

FLACSO – ECUADOR
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN
EN CIENCIA POLÍTICA
CONVOCATORIA 2005 - 2007

TESIS DE MAESTRIA

OPOSICIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL
DE TULCÁN 2003-2006.

JAIME EDGAR JIMÉNEZ VILLARREAL

MARZO 2009

FLACSO – ECUADOR
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN
EN CIENCIA POLÍTICA
CONVOCATORIA 2005 - 2007

TESIS DE MAESTRIA
OPOSICIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL
DE TULCÁN 2003-2006.

JAIME EDGAR JIMÉNEZ VILLARREAL

ASESOR DE TESIS: SIMON PACHANO
LECTORES: FRANKLIN RAMIREZ Y SANTIAGO ORTIZ

MARZO 2009

Para mis padres Jaime y Fanny
A mi tía Alicia
Para Ana Isabel, mi esposa
Para mis hijos Sofía, Diego, Daniel y Jesús

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis, sin duda es un producto colectivo, es el resultado del apoyo recibido por el Gobierno Municipal de Tulcán que me concediera licencia para cursar los estudios en FLACSO – Sede Ecuador; a la ayuda de mis padres y de mi tía Alí; y a la comprensión de mis hijos y esposa.

Debo especial reconocimiento al Dr. Simón Pachano, tutor de mi maestría y director de tesis. Su apertura, orientación metodológica me permitieron afinar las ideas y concretar el objeto de la investigación.

ÍNDICE.-

CAPITULO I

I.- LA ESTRUCTURA TEÓRICA 22

1.1. Democracia 22

1.1.1. Antecedentes, definiciones 22

CAPITULO II

II.- REFERENTES CONCEPTUALES

2.1. Diálogo y Democracia 28

2.1.1. El diálogo como valor de la democracia 28

2.2. Tolerancia y Democracia 33

2.2.1. La tolerancia como valor de la democracia 33

1.3. Disenso, consenso y Conflicto en democracia 38

1.3.1. Disenso, consenso y conflicto: como fundamentos de la democracia 38

CAPITULO III

III.- LA OPOSICIÓN POLÍTICA: TEORÍA, MEDIOS Y FUNCIONES

3.1. El lugar de la oposición en democracia 42

3.1.1. Disenso, oposición y democracia 42

3.1.2. Democracia y oposición 50

3.1.3. El incentivo institucional 50

3.1.4. Pactos, negociación y oposición política 61

3.2. Desarrollo e institucionalización 62

3.3. Principales exponentes teóricos 66

3.4.- Partidos políticos y parlamento: las arenas, los recursos y los agentes de la oposición 71

CAPITULO IV

IV.- EL COMPORTAMIENTO Y ACCIONES DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA DE ÁMBITO LOCAL

4.1. Ordenanzas y reglamentos, investigación empírica y medición del consenso 79

4.1.1. Ordenanzas y reglamentos como parámetro de análisis	79
4.1.2. Análisis y deducción del voto opositor	108
4.2. Producción legislativa local: 2003-2006	114
4.2.1. Productividad por su importancia y materia, análisis del consenso/disenso	116
4.3. Sobre los promotores de normas	122
4.4. La agenda administrativa propuesta por el Alcalde	124
V.- EL ESTATUTO DE OPOSICIÓN	129
5.1. Desarrollo de la propuesta constitucional del Estatuto de Oposición en el Ecuador	129
5.1.1. Estudio del Estatuto de Oposición	131
5.1.2. Estudio y análisis de los Proyectos de Ley presentados en la Legislatura	136
5.2. Propuesta de Ordenanza para aplicación del Estatuto de Oposición en lo local	145
VI.- CONCLUSIONES	153
VII.- BIBLIOGRAFÍA	158

TEMA: OPOSICIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE TULCÁN 2003-2006

INTRODUCCIÓN

El derecho a la oposición es un rasgo constitutivo de la democracia contemporánea que sólo fue posible después de un largo proceso histórico en el que se combatió la autocracia y a la exclusión política; éste derecho se hizo realidad una vez que se reconoció la legitimidad del disenso. Así el consenso, que es producto del diálogo racional y el convencimiento entre interlocutores políticos, tiene en el disenso su contraparte lógica. En democracia, el poder político se gana y legitima mediante procedimientos institucionales, y su ejercicio está sujeto a las críticas de los ciudadanos y a la prueba de las urnas.

La oposición es un componente básico del funcionamiento de las democracias, porque busca la solución del conflicto, mediante la identificación de intereses comunes, ya porque promueve la superioridad del diálogo sobre la confrontación, ya porque sus funciones van más allá de una expresión de protesta o de descontento, pues su participación en los órganos de representación política, le aseguran una influencia sobre el proceso de decisiones.

En el Ecuador, existe una crisis del sistema político, debido al debilitamiento de la estructura social, en especial de la construcción de una oposición crítica y alternativa que posibilite su visibilidad y su rol en la administración pública.

El desenvolvimiento histórico y político de la acción opositora en el Ecuador se circunscribe en una inestabilidad actual en nuestra democracia; que ha conspirado contra el desarrollo nacional, porque ha imposibilitado la generación de un ambiente de tranquilidad jurídica que abra el desempeño confiado de las actividades públicas y privadas con la posibilidad de formular metas, programas y planes que deban alcanzar distancias de corto, mediano y largo alcance, tanto a nivel nacional como local.

Las instituciones de la democracia, no han sido, ni pueden ser ideales; siempre estarán en construcción por un lado; y por otro en constante perfectibilidad y adecuación para la democracia; que exige permanentemente el análisis del camino recorrido y el de las rectificaciones oportunas. Es en este contexto que la Asamblea Constituyente el 20 de julio de 1998 expide la Constitución vigente que nos rige e incorpora a su marco el Estatuto de Oposición como una nueva institución jurídica dentro de los derechos políticos, observándose que es la primera vez que ve la luz esta disposición constitucional (las anteriores constituciones no la tienen en su texto). Este apartado del texto constitucional, ha sido dejado a un lado, por los representantes políticos al Congreso Nacional; ¿quizás por qué es mejor para los intereses estratégicos y políticos de los partidos, el no tener una oposición reglada? o ¿por qué quizá su espacio “vital de acción” se vería mermado o constreñido? o; ¿por el contrario se hace necesaria la aplicabilidad -opositora política- por mandato legal, como un contrapeso para equilibrar la balanza del poder?.

El Estatuto de Oposición es un proyecto de ley que bajo el amparo del mandato constitucional del artículo 117, debe normar los ámbitos en los cuáles debe ejercerse este derecho. Este estatuto es el mecanismo democrático para expresar oposición a un régimen o a los actos de gobierno; porque se instituye el principio de la oposición legítima y legal en el orden político, doctrinario e ideológico y por ende, se otorgan cauces eficaces para desarrollar su acción, en cuyo escenario de libertad y tolerancia se puedan presentar, discutir y debatir tesis, programas y planes que enrumben la acción de gobierno.

Lo que ha pasado con la oposición en el Ecuador, es que no ha buscado realmente encontrar los errores y peor aún se ha planteado rectificaciones; con la recta y bien intencionada presentación alternativas, sino mas bien se ha perseguido y se ha destruido a los adversarios; y por ende se ha producido el desastre de los gobiernos, de los regímenes y del proyecto de nación. Quizá también, la democracia ecuatoriana no ha sido entendida como el sistema que permite el intercambio de opiniones y el juego entre consensos y disensos (que se definen por quien ostenta la mayoría), sino entendida

como el campo propicio para cobrar venganza (amigo-enemigo) y optar por actitudes hostiles que tiene como objetivo final la caída del contrario.

La praxis de la oposición ha consistido en el ejercicio del derecho a la libertad de opinión, para cuestionar los programas y acciones de gobierno, y eventualmente a formular propuestas de carácter político, sin que esta oposición tenga obligaciones legalmente establecidas, mas allá de su presencia en los órganos legislativos locales y en el Congreso Nacional, donde ejercen en forma potestativa (y quizá hasta discrecional) su facultad de control.

Esta problemática y crisis política afectó en forma directa al Gobierno Municipal de Tulcán; quizá debido a la débil institucionalización política y social, como al irrespeto del marco legal por parte de los actores-sujetos políticos que utilizan las reglas del juego democrático en la defensa de intereses personalistas y de partidos o movimientos políticos.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA:

La interrogante principal de este trabajo es por qué los individuos y concretamente los opositores parlamentarios-locales, deciden no-cooperar en política; podría decirse que la razón de ser de las oposiciones parlamentarias-locales se circunscriben simplemente a oponerse a quienes ocupan el poder; aunque este presupuesto no debe ser tomado como una conjetura obvia. Teóricamente, la oposición política, la que aspira a ser gobierno, representa la propuesta alternativa, el programa contrario y de cambio al partido que está en el poder. Desde otra óptica, los opositores políticos tratan de construir una identidad que les separe de sus adversarios políticos, que les permita presentarse a los electores como una nueva opción.

La oposición debe suministrar a los medios de comunicación y a sus ciudadanos información sobre la conducta del gobierno, transmitir con claridad su posición sobre referentes legales, sociales, políticos y económicos sin que esto comprometa su integridad política; ya que la oposición política es co-responsable del mantenimiento de

la gobernabilidad y de la estabilidad política local y del país. La disponibilidad opositora para construir acuerdos o no; se sitúa no sólo en la orientación o predisposición natural de los políticos a dialogar, negociar, consensuar y deliberar con los “otros”, sino también a buscar estrategias que lleven a aplicar aunque sea en forma mínima su programa, propuesta o proyecto político.

La oposición a de contender con el gobierno en materia de reglas y en materia política; en especial de esta última, de la que serán críticas de los contenidos que proponga el gobierno y propositivas de contenidos distintos, pero a la vez serán conciliadoras cuando se den espacios de intervención, mediación y colaboración.

La oposición política debe ser propensa al entendimiento y al diálogo, sin que elimine o disminuya el control sobre el gobierno; deben oponerse sin incurrir en formas de obstruccionismo político, ser constructivas y no perjudiciales; apostando su energía y trabajo a cuestiones de políticas públicas, sobre normativa; reformas institucionales, y de bienestar económico y social de los ciudadanos. Son justamente esta clase de materias las que ponen a prueba el carácter responsable de la oposición democrática al presuponer que se va a apoyar políticas gubernamentales; y votará en contra de aquellas que bajo ningún concepto se atreverá a apoyar.

El periodo temporal de este trabajo abarca desde el 5 de enero del 2003 a diciembre del 2006, donde se verificaron acciones de oposición política al Alcalde y a su grupo parlamentario-local, que desestabilizaron y obstaculizaron las acciones de gobierno, mediante la conformación de mayorías opositoras o también actuando en minoría, bloqueando de esta manera la aplicación del plan de trabajo y la gestión de la administración pública municipal. Oposición que se formó y desarrollo por coaliciones partidistas y anexión de movimientos políticos emergentes a un proyecto que tenía como finalidad la desestabilización política del Alcalde, vulnerando de esta manera las actividades del gobierno.

La oposición política se verificó en dos escenarios, el intraparlamentario y el extraparlamentario; en el primero, el comportamiento fue disentir abiertamente con las

propuestas e iniciativas del Alcalde y de su grupo parlamentario; y, en el segundo mediante la movilización social y la utilización de los medios de comunicación. La facultad de control y fiscalización fue asumida por la oposición haciendo uso del marco legal y constitucional, pero también recurrieron a acciones paralelas haciendo uso del sistema judicial y del constitucional como mecanismo coercitivo e intimidatorio.

Fueron éstos motivos los que me llevaron a plantearme la necesidad de buscar una lógica sobre el comportamiento de la oposición política en el ámbito local; y buscar una salida o respuesta institucional que posibilite el diálogo, el consenso y la participación de los actores políticos; y que no sea sólo el disenso, la abstención y el voto en contra; las herramientas únicas que posea la oposición política para visibilizar su acción parlamentaria.

Este periodo fue esencial en mi formación como Abogado y Procurador Síndico del Municipio de Tulcán, ya que toda acción parlamentaria de la oposición, era procesada desde lo normativo-legal; y, mas no desde el ámbito político. La oposición política solicitó la intervención de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General de la Nación como un mecanismo para detener las funciones de gobierno; por un lado, y por otro como una herramienta legal para verificar la lógica y legalidad de sus acciones y comportamiento.

MARCO CONCEPTUAL.-

El Diccionario de Política de Norberto Bobbio¹ la define como la unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de los cuales los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legalistas o ilegales y violentos.

¹ Norberto, Bobbio.- Diccionario de Política.-México.- Siglo Veintiuno Editores. 2000. Pp. 1080.

Robert Dahl establece que es de suma importancia dentro del proceso democrático el desarrollar un sistema político que facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas; caracterizado por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias y distinciones políticas entre ellos, es decir tener la posibilidad y la capacidad de acceder a las mismas oportunidades para: 1.- Formular sus preferencias; 2.- Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, en forma individual o colectivamente; y, 3.- Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (Robert Dahl: 1989)². Para Dahl la oposición tiene una matriz que busca el control y la discusión de la política del gobierno y cuya dimensión se enmarca en la

² Requisitos para que se de la democracia: La Poliarquía.- Participación y Oposición.-Robert Dahl

PARA TENER LA OPORTUNIDAD DE: SE REQUIEREN LAS SIGUIENTES GARANTÍAS INSTITUCIONALES:

I.- FORMULAR PREFERENCIAS:

1. Libertad de asociación
2. Libertad de expresión
3. Libertad de voto
4. Libre competencia política
5. Diversidad de fuentes de información

II.-MANIFESTAR LAS PREFERENCIAS:

1. Libertad de asociación
2. Libertad de expresión
3. Libertad de voto
4. Elegibilidad para la cosa pública
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo
6. Diversidad de fuentes de información
7. Elecciones libres e imparciales

III.- RECIBIR IGUALDAD DE TRATO POR PARTE DEL GOBIERNO EN LA PONDERACIÓN DE LAS PREFERENCIAS:

1. Libertad de asociación
2. Libertad de expresión
3. Libertad de voto
4. Elegibilidad para el servicio público
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo; luchar por los votos
6. Diversidad de fuentes de información
7. Elecciones libres e imparciales
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás Formas de expresar las preferencias.

participación como variable independiente; ya que el participar implica el tener voz en un sistema de debate público.

Para Gianfranco Pasquino *“Entre sus características fundamentales, la democracia cuenta con la de ser el sistema político que permite la máxima expresión del conflicto, y su función innovadora es capaz de garantizar el máximo de autocorrección. Pero estos resultados no podrían alcanzarse en modo alguno si no existieran actores capaces de buscarlos; si no se organizase, si no actuara una oposición. Siendo así las cosas se puede afirmar que no solamente la oposición política constituye un fenómeno en sí mismo digno de atención sino que el funcionamiento de todos los regímenes políticos es eficazmente explicable sólo en la medida en que se explican las relaciones entre gobierno y oposición”* (Pasquino: 1998: 119); y, que su autodefinición y papel ha dependido y dependerá: por sus cometidos, por sus comportamientos y por sus declaraciones.³ Por lo que la oposición debe entenderse como la actividad política que cumplen quienes discrepan del gobierno de turno y contestan, cuestionan y censuran sus actos.

La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición que no se circunscribe a ellos sino que se extiende a toda la sociedad civil.

La oposición para José Sánchez Parga es vista, desde el conflicto, producto del disenso u oposición en democracia, es decir lo aborda desde la gobernabilidad del conflicto *“la conflictividad, en la medida que es inherente al hecho democrático, está directamente*

³ Arend Lijphart identifica dos tipos de democracia: Las mayoritarias y las consensuales. En las primeras, basadas en el modelo llamado Westminster por el nombre de la Sede del parlamento inglés, el primero de un régimen democrático, existen mecanismos y estructuras institucionales que al menos en teoría, abren espacios a la oposición y le permiten utilizarlos. En cambio, en las segundas se produce el impulso a la coparticipación, la inserción o asimilación de la oposición por miedo a una confrontación-enfrentamiento desgarrador entre aquella y el gobierno.

relacionada con la gobernabilidad, entendida ésta como el conjunto de condiciones que en una determinada sociedad garantizan el ejercicio del gobierno, sin riesgo excesivo de desorden violento y de desestabilización de la misma democracia” (Sánchez: 1995:93). Es decir que la incorporación del conflicto social a las decisiones Estatales para ser administrado desde la Ley permite su procesamiento continuo en la toma de decisiones desde el Gobierno, permitiendo consolidar procesos democráticos.

Existen múltiples vías y enfoques a partir de los cuales abordar el estudio de la oposición; y, su complejidad se ha puesto de manifiesto en las múltiples tipologías y clasificaciones que se han establecido en el campo de la Ciencia Política, por lo que de Massari⁴ extraigo el cuadro de los diferentes tipos de oposición, que me parecen son de gran ayuda, ya que permiten comprender de manera más objetiva el alcance y definición de los límites de este trabajo. Así mismo tomo de este autor la clasificación hecha por Sartori⁵, que creo (como ya se encuentra anotado en pie de página), es el que

⁴ Creo de pertinencia incorporar este cuadro que recoge el abordaje que cada uno de los autores citados tiene sobre la oposición, ya que brinda una visión contextualizada e histórica de la configuración institucional del sistema político y en especial de la democracia y del proceso de democratización. La clasificación de Giovanni Sartori y de Roberth Dahl son las que mas se ajustan “al deber ser” al marco moral y ético y sobre todo al respeto a las instituciones y al contrato social de nuestros Estados de Derecho; y al sesgo de formación académica en derecho con el que lo analizo. La de Roberth Dahl analiza la composición y complejidad de la oposición y tiene una tendencia mayoritariamente con enfoque funcionalista. La clasificación de Arend Lijphart aunque el marco contextual es muy general, termina siendo enriquecedora en tanto analiza los temas mas álgidos que atraviesan las democracias.

⁵ Cuadro de las diferentes clasificaciones y tipologías de Oposición Sistematizadas.- Ver revista legal de IIG.- No. 12-13.- García Díez Fátima y Elena Martínez Barahona.- La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿Capacidad de influencia o influencia efectiva?. pp 1-2. http://www..iigov.org/revista/?p=12_13.

1.-Duverger 1951/1961:

- a) Partidos-oposición fuertemente ideológicos como alternativa al sistema (Francia e Italia).
- b) Partidos-oposición que no cuestionaban el sistema (Inglaterra, Alemania, Nórdicos).
- c) Oposición como lucha sin principios (Estados Unidos).
- d) Oposición sobre principios fundamentales (Oposición estructural).
- e) Oposición sobre principios secundarios (Inglaterra y Europa del Norte).

2.- Giovanni Sartori 1966/1976:

- a) Oposición responsable y constitucional.
- b) Oposición constitucional pero no responsable.
- c) Oposición ni responsable ni constitucional.

3.- Robert Dahl 1966 bajo la expresión de “modos” propone una diferenciación de las oposiciones respecto a:

- a) Cohesión o concentración de opositores (depende del sistema, cohesión y disciplina).

más se acerca a mi criterio personal del deber ser de la oposición; es decir la oposición política “*tiene que ser*”: a) Oposición responsable y constitucional (Parlamentaria y Extraparlamentaria); b) Oposición constitucional pero no responsable; c) Oposición ni responsable ni constitucional.

Para realizar un acercamiento a mi propósito, se hace necesario diferenciar según los espacios de acción de la oposición “parlamentaria local” y la “extraparlamentaria local”; la primera constituye, en los regímenes liberal-democráticos, la principal forma de ejercicio de la oposición; aunque este escenario no es el único, ya que lo trasladan a la acción y movilización social-política (las marchas convocadas en Guayaquil por Jaime Nebot y las fuerzas “Vivas de Guayaquil”; y, por otra, la marcha convocada por El Presidente Correa, pro-constituyente); y en otras, con un desborde del conflicto que deviene en confrontación armada (como ocurre en Colombia con el ELN y FARC). Así mismo la Oposición responsable y constitucional⁶ es aquella que aún rechazando el

-
- b) Nivel de competitividad de la oposición (depende de la concentración oposición).
 - c) Puntos clave de desarrollo de la competitividad entre oposición y mayoría.
 - d) Carácter distintivo e identificable de la oposición.
 - e) Sede de desarrollo: parlamentaria o extraparlamentaria.
 - f) Objetivos y estrategias de la oposición (según los medios y fines).

4.-Eva Kolinsky 1987:

- a) Focaliza los cambios operados en la oposición en Europa.

5.- Meter Pulzer 1987 Desarrollos de la oposición en relación a cuatro temas principales:

- a) Los cambios en el contexto institucional.
- b) Los cambios en los modelos de competición partidista.
- c) Los cambios en los modelos de opinión cleavage.
- d) Los cambios en el modo en el cual la opinión es organizada y canalizada.

6.- Von Beyme 1987: Desarrollo de la oposición en cuatro argumentos:

- a) El ensanchamiento del espectro de las oposiciones.
- b) El rol garantizado institucionalmente de las oposiciones.
- c) La ideología y el programa de “implementación” de las oposiciones en las asambleas.
- d) La mejorada oportunidad para las oposiciones de acceder al poder y la mayor capacidad coalicional.

6.- Arend Lijphart 1984-2000 Según el tipo de democracia a la que pertenezca la oposición:

- a) Democracias mayoritarias.
- b) Democracias consensuales.

⁶ Me parece de importancia traer como complemento la respuesta que tiene Eduardo Pizarro L. al responder la pregunta ¿Cuáles son las modalidades que deben ser objeto de garantías plenas en un sistema democrático-pluralista? “a mi modo de ver, el criterio central debe ser el ser el respeto a las normas jurídicas para el ejercicio de la política. Es decir, solamente la oposición leal (ya sea esta favorable o no a las instituciones vigentes) y que utilice o no con exclusividad las formas parlamentarias o no de acción

modelo vigente de sociedad (o en franca discrepancia con el plan, con el modelo económico y en especial con el ejercicio del Gobierno) respeta sin embargo los mecanismos constitucionales para acceder al poder; y se opone en forma sistemática abriendo un espacio alternativo de consenso; lo contrario es la oposición, ni responsable ni constitucional, ya que radica su potenciación en la no utilización del marco institucional (las movilizaciones callejeras en Ecuador tras las caídas de los Presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez) o la violencia política (como la guerrilla y las autodefensas en Colombia) para acceder y mantenerse en el poder.

En definitiva, la oposición no es, igual en todos los Estados, como también en todos los sistemas políticos; depende de múltiples factores o variables; para Robert Dahl, serían: el nivel de cohesión o fragmentación de la oposición, como su nivel de competitividad o relevancia política, los espacios utilizados de manera preferencial para la acción política opositora, sus objetivos, estrategias y perfiles programáticos⁷. De ahí que la valoración de la capacidad de influencia de la oposición puede realizarse en torno a su representación efectiva y su capacidad de influir en el gobierno -las dos se convierten en variables interdependientes- ya que la una depende de la otra, es en doble vía su influencia mutua; ya que la capacidad de influencia de la oposición en el Congreso esta vinculada a su representación efectiva, por lo que dependerá de su tamaño, la oportunidad de ejercer oposición.

Como sumatoria de estas definiciones de oposición expuestas, se pueden destacar como ejes temáticos y de abordaje sobre oposición política: 1.- El papel que juegan las

política, siempre y cuando éstas no sean ilegales, debe ser objeto de reconocimiento y garantías en un régimen democrático. Ver en Pizarro L., Eduardo.- Pasado, presente y futuro de la oposición Política en Colombia. <http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/EV.LaOposiciónPolíticaColombia.pdf>.

⁷ Me parece de importancia traer como complemento la respuesta que tiene Eduardo Pizarro L. al responder la pregunta ¿Cuáles son las modalidades que deben ser objeto de garantías plenas en un sistema democrático-pluralista? “a mi modo de ver, el criterio central debe ser el ser el respeto a las normas jurídicas para el ejercicio de la política. Es decir, solamente la oposición leal (ya sea esta favorable o no a las instituciones vigentes) y que utilice o no con exclusividad las formas parlamentarias o no de acción política, siempre y cuando éstas no sean ilegales, debe ser objeto de reconocimiento y garantías en un régimen democrático. Ver en Pizarro L., Eduardo.- Pasado, presente y futuro de la oposición Política en Colombia. <http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/EV.LaOposiciónPolíticaColombia.pdf>.

minorías; 2.- La incidencia del conflicto en el sistema político; 3.- Es posible considerársele un rol abstracto, ambiguo; y, 4.- Es una institución política concreta.

Para fines de este trabajo se entenderá por consenso que el principal partido o movimiento político o coalición política vota afirmativamente una norma o política con el grupo mayoritario. Como otra categoría de este documento se adopta la decisión opositora de disentir o no consensuar, cuando vota negativamente en las sesiones del Concejo Municipal correspondiente a la probación de ordenanzas, reglamentos y acciones administrativas propuestas por el Alcalde. De igual manera interesa determinar su voto favorable o no a las iniciativas del Alcalde y su grupo legislativo, así como las razones por las que optó por esa posición. Parto de la creencia que los actores políticos (Concejales); los partidos o movimientos políticos que representan, participan en política, únicamente por la obtención de poder. Así mismo asumo que la oposición política, la constitucionalmente reconocida, constituye un elemento esencial para el funcionamiento del sistema político y de la democracia. Se utilizará los términos de “oposición política” para el grupo parlamentario local de oposición mas importante en el Concejo Municipal.

Debo dejar en claro, que este trabajo no discutirá sobre el “poder político” su ejercicio y distribución en los gobiernos locales; sino más bien sobre el comportamiento legislativo y acciones de los Concejales al interior del Concejo Municipal.

LA CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO:

Este es un estudio sobre el comportamiento y acciones de la oposición política en el proceso parlamentario de ámbito local. Se orienta al caso del Gobierno Municipal de Tulcán y trata con especial interés al grupo que en el Concejo Municipal ha representado la principal fuerza de oposición. En el transcurso del documento se aborda, aunque en menor profundidad, el activismo de las minorías parlamentarias del Concejo Municipal. En general esta tesis se restringe a dos recorridos que la oposición política puede cursar en los regímenes democráticos y que Pasquino (1998:59 pp.) ha sugerido convenientes para su análisis: el conocimiento concreto de su práctica en el parlamento

local y la influencia que sobre su estilo y recursos ejerce el diseño institucional (Ley Orgánica de Régimen Municipal); ambas vías de estarán precedidas de un análisis sobre la teoría de la oposición desde una perspectiva politológica y constitucional-legal.

Se ha tomado como dimensión temporal el período histórico comprendido entre el 5 de enero 2003- a 31 de diciembre del 2006; ya que la democracia local del Cantón Tulcán atraviesa una crisis institucional, de gobernabilidad, y de credibilidad política; y, más que todo por una acentuada oposición política.

El objetivo de este trabajo es responder a muchas de las preguntas que plantea este desarrollo: ¿Qué es la oposición?; ¿Cuál es su relación con la democracia?; ¿Contribuye al funcionamiento o es un obstáculo para la marcha regular de los asuntos públicos?; ¿Forma parte del gobierno local?; ¿Cumple efectivamente con funciones de representación política?; ¿Cuál es su origen?; ¿Cómo se integra?; ¿Su existencia es compatible con un orden político estable?; ¿Cuáles son los beneficios de su acción?; ¿Cuáles son sus desventajas?; ¿Cómo se comportan los actores políticos en oposición?; ¿Qué formas de oposición son legítimas en un sistema democrático y, por tanto, susceptibles de reconocimiento y respaldo institucional?; ¿Qué capacidad de influencia tiene la oposición política?; ¿Qué rol juega la oposición política en la democracia de los organismos seccionales autónomos?; ¿Qué estrategias se asumen desde la oposición para el bloqueo político en la democracia local?; ¿Qué mecanismos institucionales son necesarios para equilibrar la balanza del poder público local?; ¿Qué garantías requieren los partidos o movimientos políticos para poder enfrentar en igualdad de condiciones el poder local?; ¿Existen condiciones institucionales y voluntad en el poder local, para establecer el diálogo, el consenso y la cooperación para mejorar el desempeño institucional?; ¿Es viable un estatuto de oposición en los gobiernos locales?.

El conocimiento científico producido sobre este tema es abordado en forma multidisciplinaria, ya que las áreas que se ocupan de esta problemática son: La Ciencia Política, la Sociología y el Derecho; por lo que existe literatura y bibliografía a nivel internacional y nacional, sobre la temática propuesta, lo que hace viable un acercamiento teórico; esto es, no existe barreras impuestas por la inexistencia de la

producción de conocimiento sobre este tema. En esta investigación se toman como categoría única la de Democracia; que estructura teóricamente la situación problemática.

DEMOCRACIA: Para situar el enfoque de estudio de este tesis se adoptarán las definiciones de Democracia de Juan Linz y de José Sánchez Parga. Para el primero, que considera a la democracia: "...es un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, expresión y otras básicas de las persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente"; y, para el segundo: "...que la democracia, en la medida que se funda sobre el reconocimiento de la diversidad y diferencias políticas con la legitimación de todas las oposiciones, reglamenta la conflictividad social en base al principio de los derechos y deberes de todos los ciudadanos, el cual supone una institucionalización de los acuerdos y negociaciones, así como el establecimiento de un "umbral de violencia" más allá del cual se desestabilizaría el pacto democrático de una sociedad".

Esta investigación, tiene como finalidad última, generar y proponer un proyecto de ordenanza que viabilice la "institucionalización del diálogo político" en el Cantón Tulcán; y, que posibilite la aplicación del texto constitucional -Art. 117 de la Constitución- es decir, normar la acción opositora política, por un lado; y permitir por otra, una participación efectiva de la ciudadanía; esto es, otorgarle voz y salida.

HIPÓTESIS:

La pregunta que se plantea en esta investigación es por qué las oposiciones políticas en el Concejo Municipal han decidido no-consensuar con el gobierno (Alcalde) y su grupo parlamentario (Concejales). Interesa detectar las causas que han motivado a los

opositores políticos a no establecer acuerdos y votar en contra de propuestas, proyectos y leyes (ordenanzas). El argumento que propongo es que la oposición no consensuó con el gobierno (Alcalde) por falta de incentivos tendientes a promover su acción cooperativa (variable independiente). Los incentivos pueden ser de orden institucional; de configuración de fuerzas (coaliciones de partidos o movimientos políticos); organizacionales; ideológicos o programáticos; como autor de iniciativas legislativas; y, de intercambio político. La presencia de una o algunas de las condiciones descritas ayudan a explicar la conducta de la oposición en torno a un curso de acción legislativa o parlamentaria. La primera variable infiere que la frecuencia e intensidad de la no-cooperación o cooperación; depende del modelo de democracia en el que la oposición desarrolla sus funciones. El consenso es una práctica en los modelos consociativos, donde la incorporación de la oposición en la estructura de gobierno tiene como finalidad evitar la exclusión, promover la cooperación y atenuar fracturas políticas. La segunda variable constituye la estructura organizativa de la oposición, y de los contenidos de las iniciativas y los autores de los proyectos de ley. El peso de éstas variables reside en el hecho de que puede haber temas que tiendan a generar consensos, independientemente del nivel organizativo de la oposición y de la estructura del gabinete (Concejo Municipal). Esto es, que aun cuando el gobierno local fuese minoritario y la oposición ostente la mayoría (unida, disciplinada y concentrada) el disenso puede fracturar aún más las relaciones entre mayoría y minoría; si el tema es propicio para producir polarizaciones; de igual manera ocurriría en el caso de de los autores de iniciativas legislativas.

OBJETIVOS:

1.- OBJETIVO GENERAL:

Detectar el comportamiento y acciones de la oposición política en el proceso parlamentario de ámbito local; y la decisión de los opositores de no-consensuar las iniciativas de ley con el grupo parlamentario. Así mismo se busca observar si el disenso y el voto en contra se manifiestan por razones programáticas o por desacuerdos de negociación.

2.-OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- a) Establecer las funciones y roles de la oposición política en la democracia de los organismos seccionales autónomos.

- b) Analizar que estrategias asume la oposición para el bloqueo político en la democracia local.

- c) Determinar cuales son los mecanismos institucionales necesarios para equilibrar la balanza del poder político local.

METODOLOGÍA:

El Concejo Municipal de los Gobiernos locales en el Ecuador representan el sitio o escenario de la lucha opositora y de la relación Alcalde (gobierno)-oposición en el que se centra este trabajo. Al interior del Concejo Municipal me interesaré de modo concreto por las interrelaciones (comportamiento y acciones) que se producen en las sesiones ordinarias, extraordinarias del Concejo; como de las comisiones legislativas cantonales; y cuyas agendas mantienen el conocimiento, análisis y aprobación de leyes (ordenanzas); y el tratamiento de temas de relevancia administrativa de la agenda de la Alcaldía.

Se construirá una base de datos en la que se recogen: a) Las ordenanzas aprobadas; b) Los reglamentos aprobados; c) El trabajo de las Comisiones legislativas; d) Del tratamiento de los informes técnicos y de convenios. Los datos serán tratados primero mediante un método cuantitativo del que se inferirán explicaciones sobre el comportamiento opositor. Asimismo, y de acuerdo al número de votos que obtuvo cada iniciativa, las ordenanzas y reglamentos se clasificarán por consenso, disenso y abstención. La producción legislativa de ámbito local nos permitirá aproximar el rendimiento parlamentario y la estrategia de la oposición de acuerdo a su peso numérico, al origen (iniciativa de presentación) de la norma y a su temática. Se

analizará la estrategia opositora desde una perspectiva cualitativa, una vez concluida la fase de conocimiento y análisis, (conocimiento en primera de los proyectos de normas locales); y en la toma en consideración, hasta la votación final del proyecto de norma. El análisis o acercamiento de las normas en general serán definidas mas bien en el sentido politológico antes que jurídico.

El tratamiento de los datos, tanto el de conteo de votos alcanzado por cada proyecto de ordenanza o reglamento, como el del análisis cualitativo de las iniciativas legislativas de ámbito local, las Actas de las sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Concejo Municipal; las Actas de las Comisiones Permanentes y Especiales representan la principal fuente de investigación.

CAPITULO I

I.- LA ESTRUCTURA TEÓRICA

1.1. Democracia

1.1.1. Antecedentes, definiciones

Con la finalidad de presentar una guía teórica sobre el ámbito conceptual en torno del cual se desarrollarán los próximos capítulos de este trabajo denominado: “Oposición política en el Gobierno Municipal de Tulcán 2003-2006”; es relevante para esta investigación considerar la existencia de un sin número de planteamientos que sobre democracia se a teorizado; y que servirá sin lugar a dudas para reforzar los análisis de este documento.

El término *demokratía* fue acuñado hace unos dos mil cuatrocientos años⁸, desde entonces, aunque se vio eclipsado durante un prologado intervalo, ha formado parte del vocabulario político. La democracia antigua se concebía como una relación inherente, simbiótica con la polis. La polis era una ciudad-comunidad, una *koinonía*. Lo que caracterizaba la democracia de los antiguos era precisamente que era una democracia sin Estado⁹ (Sartori: 1988: 344).

La democracia desde el ideal griego se fundamentaba en que ciertas personas con determinadas características, como por ejemplo, quienes poseían la calidad de ciudadanos tenían el derecho a participar y dedicaban tiempo a lo público y a asumir el poder. Poder centralizado que en esa época era la “ekklesia conformada por todos los ciudadanos que se reunían al menos cuarenta veces al año y votaban sobre leyes, finanzas impuestos, relaciones exteriores, orden público, etc...” (Del Águila 1998: 16). Este tipo de democracia no es la que se encuentra vigente en la actualidad; y más bien a lo largo de la historia ha evolucionado; por lo que varios autores desarrollaron conceptos diversos de democracia, conformándose escuelas de pensamiento distintas.

⁸ Se considera que Herodoto fue el primero en utilizar el término “democracia”. Comunidad política dirigida por el *demos*, o por muchos, claramente opuesta a la monarquía y a la oligarquía. Ver.- en Giovanni, Sartori.-Teoría de la democracia. Los problemas clásicos. Alianza editorial. 1988. Pp.343.

⁹ Ibidem. Pp. 344-345.

La Escuela Estructuralista plantea a la democracia como una “contingencia estructurada”¹⁰ mencionada por Phillippe C. Schmitter y Marx, en donde se intenta encontrar condiciones a fin de que el proceso de la transición de regímenes autoritarios a democráticos brinden opciones para la implantación de la democracia.

Por su parte la Escuela Marxista trata sobre la democracia obrera y sobre la democracia de la gran masa social. En éste sentido la democracia es “un sistema donde la minoría poseedora de dinero y del poder decide y condiciona...decisiones populares, para convertirse en la democracia de la mayoría, a través de órganos de poder popular”¹¹.

La Escuela Positivista reduce a la democracia únicamente a procedimientos y como método para resolver conflictos. Kelsen argumenta que “la democracia no es una forma particular de sociedad o una concreta forma de vida, sino un tipo específico de técnica donde el orden social es creado y aplicado por quienes están sometidos a ese mismo orden, para asegurar la libertad política entendida como autodeterminación”¹² (Vatter 1996:37).

Lo textualizado es un recorrido sucinto de las mas importantes Escuelas del pensamiento político, que a mi opinión son relevantes para un acercamiento sobre democracia.

Para focalizar el enfoque de este trabajo considero particularmente analizar la democracia desde el pensamiento posguerra, que brinda una perspectiva moderna-liberal de la democracia.

Macpherson señala que, entre los aspectos esenciales de la democracia liberal están: “...una idea de la igualdad de derechos de los individuos al desarrollo de la propia

¹⁰ <http://www.mixteco.utm.mx/temes../e0325.pdf>.

¹¹ http://www.academiadelapipa.org.ar/brocato_democracia.htm.

¹² Vatter, M.- La Democracia entre representación y participación. Ver en Porras Antonio. El debate sobre la crisis de representación política. Editorial TECNOS. Madrid. Pp. 37.

personalidad, a la igualdad ante la ley, a las libertades cívicas básicas y a la soberanía popular con un voto político igual para todos los ciudadanos”¹³(Macpherson 1981:19).

Juan Linz considera que la democracia: “...es un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente”¹⁴ (Linz 1998:226).

Sánchez Parga sostiene: “Que la democracia, en la medida que se funda sobre el reconocimiento de la diversidad y diferentes políticas con la legitimación de todas las oposiciones, reglamenta la conflictividad social en base al principio de los derechos y deberes de todos los ciudadanos, el cual supone una institucionalización de los acuerdos y negociaciones, así como el establecimiento de un umbral de violencia, mas allá del cual se desestabilizaría el pacto democrático de una sociedad”¹⁵ (Sánchez: 1995:15).

Los dos autores Linz y Macpherson tienen una visión de democracia como un encajonamiento en la que los ciudadanos se someten voluntariamente a las reglas del juego propuestas desde el Estado y donde se interactúa de conformidad a procedimientos definidos; es decir consideran la importancia de una democracia formal, entendida desde un sentido normativo, por lo que los derechos y libertades son fundamentales para la pervivencia del sistema de gobierno y de la democracia; los derechos y las garantías son los principios mas relevantes y primarios para que se considere que un sistema sea democrático; en donde el ideal es que estos derechos se puedan ejercer y no sean enunciados.

¹³ Macpherson, CB. La Democracia Liberal y su época. Alianza Editorial. Madrid. 1981. Pp.19.

¹⁴ Linz, Juan. Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias; En la Democracia en sus textos. Vallespín, Fernando y Rafael del Águila (compiladores). Editorial Alianza. Madrid.

¹⁵ Sánchez Parga, José.- Conflicto y Democracia en Ecuador..-Serie Diálogos. Ediciones Centro Andino de Acción popular CAAP. Quito. 1995. Pp. 15.

José Sánchez P. reconoce a la heterogeneidad social, a la legitimación y a la institucionalización de acuerdos y negociaciones sociales como factores esenciales para ser reconocida una democracia y como un mecanismo efectivo del control de la conflictividad.

La organización del Estado es un nivel del sistema político y de ahí que, el Estado pueda ser el todo o parte de este sistema. El sistema político tiene como propósito conducir a una sociedad a determinados fines y tiende a la estabilidad, siendo esta una condición o razón de ser del mismo. La democracia “es un acuerdo político-institucional que hace posible la decisión de los individuos en los aspectos referidos al poder. La base de este acuerdo es la igualdad política de todos los integrantes de la sociedad, es decir la ciudadanía en su forma política”¹⁶ (Pachano 2000:75); la consolidación de la ciudadanía será el elemento que posibilite la participación; la inclusión en la toma de decisiones; y al ejercicio pleno de derechos y deberes pactados en la constitución de los Estados.

El sistema político posee tres niveles: 1) El de los valores, principio; que son parte esencial de la sociedad; 2) Ciudadanos (actores sociales) y ejercicio formal-normativo de acciones; 3) El de las Instituciones y las regulaciones (normativo-legales), donde se establecen lo permitido y prohibido. Estas características institucionalizan los regímenes políticos.

Para la existencia de una democracia formal “...las condiciones de la democracia se presentan bajo la forma de: a) la institucionalización del conflicto social; b) la existencia de disposiciones que reconozcan la legitimidad de todos los actores sociales y establezcan las condiciones de participación; c) la vigencia de condiciones para que todos y cada uno de los actores tengan la posibilidad de transformar la situación, dentro de las reglas de juego y sin acudir a la violencia”¹⁷.

¹⁶ Pachano, Simón. Democracia, Pobreza y Exclusión Social en el Ecuador. Memorias del Seminario realizado en Quito en Abril del 2000.-PNUD, CORDES, BID, IDEA, CEPAL. Quito. 2000. Pp. 75.

¹⁷ Pachano, Simón. Democracia sin Sociedad. ILDIS. Quito. 1996. Pp.26.

Para Norberto Bobbio, señala que la democracia: “Es un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Es régimen democrático cuando la mayoría de personas participan directa e indirectamente en la toma de decisiones” (Bobbio: 1996:24)¹⁸. Podemos entonces hablar de democracia; ahí donde las decisiones colectivas son adoptadas por el principio de mayoría, pero en que participa; en estas decisiones o indirectamente, la mayor parte de ciudadanos; ya que ello supone que los ciudadanos estén libremente adscritos ante alternativas reales y las minorías sean respetadas y puedan convertirse en mayoría.

Este camino democrático, tiene que ser reformista, gradualista, requiere de consensos básicos en la sociedad, de legitimidad de los elegidos y de control de los electores, de mecanismos que sean capaces de regular los conflictos sociales; y que existan políticos proactivos, capaz de representar y procesar las demandas sociales; a mano de poseer un sistema político articulador de respuestas lo mayormente posibles.

Para Adam Przeworski al analizar el tema de la democracia sostiene que “...las democracias modernas tienden a ser constitucionales, pero los procesos de selección, acceso y participación, competición y accountability son simplemente demasiado múltiples y mutables para ser codificados definitivamente”¹⁹. Esto sucede en el Ecuador, donde la Constitución Política consagra disposiciones que tienen poca viabilidad social y política. Este autor considera también, que la democracia es necesaria “...precisamente porque es muy difícil llegar a acuerdos, por lo tanto la democracia sólo es un sistema para elaborar y tratar conflictos sin llegar a mayores extremos. Es un sistema en el cual existen diferencias, conflictos, ganadores y perdedores”²⁰. En la visión de Przeworski, para que un sistema político sea identificado como democrático basta con que se caracterice por la existencia de competencia abierta a la participación; ese autor considera como factor determinante del sistema político en

¹⁸ Bobbio, Norberto. El futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica de México. 1996. Pp.24.

¹⁹ Przeworski, Adam. Democracia sustentable. Argentina. Editorial Paidós. 1998.

²⁰ Przeworaki, Adam. Democracia y mercado: Reformas Políticas y económicas en la Europa del Este y América latina. Cambridge University Press: Gran Bretaña.

democracia a la existencia de intereses en conflicto; en esta perspectiva el conflicto social es la base de la interacción política. La interacción política se caracteriza por dos elementos centrales: 1) Las negociaciones que determinan resultados se realizan entre los dirigentes (representantes) de las fuerzas políticas más relevantes; 2) Los actores que participan lo hacen de manera estratégica, actúan considerando las acciones de los demás actores.

Para Robert Dahl "...el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos, facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas"²¹ (Dahl: 1989: 13). Dahl emplea el término poliarquía para referirse a la <<democracia>>; definida por el libre desarrollo de los conceptos de participación y oposición, debiéndose reunir al menos las ocho garantías institucionales siguientes: libertad para constituir e integrarse en organizaciones; libertad de expresión; derecho de voto; elegibilidad para cargo público; fuentes alternativas de información; elecciones libres y limpias; derecho de los líderes políticos a competir por el voto; y, que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

La aceptación de esta aproximación hace posible abandonar definitivamente la vieja idea que equiparaba democracia con forma de gobierno o, en otros términos, con sistema político²².

²¹ Dahl, Robert. La Poliarquía. Participación y Oposición. Editorial Tecnos S.A. 1990. Pp.13.

²² Alcántara S. Manuel.- Gobernabilidad, crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica México. FCE. 1995. Pp.133.

CAPÍTULO II

II.- REFERENTES CONCEPTUALES

2.1. Diálogo y Democracia

2.1.1. El diálogo como valor de la democracia

La democracia es, sin lugar a dudas, el régimen político que tiene mayor vocación por el diálogo, ya que permite la comunicación, el conocimiento, la comprensión, la empatía, la solidaridad y los acuerdos entre actores políticos. Es también una forma de articulación dinámica entre la mayoría y las minorías, ya que en el proceso de toma de decisiones todos los actores políticos tienen el derecho de expresar sus puntos de vista para ser tomados en cuenta; de esta manera, el diálogo norma las relaciones entre los actores políticos, y entre éstos y la ciudadanía²³.

En un Estado democrático, sus ciudadanos tienen garantías que se vinculan en forma directa con el diálogo: así, las libertades de conciencia, de expresión, de reunión, de asociación o el derecho de petición²⁴ son un ejemplo de las conquistas que están en la base o que suponen el ejercicio del diálogo. El diálogo es pues, un medio para canalizar racionalmente la pluralidad política y también una forma de producir decisiones políticamente significativas y consensuadas.

En democracia, la tolerancia y el pluralismo son valores y condiciones básicas del y para el diálogo, en el que deben ser reconocidos y admitidos por principio todos los sujetos-actores en igualdad de condiciones y derechos; es decir el diálogo en los sistemas democráticos posibilita el reconocimiento del otro, y de esta manera se desarrolla un intercambio de opiniones recíproco. En este contexto, el diálogo en su más alta expresión puede ser considerado como una virtud cívica de carácter democrático desde una doble perspectiva: por un lado, ya que evita el recurso de la fuerza (coerción y violencia) y, por otro porque posibilita cambiar en forma libre de opinión sin que exista represalias.

²³ Dahl A., Robert.- La democracia y sus críticos. Editorial Paidós.- Cuaderno Estado y Sociedad. México. 1991. Pp. 15-17.

²⁴ De los Derechos Civiles, Art. 23 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

El diálogo institucionaliza el sistema político, esto es, da vida a las reglas del juego democrático, con las que se toman decisiones colectivas, contribuyendo de esta manera al funcionamiento y expansión de la democracia; ya que las decisiones deben adoptarse bajo reglas de mayoría, pero cuidando de no vulnerar los derechos de las minorías.

El diálogo se relaciona inevitablemente con la existencia del otro, de la contraparte. Dicho de otra manera, entre mis ideas y las del otro es necesario establecer una conexión que concilie de manera flexible ambas posiciones; ya que la condición necesaria del diálogo es la existencia de dos puntos de vista divergentes, que sin embargo, pueden relacionarse entre sí para establecer la posibilidad de construir un acuerdo basado en presupuestos comunes.²⁵ De acuerdo con algunos estudiosos, *“la actividad política se sitúa en un espacio público en donde los ciudadanos puede encontrarse, intercambiar opiniones y confrontar sus diferentes puntos de vista, buscando una solución consensual a sus problemas colectivos”*. Desde esta óptica, la política representa el espacio de la presencia común, en donde pueden surgir, articularse y ser analizadas cuestiones de interés público desde diferentes perspectivas.

La democracia fundamenta su existencia en una revalorización de la política, entendida principalmente como un medio para el establecimiento de pactos y acuerdos. Según Hanna Arendt, la política representa la experiencia de compartir un mundo común por parte de una diversidad de sujetos²⁶. El diálogo debe concebirse, como una ampliación de los procesos de legitimación del funcionamiento del sistema político que responden a la dinámica de los distintos actores sociales. De esta manera, en una democracia el diálogo debe aparecer como parte integrante de un sistema de expectativas, de reconocimientos mutuos y de garantías recíprocas entre los actores sociales y políticos.

Analizar la función del diálogo en la democracia permite caracterizar al sistema de reglas y procedimientos, así como de los valores y principios que la constituyen. Se

²⁵ Olamendi, Laura.-Diálogo y Democracia.- No.13 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1998. Pp. 4.

²⁶ Ibidem Pp.7.

hace necesario delimitar el concepto ya que el término democracia hace referencia a distintos fenómenos e instituciones de la vida social y política; lo que ha provocado que esta noción pierda precisión conceptual²⁷. La extensión del concepto de democracia deriva en parte, del hecho de que a partir de la posguerra con el se hacía referencia a distintos tipos de regímenes políticos, a pesar de las profundas diferencias que entre ellos existían. Frente a esta confusión de términos, algunos autores han considerado utilizar el término poliarquía como una posible alternativa a la ambigüedad del concepto democracia²⁸. La definición clásica de democracia considera que el poder es legítimo sólo cuando deriva del pueblo, pero que no resulta tan claro quién es el sujeto políticamente relevante cuando hablamos de pueblo; todos, la mayoría absoluta o la mayoría calificada. La concepción que más se acerca al modo de funcionamiento de las democracias pluralistas es aquella mayoría calificada, en donde la mayoría prevalece sobre las minorías, pero éstas también cuentan; es decir, se reconoce la capacidad de mando de la mayoría, pero al mismo tiempo se tutelan los derechos de las minorías que en una democracia son inalienables y principio fundamental para el establecimiento del diálogo²⁹.

El valor de la equidad en relación con el problema del diálogo representa un principio de significación mayor; representa iguales oportunidades de expresión para los individuos, en las sociedades pluralistas; y es justamente en razón de las diferencias existentes, debe tener vigencia el principio de simetría, es decir, el principio de respeto por la igual dignidad de cada uno de los individuos. En consecuencia el principio de equidad se refiere a la distribución de bienes de la ciudadanía que se concretan en la capacidad de cada individuo de asumir las responsabilidades que implica la convivencia social y política. Los elementos que integran el diálogo en democracia son: el respeto a

²⁷ Sartori, ha distinguido al menos seis niveles analíticos del concepto democracia: 1) como criterio de legitimidad; 2) como dimensión normativa; 3) Como dimensión descriptiva; 4) como tipo y grado de democratización; 5) como una dimensión numérica; y 6) como significados secundarios no políticos. Giovanni Sartori.-Democracia. Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales.- Vol. 4. 1968. Pp.112-120.

²⁸ Dahl, Robert. Poliarquía: Participación y oposición. Editorial Tecnos, S.A. 1989.

²⁹ Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia. Alianza Editorial, S.A.. Madrid 1988.

la mayoría y la protección de las minorías; y, sus modalidades de expresión son a través del consenso y disenso³⁰.

El diálogo en democracia se refiere al necesario equilibrio que debe existir entre la mayoría y las minorías. Esto es relevante si se considera que en la democracia la mayoría representa el consenso del mayor número. El principio de mayoría se fundamenta en el ejercicio del sufragio universal, contraponiéndose a la regla de unanimidad por un lado; y por otro esta regla de mayoría, es la llamada desarrollar funciones específicas en la sociedad; en la cual la voluntad colectiva es el resultado de la suma de las partes que la integran. A través del diálogo se busca formar una identidad colectiva por medio de mutuas concesiones, y mejorar la coexistencia social por medio de la cooperación; lo que favorece al intercambio democrático, permitiendo también el establecimiento de pactos, concesiones, y la solución pacífica de las disputas.

El diálogo en democracia es también un proceso de generación de sentido y construcción de significados comunes entre actores individuales y colectivos. David Bohm define al Diálogo como “una corriente de significado que fluye entre, dentro y a través de los actores implicados, y éste significado compartido es el aglutinante, el cemento que sostiene los vínculos entre las personas y las sociedades”³¹; el diálogo entonces debe ser entendido como el resultado inobjetable de procesos de cooperación y de trabajo compartido. Así mismo, el diálogo democrático debe ser interpretado como un acto o hecho generador de nuevos significados compartidos, sobre la base de una pluralidad de ideas y creencias, entre todos los actores sociales, ya que el diálogo se configura como un espacio de contención y transformación social.

Se debe entender por consenso a la concordancia de voluntades y por ende aun acuerdo de opiniones; en contraposición, el disenso es la divergencia y la falta de acuerdo entre las partes. De esta manera, resulta que así como el diálogo permite construir acuerdos también posibilita los desacuerdos. En nuestras sociedades el liberalismo, entendido

³⁰ Olamendi, Laura.-Diálogo y Democracia.- No.13 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1998. Pp. 9.

³¹ Bohm, David. Sobre el diálogo. Editorial Cairos. Barcelona 1997. Pp.29.

como la teoría de los límites del poder y como fundamento de la democracia, representa la doctrina política vinculada a la formación del consenso como un compromiso razonable entre ciudadanos, que garantiza la libertad y la expresión de los distintos puntos de vista. En esta perspectiva se considera al disenso como uno de los elementos propulsores y consolidadores de la democracia. Diversos teóricos de la democracia han considerado que el disenso y el consenso tienen una función institucional en la medida en que puede ser incorporado en el diseño de la estructura política. El binomio consenso-disenso debe ser entendido también, como conformidad o inconformidad con un determinado sistema normativo o institucional.

La democracia pluralista puede ser caracterizada, como el gobierno de las diferencias en el que la manifestación del desacuerdo favorece las libertades civiles, enaltece los valores de la libre expresión y de la convivencia tolerante y pacífica entre sus miembros, al tiempo que fortalece la legitimidad del régimen³².

Un sistema político democrático se caracteriza por tolerar todos aquellos cambios de sus principios sustanciales que son compatibles con la conservación de las reglas del juego y, por lo tanto, de la gobernabilidad³³. En este sentido, las formas de gobierno democrático han hecho posible la coexistencia entre concepciones diversas de la política, las cuales confrontan sus diferentes puntos de vista mediante el diálogo.

El diálogo, junto con la tolerancia, hace compatibles y operativos una pluralidad de principios (libertad, igualdad, equidad, solidaridad), valores, e identidad social, que permiten la cooperación sin renunciar a las diferencias, generando espacios en los cuales se construyen acuerdos. La tolerancia brinda complementariedad al diálogo, ya que compatibiliza posiciones divergentes y diferentes en forma individual o colectiva; y porque contribuye efectivamente a privilegiar la persuasión y el consenso para la solución de conflictos.

³² Olamendi, Laura.-Diálogo y Democracia.- No.13 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1998. Pp. 12.

³³ Bobbio, Norberto.-¿Puede sobrevivir la democracia?.-En los límites de la democracia. CLACSO. Buenos Aires. 1988. Pp.61.

El establecimiento del diálogo significa la posibilidad de intercambiar posiciones encontradas acerca del desarrollo político de una determinada sociedad. Se ha hecho hincapié que este intercambio debe realizarse entre los distintos sujetos con el objetivo de encontrar soluciones constructivas al conflicto social. En este contexto resulta indispensable para el fortalecimiento de la democracia la búsqueda responsable de acuerdos, con el compromiso de dejar de lado aquello que nos divide para concentrarnos en lo que nos une.

La democracia pluralista solo puede desarrollarse en el contexto de una política predispuesta a la cooperación y de una trama institucional permeada por la convicción de la utilidad del diálogo y la tolerancia³⁴. El diálogo, el consenso, el disenso, la persuasión y la cooperación son consustanciales a la sociedad democrática garantizando de este modo, la libertad y defensa de intereses y valores individuales y colectivos; y para que también los ciudadanos puedan elegir entre diversas opciones políticas y establecer acuerdos racionales, que permiten el desarrollo y desenvolvimiento social con certidumbre y participación.

De esta manera el diálogo se percibe como un espacio que además de procesar demandas, inquietudes y expectativas de los ciudadanos y de reflejar el ánimo de la sociedad en un momento determinado, pone en juego su capacidad de generar respuestas consistentes, a partir de un proceso de creación de valor que permite superar los dilemas planteados desde la necesidad antes que de la posibilidad³⁵.

2.2. Tolerancia y Democracia

2.2.1. La tolerancia como valor de la democracia

La tolerancia es consustancial a la democracia, ya que esta presupone el pluralismo de opiniones, preferencias y proyectos políticos, y además aporta un procedimiento

³⁴ Olamendi, Laura.-Diálogo y Democracia.- No.13 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1998. Pp. 18.

³⁵ Herrera, Juan Carlos.- Diálogo y crisis. Notas para una reflexión. Diálogo Argentino-publicaciones PNUD. www.undp.org.

institucionalizado y pacífico para dirimir esas diferencias en el marco de la igualdad de derechos ciudadanos, es decir; la tolerancia tiene en la democracia su mejor hábitat.

La tolerancia es uno de los preceptos más importantes de carácter ético y político cuya observancia garantiza la convivencia en democracia. El concepto de tolerancia por lo menos tiene dos acepciones: de un lado, la tolerancia como sufrimiento, resistencia y resignación (lo que implica una acción de sobrellevar); la segunda, como aceptación y reconocimiento (que supone una acción permisiva). Etimológicamente el término *tolerantia-ae* puede traducirse literalmente ya sea como resignación y acción de soportar, que es la conceptualización más difusa, ya como aprobación y consentimiento. Así mismo existen otras definiciones que consideran la tolerancia como una disposición de ánimo, que admite comportamientos diversos u opuestos a los nuestros³⁶; esto acontece porque desde sus orígenes en el campo de la religión, la tolerancia se entendió como el reconocimiento del derecho intelectual y práctico de los otros a convivir de acuerdo con un conjunto de valores y creencias religiosas que no eran aceptadas, de ninguna manera como propias. En su acepción contemporánea, la tolerancia ha extendido su campo de acción al respeto y a la consideración de opiniones, prácticas, posiciones; ya no sólo de carácter religioso, sino también político e ideológico.

La tolerancia tiene dos dimensiones: una normativa y otra descriptiva. La primera distinción conceptual de tolerancia es la que se representa, como un valor democrático que entraña el reconocimiento de la pluralidad de puntos de vista; concebir la tolerancia como un valor nos remite al problema de la verdad o más concretamente de la relatividad de la verdad. Por el lado normativo se puede identificar una segunda caracterización de la tolerancia que permite concebirla como respeto; lo que la convierte en un deber moral que permite la afirmación de la libertad subjetiva y externalizada del hombre³⁷.

³⁶ Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española.- Borja, Rodrigo.- Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura de México. 1997.- Bobbio, Norberto; Incola, Matleucci ; y, Gianfranco Pasquino. Siglo XXI Editores. 1983.

³⁷ Cisneros, Isidro.-Tolerancia y Democracia.- No.10 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1994. Pp. 4.

En el Estado democrático-liberal, la tolerancia es sinónimo de afirmación de los derechos de libertad, de conciencia, expresión, políticos, económicos y sociales; esta interpretación normativa de la tolerancia no es requerida sólo porque sea socialmente útil o políticamente eficaz, sino porque la tolerancia en democracia, además de ser necesaria es obligatoria para todos los sujetos -con iguales derechos y obligaciones- como precepto de convivencia social, en la medida que establece un marco normativo para la confrontación civilizada y pacífica del diálogo, del disenso y de opiniones. Se puede afirmar que la tolerancia constituye un importante principio para la formación del Estado Liberal en la medida en que promovió el respeto y la garantía jurídica de los derechos de libertad.

El liberalismo permitió que la tolerancia fuera garantizada jurídicamente por el Estado de derecho promovido por esta concepción política; el estado de derecho significa que existe una estructura formal del sistema jurado que garantiza las libertades fundamentales por medio de la ley. Norberto Bobbio³⁸ establece que el liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones: “La noción común que sirve para representar al primero es el Estado de derecho; la noción común para representar al segundo es el Estado mínimo”.

La dimensión descriptiva de tolerancia se refiere a su rol en la solución de conflictos que surgen de la convivencia democrática. La tolerancia aparece como el reconocimiento de la “diversidad” de los actores y por lo tanto de la “pluralidad” que puede y debe existir en una democracia. Esta dimensión descriptiva del modo de funcionamiento de la tolerancia en los regímenes políticos se encuentra referida al análisis de la potencialidad de la intolerancia, ya que el prejuicio, genera discriminación y exclusión; y, por esta vía, intolerancia³⁹. El prejuicio, en consecuencia, no sólo limita los derechos de libertad, sino que también, puede afectar las reglas de la convivencia social y de la democracia.

³⁸ Bobbio, Norberto.- Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura Económica. México. 1989.

³⁹ Cisneros, Isidro.-Tolerancia y Democracia.- No.10 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1994. Pp 5.

La tolerancia posee otro espacio descriptivo, que está representado por la concepción que la considera como “un mal menor” o un “mal necesario”; concebida así la tolerancia estaría siendo remitida al ámbito de la “razón práctica” y no implicaría de ninguna manera la renuncia a las convicciones de cada quien, sino solo el compromiso de “revisar” y “adecuar” las propias opiniones de acuerdo con las cambiantes circunstancias políticas y sociales⁴⁰.

La tolerancia tiene varios niveles que van desde la actitud de resignación ante el otro, hasta la intención abierta de entender y comprender lo diferente. Walzer ubica precisamente cinco niveles de tolerancia: la primera actitud, ligada a la tolerancia religiosa, que consiste en la aceptación resignada de la diferencia para mantener la paz. Una segunda postura refleja un estado de indiferencia pasiva y relajada ante la diferencia. La tercera es propia de cierto “estoicismo” moral que consiste en reconocer el derecho que tienen los otros a ejercer sus atributos, aunque no sean atractivos para nosotros. La cuarta forma expresa apertura, curiosidad, ganas de aprender, en tanto que la quinta actitud tolerante es de adhesión y admisión entusiasta por la diferencia⁴¹.

Si a la democracia se la concibe como un conjunto de reglas y de procedimientos, en donde el respeto a la diferencia es recíproco, entonces el principal problema consiste en definir los métodos para que dicha forma de gobierno pueda contar con la efectiva existencia de ciudadanos activos. Entre éstos, destacan el método de la persuasión, el principio de la reciprocidad democrática entre adversarios y la tolerancia. Como método la democracia garantiza mediante elecciones el derecho a constituir nuevas mayorías recurriendo a los canales de acceso institucional y de renovación de estructuras de autoridad⁴².

⁴⁰ Ibidem. Pp. 5.

⁴¹ TEJEDA GONZÁLEZ, José Luis. La política de la Tolerancia. Pólit. Cult., México, n. 21, 2004. Disponible en: http://scielo.unam.mx/scielo.php?scrip=sci_arttex&pid=S0188-77422004000100003&Ing=es&nrm=iso. ISSN 0188-7742. Ver en.- Michael Walzer. Tratado sobre la tolerancia. Barcelona. Paidós, 1998. Pp 29-50.

⁴² Cisneros, Isidro.-Tolerancia y Democracia.- No.10 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1994. Pp. 15.

Lo que permite la democracia como estado de vida es el reconocimiento a la diversidad y la convivencia de las diferencias ideológicas, religiosas, políticas y culturales en un marco legal e institucional común. En una democracia se gana y se pierde, así como en la lucha por el poder. Lo mismo puede y debe ocurrir con las otras disputas⁴³.

La tolerancia como presupuesto fundamental para la construcción de una cultura de la democracia no debe interpretarse como la fundación de una sociedad permisiva donde no haya límites a sus libertades porque la tolerancia también tiene sus límites. La sociedad no debe tolerar actos terroristas, la corrupción administrativa y las políticas antidemocráticas, porque ello sería negarse como sociedad que pretende fundar una cultura de la democracia en sus prácticas sociales o políticas. La sociedad debe tolerar todas las manifestaciones culturales que profundicen en el reconocimiento y respeto por el otro, en las prácticas sociales que fomenten el pluralismo, el multiculturalismo y la ética y, debe tolerar todas las manifestaciones culturales y políticas donde la sociedad se reconozca así misma al reconocer a los demás⁴⁴. De igual manera, Sartori apunta a que existen tres criterios para determinar las fronteras o límites de la tolerancia: el primero es que siempre debemos proporcionar razones de aquello que consideramos intolerable; y por consiguiente la tolerancia prohíbe el dogmatismo; el segundo criterio implica el principio “de no hacer mal”, de no dañar; es decir, que no estamos obligados a tolerar comportamientos que nos infligen daño o perjuicio; y, el tercer criterio es el principio de la reciprocidad.

Giovanni Sartori establece que entender la tolerancia, el consenso, disenso y conflicto es también entender el pluralismo democrático; ya que quien tolera tiene creencias y principios propios, los considera verdaderos, y sin embargo, concede que los otros tengan el derecho a cultivar “creencias equivocadas”; tolerar no es, ni puede ser algo ilimitado. “la tolerancia esta siempre en tensión y nunca es total”⁴⁵.

⁴³ Tejeda, José Luis. Op. Cit. Pp.26.

⁴⁴ Acevedo Linares, Antonio.- La tolerancia como presupuesto fundamental para la construcción de una cultura de la democracia en América Latina. Pp. 17. [www. Monografías.com](http://www.Monografías.com).

⁴⁵ Sartori, Giovanni.- La Sociedad Multiétnica, Pluralismo, Multiculturalismo y extranjeros. Editorial TAURUS. 2001. Pp. 42.

Para Fredy Rivera, “En una democracia, la tolerancia es aceptada sobre todo como un deber ético y no sólo porque sea socialmente útil o políticamente eficaz; la tolerancia no es sólo la consecuencia de la garantía de unos derechos civiles o libertades, sino que puede ser considerada como una actitud, un valor, un comportamiento cultural que reconoce en nuestras sociedades, la función de diversas instancias de mediación que existen entre el individuo y el Estado, incluyendo los múltiples mecanismos para la solución del conflicto; reconoce, en síntesis, la existencia de la heterogeneidad y el pluralismo en la conformación de las decisiones colectivas”⁴⁶. Desafortunadamente el carácter excluyente y restringido de nuestra democracia, ha promovido una identificación negativa de las actitudes tolerantes con la indiferencia; constituyéndose la intolerancia como sinónimo de rigor y fuerza.

2.3. Disenso, consenso y Conflicto en democracia

2.3.1. Disenso, consenso y conflicto: como fundamentos de la democracia

Disenso proviene del verbo latino *dissero: examinar, discutir una materia*, que se vuelca en el sustantivo *disensus* que significa *otro sentido*. El sufijo *dis*, que proviene del adverbio griego *div* y que en latín se tradujo por *bis= (dos veces)*, significa oposición, enfrentamiento, contrario, otra cosa. Disenso significa, antes que nada, otro sentido, divergencia, contrario parecer, desacuerdo.

El disenso está caracterizado: a) Negativamente. “*El disenso es negativo porque siempre está referido a un consenso previo*”; b) Vinculado a las minorías: “*Porque una de las características de toda minoría es una actitud de disenso*”.

Disentir no solo es negar un acuerdo sino que es, sobre todo, pretender otro sentido al que actualmente poseen las cosas y las acciones de los hombres y el mundo. Disentir es una actitud libre, personal o colectiva, de afirmar otra cosa a la propuesta. El disenso no

⁴⁶ Sánchez, José.- Conflicto y Democracia en Ecuador.- Ediciones Centro Andino de Acción Popular - CAAP-. Quito. Abril 1995. Pp. 163.

se agota en el afirmar lo que no se quiere sino que logra su plenitud en el pensamiento (teoría) y la actitud (práctica) alternativa⁴⁷.

Consenso proviene del verbo latino *consentire*, de *cum*, con y *sentire*, sentir; compartir el sentimiento o el parecer. Significa: *aprobación, aceptación, acatamiento voluntario, asenso, conformidad*.

Giovanni Sartori, analiza el consenso desde su expresión inglesa: *consensus* y *consent*, el primero como un estado difuso de consenso y un segundo, concreto y puntual *consentir*⁴⁸. Esta distinción ayuda a precisar que el consenso en cuestión no es un activo aprobar y sostener eso o aquello. Por tanto, el consenso puede ser pura y simple aceptación, un confluir generalizado y sólo pasivo. El consenso es un *compartir* que de alguna manera *une*⁴⁹.

Consenso y disenso son términos relativos uno a otro, es decir no existe una dicotomía entre los ellos, sino mas bien un binomio indisoluble y de mutua dependencia para el logro de una finalidad común. El consenso se presenta como un acuerdo entre las partes; y el disenso, no tanto como la negación del acuerdo, sino mas bien como la pretensión de otorgar otro sentido, un sentido diferente, distinto, alternativo, no conformista a lo dado o presente. El binomio consenso-disenso tiene una función institucional en la medida en que puede ser incorporado en el diseño de la estructura política.

El consenso tiene una referencia o connotación esencialmente a una concordancia entre voluntades y por lo tanto, a un acuerdo de opiniones. En contraposición, el disenso se relaciona con la divergencia y la falta de acuerdo entre las partes. A lo largo de la historia han existido diversas corrientes de pensamiento que han postulado la necesidad de que la sociedad funcione sobre la base de un acuerdo total. En varias de estas concepciones la convivencia social se basa en la certeza de cierto conjunto de valores y en la confianza de que el conflicto social puede ser eliminado. En ellas, la relación

⁴⁷ BUELA, Alberto. Teoría del disenso. UPL. Dic. 2004. Vol. 9. No. 27. Pp.77. http://www.serbi.luz.edu.ve/cielo.php?script=sci_arttex&pid=S1315.52162004012000007&Ing=es&nrm=iso.ISSN 1315-5216.

⁴⁸ Permitir algo; condescender en que e haga. Aceptar una oferta o proposición. Obligarse. Otorgar.

⁴⁹ Sartori, Giovanni.- La Sociedad Multiétnica, Pluralismo, Multiculturalismo y extranjeros. Editorial TAURUS. 2001. Pp. 43.

consenso-disenso aparece como una relación entre fisiología y patología: “cada concepción totalizante de la sociedad tiende a considerar al disenso como un error respecto de la verdad sobre la cual todo aparece, o como enemistad en relación con el grupo cohesionado por el consenso de los valores o por lo menos como una disfunción”⁵⁰.

La idea de disenso estuvo desacreditada teóricamente, pues la idea de consenso estuvo avalada y practicada socialmente, como una ideología indiscutible e incuestionable; puesto que quien no permite acuerdos se convierte desde la percepción social como un inadaptado, un trasgresor a lo formalmente constituido o que está por construirse. Pero el disenso debe ser entendido como una expresión de la libertad de participación de los individuos en la vida de las sociedades; ya que la manifestación del desacuerdo favorece las libertades civiles, enaltece los valores de la libre expresión y de la convivencia tolerante y pacífica entre sus miembros, al tiempo que fortalece la legitimidad del régimen democrático.

La función ético-política del disenso que consiste en expresar la opinión de los menos, de los diferentes, ante el discurso homogeneizador del consenso que le otorga un valor agregado moral. Norberto Bobbio en su libro <<Futuro de la Democracia>> da cuenta de las limitaciones del consenso al afirmar: “El disenso es una necesidad de la democracia pues es, el que puede hacer posible las promesas no cumplidas de ésta”⁵¹. Al caracterizar al disenso no sólo como posibilidad sino como una necesidad para la democracia, Bobbio se percató que el disenso no se limita a ser una regla de juego más del orden democrático sino que cumple la función positiva de abrir espacios donde se pueda manifestar un verdadero pluralismo social.

En democracia el conflicto es inherente al funcionamiento del sistema y no hay peor poder democrático menos fuerte, que aquel que no incluye en sí, que no institucionaliza el conflicto y no trata de resolverlo aceptando como tal a la conflictividad, y

⁵⁰ Olamendi, Laura.-Diálogo y Democracia.- No.13 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1998. Pp. 11. Ver en Guisepppe, Sacaría. Léxico Della política. Roma. Edizioni Lavoro.1987. Pp.100.

⁵¹ Bobbio, Norberto. Futuro de la Democracia. México. Bs. As. FCE. Pp.49.

procesándola con procedimientos y recursos constitucionales e institucionales. La supresión del conflicto es el camino al autoritarismo.

En sociedades como la nuestra en la que se convive con desigualdades sociales, económicas y culturales, el conflicto es inevitable; ya que prevalecen los disensos constantes sobre los consensos momentáneos; para César Verduga: “el nuestro no es un país de diálogo con cultura de búsqueda de consensos”; En el Ecuador debe construirse: “una cultura de diálogo político, que conciba a la política como una cultura de diálogo y discrepancia y no como una guerra”⁵².

⁵² Sánchez, José.- Conflicto y Democracia en Ecuador.- Ediciones Centro Andino de Acción Popular - CAAP-. Quito. Abril 1995. Pp. 109. Ver en.- Verduga, C.- El Arte de Diferenciar, en Ninfa León, Diálogos con César Verduga. ILDIS. Esquel. Quito. 1992.

CAPÍTULO III

LA OPOSICIÓN POLÍTICA: TEORÍA, MEDIOS Y FUNCIONES

3.1. El lugar de la oposición en democracia

Este capítulo tiene como objeto situar el rol de la oposición política en la teoría y praxis en democracia; me aproximaré a dar una distinción de los regímenes políticos a partir del trato que los gobernantes dan a la oposición, ya que suponen que una de las propiedades de los regímenes democráticos es la admisibilidad de la oposición política; esto es aceptar el enfrentamiento de los intereses en conflicto, por vías institucionales. De igual manera pienso, que allí donde las democracias se han establecido y consolidado es posible determinar rasgos distintivos por comparación, los mismos que se han materializado en recursos para realizar el control gubernamental, las oportunidades para tener voz y salida; y por ende ser la alternativa para llegar al poder; como también la capacidad y calidad institucional que la democracia es capaz de dotar a la oposición.

3.1.1. Disenso, oposición y democracia

La democracia continúa siendo, entre todas las alternativas o conjunto de pautas existentes, el régimen político que asegura las mejores condiciones para un adecuado ejercicio del poder y de la oposición política⁵³. Entre las opiniones que avalan esta afirmación; Apter⁵⁴ promovió que la competencia entre el partido en el poder y la

⁵³ Przeworski, entiende por democracia un sistema donde se celebran elecciones libres, el gobierno es responsable ante el parlamento o el presidente elegidos, y un mayoría de la población tiene derecho al voto; Pzeworski adicionó a esta visión del concepto de democracia los criterios de competencia periódica regida por un conjunto de normas, así como el de la incertidumbre organizada, esto es, que ninguna fuerza tiene capacidad de controlar el desarrollo de los hechos y modificar posteriormente los resultados.

⁵⁴ Apter, David. 1962: Some reflections on the role of a political opposition in new nations. *Comparative Studies in Society and History*. Cambridge University Press. 154-168.

oposición constituía el alma de la democracia; Dahrendorf⁵⁵ sostuvo que la autoridad de un gobierno que no era contestado eficazmente devendría siempre más autoritario; Przeworski establece: "...que un régimen democrático era posible solo cuando los gobernantes no podían imponer a sus sucesores, o los opositores políticos podían triunfar en los comicios y asumir los cargos"⁵⁶.

Un sector de académicos coincide en señalar que "democracia", "conflicto", "disenso" y "oposición" son conceptos intrínsecos y activamente interrelacionados, ya que las reglas del juego y las interacciones mutuas entre los participantes o actores políticos y sociales, estén sustanciadas en el compromiso de solucionar en forma pacífica los conflictos, intereses o las posiciones en disputa, su encauce dentro del sistema institucional y evitar de este modo brotes de explosión social. "El conflicto entre gobierno y partidos de oposición auxilia el establecimiento de normas y procedimientos democráticos; que la contención del disenso dentro de un sistema de oposición significa o que los mayores conflictos políticos han sido administrados o que no son suficientemente importantes para destruir el orden vigente"⁵⁷.

En ninguna sociedad la armonía o el equilibrio son estados normales ya que todas están continuamente surcadas por conflictos, los cuales no pueden ser completamente solucionados si eliminadas sus causas, tensiones y diferencias (Pasquino, 1990: 199-200); bajo este criterio o lógica, los conflictos en los sistemas democráticos no se enfrentan poniéndoles fin sino reglamentándoles, de modo que las manifestaciones sean lo menos destructivas posibles para los actores del juego. Desde esta visión o perspectiva la democracia consistiría en gobernar mediante la admisión del disenso, tratando de establecer acuerdos con la oposición o integrado a las minorías en la composición del gobierno.

⁵⁵ Dahrendorf, Ralph. 1988: Declinación de la oposición y minorías políticas. *Micro Mega* 2. Milán. Pp. 77-91.

⁵⁶ Przeworski, Adam. Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología* No. 3. México Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Pp- 3-36.

⁵⁷ Lipset, Seymour Martin. 2000. La indispensabilidad de los partidos políticos -The indispensability of political parties-. *Journal of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Pp. 48-55.

Conflicto y disenso son formas consustanciales a las relaciones sociales, esto quiere decir que la oposición existe inclusive en sistemas hegemónicos -aquellos sistemas de gobierno que reprueban la contestación y reprimen la participación-; se puede decir entonces que la oposición puede abrirse paso donde se le castiga y reprime. Dhal⁵⁸ habló de contestación pública para involucrar otras manifestaciones tales como disputa, disensión, impugnación, discusión; debate, rivalidad o competencia. Sin embargo los términos disenso y contestación no constituyen conceptos inclusivos de la oposición política. El disenso es una forma específica de oposición; pues expresa un desacuerdo con relación a algo que implica la existencia de una opinión contraria o divergente sobre una materia. Leonardo Morlino expuso que el disenso representaba la categoría general dentro de la cual se inscribía el concepto de oposición y precisó que la desobediencia civil y las varias formas de protesta eran manifestaciones típicas y mas particulares de disenso; y que tenían las siguientes particularidades: 1) Cualquier forma de desacuerdo; 2) No establemente organizado o institucionalizado; 3) En el cual sus portadores ni aspiraban a sustituir a un gobierno por otro⁵⁹.

El disenso también fue definido como un comportamiento que se expresaba por medios no violentos y que podía desarrollarse hasta conducir a una crisis de legitimidad de los gobernantes, pero nunca del sistema ni de la comunidad política.; es decir el disenso es una forma de resistencia al gobierno, con menor grado de institucionalización. El disenso podría explicar la naturaleza y objetivos de la oposición política, pero no lo hace en torno a sus medios o funciones ni resulta suficiente para explicar su desempeño en las arenas públicas y parlamentarias

Las acciones del disenso y oposición en los regímenes políticos se podría ejemplificar de la siguiente manera: a) En los autoritarismos el incremento de disenso y actividad opositora constituye una señal de mal funcionamiento del régimen; b) En las democracias la presencia del disenso y de oposición política supone un signo que testimonia la salud del régimen, siempre que se encauce a través de los canales formales

⁵⁸ Dhal, Robert. Poliarquía: Participación y Oposición. Yale University Press. Editorial Tecnos S.A. Madrid. Pp. 6-7.

⁵⁹ Morlino, Leonardo. Disenso. En Norberto Bobbio, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política. 1976. Torino. Pp. 335-338.

para contener su conflictividad. La distinción normativa entre disenso y oposición se puede verificar, ya que en los autoritarismos éstos se encuentran prohibidos por el sistema legal, contrario a lo que sucede en las democracias donde su ejercicio es lícito y tutelado. En los sistemas autoritarios la oposición política se orienta sustancialmente hacia el régimen, mientras que en los democráticos -consolidados-, no obstante que sus normas y valores permiten los desacuerdos políticos públicos contra el régimen y el sistema político, se encauzan regular y mayoritariamente hacia el gobierno y sobre sus políticas públicas.

La oposición política está caracterizada por ser una organización estable e institucionalizada, es una estructura política que hace del consenso y el disenso una estrategia selectiva. La oposición parlamentaria es la forma más avanzada e institucionalizada del conflicto político; pues constituye una de las estructuras esenciales de todo régimen; la actividad de la oposición puede alcanzar su mayor nivel de participación, de expresión e institucionalización política. La oposición política sustancia su actividad de la limitación del poder político, de la contestación de las autoridades de un ejercicio excesivo y arbitrario, informando o cuestionando sobre decisiones dañosas o excluyentes, formulando soluciones o debatiendo o reformando la política gubernamental. De modo también que pueda construir compromisos, impugnar la acción de sus contrincantes políticos o promoverse como alternativa a los que gobiernan; es decir en las democracias representativas la oposición política es una institución imprescindible. La importancia de nuestro objeto de estudio se comprende mejor si advertimos que puede haber oposición sin democracia, pero bajo ninguna circunstancia democracia sin oposición.

Dhal propone como garantías institucionales mínimas para que funcione la democracia:

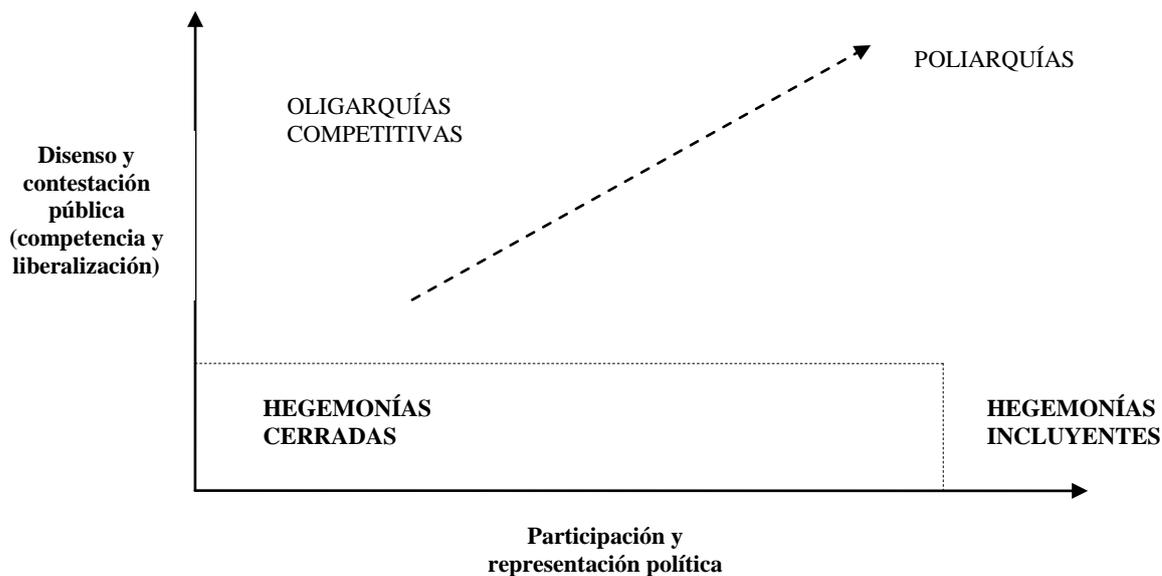
- 1) Libertad de formar organizaciones y de reunión;
- 2) Libertad de expresión;
- 3) Derecho al voto;
- 4) Derecho de los líderes políticos a competir por apoyos;
- 5) Fuentes alternativas de información;
- 6) Derecho de elegibilidad para los cargos públicos;
- 7) Elecciones libres y limpias;
- 8) Instituciones que garanticen que las políticas del gobierno dependen de los votos o de las preferencias ciudadanas.

Algunos autores se dieron la tarea de integrar o privilegiar otras condiciones de dicho ordenamiento básico;

así se incorporaron el voto secreto, la rendición de cuentas del poder ejecutivo entre otras.

La existencia garantizada de una oposición no resulta suficiente para afirmar que un sistema puede ser definido como democrático; por esta razón es necesario entender que debido a su complejidad teórica y empírica, la democracia sólo puede ser explicada si puntualmente se manifiestan condiciones políticas e institucionales, una de las cuales es la oposición. Para entender ello es preciso retomar a Dhal a fin de establecer que la convergencia de sus ocho prácticas institucionalizadas genera a su vez otras instituciones que dotan al régimen de mecanismos para garantizar tales desarrollos. Este es el caso de las elecciones libres, imparciales y frecuentes que promueven la participación de los partidos políticos, el establecimiento de organismos y autoridades electorales, y la formalización de un marco legal que regule la actividad de los participantes en el proceso. Este hecho favorece la constitución de otras estructuras de autoridad, como las legislaturas, alcaldías y gobierno nacional. En este sentido la oposición política no podría operar ni mucho menos ser reconocida si no han sido aceptadas y hecho efectivas la libertad de expresión, el derecho a formar organizaciones y participar políticamente sin temor a censura, las elecciones correctas, así como el acceso a información plural, un escenario que de concretarse derivaría en otros productos institucionales donde la oposición política habrá de tener ciertamente un lugar.

Gráfico 1.- Dos dimensiones de la democratización según Dhal (1971: 6-7).



La oposición como fenómeno político-social fue propuesto por Dhal en su esquema de análisis para aproximar el grado de democracia y las vías de democratización de los regímenes políticos, para lo cual integró un mínimo de dos dimensiones. La primera tiene que ver con la amplitud o la intensidad que se facilita a los opositores a la participación pública y la competencia política, mientras que la segunda está vinculada con la inclusión de los oponentes dentro del sistema, es decir la proporción de ciudadanos que puede competir, participar activamente por la representación política y criticar desde las instituciones a quienes gobiernan. Dhal propuso el ejemplo de que un sistema que permitía la contestación pública y la participación -competición, sufragio universal y representación política-, generaba un parlamento mucho más representativo que allí donde se les restringía, mientras que en un sentido estadístico, los legisladores eran en general más representativos, tanto individual como políticamente, que en ningún otro sistema. Sin considerar los dos extremos de la escala elaborada por Dhal (democracias de poliarquía, donde contestación y participación se garantizan, o hegemonías cerradas, donde ninguna de aquellas es tolerada).

Los regímenes políticos formulados por Dhal (poliarquías, hegemonías cerradas, oligarquías competitivas y hegemonías inclusivas) sean más bien tipos ideales, entendiendo que muchos países sitúan sus sistemas en el amplio espacio comprendido entre ambas dimensiones. Sin embargo, creo que no existe un sistema que tolere un

reducido disenso público -primera dimensión-; y favorezca al mismo tiempo una alta participación y representación política -segunda dimensión- de la oposición. Se supondría entonces que si se restringe la competitividad, la actividad opositora y la contestación pública, se restringe también la oportunidad real de que esos opositores se opongan al gobierno dentro del propio sistema.

El diseño de Robert Dhal resulta acertado en su aplicación empírica si en la primera dimensión se mantiene en sus máximos o medianos niveles, con la segunda dimensión en mínimos; hace posible advertir un sistema que permite un alto disenso público y de oposición abierta contra los gobernantes, pero impide la participación de adversarios en las estructuras de autoridad o en las instituciones políticas del régimen.

Para el primer caso se puede decir que en la medida que el disenso está condicionado, la representación política resulta proporcional, lo que no se ajusta para el caso segundo, donde el disenso puede ser alto pero no así la representación política. El problema de este esquema es que únicamente es aplicable para algunos aspectos de la participación política. El criterio de participación de Dhal no es sólo cuantitativo -cuantos acuden a las urnas-, sino cualitativo y de intensidad -cuales son las oportunidades que tienen los oponentes para participar en el control y la contestación sobre la conducta de sus gobernantes⁶⁰.

Przeworski⁶¹ construyó una crítica a la propuesta participacionista de Dhal, reduciendo las dos dimensiones a lo que denominó el análisis de un rasgo esencial: “su carácter de competencia abierta a la participación”. Przeworski introdujo como un rango distintivo el de la participación, aduciendo que para fines analíticos la competencia debía ser considerada en forma suficientemente amplia para explicar la dinámica de la democracia. Dhal incorporó en una misma dimensión a la competencia y el disenso (primera dimensión), mientras que la participación fue ubicada en la segunda

⁶⁰ Dhal, Robert. *Poliarquía: Participación y Oposición*. Yale University Press. Editorial Tecnos S.A. Madrid. –“Considera que un régimen político es más representativo cuanto mayor es el número de ciudadanos habilitados para votar”. En este sentido, el derecho a participar emerge como uno de los ejes relevantes de la definición de poliarquía. La participación efectiva es uno de los atributos principales de la calidad de la democracia

⁶¹ Przeworski, Adam. *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

dimensión. Con base en ello definió a la participación como la cantidad de ciudadanos con derecho no sólo a participar en elecciones, sino a competir en ellas por cargos públicos y de representación política. De allí que Przeworski, al defender que la competencia ocurre cuando existe una oposición que tiene oportunidad de ganar los cargos como consecuencia de las elecciones, prescindiera del criterio de participación; es decir que a fin de distinguir un régimen político era necesario detectar si los intereses en conflicto terminarían por favorecer la representación de actores políticos de oposición.

A los efectos del debate iniciado por Dhal, importa destacar que la competición no produce ineludiblemente democracia; “es la democracia con su serie de derechos básicos y de procedimientos respetados, una condición necesaria para que la competencia política y electoral tome lugar, mas bien que en el sentido inverso”⁶². El establecimiento de una estructura normativa y legal que rige la competencia electoral no se alcanza por el propio aspecto y resultado competitivo, sino más bien se logran resultados mediante la cooperación y negociación entre los actores políticos.

Un rasgo definitorio de las políticas y los sistemas de democracia son la presencia de competición política y la oposición -entendiéndose que a esta se le ha permitido competir por los cargos públicos y además que conoce las reglas del juego y las acepta y respeta-; en mi opinión no se trata de dar un criterio cuantitativo a los opositores sino mas bien que los que aspiren al poder frente a los que aún permanecen y buscan tenerlo puedan distinguirse por: a) Por defender un interés alternativo; b) A través de la pluralidad de miembros; c) Reglas explícitas aceptadas por todos. Las dos dimensiones presentadas por Dhal representan valiosas herramientas para el debate, el análisis del disenso, la participación, la aproximación a la poliarquía y el impacto que genera en éstas el número y variedad de preferencias e intereses que se ven representados en la actividad política.

⁶² Bartolini, Stefano. Collusion, competition and democracy. *Journal of Theoretical Politics*. 1999. Bristol. Pp. 435-470.

En los sistemas democráticos el sentido de oposición política involucra esencialmente al campo de las garantías que poseen los sujetos políticos, para poder discrepar y divulgar sus planteamientos, como además el de expresar libremente sus preferencias políticas, organizarse como alternativa al partido o coalición que detenta el poder, participar o competir en elecciones y gozar de oportunidades efectivas para ocupar cargos públicos y de representación⁶³. Empero, la oposición política en democracia llega también a suponer, en cuanto los derechos y libertades irradian a amplios sectores de la población, que cualquier ciudadano puede disentir, criticar y hacer pública su inclinación -sociales, culturales, étnicas, religiosas, políticas-, también a organizarse y gestionar sus peticiones ante el gobierno, ha recibir respuesta sobre sus demandas y de no corresponder a sus intereses, interpelar o demandar ante otros órganos públicos o sociales resolución, sentencia o fallo sobre sus pretensiones adoptado por una Autoridad Pública competente.

La oposición política se deriva de dos dimensiones “liberalización e inclusividad”, requiriendo tanto que la posibilidad de disentir y rivalizar públicamente con sus adversarios, como la de que dicha capacidad de contestación puede ser incluida y dotada de oportunidades reales de participar y obtener representación en el parlamento y otros ámbitos de gobierno. De tal manera, un sistema que no puede aceptar estas dos formas de oposición: pública y política no se le puede considerar como democracia⁶⁴.

3.1.2. Democracia, oposición e incentivo institucional

La actividad -acción o forma- de la oposición ha sido analizada desde varias perspectivas teóricas. La Historia, el Derecho Político, así como la Sociología y Ciencia Política, soportan el grueso de la producción científica en el tratamiento de éste

⁶³ El concepto de preferencias políticas en contextos democráticos fue formulado por Dhal, en una de sus obras sobre teoría democrática, definiéndolas como la libertad de los ciudadanos de elegir entre diversas alternativas bajo algunas concepciones de la poliarquía. Ver en.- Dhal, Robert. Un prefacio a la teoría Democrática. México. Gernica. 1987.

⁶⁴ La defensa de la actividad opositora en los sistemas democráticos se inscribe en que la libertad de toda forma de disenso institucionalizado o no, se encuentre definida, reconocida, protegida y garantizada, y siempre que el disenso -antisistema, ilegal, inconstitucional, acrítico, desleal, doloso- no se haga efectivo a través de la violencia sino que se encauce a través de mecanismos previstos por el marco jurídico e institucional.

fenómeno, y ha sido el siglo XX el periodo de mayor riqueza y especialización. Con independencia de los enfoques disciplinarios aportados desde la psicología, la filosofía política y la antropología social, el interés de los científicos sociales sobre el estudio de la oposición ha estado orientado hacia cinco rutas de análisis: 1.- Los movimientos de protesta o de reivindicación social; 2.- La actividad específica de la oposición democrática en los sistemas autoritarios; 3.- La contribución de las fuerzas opositoras a los procesos de cambio político (con referencia a los de transición a la democracia); 4.- La naturaleza, dinámica y significado de las oposiciones políticas para el funcionamiento de la democracia; 5.- El perfeccionamiento de un estatuto jurídico para el desempeño de la oposición. La Ciencia Política ha asistido al estudio de éstas corrientes de investigación, aunque las dos primeras y la última continúan siendo, un terreno denominado por la sociología, la historia y el derecho constitucional.

En primer lugar estimo necesario definir que es “oposición política”; y para ello es preciso contextualizar éstos dos términos desde lo político, que estoy seguro, dará objetividad a este trabajo: 1) La Enciclopedia de la Política elaborada por Rodrigo Borja la define: “...denominase así, en la vida política, a la acción y efecto de oponerse a un gobierno, es decir, de impugnar la conducta por razones de conveniencia, oportunidad, honestidad o juridicidad; y llámense fuerzas de oposición, o simplemente la oposición, a las que asumen esta actitud”⁶⁵. 2) En el Léxico de la Política, compilado por Laura Olamendi y Otros, define oposición política como: “...la contraposición de criterios y acciones a la política dominante. Implica resistencia a ideas o esfuerzos de personas, grupos e instituciones. Se trata de una interacción en la que se pretende alcanzar determinados objetivos, en tal forma que cuanto mayor séale éxito de unos menos será el de sus contrarios. Por una parte implica competencia y conflicto, y por otra, la construcción de alternativas a la política oficial. La oposición conlleva contradicciones, antagonismos, rivalidades, contiendas, protestas, resistencias y rebeliones. La oposición da expresión a un movimiento en contraposición a los detentadores del poder. Puede darse una oposición dentro del sistema o fuera de él (contra el sistema). Para que se exprese una oposición se requiere la construcción de una identidad y la adopción de una

⁶⁵ Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la política: H-Z. Fondo de Cultura Económica de México. 1997. Tercera Edición. Pp. 1027.

forma organizativa”⁶⁶. 3) El Diccionario de Política de Norberto Bobbio y Otros define a la oposición como: “...la unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de los cuales los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legalistas o ilegales y violentos. De todo esto es posible extraer un ulterior significado más específico de oposición política que es la parlamentaria y a la cual en la actualidad se hace referencia generalmente ya que en los regímenes liberal-democráticos se habla simplemente de oposición. En un régimen con gobierno parlamentario el papel y la función de oposición son reconocidos y tutelados por la Constitución y por las leyes que sancionan los modos, los tiempos y las formas en las cuales el derecho a la oposición puede ejercerse. Sin embargo, la oposición parlamentaria no agota la tipología de la oposición aún si éste es el modelo más difundido y más importante”⁶⁷.

Pese a la existencia de un consenso generalizado entre los analistas políticos en torno a la centralidad del papel de la oposición para el funcionamiento efectivo y la calidad de los sistemas democráticos, llama la atención el desconocimiento y la falta de consolidación en la literatura científica de los estudios sobre la naturaleza, condicionantes y consecuencias de la actuación de la misma⁶⁸. El primer estudio de envergadura sobre la oposición en regímenes democráticos, aún cuando fue considerado por su compilador Dhal como preliminar, aparece en 1966 y ni siquiera los estudios de los “partidos de gobierno”⁶⁹ dan espacios más que tangencialmente a la temática de los partidos de oposición, dejando inexplorado un aspecto sustancial del poder político. En la década de 1950 existían estudios sobre oposición, no se llegó a su sistematización

⁶⁶ Olamendi, Laura y otros. *Léxico de la Política*. Fondo de Cultura Económica de México. FLACSO-MÉXICO. 2000. Pp. 489.

⁶⁷ Bobbio, Norberto; Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de la Política: L-Z*. Siglo XXI Editores. 1983. Pp. 1080.

⁶⁸ Ver Massari (1990/1997), Ionescu y Madariaga (1968) y Kirchheimer (1957).- Citado por García Diez Fátima y Elena Martínez Barahona.- *La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿Capacidad de influencia o influencia efectiva?*. pp 1-2. http://www.iigov.org/revista/?p=12_13.

⁶⁹ Castles y Wildenmann, 1986; Katz, 1987.- Citado por García Diez Fátima y Elena Martínez Barahona.- *La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿Capacidad de influencia o influencia efectiva?*. Pp 332. http://www.iigov.org/revista/?p=12_13.

debido quizás a lavaste fenomenología histórico-político-institucional; ni siquiera la parlamentarización de la oposición política tras la estabilidad de las democracias occidentales incentivó el interés académico centrado en los fenómenos de oposición extraparlamentaria personificados en los movimientos sociales de contestación. El rol y las funciones de la oposición no son solamente un problema subjetivo de las fuerzas políticas que revisten tal condición sino que constituyen también un problema del sistema. Existen varias vías y enfoques a partir de los cuales abordar el estudio de la oposición; la complejidad de éste fenómeno se ha puesto de manifiesto en las múltiples tipologías y clasificaciones que se han establecido en el campo de la ciencia política, algunos ejemplos de ellas han sido resumidas en el cuadro No. 1, si bien los límites de demarcación entre ellas son difíciles de establecer⁷⁰.

Cuadro No. 1.- Tipologías y clasificaciones en los principales estudios de oposición.

Duverger (1951)	<ul style="list-style-type: none"> a) Partidos-oposición fuertemente ideológica como alternativa al “sistema” (Francia e Italia) b) Partidos-oposición que no cuestionaban el sistema (Inglaterra, Alemania, Nórdicos)
(1961)	<ul style="list-style-type: none"> a) Oposición como lucha sin principios (USA) b) Oposición sobre principios fundamentales (“structural opposition”) c) Oposición sobre principios secundarios (Inglaterra y Europa del Norte)
Sartori (1966/76)	<ul style="list-style-type: none"> a) Oposición responsable y constitucional b) Oposición constitucional pero no responsable c) Oposición ni responsable ni constitucional
Dahl (1966)	<p>Bajo la expresión “modos” propone una diferenciación de las oposiciones respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cohesión o concentración de opositores: depende del sistema, cohesión, disciplina b) Nivel de competitividad de la oposición: depende concentración oposición c) Puntos clave de desarrollo de la competitividad entre oposición y mayoría d) Carácter distintivo e identificable de la oposición: deriva de lo anterior e) Sede de desarrollo: parlamentaria o extraparlamentaria f) Objetivos y estrategias de la oposición según los medios y fines

⁷⁰ García Diez Fátima y Elena Martínez Barahona.- La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿Capacidad de influencia o influencia efectiva?. Pp- 332-333. http://www..iigov.org/revista/?p=12_13.

Eva Kolinsky (1987)	Focaliza los cambios operados en la oposición en Europa después de Dahl
Peter Pulzer (1987)	Desarrollos de la oposición en relación a cuatro temas principales: <ul style="list-style-type: none"> - Los cambios en el contexto institucional - Los cambios en los modelos de <i>opinion cleavage</i> - Los cambios en los modelos de competición partidista - Los cambios en el modo en el cual la opinión es organizada y canalizada
Von Beyme (1987)	Desarrollo de la oposición en relación en cuatro argumentos: <ol style="list-style-type: none"> a) El ensanchamiento del espectro de las oposiciones b) El rol garantizado institucionalmente de las oposiciones c) La ideología y el programa de “implementación” de las oposiciones en las asambleas legislativas d) La mejorada oportunidad para las oposiciones de acceder al poder y la mayor capacidad coalicional
Lijphart (1984/2000)	Según el tipo de democracia a la que pertenezca la oposición: <ol style="list-style-type: none"> a) Democracias mayoritarias b) Democracias consensuales

Después del estudio de Robert Dahl, no han existido esfuerzos similares de generalización y sistematización de los modelos de oposición; el cuadro No.1 pone de manifiesto las diversas posibilidades de clasificación y elaboración de tipologías que ofrece el estudio de la oposición según se adopte como punto de partida la configuración institucional del sistema político en que se inserta el rol, las tareas y el comportamiento que ejerza la propia oposición⁷¹.

Dhal (1970: 312) concluyó que en términos comparativos no había un modelo particular o patrón estándar de oposición política, debido a la permanencia de una variedad de regímenes democráticos con características diferentes. Robert Dhal a fin de poder relacionar y sistematizar su investigación empírica sobre las oposiciones, tomó como criterios distintivos: 1.- Cohesión o concentración organizativa de los oponentes; 2.- Su competitividad; 3.-El lugar de encuentro entre oposición y gobierno; 4.- Rasgo distintivo de la oposición; 5.- Sus objetivos; 6.- Sus estrategias.

⁷¹ García Diez Fátima y Elena Martínez Barahona.- La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿Capacidad de influencia o influencia efectiva?. Pp- 334. http://www..iigov.org/revista/?p=12_13.

Arend Lijphart ha identificado dos tipos de democracia: las mayoritarias y las consensuales; en las primeras basadas en el modelo llamado de Westminster por el nombre de la sede del Parlamento inglés, el primero de un régimen democrático, existen mecanismos y estructuras institucionales, que al menos en teoría, abren espacios a la oposición y le permiten utilizarlos; en cambio en las segundas se produce el impulso a la coparticipación, en la inserción o asimilación de la oposición por miedo a una confrontación-enfrentamiento entre aquellas y el gobierno.

Las democracias mayoritarias se caracterizan por los siguientes elementos: 1.- Concentración del poder ejecutivo (gobiernos monopartidistas, de mayoría); 2.- Fusión de los poderes y predominio del ejecutivo; 3.- Bicameralismo asimétrico; 4.- Sistema bipartidista; 5.- Unidimensionalidad del conflicto político, que está constituido por desacuerdos en las políticas económicas; 6.- Sistemas electorales mayoritarios; 7.- Sistema de gobierno unitario y centralizado; 8.- Constitución no escrita y soberanía parlamentaria; 9.- Carácter exclusivamente representativo de la democracia. Las democracias denominadas consensuales se caracterizan por éstos elementos: 1.- Participación en el poder ejecutivo y formación de grandes coaliciones; separación formal e informal de poderes; 2.- Bicameralismo equilibrado con representación de las minorías; 3.- Sistema multipartidista; ejes de conflicto multidimensionales (existencia de conflictos socio-económicos, pero también étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos y regionales); 4.- Sistemas electorales proporcionales; 5.- Formas de federalismo y de descentralización territorial; 6.- Constituciones escritas con poder de veto para las minorías⁷².

En las democracias mayoritarias la oposición tiene un cometido más difícil, un menor espacio de acción; en las democracias consensuales, la oposición tiene un cometido más bien fácil, una mayor espacio de acción político, pero dejando pocos incentivos para calificarse como alternativa.

⁷² Pasquino, Gianfranco.- La Oposición.-Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1998. Pp. 51-52.

En América Latina las formas o modalidades que exhibe la oposición son variadas, dependiendo de diversos factores: a) Tipo de régimen; y, b) Estructura y conflicto social (Ver cuadro Oposiciones en Regímenes Democráticos). En los sistemas presidenciales la oposición tiene un rol más disminuido pues influye limitadamente en la gestión del Ejecutivo, cuyo período no depende de las fluctuaciones de mayoría en el parlamento. En los sistemas presidenciales más estables y en gran parte con bipartidismos, la oposición se orienta a los “issues”, su conducta varía entre la cooperación y el conflicto. También es específico de las oposiciones presidencialistas la variedad de conductas en el transcurso del período presidencial; ya que la oposición actúa “electoralmente”, lo que es distinto de los sistemas parlamentarios en los que el cambio de gobierno se juega, en gran parte, en el campo de las coaliciones en el parlamento, y más no frente al electorado.

En los sistemas presidenciales latinoamericanos la oposición adopta a menudo una función obstruccionista, que va más allá de la oposición competitiva en la tipología de Dahl, se puede graficar en la frase “no dejar gobernar” en la creencia de asegurar así el triunfo en las próximas elecciones. Este curso de acción de ha sido un factor clave en la ruptura democrática, pues la carencia de cooperación con el gobierno elimina la credibilidad y la legitimidad del sistema. En los sistemas parlamentarios la oposición juega un papel clave ya que está siempre presente la posibilidad de que se convierta en gobierno, especialmente en aquellos sistemas pluripartidistas en los que se gobierna con y por coaliciones.

La oposición política encarna las disconformidades sociales; por lo tanto mientras mayores y más variadas sean ellas, más compleja e inestable es la oposición; pero cuando la estructura social es muy heterogénea y el conflicto deviene agudo y multicausal, los partidos políticos “pierden piso, legitimidad y credibilidad” - independientemente de su estructura, organización y cohesión- para procesar las demandas de la sociedad civil, pues existe una separación entre el plano político-parlamentario y el plano social. Por una parte los partidos pierden contacto real con las demandas y realidad sociales o teniéndolo, no son capaces de asumirlas; y por otra, la sociedad estructura formas organizacionales propias que presionan por vías extra o

antiparlamentarias por y para la satisfacción de sus demandas. Gianfranco Pasquino dice que: “La oposición política debe ser dura o flexible; constructiva o intransigente; crítica o conciliadora; pro-positiva, es decir con la mirada puesta a largo plazo, o reactiva, esto es, luchadora de batallas cotidianas. En ninguna democracia occidental los gobiernos le dicen a la oposición cómo debe ser y que, en ninguna de ellas, las oposiciones renuncian de entrada a ser duras e intransigentes críticas y destructivas, pro-positivas y alternativas; y lo son en la medida en que logran conciliar las distintas necesidades que representan. Las oposiciones han de contender con el gobierno en materia de reglas y en materia política; serán intransigentes cuando el gobierno se proponga establecer reglas que destruyan la posibilidad misma de la alternancia. En cuanto a las políticas, las oposiciones serán críticas de los contenidos que propone el gobierno y pro-positivas de contenidos distintos, pero también conciliadoras cuando existan espacios de intervención, mediación, colaboración y mejoras recíprocas; en definitiva, la buena oposición es la que sabe usar la astucia político-parlamentaria y su fuerza político-social”⁷³

La “oposición política”⁷⁴ es un elemento básico de la democracia, refleja el pluralismo, la tolerancia y la libertad de expresión que la caracterizan, plasma la contradicción propia de la política y enfrenta modelos de sociedad distintos ante los ciudadanos. La oposición gira en torno de las decisiones gubernamentales y su ejercicio se basa en convicciones que la diferencian del partido o movimiento político en el poder. Su propósito es presentar a la sociedad críticas y propuestas con el fin de convertirse en alternativa de gobierno; de esa manera es un medio necesario para canalizar pacíficamente los conflictos⁷⁵. “Se entiende que ella actúa en un marco de respeto y de aceptación de reglas consensuales del juego político, que excluye de plano la lucha

⁷³ Pasquino, Gianfranco.- La Oposición.-Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1998. Pp. 32.

⁷⁴ Básicamente la oposición es un tipo de conducta o de comportamiento político, cuya formalización en las instituciones y en los sistemas políticos ha tenido lugar junto al desarrollo del parlamentarismo y de los sistemas de partidos. Oposición es la expresión de controversia que tiene lugar en el proceso de formación de la voluntad política y de la adopción de decisiones y se entiende que ella actúa en un marco de respeto y de aceptación de reglas consensuales del juego político. La oposición también está vinculada al ejercicio de las libertades y derechos como la libre expresión, asociación, reunión y de sufragio. Ver.- Baeza, Mario.-Oposición Política. Biblioteca Católica Digital. http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm.

⁷⁵ Democracia, oposición y sistemas de partidos. La democracia de la oposición, Segunda Parte. Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano. Pp.139.

armada⁷⁶. La oposición política es una conducta que asume una organización política en cabeza de sus representantes en el Parlamento -o Congreso-, o en las corporaciones públicas, y presupone que los partidos que la realizan poseen programas de gobierno diferentes y contrapuestos.

La oposición política es una “actitud de crítica a la actuación del gobierno, que ejercen los grupos, los movimientos, los partidos, o los individuos que se hallan fuera del poder gubernamental”⁷⁷. La oposición esta unida al cambio de gobierno, es también una expresión del derecho fundamental de la participación política; es una forma de hacer parte del ejercicio y control del poder que tienen los ciudadanos organizados en partidos y movimientos políticos. El foro primario de la oposición política radica en los parlamentos -nacionales, regionales o locales- los efectos del control político que ejercen las fuerzas de oposición suelen trascender esos escenarios y motivar movilización social.

La oposición al encontrarse en un estado de transición hacia el gobierno, implica la labor de seguimiento de políticas y elaboración de propuestas alternativas. En este marco general, los partidos se organizan una vez derrotados para cumplir una labor de observación de la gestión gubernamental y poder presentar sus puntos de vista a los ciudadanos. Es preciso que en esta tarea se conformen gabinetes alternativos que tienen como propósitos el de vigilar, fiscalizar y proponer. En esta perspectiva se vincula la responsabilidad política del gobierno y constituye una especie de sistema de rendición de cuentas, que admite efectuar en cada elección un balance de realizaciones del partido gobernante y del ejercicio de la oposición. La existencia de un esquema de gobierno – oposición; compromete a los partidos políticos que compiten por el ejercicio del poder; y a quienes están en el gobierno a cumplir sus roles y funciones con la mayor transparencia y eficacia posible para seguir gozando de la confianza de los electores, quienes no la tienen, procuran destacar sus fallas, señalar responsabilidades y por medio de propuestas convencer a los ciudadanos que son una alternativa al gobierno en el

⁷⁶ Diccionario Electoral. Tomo II. Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. San José de Costa Rica. 2000. Pp. 939.

⁷⁷ Diccionario de Ciencia Política. Tomo II. Andrés Serra Rojas. Facultad de Derecho de la UNAM. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1999. Pp. 802.

poder. Esta dinámica permite la competencia política permanente, no sólo durante los procesos electorales, sino más bien en forma sostenida, volviéndose en los canales más idóneos entre la sociedad civil y el Estado. Esta conexión de estructura gobierno y oposición implica el mejoramiento de la representación política pues articulan sus intereses a los del gobierno y viceversa, y a la vez se vuelven en los canales de comunicación efectiva entre la población y el gobierno.

La oposición sirve entonces: 1) Para que los cambios políticos se efectúen respetando el marco institucional y la legitimidad; 2) Para legitimar la actitud y la acción de la oposición. “En un sistema con partidos políticos organizados, altos niveles de disciplina interna y cohesionados alrededor de programas de acción política, la decisión sobre sí se es gobierno u oposición depende en mucho de la voluntad ciudadana expresada en las elecciones y no simplemente de negociaciones y combinaciones parlamentarias”⁷⁸. Por otro lado, la oposición política es el mejor remedio -antídoto- para la corrupción y el mejor incentivo -estímulo- para que los parlamentos (nacionales, regionales y municipales) cumplan adecuadamente su función de control político. “Su práctica implica publicidad de los actos de la administración pública, transparencia en la ejecución de los programas gubernamentales, compromiso ante los ciudadanos, eficacia y eficiencia en el ejecutivo, todo lo cual redundando en un buen gobierno. La ausencia de oposición reduce los alcances de la competencia política, fortalece el statu quo e impide cambios en la sociedad, a la vez, que favorece la captura del estado por parte de intereses económicos y delincuenciales que influyen en los procesos de decisión. Una efectiva fiscalización de gobierno exige a éste la mayor pulcritudes el manejo de la cosa pública al verse expuesto al escrutinio y limitada su Autoridad”⁷⁹.

⁷⁸ Guarín, C. Rafael.-Democracia incompleta.- Introducción a la Oposición Política en Colombia Democracia, oposición y sistemas de partidos. La democracia de la oposición, Segunda Parte. Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano. Pp.140.

⁷⁹ Guarín, C. Rafael.-Democracia incompleta.- Introducción a la Oposición Política en Colombia.- Democracia, oposición y sistemas de partidos. La democracia de la oposición, Segunda Parte. Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano. Pp.141.

La oposición no conlleva a la ingobernabilidad, todo lo contrario, promueve la conformación de bloques en los parlamentos -nacionales, regionales o locales- a favor y en contra del régimen; del mismo modo la oposición favorece el equilibrio de poderes y la vigencia del Estado social de derecho; y también posee un efecto pedagógico en la ciudadanía; ya que enseña a tramitar pacíficamente sus diferencias, contribuye a la formación de opinión pública respecto de los problemas colectivos. La conformación de mayorías o minorías en los parlamentos, ya sean éstos nacionales, regionales o locales, no impide la eficacia del control político por parte de la oposición, pues ante todo apela a la opinión pública donde la información y los medios de comunicación juegan un papel fundamental.

Creo que es de pertinencia precisar: 1.- Que el sistema democrático es el espacio para el desarrollo de la oposición; pero las oposiciones, no funcionan del mismo modo en todos los regímenes; y, 2.- En las democracias consensuales la oposición política contribuye al funcionamiento adecuado del régimen democrático. Dhal mencionó que las poliarquías contribuyen a un mejor desempeño de las oposiciones, porque son los sistemas que establecen instituciones que permiten la expresión, organización y representación de las preferencias políticas, y porque a partir de ellas brindan oportunidades para cuestionar al gobierno.

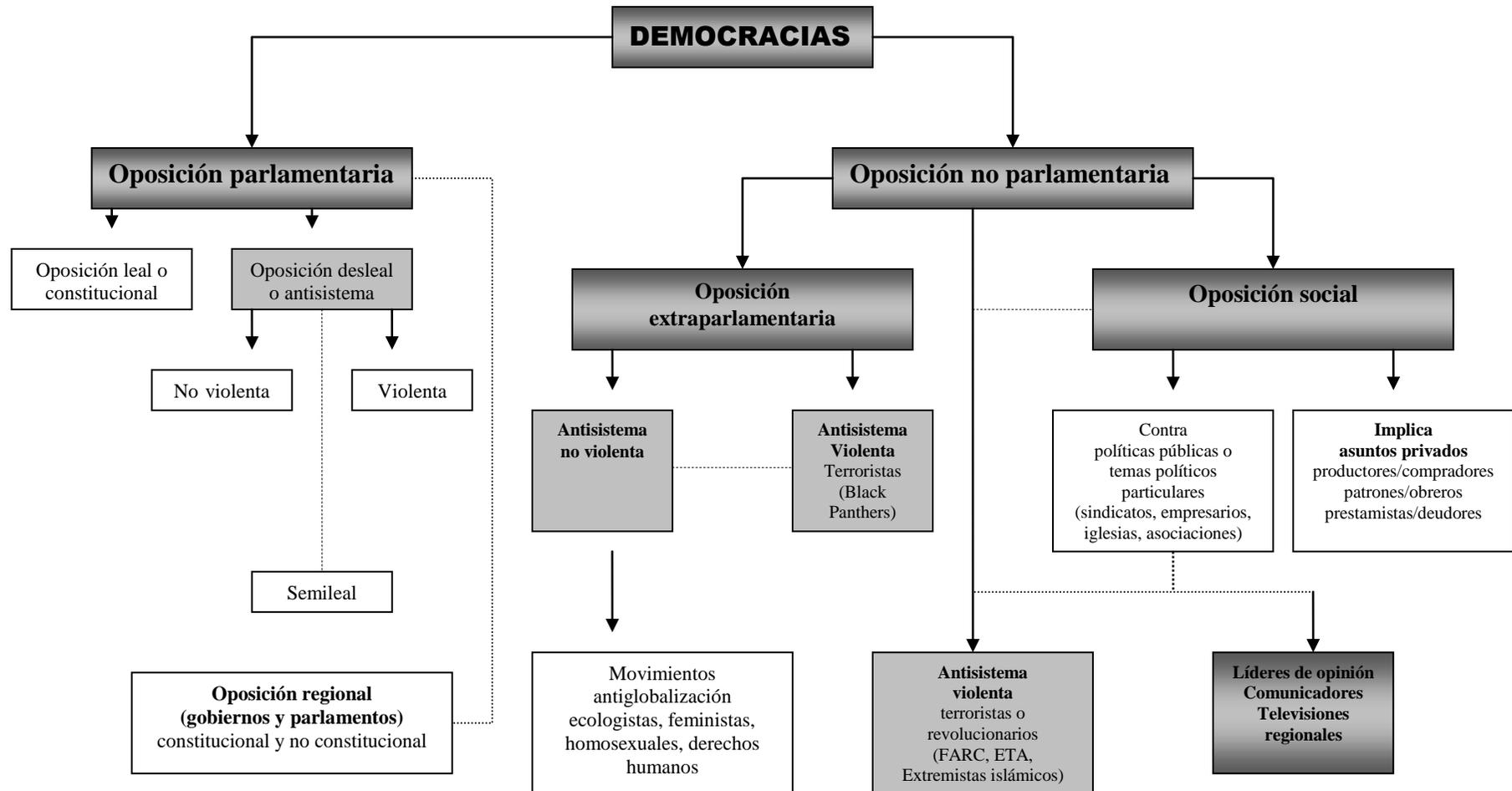
Los factores que tenderían a fortalecer la capacidad de la oposición política en el parlamento varía por al menos dos condiciones a mi criterio: 1.- El arreglo institucional -sistema electoral y de partidos-, la existencia de un estatuto jurídico para la oposición; y, 2.- Pluralismo democrático, imparcialidad de los medios de comunicación y la legitimidad -generada por los partidos políticos, el parlamento y el gobierno-. Con independencia de éstos factores que intervienen o pueden influir en la estructura y composición de la oposición política, lo significativo de este hecho es la vinculación con el entramado institucional -democrático- en el que funciona; del mismo modo su desempeño depende del grado de consolidación de la democracia, puesto que de esta particularidad, se inferirá el grado de institucionalidad y por ende del grado de rendimiento de los regímenes democráticos. En definitiva la oposición política "... constituye un fenómeno en sí mismo digno de atención sino que el funcionamiento de

todos los regímenes políticos es eficazmente explicable sólo en la medida en que se explican las relaciones entre gobierno y oposición”⁸⁰

Por lo expuesto se puede concluir que la democracia asegura, más cualquier otro sistema político, las condiciones institucionales –jurídicas- efectivas para un adecuado ejercicio de la oposición política. Interesa también decir que en los regímenes democráticos y constitucionales, mayoría y oposición están provistos de una serie de “poderes”-mecanismos institucionales- necesarios para llevar a cabo sus funciones, legitimidad que además debe ser reconocida y respetada.

⁸⁰ Pasquino, Gianfranco.- La Oposición.-Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1998. Pp.41.

OPOSICIONES EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS



3.2. Desarrollo histórico e institucionalización

Su tratamiento abordará el desempeño, naturaleza, dinámica y significado de la actividad opositora para el funcionamiento de la democracia; como también las circunstancias históricas a través de las cuales se institucionalizó la oposición; las circunstancias que le permitieron evolucionar hacia un mayor grado de desarrollo político, reconocimiento legal y representación en las estructuras de autoridad del régimen democrático. Así también se describirán las funciones y estrategias de la oposición política las arenas y los agentes institucionales donde y con cuales lleva a cabo su actividad (partidos y movimientos políticos, parlamentos y otros órganos de representación y gobiernos), junto a los objetivos que la oposición persigue. De igual manera referiré las condiciones requeridas por la oposición política para desempeñar su cometido, donde los partidos políticos, las elecciones y los parlamentos -nacionales, regionales y locales- constituyen las piezas básicas sin las que no podrá llevar a cabo sus funciones de crítica, control y de alternativa.

Las oposiciones políticas en especial las que tienen origen en los órganos legislativos de la estructura del Estado -Congresos, parlamentos, asambleas nacionales o cámaras legislativas locales- son los sitios donde la oposición se vuelve visible y se institucionaliza, donde los actores políticos orientan su gestión y acción a producir impactos, en los medios, en la opinión pública y en la sociedad.

El proceso por el cual se institucionalizó la oposición parlamentaria ha sido abordado por la Ciencia y Sociología Política como por la Historia Moderna en donde se verá que desde las monarquías absolutas hasta las democracias de hoy, la razón de ser de la oposición en el parlamento ha sido el control sobre los monarcas, los gobernantes y los políticos, en definitiva sobre quienes ostenta o retienen el poder. La institucionalización de la oposición política implicó el reconocimiento de su actividad de contestación al poder, un hecho que habría de resultar y marcar funcionalmente a las monarquías y a los sistemas democráticos.

De hecho pueden identificarse factores comunes en la evolución de de la institucionalización de la oposición: 1) La aparición de una opinión pública que goza de un grado de suficiente libertad y que se articula en canales de expresión efectivos (siglo XIX); 2) Se caracteriza por la introducción de un sistema de representación que reconoce en el ciudadano al sujeto político por excelencia, por encima de las identidades colectivas que se integran con base en intereses corporativos, étnicos o de clase (Finales del siglo XIX); 3) Cuando los ciudadanos se agrupan conforme a sus intereses o valores particulares para integrar fuerzas políticas, y éstas se convierten en partidos, Estas organizaciones se constitucionalizan, es decir, su propósito ya no es fomentar el descontento, sino que adquieren funciones y responsabilidades precisas de cogobierno, en la medida en que ya no buscan simplemente derrotar o destruir al grupo en el poder, sino más bien que se disponen a contribuir con la estabilidad institucional (siglo XX); 4) Los partidos políticos reconocen que la existencia del acuerdo básico en cuanto a los procedimientos -electorales- mediante los cuales la diversidad que representan se procesa para formar mayorías de gobierno o asegurar su representación en los órganos legislativos; de igual manera que se comprometen a respetar los derechos de las minorías⁸¹.

En el siglo XVIII la sociedad inglesa llevó al convencimiento de que solo mediante algún tipo de control podían defenderse de los que usaban el poder de un modo puramente arbitrario. A mediados del siglo XVIII el gobierno tenía todavía asegurada notables ventajas en el trabajo parlamentario, al tener facultades para limitar la iniciativa tanto de los diputados independientes como de aquellos que la oposición oficial (mediante restricciones formales).

Es en el siglo XIX que la oposición en el parlamento comenzaría a ser institucionalizada, con la aparición de una opinión pública articulada, con libertad para expresar ideas e ideales de la sociedad, se sumaría entonces el sistema de representación que concedía prioridad al individuo sobre la riqueza, la formación de agrupaciones políticas y partidos políticos leales al marco constitucional y la aceptación

⁸¹ LOAEZA, Soledad.- Oposición y democracia. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/oposición_y_democracia.htm.

de las decisiones de la mayoría. Hacia la mitad de éste siglo, tanto los diputados independientes como los de la oposición oficial comenzaron a aprovechar los aspectos técnicos de procedimiento legislativo, a través del cual podían obstaculizar el desarrollo de las diferentes iniciativas del gobierno. Las estrategias que utilizaron regularmente los opositores fueron las de introducir enmiendas al orden del día; mociones para el aplazamiento de los trabajos de la Cámara y presentación de un número excesivo de preguntas en el proceso de conversión de un proyecto de ley o peticiones. Sin embargo, los gobiernos fueron poco a poco ganando terreno y dando un revés a las facultades de la oposición; así se limitó el tiempo concedido para la presentación de propuestas de ley, se asignó un tiempo de quince minutos al inicio de las sesiones parlamentarias para que los opositores presenten sus pedidos, mociones y preguntas, en definitiva se realizaron transformaciones procedimentales radicales, que limitaron la acción opositora. La reforma más importante fue aquella donde los asuntos del gobierno tendrían la preferencia en todas las sesiones, asignando solamente veinte días para el desarrollo de las iniciativas de la oposición. A finales del siglo XIX fue introducida la “regla de clausura”, por la cual fue posible establecer una moción de finalización del debate, no sólo al terminar, sino también durante la intervención de un diputado. Tal moción no podía ser denegada por la presidencia de los Comunes a menos que por esta misma fuese juzgado un abuso del procedimiento de la Cámara o una violación de los derechos de minoría.

Entre 1914 y 1934 fue reconocida a la presidencia de la Cámara el poder permanente deseleccionar enmiendas, misma facultad que fue atribuida a los presidentes de las comisiones parlamentarias. Se aprobó también el “sistema de la guillotina” que consistía en declarar cerrada una disposición legislativa, sometiendo exclusivamente a votación las cuestiones puestas por el gobierno. En 1937 se materializó el sueldo al líder de la oposición de Su Majestad; esta medida habría de tutelarse en la legislación inglesa denominada Acta de Ministros de la Corona. Surgió con ello el *Shadow Cabinet*, adoptando una estructura paralela y semejante al gabinete, a través de comités, expertos y recursos. A través de este medio se institucionalizaba no solo la política británica de los adversarios, sino la del dualismo mayoría y oposición. La figura del Jefe de la Oposición ha sido reconocida parlamentariamente, pero fue la constitucionalización de

los partidos y los grupos parlamentarios la forma más evidente y sin equívocos de institucionalización de la oposición político-parlamentaria.

A finales del siglo XX se ha generalizado la idea que el conflicto es inherente a la vida social; puesto que la inevitabilidad del conflicto es el fundamento de la oposición, la necesidad del consenso es su justificación. Sin embargo, mientras que el conflicto es inherente a la naturaleza de la sociedad, el consenso rara vez es un producto espontáneo de la dinámica social. Entre conflicto y consenso existe una relación de tensión, pero en realidad se trata de conceptos inseparables que no son una dicotomía, sino más bien un binomio, porque la existencia de uno impone, por necesidad, la integración del otro. La oposición partidista es la fórmula en la que se resuelve la tensión entre ambas nociones, porque expresa el conflicto, pero su función es articularlo y procesarlo conforme al consenso en el que se apoyan las reglas y las instituciones del régimen democrático⁸².

Hoy en día se reconoce la superioridad de la idea de gobierno por consentimiento, la cual ha desplazado la creencia que durante la mayor parte del siglo XX dominó la noción de democracia, de que el mejor gobierno es el de los más fuertes o el de los más. Esta evolución del concepto de democracia como el gobierno de la mayoría sobre la minoría hacia el gobierno o bien de la mayoría con las minorías, o bien el gobierno de varias minorías, ocurrió después de un largo proceso civilizatorio, en el curso del cual se afianzaron valores como la libertad y la tolerancia, se impuso la superioridad de la razón y de la cooperación entre fuerzas políticas antagónicas sobre el enfrentamiento como método para resolver las divergencias, y se desarrollaron instituciones destinadas a garantizar la prevalencia de esos valores y de esos mecanismos⁸³; todo ello conlleva a afirmar que la oposición es la institución política que completa la modernización de la sociedad democrática.

⁸² LOAEZA, Soledad.- Oposición y democracia. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/oposición_y_democracia.htm.

⁸³ LOAEZA, Soledad.- Oposición y democracia. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/oposición_y_democracia.htm.

3.3. Principales exponentes teóricos

El tratamiento científico sobre la oposición política vio rendir sus frutos durante el período de posguerra, concretamente con la propuesta de Maurice Duverger (Duverger: 1984: 438) en su libro sobre “los Partidos Políticos”; donde a más de explicar las funciones que distinguían a la oposición en los regímenes no democráticos y los pluralistas constitucionales, Duverger destacó los tipos de oposición política que engendraban los sistemas bipartidistas y de múltiples partidos. En los primeros, la oposición tendía a ser: 1.- Una institución verdadera; 2.- Unificada y con posibilidad futura de asumir la responsabilidad del poder; 3.- Moderada y preserva de la demagogia excesiva porque al ser la segunda fuerza, se incrementaba sus posibilidades de ser gobierno; 4.- Se visibilizaba ante la opinión pública, que con conocimiento de causa, podía diferenciar y escoger entre el punto de vista mayoritario y el de la oposición o minoría; 5.- Una estructura política que no concebía la adopción de formas totalitarias, pues hacerlo le llevaría a disolver o a no reconocer el dualismo gobierno-oposición; 6.- Propicia para constituirse en un elemento de eficacia, solidez y consolidación del régimen democrático. Inglaterra representaba el paradigma de este modelo, debido a la asignación que desde 1937 el Estado Británico asignaba al jefe del principal partido minoritario. Para Duverger los sistemas bipartidistas tenían la ventaja de producir una clara división entre las tareas del gobierno y la de los opositores, por lo cual la competencia política y la oposición parlamentaria habían adquirido allí su mayor grado de institucionalización.

En lo correspondiente a los regímenes democráticos caracterizados por un sistema multipartidista, Duverger sostuvo que adolecían de una falta de claridad en cuanto a los límites entre el gobierno y la oposición política, bajo la lógica que los gabinetes podían llegar a apoyarse en mayorías de repuesto tanto de izquierda como de derecha, mientras que la oposición componerse de elementos heterogéneos; es decir, en este sistema ningún órgano verdadero asume la función de oposición, sino la ejerce marginalmente. El autor suscribió que en las estructuras multipartidistas las oposiciones eran proclives a la demagogia y a desarrollar una agresiva estrategia de críticas y de promesas desmedidas, porque no temían ser colocadas contra la pared, ni plantearse seriamente

convertirse en gobierno. Agregó que la lucha era trasladada hacia el conjunto de los grupos opositores que se disputaban los extremos e impedían plantear ante la opinión pública opciones claras tanto por la difícil línea de demarcación entre gobierno y oposición, como también por la presencia de dos oposiciones en los polos ideológicos. Asumió el autor que la confusión aumentaba porque había que distinguir entre una oposición exterior, ejercitada por los partidos minoritarios, y una oposición interior, llevada a cabo por las partidos de la mayoría; esto es, que las decisiones de gobierno eran el resultado de un compromiso entre los partidos aliados en el poder, donde cada uno se reservaba el derecho de defender sus propios puntos de vista, criticar el compromiso gubernamental y hacer oposición a su propio gobierno.

Cuadro No. 2.- Tipos de oposición según Duverger (1951)

CATEGORÍA DE OPOSICIÓN	DEFINICIÓN	EJEMPLOS
Lucha sin Principios	El combate entre los partidos no toma un carácter de fanatismo y no crea una división profunda en el país. Los partidos se caracterizan por carecer de toda doctrina y principio, dando prioridad a los intereses y sobre todo a los que son más próximos y precisos. En las elecciones presidenciales, la ausencia de principios aumenta el carácter personal de la lucha.	Estados Unidos
Lucha sobre principios secundarios	Existe una separación doctrinal y social entre los partidos, con dos clientelas opuestas cuyas concepciones de la producción, la distribución de las riquezas, el ingreso y la circulación de las elites son diferentes. Estos partidos están de acuerdo en principios fundamentales del régimen político: no ponen en discusión el marco democrático, aceptan las reglas del juego y tienen capacidad de cohabitar.	Gran Bretaña, Alemania y Europa del Norte
Lucha sobre principios fundamentales	Se dirige contra los fundamentos del Estado y la naturaleza del régimen. No acepta la democracia occidental, no admite el pluralismo de los partidos, no reconoce ningún derecho a la oposición ni acepta la legitimidad de quienes gobiernan. Aboga por la supresión de las libertades políticas e incluso civiles.	Países donde los partidos antisistema se caracterizan por ser relevantes (comunista, fascistas, totalitarios, extremistas o revolucionarios). En ese entonces, Francia e Italia

Posterior al tratamiento de Duverger sobre oposición vería la luz el trabajo de Otto Kirchheimer (1988: 110 pp.) sobre el supuesto colapso o apagamiento de la función

opositora en las democracias de occidente; de acuerdo al autor, este fenómeno había sido resultado del gobierno de gran coalición que hacia finales de la década de los cuarenta conformaron en Austria, los socialistas y cristiano populares. Este pacto tuvo en su origen la posición internacional que Austria ocupó tras la segunda guerra mundial, donde ambos partidos, siendo conscientes de la tradicional desconfianza mutua, llegaron con esfuerzo a un sistema de colaboración cuidadosamente concertado.

En su análisis, el autor reflexionó sobre el abandono de la relación gobierno-oposición, tras observar que los partidos coaligados sólo podían ejercitar la tarea opositora, si existía autorización por parte del compañero de coalición. Diagnosticó la oposición parlamentaria había sido reducida a un status de oposición para cada caso y conminada por tanto al borde de su desaparición; concluyó además que éste tipo de pactos de coalición ponían en peligro o incluso impedían el ejercicio de las funciones parlamentarias de control que debía prevalecer en todo sistema democrático. Este declive de la oposición podría ser explicado a partir de las transformaciones sociales producidas por el surgimiento de una capa media de empleados, funcionarios y obreros calificados, que habían tendido a disminuir los conflictos sociales (especialmente los de clase), a provocar que las reivindicaciones electorales se asemejarán y que la lucha entre programas irreconciliables dejarán de ser recurrentes o permanentes.

De igual manera el autor estableció que las limitaciones en el ejercicio al derecho de la oposición parlamentaria no habían conducido a que se extinguiera la competencia entre los dos partidos por encontrar nuevos electores, ni a la desaparición de sus conflictos internos, ni tampoco al agotamiento de reservas de los electores de terceras fuerzas políticas. Indicó que el sistema había conllevado al nacimiento de un nuevo tipo de oposición, una oposición incorporada que en Austria fue definida como oposición sectorial.

Robert Dhal coordinó en 1966 por primera vez el estudio sobre la oposición desde un enfoque politológico, sistemático y comparado; su texto integró investigaciones de diez científicos sociales sobre el desarrollo, las características y los factores que afectaban a las oposiciones políticas de diez democracias occidentales -nueve europeas Inglaterra,

Noruega, Suecia, Bélgica, Holanda, Alemania, Austria, Francia e Italia- y la de Norteamérica; el denominador común a estas democracias, era su nivel de consolidación de sus sistemas políticos y su desarrollo económico.

A partir de la investigación empírica de Dhal (1966: 332 ss.), se construyó una primera clasificación teórica de las oposiciones parlamentarias y no parlamentarias. Para encontrar éstas semejanzas el autor propuso seis variables en las que las oposiciones podían diferenciarse: 1.- Cohesión o concentración organizativa; en referencia a: a) Si los opositores tienden a agruparse en una sola formación partidista; b) Sobre el grado de unidad interna de los partidos –disciplina parlamentaria-. Considerando éstos elementos, las posibilidades de la oposición serían: a) Concentrada y con alta unidad y disciplina; b) Concentrada y con baja unidad; c) Dividida en varias organizaciones y con alta unidad interna; d) Dividida en varias organizaciones y con baja unidad interna. La primera fórmula aporta indicios de una oposición sólida; lo contribuye a su efectividad; mientras que la segunda fórmula proporciona evidencias de una oposición débil y desunida.

El sistema de partidos y la concentración opositora conllevan a determinar un segundo elemento que de acuerdo con el autor permitirá diferenciarlas: 2.- Su nivel competitivo (modo como los contrincantes políticos interactúan en elecciones y en los parlamentos); en un sistema bipartidista el partido de mayoría y la oposición adoptan un carácter de confrontación, lo que determina que sea un sistema altamente competitivo. Lo que ocurre en los sistemas multipartidistas, esta competencia solo puede ser alcanzada por el partido que logre formar mayoría o por medio de coaliciones con otros actores políticos o agrupaciones para la aprobación de leyes.

Otro aspecto que Robert Dhal incorporó a su análisis comparativo fue establecer las diferencias entre las oposiciones es: 3.- El lugar o arena de encuentro entre oposición y gobierno. Aunque en lo que corresponda las oposiciones políticas en sistemas de democracia consolidada los sitios de confrontación se desarrollan en escenarios similares (elecciones, medios de comunicación, gobiernos, parlamentos, tribunales), lo

que le interesa al autor es el carácter decisivo que proporciona cada uno de ellos para que la oposición obtenga la ganancia o la pérdida en las elecciones.

Robert Dahl, destaca como un aspecto relevante sobre las oposiciones políticas su: 4.- Carácter distintivo, esto es, su identificación como fuerza opositora; es decir, tiene que ver con la naturaleza cohesionada o no de la oposición. Si una oposición política está altamente concentrada en un partido, goza de una considerable unidad interna y elige las elecciones y el parlamento para desarrollar su acción política, logrando visibilizarse, para convertirse en alternativa con opción de presidir el gobierno.

Dhal postuló así mismo dos modos más para clasificar a las oposiciones: 5.- Sus objetivos y 6.- Sus estrategias. Sobre lo primero quiso hacer referencia a aquello que la oposición pretende al cambiar la conducta del gobierno, mientras que en lo segundo se refiere a los medios elegidos para lograrlo. Una oposición puede confrontar la conducta del gobierno porque quiere cambiar: a) las políticas públicas específicas; b) la estructura del sistema político; c) el manejo económico-financiero del gobierno; y/o d) a su personal. Las estrategias que asume la oposición política pueden ser referidas a: a) La oposición busca alcanzar los votos suficientes para formar el gobierno; b) La oposición busca conquistar el mayor número de votos para condicionar la mayoría gubernativa o coaligarse; c) Ingresar a los cuerpos de dirigencia de las asociaciones, organizaciones estatales, donde se toman decisiones importantes; d) La oposición reconoce la importancia de ganar apoyo público y votos, pero también asume que no son necesarios ni suficientes, por lo que adaptará sus estrategias a sus recursos, en especial donde encuentra vulnerabilidad del gobierno; e) La oposición puede emplear como estrategia la cooperación con el gobierno.

De igual manera Pasquino aborda el estudio de las oposiciones a principio de los noventa, orientando sus esfuerzos hacia aquellas de tipo parlamentario y con especial incidencia en el ámbito de la Europa democrática. Pasquino evidenció la importancia que la oposición política tiene para el desarrollo de las democracias, las múltiples causas que han suscitado el limitado interés por el estudio de las oposiciones políticas, la revisión de las principales contribuciones, los análisis concretos de las oposiciones

parlamentarias de Inglaterra, Alemania y de Italia. Pasquino (1998: 49 ss.) propondrá dos alternativas de análisis para el abordaje de las oposiciones políticas: 1.- Las oposiciones a partir de la configuración institucional del sistema político; 2.- La autodefinition de su papel y cometidos -sus declaraciones, y su comportamiento-. Esta segunda a su vez arriba a dos vías: a) El doble papel de la oposición -social y parlamentaria-; b) La práctica de la oposición en el parlamento. La primera vía constituirá el primer recorrido que puede seguir la oposición y que de acuerdo al autor resulta ser la más complicada. De igual manera Pasquino buscará identificar los referentes sociales de la oposición y sus relaciones con la oposición política-parlamentaria. La segunda vía de estudio aborda su práctica concreta en el parlamento, su estrategia de voto, su capacidad de consenso o confrontación, la naturaleza opositora (antagónica o consociacional), su habilidad para afectar la legislación y los objetivos de su acción política (sustituir al gobierno, mantener su pureza ideológica, su identidad, su cohesión y organización política-parlamentaria). Por último Pasquino refiere que la más importante de las funciones de la oposición política radica en su incidencia sobre el orden institucional, esto es, si la estructura predispone o no a los opositores a ejercer prácticas consensuales.

3.4.- Partidos políticos y parlamento: las arenas, los recursos y los agentes de la oposición

El propósito de este acápite tiene como objetivo, dejar sentado que como estructura el sistema democrático, la oposición política y en especial la político-parlamentaria requiere de diversas entidades formales para su desarrollo, entre las que se privilegian: a) Los partidos o movimientos políticos; b) Los parlamentos (nacional, regional o las cámaras legislativas locales).

Los partidos políticos.- Los partidos políticos constituyen las estructuras a través de las cuales la oposición política despliega y configura su ejercicio en las arenas electoral y parlamentaria.; aunque se podría argumentar que los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de interés y los disidentes individuales son formas de oposición política dado que emplean medios estratégicos y organizativos

para oponerse a las decisiones del gobierno. Hasta hoy siguen siendo los partidos políticos los únicos articuladores de oposición política desde las instituciones de las democracias representativas.

El interés de los investigadores se ha centrado en: a) los orígenes de los partidos; b) su desarrollo; c) su identificación y clasificación de los diferentes sistemas; d) la competencia interpartidista; e) el nexo de sistemas electorales y sistemas de partidos; f) el que trata sobre los partidos de gobierno y en los de gobierno; g) el relativo a la militancia; h) su desarrollo organizativo; i) su función seleccionadora de candidatos; y, j) de su estrategia electoral. Las áreas de investigación llegan a ser de tal variedad y magnitud que pueden ser ampliadas a su carácter ideológico, los modelos de financiación o el liderazgo partidista, el nexo partido opinión pública, o incluso, el vínculo partidos-nuevas tecnologías.

Los partidos políticos posibilitan la democracia, no puede considerarse democracia sin la existencia -de esta institución- de los partidos políticos; devendría en un sistema disfuncional. Los partidos políticos han llegado a establecerse como uno de los pilares institucionales de los regímenes democráticos ya que se aprecia, que a su alrededor gravitan y se originan los otros agentes que dan forma y carácter a los sistemas de poliarquía, es decir, las elecciones, los gobiernos, los parlamentos y la representación. A través de los partidos se recluta y selecciona a quienes habrán de candidatar y por ende disputar en elecciones algún cargo público, por los cuales se organizan y deciden nuestras sociedades. Es importante destacar que las oposiciones políticas y en especial las político-parlamentarias con posibilidad de alternativa de gobierno sino están soportadas por estructuras de intermediación pública, como lo son los partidos políticos, no alcanzarían alcanzar sus objetivos y competir políticamente. Los partidos políticos son hasta ahora el instrumento más institucionalizado con que cuentan las democracias; que su constitucionalización supone el reconocimiento formal de las oposiciones políticas (Sartori: 1966: 151).

Una definición clásica que parece predominar entre los teóricos de la democracia de partido político es: “equipo de hombres que busca el control del aparato de gobierno

para la obtención de cargos públicos mediante su triunfo en elecciones correctas” (Downs: 1957: 25). De igual manera Shumpeter define partido político: “...es un grupo de miembros que se propone de común acuerdo participar en la lucha competitiva por el poder político” (Shumpeter: 1966: 283). La definición de partido Edmund Burke (Ware: 2004: 31) “Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promocionar por medio de la unión de sus esfuerzos el interés nacional sobre la base de un principio concreto respecto del cual todos se muestran de acuerdo”. Alan Ware (2004: 31) define partido político como: “.....una institución que busca influencia en: a) el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno; y, b) puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, agregar intereses”.

La definición de Ware hace hincapié en: a) la centralidad del Estado como objeto de la actividad de los partidos; b) Reconoce que para muchos partidos, estar en el gobierno es un medio importante para desplegar su capacidad de influencia; c) Se puede aplicar a partidos que operan en regímenes que no son democracias liberales; d) Permite diferenciar entre partidos y grupos de presión; e) No se defiende que en los partidos deba darse necesariamente como aglutinante el compartir principios u opiniones, por considerarse que esta afirmación puede inducir a error.

Los partidos políticos se convierten y establecen como transmisores de las demandas sociales, así como instrumentos de participación ciudadana en el proceso político de formación de decisiones, ambas son conaturales a las oposiciones políticas. La democracia favorece esta participación y sobre todo de quienes realizan oposición o se convierten en antagonistas, o contestadores; promoviendo de esta manera la organización de las demandas ciudadanas “en” los partidos políticos, generando los incentivos para que los intereses en conflicto sean procesados adecuadamente. Al punto al que pretendo llegar es que como institución de la democracia, los partidos políticos suponen ser el filtro, cuyo objetivo es contener el estallido de las manifestaciones sociales, obligándolas a organizarse políticamente y participar, o provocar en su defecto, que sus acciones sean desarrolladas al margen del ordenamiento formalmente establecido.

b) El parlamento.- La legislatura es una institución básica para que las oposiciones políticas precisen para ejercer su actividad; es una estructura fomentadora y mas avanzada de la democracia, su centralidad es insustituible, además de contribuye a la renovación de la clase política nacional, regional y local. Numerosos académicos coinciden en apuntar que el parlamento comprende el lugar donde la competencia pluralista tiene su expresión más vibrante, permitiéndole posesionarse como el principal órgano del Estado con capacidad de contención y limitación del conflicto político.

En los procesos de transición y de consolidación de la democracia los órganos legislativos logran contribuir al menos en tres aspectos esenciales: a) Integran a las fuerzas políticas y sociales del antiguo régimen y del emergente; b) Estabilizan la regulación pacífica de los conflictos entre los actores políticos como una condición necesaria para dotar de capacidad decisoria y por ende mantener la gobernabilidad del régimen; c) Construyen puentes entre la comunidad política, asegurando la legitimidad del régimen democrático.

Las principales funciones y facultades que le son atribuidas a los parlamentos a saber son: 1) La relación entre los representantes -diputados- y la ciudadanía; 2) La relación entre parlamento y el gobierno; 3) La legislativa; 4) La decisional o de influencia político-social; y, 5) La de control y fiscalización.

Las funciones de la oposición parlamentaria están relacionadas con las que se les atribuye a las legislaturas -constitucionalmente-, con el propósito de controlar y restringir el ejercicio del poder (Sartori: 1966: 149), sino también: 1) Agregar intereses o representarlos; 2) Informar a la opinión pública sobre la conducta del gobierno; 3) Limitar el poder del gobierno y sus intenciones de poder absoluto; 4) Evaluar, debatir y criticar sus políticas y controlar la ejecución de las leyes; 5) Arrancar concesiones al gobierno y a obligarlo a cambiar determinadas actitudes negativas; 6) Influenciar, movilizar o adherir opiniones alrededor de temas políticos particulares; 7) Organizar los debates parlamentarios; 8) Reclutar y formar líderes; 9) Alistarse para su incorporación en el gabinete; 10) Sugerir normas y políticas alternativas; 11) Educar al público en los

mecanismos y valores de la democracia (Kirchheimer: 1988 : 108; Sartori : 1966: 149; Pasquino: 1998: 46 ss.; Ionescu y Madariaga: 1979: 29; Panebianco: 1982: 406 ss.).

Una función primaria y primordial de los parlamentos es la del control y fiscalización de los políticos. La mayoría de los analistas sobre asuntos parlamentarios, han recomendado el fortalecimiento de las funciones o facultades controladoras y de inspección a efecto de revitalizar a éstos órganos de asamblea y representación política, sin que esto implique un abandono de su función legislativa. Este objetivo pretende que toda medida en materia política, económica, financiera, diplomática, social, de defensa o comercial impulsadas por el gobierno, no evite el análisis, la fiscalización o el visto buenos de los parlamentos. Un ejemplo claro de ello es la del primer Ministro de Italia Silvio Berlusconi, quien anunció la creación de un órgano independiente para fiscalizar los actos de su administración que derivaran de su condición de empresario y gobernante. La oposición rechazó el proyecto argumentando, que la propuesta era inconstitucional, porque ya había un órgano que controlaba al gobierno: el parlamento.

En los regímenes democráticos el control parlamentario del gobierno y la administración parten del siguiente presupuesto: En la medida que el parlamento se sitúa como un sitio obligado para la fiscalización de los políticos y la aprobación de leyes, los gobernantes tenderán a desempeñar sus actividades de una manera más transparente y legal, al tiempo que buscarán negociar incorporando a la pluralidad política de la que están conformados los parlamentos; ya que sin lugar a dudas el parlamento es la arena privilegiada de la discusión política. Sartori (1999: 227) expuso que un parlamento que se reserva el tiempo y las energías para poder controlar se convierte en un controlador temible. Por el sólo hecho de existir, un parlamento condiciona al poder, y en ese sentido ejerce una función preventiva invisible pero, sin embargo preventiva en un sentido cautelar y limitado del poder. Lo que no es poco.

Las áreas sociales que han aportado el mayor contenido teórico sobre el control parlamentario del gobierno son el Derecho Positivo -público-, el Parlamentario y el Constitucional Comparado. Los especialistas aceptan y promueven que la tarea de

controlar la acción del gobierno es vital en la dinámica de los parlamentos y que su adecuado ejercicio incide en el perfeccionamiento de los sistemas de democracia.

El constitucionalista español Javier García Fernández (1994: 47) ha puntualizado que a pesar de que la oposición parlamentaria no es la titular de la función de control porque carece de reconocimiento jurídico explícito en los ordenamientos y dado que sus diversos instrumentos con que esta función se ejerce están atribuidos a este órgano en su conjunto, los grupos parlamentarios de la oposición impulsarán el mayor número de este tipo de iniciativas a fin de intentar romper la relación fiduciaria entre el parlamento y el gobierno, o no de ser posible, que en la siguiente legislatura se establezcan como sujetos pasivos las personas que hoy se sitúan precisamente en la oposición.

Si bien es cierto que el control sobre los funcionarios del gobierno representa una tarea primordial a ejercer por los órganos legislativos, éstos no son los únicos en llevar a cabo dicha función; las denominadas contralorías generales, el Ministerio Público -fiscalías-, los tribunales de justicia, algunos organismos o agencias de investigación independientes, además de los medios de información, ejercen también este cometido. Esto fue precisamente lo que O' Donnell (1994: 59) denominó *accountability horizontal*, aquella cadena de poderes relativamente autónoma que puede cuestionar, y eventualmente sancionar, actos impropios cometidos durante el desempeño de los cargos públicos, y que se encuentran adecuadamente institucionalizada en los regímenes de democracia representativa; puesto que en el parlamento la oposición -minoría- participa enmendando, controlando, criticando y haciendo oír su opinión que no puede ser admitida, al final del debate, pero que puede trascender a la opinión pública. En contraste entre la opinión mayoritaria y de oposición -minoritaria-, la actividad de orientación política de los legisladores de oposición, esta vinculada a los instrumentos de inspección parlamentaria en su objeto de criticar y restringir la acción de la mayoría.

El objetivo de control de los parlamentos y más que todo la importancia de que la oposición lo desarrolle y ejecute radica sobre todo en la posición de crítica y de penetrabilidad en la opinión pública, ya que parecen ser la práctica común que identifica a los legisladores de la oposición tanto en los sistemas presidencialistas como

parlamentarios. A la oposición le queda ganar la atención de los ciudadanos, familiarizarlos con su propuesta y su programa político, así como hacer perder credibilidad al gobierno, mediante la crítica, la propuesta alternativa para influir en el gobierno y en la ciudadanía, denunciar ante el electorado los errores de acción, gestión o infracciones del gobierno; y de paso ganarse la confianza del cuerpo electoral; puesto que el parlamento es el foro más idóneo y expedito de foro permanente de los sistemas democráticos. Podría afirmarse que la existencia de ella oposición no representa una condición suficiente para un control efectivo del gobierno, porque puede adolecer de una efectividad limitada.

La función desarrollada por los legisladores se identifica con la de control parlamentario, que ante el declive de su tarea legislativa la acción controladora se establece como la de mayor importancia, o mejor aún, que la oposición parlamentaria es la depositaria del control político del gobierno o en el parlamento, entonces que otras instancias institucionales superen en éxito, protagonismo y visibilidad pública al parlamento frente a la comunidad política, hace que la oposición y los cuerpos legislativos sean vistos y valorados por su insuficiencia y escaso rendimiento.

Otra función de importancia de los órganos legislativos es la de orientación política, no tanto por lo que se refiere al proceso de iniciar o promover leyes, sino porque refleja el punto de vista de los legisladores a las propuestas formuladas por el ejecutivo, primero en las comisiones, y posteriormente someténdolas a la consideración del Pleno, impulsando y articulando a partir de sus recursos la acción política y de gobierno mediante la aprobación, revocatoria o reformas a los proyectos de ley (Pitarch : 1990: 311). Esta forma de orientación o mejor dicho de procedimiento legislativo, involucra la tentativa de los grupos de oposición al interior del parlamento a incidir en las opciones y decisiones de la mayoría parlamentaria.

Gianfranco Pasquino (1998: 56) designa como función de la oposición política la de “dirección del gobierno”; es decir aquellos mecanismos que en lo general tenían cabida durante los debates de confianza o investidura, mientras que en lo particular la discusión de medidas y diseños concretos de leyes importantes. Bajo este razonamiento el autor

combinó instrumentos tradicionales de la función de orientación política (censura y confianza) con uno de la función legislativa (discusión de leyes); precisando que en esta definición no entraba el debate de todo tipo de ley, sino de aquellas de corte constitucional y de relaciones exteriores, a las que denominó “de gran consociación” (Pasquino: 1998: 67). Pasquino definió por vertiente de control, como función parlamentaria, a la de vigilancia, a la cual los opositores políticos realizan sobre el estado de las medidas gubernamentales, de sus resultados y consecuencias, así como de las modificaciones que generan tanto las normas como la constitución.

La función legislativa de los parlamentos es abordada en forma preferente por y desde el Derecho Constitucional, en la que se relacionan al procedimiento legislativo con: 1) la fase o el inicio de propuestas o proyectos de ley; así como también enmendar, estudiar, analizar, debatir y adoptar un texto del gobierno; 2) la de control y dirección política, vinculada a la iniciativa de los parlamentarios a informarse y vigilar las acciones del gobierno, a través de preguntas, interpelaciones y comisiones especiales, mientras que las de orientación política se atomizan alrededor de temas generales puestas a consideración en el orden del día.

CAPÍTULO IV

IV.- EL COMPORTAMIENTO Y ACCIONES DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA DE ÁMBITO LOCAL

4.1. Ordenanzas y reglamentos, investigación empírica y medición del consenso

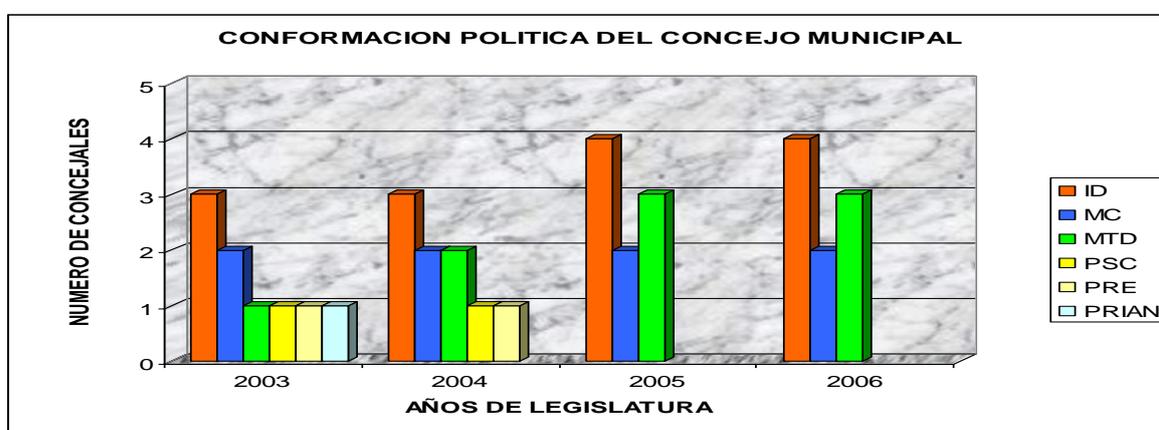
En esta parte se expondrán los resultados de la investigación empírica; dentro de éstos destacan el nivel porcentual de consenso y disenso de normas⁸⁴; tanto por materia como por importancia. Se presenta una base de información y registro que data desde el 2 de enero del 2003, hasta el 31 de diciembre del 2006, y de la que se deriva un marco de análisis y explicación. Se aclara que en la legislación municipal ecuatoriana, no existe la posibilidad de abstención de parte de los concejales, únicamente se es permitido el voto en blanco⁸⁵; esto, para explicar las razones sobre el disenso o voto en contra que caracterizó a las relaciones concejales (de mayoría o de minoría) y Alcalde durante este período. Se pretende revelar las razones por las que la oposición legislativa local, decidió consensuar con el representante de la administración local -léase Alcalde-, de cuya lógica se desprenderán las razones o respuestas a por qué en determinadas materias o asuntos se alcanzó el consenso y en otras no, y, qué clase de comportamientos emplearon los opositores políticos para aceptar el acuerdo o mantener su disentimiento. De igual manera se realiza un resumen histórico de la composición política del Concejo Municipal durante el período de investigación, y de las principales acciones asumidas por los actores políticos -concejales- en oposición, lo que brindará un marco contextual, para una comprensión más viva de lo acontecido en el Gobierno Municipal de Tulcán.

⁸⁴ Art. 123 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “**Providencia de los concejos:** Los concejos decidirán de las cuestiones de su competencia y dictarán sus providencias por medio de ordenanzas, acuerdos o resoluciones”. Los reglamentos son también normas conocidas y aprobadas por el Concejo Municipal que regulan aspectos internos y externos y que son aprobados en una sola sesión.

⁸⁵ Art. 104 de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “**Votaciones:** Las votaciones serán nominales y los concejales votarán por orden alfabético de sus apellidos y no podrán abstenerse de votar o retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el alcalde, quien será el último en votar. Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría. En caso de empate en la votación, ésta se volverá a efectuar en la sesión siguiente y, de continuar el empate, el voto del alcalde o de quien hiciere sus veces, será dirimente”.

La conformación política de representación partidista en el Concejo Municipal en los años 2003, 2004, 2005 y 2006, se aprecia en el gráfico No. 2; evidenciando que los actos electorales afectan la estructura política de la Cámara Edilicia; con el apareamiento de nuevos actores políticos; la consolidación de otras fuerzas o partidos; y, la pérdida de representación de otros; lo que cambia en forma sustancial el comportamiento y las acciones de los concejales al establecerse nuevas mayorías o minorías parlamentarias.

Gráfico 2.- Conformación Política del Concejo Municipal.



Creo pertinente desarrollar de manera sucinta lo acaecido en la sesiones inaugurales y de las subsiguientes sesiones ordinarias del período de la investigación (enero del 2003 a diciembre del 2006); y, de entre éstas, las reuniones donde se evidenció posiciones opuestas al Alcalde y a la administración Municipal -léase Directores, funcionarios y empleados-; para poder apreciar contextualmente cuales fueron las motivaciones y el comportamiento que la oposición adoptó al ser mayoría parlamentaria, en una primera instancia; y en forma posterior, a sus acciones al pasar a ser minoría; es decir verificar las fluctuaciones del comportamiento parlamentario del Concejo Cantonal (de nivel local).

Resumen Histórico: Enero 2003 – Diciembre 2003

Por disposición del Órgano Electoral Nacional se procedió a cambiar la fecha de posesión de las autoridades sectoriales, en especial por la reforma electoral de convocatoria a elecciones; normalmente se producía el cambio y posesión de las nuevas autoridades el 10 de agosto, pero para el año 2003 estaba previsto se realice el 5 de enero⁸⁶. En esta fecha fue convocada la sesión inaugural⁸⁷ por parte del Alcalde Pedro Velasco Erazo, para elegir las nuevas dignidades internas⁸⁸ del Gobierno Municipal de Tulcán.

Estimo de importancia presentar el contexto político donde se van a desenvolver hechos de oposición política en el Gobierno Municipal de Tulcán, en especial la de los actores y sujetos políticos con representación en el cabildo municipal. El Concejo Municipal de Tulcán a enero del 2003, estaba conformado por: Alcalde: Pedro Velasco Erazo (período enero del 2003 a diciembre del 2005); Iliá Castillo Páez como Presidenta Ocasional; Nelson Escorza; Graciela Romo; Wilver Ruíz Guerrón; y, Edwin Vaca; que por la renovación de minoría del concejo, tenían que cumplir su período de cuatro años. Ingresaron el 5 de enero del 2003 los concejales: Katty Portilla; Marco Guerrón, Julio Rosero y Julio Benavides (renovación de minoría parlamentaria de los organismos seccionales autónomos). Pedro Velasco, Iliá Castillo, Wilver Ruíz y Julio Benavides son afiliados al Partido Político Izquierda Democrática; Graciela Romo es concejal por representación del PRE; Edwin Vaca, Marco Guerrón representantes del Partido Conservador (hoy Movimiento de Renovación Conservador); Katty Portilla representante del PRIAN; y, Julio Rosero en representación del Movimiento Político Trabajo y Democracia.

⁸⁶ Para las elecciones del 2009 se encuentra previsto realizarlas el 26 de abril y la posesión de nuevas autoridades para el 24 de mayo del 2009; cambiándose las fechas previstas inicialmente.

⁸⁷ Art. 101 de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “**Sesiones del Concejo**: El concejo tendrá cuatro clases de sesiones: a) Inaugural o de constitución; b) Ordinarias; c) Extraordinarias; y, de d) Conmemoración.

⁸⁸ Se tienen que elegir en cada sesión inaugural, a mitad de período, las siguientes dignidades internas: Vicepresidente del Concejo del Concejo, conformación de la Comisión de Mesa; y, la del Presidente Ocasional, figura no contemplada en la legislación Municipal, sino que por costumbres se ha mantenido esta figura de representación que recae en el Concejal designado por el Pleno de la Cámara Edilicia que en ausencia simultánea del Alcalde y del Vicepresidente del Concejo ocupe el cargo de Alcalde.

El 5 de enero del 2003, en el transcurso de la sesión inaugural⁸⁹, se conforma una mayoría parlamentaria compuesta por: Katty Portilla (PRIAN); Graciela Romo (PRE); Marco Guerrón y Edwin Vaca (PCE); Julio Rosero (MTD); quienes captan la Vicepresidencia del Concejo, designando al concejal Edwin Vaca para este cargo, y para la Comisión de Mesa a Marco Guerrón⁹⁰; quedando pendiente la elección de Presidente Ocasional, hasta que exista un pronunciamiento del Procurador General del Estado⁹¹ (consenso que se produjo, por cuanto no existe claridad de la Ley de Régimen Municipal al establecer la designación de Presidente Ocasional del parlamento local, como por el plazo del nombramiento); es decir se prefirió buscar una salida legal a un tema político.

En la sesión inaugural la oposición disiente con el Alcalde por la reforma del orden del día ya que esta constaba de los siguientes puntos: 1. Himno Nacional del Ecuador 2.- Palabras de Bienvenida a los nuevos concejales 3.- Elección del Vicepresidente del Gobierno Municipal de Tulcán 4.- Elección de la Comisión de Mesa 5.- Himno al Cantón Tulcán; quienes solicitaban la incorporación de la elección del presidente Ocasional en virtud de lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal artículo 72; y artículo 59 literal c), del Reglamento Interno de las Funciones del Concejo, como lo dijera el Concejal Edwin Vaca, “por norma ha sido aprobado por los señores concejales por lo tanto solicita se someta a aprobación de los señores Concejales⁹² la inclusión de la reforma del orden del día de la sesión inaugural del Concejo”. El Alcalde objeta dicha petición por cuanto es potestad exclusiva del Alcalde formular el orden del día

⁸⁹ Art.111 de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “**Posesión de alcaldes, Presidente de Concejo y concejales.**- Sesión inaugural: Los alcaldes y concejales principales y suplentes se posesionarán de sus funciones ante el tribunal provincial electoral respectivo, en la forma establecida en la Ley Orgánica de Elecciones. La sesión inaugural a la que se refiere el artículo 114 se realizará en la fecha prevista en la ley y la presidirá el alcalde. A falta de ellos, la presidirá uno de los concejales, en el orden de su elección”.

⁹⁰ Art. 96 de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “**Composición:** La comisión de mesa, excusas y calificaciones estará integrada por el alcalde, el vicepresidente y un concejal elegido por la corporación en pleno”.

⁹¹ Esta disputa para elegir el Presidente Ocasional originó los primeros enfrentamientos entre la mayoría parlamentaria que quería designar a la señora Graciela Romo como presidenta Ocasional; y la minoría con la tesis de que La anterior Presidenta Ocasional se mantenga en funciones, ya que la Ley orgánica de Régimen Municipal no prevé el plazo de duración de esta representación, por lo cual se pide se eleve a consulta del Procurador General del Estado; y solventar de esta manera los primeros impases Actas de sesión del Municipio de Tulcán: 01, 02, 03 y 04.

⁹² Petición formulada por el Concejal Edwin Vaca.-Acta 01 del 5de enero del 2003.

conforme lo dispone la Ley⁹³; y, por lo tanto no da paso a la calificación de la moción como parte del proceso parlamentario; manteniéndose el orden de la agenda propuesta inicialmente.

En el tercer punto del orden del día, el Alcalde en virtud del marco jurídico municipal Art. 115⁹⁴, da inicio, concediendo la palabra al concejal Nelson Escorza quien propone como candidata a la Vicepresidencia del Concejo Municipal a la señora Graciela Romo (concejal adherente a la oposición); y de esta manera pretender resquebrajar la unidad por consolidarse por parte de la oposición; el vocero de la oposición Concejal Edwin Vaca es reiterativo al solicitar se reforme la agenda propuesta y se proceda a nombrar al Concejal que reemplace cuando exista ausencia simultánea de Alcalde y Vicepresidente del Concejo (Art. 80 LORM)⁹⁵. En palabras del Concejal Vaca “la garantía de buena fe no son las buenas intenciones sino las obras, se habla de tolerancia pero han solicitado dos concejales la palabra y no les ha sido dada, se habla de tolerancia que los trabajadores hablen si reciben un buen trato, esto no se va a seguir permitiendo, por eso en la sesión inaugural no es necesario un orden del día, los concejales están autoconvocados, de manera que no se permitirá hacer lo que conviene, solicita se de lectura al artículo 72 numeral 1⁹⁶, artículo 84⁹⁷ de la Ley de Régimen Municipal y artículo 6 del Reglamento Interno del Concejo Municipal”. La Concejal Katty Portilla (miembro de la oposición) manifiesta: “insiste en que se de lectura la artículo 29⁹⁸, 83⁹⁹ y 84 de la Ley de Régimen Municipal, además debe constar la

⁹³ Art. 106 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.- “**Formulación y seguimiento del orden de asuntos:** Para cada sesión el alcalde formulará el orden de los asuntos a tratarse y durante el transcurso de la misma sólo se examinarán y resolverán los asuntos consignados en el orden del día, el cual no podrá alterarse por ningún concepto. Una vez agotado éste, la corporación podrá dedicarse a tratar otros temas”.

⁹⁴ Art. 115 (ex 118) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “**Actividades de la sesión inaugural:** En la sesión inaugural se comenzará por declarar constituido el nuevo concejo y se procederá a la elección de los restantes dignatarios de la corporación”

⁹⁵ Art. 80 (ex 84) de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “**Falta simultánea de Alcalde y Vicepresidente:** A falta del alcalde y del vicepresidente ejercerá el cargo el concejal designado para el efecto por el concejo. Si la falta del vicepresidente fuere por más de noventa días, el concejo procederá a designar al nuevo dignatario por el tiempo que faltare para completar el período”.

⁹⁶ “Son deberes y atribuciones del alcalde: 1.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República y las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones del concejo”.

⁹⁷ Ibidem 16.

⁹⁸ Art. 29 de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “**Renovación de los concejos:** Los concejos se renovarán cada dos años, por partes. Esta renovación será de ocho y siete, de siete y seis, de seis y cinco, de cinco y cuatro, de cuatro y tres o de tres y dos concejales, alternativamente, según el número de integrantes del respectivo concejo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27”.

elección de Presidente Ocasional; el Ecuador es un país, libre, soberano y democrático y lo están ejerciendo. Mociona como vicepresidente del Concejo al Lcdo. Edwin Vaca”. El Concejal Julio Rosero (miembro de la oposición) dice: “pide que se explique porqué dura en sus funciones dos años el vicepresidente del Concejo y el Presidente Ocasional cuatro, por obvia razón y lógica deberían durar el mismo tiempo”. El Alcalde manifiesta que existe un vacío legal que debe ser llenado por el Congreso Nacional mediante la reforma de la Ley Municipal.

En la primera sesión ordinaria¹⁰⁰ del cabildo (13 de enero del 2003); se procede a designar las Comisiones Permanentes y delegados del Municipio para las diferentes instituciones y organismos en las que tiene representación la Municipalidad. La oposición parlamentaria local del Concejo Cantonal de Tulcán capta las presidencias y vocalías de todas las comisiones permanentes¹⁰¹ como las de delegación; aunque se logra un consenso mínimo con la inclusión de tres miembros de la minoría parlamentaria a las Comisiones de Tránsito, Obras Públicas y Legislación; tomando

⁹⁹ Art. 79 (ex 83) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “**Elección de Vicepresidente:** El concejo elegirá de su seno un vicepresidente que durará dos años en sus funciones y podrá ser reelegido. Al vicepresidente le serán aplicables las disposiciones de esta Ley concernientes al alcalde, cuando hiciera sus veces”.

¹⁰⁰ Art. 116 de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “**Primera reunión del Concejo:** Dentro de los diez días siguientes al de la sesión inaugural, se reunirá el concejo para los siguientes efectos: a) Calificar a los miembros; b) Conocer de las excusas que se hubieren presentado; c) Multar o multar y separar a los concejales que no hubieran concurrido a la sesión inaugural; d) Llenar las vacantes definitivas de funciones de concejales cuya descalificación o separación se acuerde o cuyas excusas se acepten, mediante la principalización de los respectivos suplentes; y, e) Determinar las comisiones permanentes y especiales que considere necesario integrar y designar a los miembros de éstas”.

¹⁰¹ Resolución 007, ACTA 02 de la Sesión ordinaria del Concejo Municipal de Tulcán de 13 de enero del 2003.- Se resuelve por unanimidad establecer las Comisiones y delegaciones a diferentes Instituciones y Organismos de la siguiente manera: 1.- Comisión Mesa: Dr. Pedro Velasco Erazo, Lcdo. Edwin vaca, Sr. Marco Guerrón. 2.- Comisión de Obras Públicas: Dr. Julio Rosero, Señora Katy Portilla, Arq. Nelson Escorza 3.- Comisión de Finanzas, presupuesto y servicios económicos: Sra. Katy Portilla, Lcdo. Edwin Vaca, Dr. Julio Rosero. 4.- Comisión de Educación, Cultura y Deportes: Lcdo. Edwin Vaca, Lcdo. Julio Benavides, Sra. Katy Portilla 5.- Comisión de Parroquias, Desarrollo rural y Juntas Parroquiales: Sr. Marco Guerrón, Sra. Katy Portilla, Arq. Nelson Escorza. 6.- Comisión de Mercados, Precios y Medidas: Sra. Graciela Romo, Sra. Katy Portilla, Sr. Marco Guerrón, 7.- Comisión de Saneamiento Ambiental, Higiene y Salubridad: Dr. Julio Rosero, Sra. Katy Portilla y Lcdo. Julio Benavides 8.- Comisión de Legislación y Codificación: Lcdo. Wilver Ruiz, Abg. Iliá Castillo, Sr. Marco Guerrón. 9.- Comisión de Participación Ciudadana: Lcdo. Julio Benavides, Sr. Marco Guerrón, Abg. Iliá Castillo. 10.- Comisión de la Mujer, El Niño y La Familia: Abg. Iliá Castillo, Sra. Graciela Romo, Sra. Katy Portilla. 10.- Comisión de Turismo.- Sra. Katy Portilla, Lcdo. Edwin Vaca, Abg. Iliá Castillo. 11.-Comisión de Tránsito y Transporte Terrestre: Arq. Nelson Escorza, Sr. Marco Guerrón, Sra. Graciela Romo. En cuanto a las delegaciones: Federación Deportiva del Carchi: Lcdo. Edwin Vaca; Consejo Provincial de Tránsito: Lcdo. Julio Benavides; Cuerpo de Bomberos: Sr. Marco Guerrón; Fundación Sara Espíndola: Lcdo. Wilver Ruiz; Empresa Turística Tulcán: Dr. Julio Rosero; Consejo de Discapacitados: Sra. Graciela Romo; Maternidad Gratuita: Sra. Katy Portilla.

como consideración su perfil profesional como el de la representación (Julio Benavides como representante del transporte; Ilia Castillo por ser de profesión Abogada; y, Nelson Escorza por poseer título académico de Arquitecto).

La oposición parlamentaria, a mi parecer adolece de mantener su criterio de disidencia puesto en evidencia en la sesión ordinaria del 13 de enero; ya que aprueban por unanimidad el acta de la sesión inaugural del día domingo 5 de enero del 2003; era de esperar su voto en contra, como actitud coherente de lo desarrollado en la primera sesión. La mayoría opositora mantuvo su coherencia al determinar en forma exclusiva la conformación de las Comisiones legislativas permanentes; y, en especial captar las Presidencias de las comisiones más importantes y mantener de esta manera un control político de la administración.

En la segunda sesión ordinaria del concejo de 21 de enero del 2003, la mayoría opositora mantiene su objetivo de proponer la reforma al orden del día con la inclusión de la designación del Presidente Ocasional; o que en su defecto procederán a abandonar la sala de sesiones; acto que no fue permitido por los asistentes a la sesión (recibidos en Comisión General); frente a esta situación el Alcalde llama a votación para la ratificación del orden día, la misma que es votada por unanimidad; otra inconsistencia de la mayoría disidente, pues debió mantener su postura inicial, y no proceder a votar en forma favorable el reconocimiento del orden del día. De igual manera la oposición realizó un acto expreso al reconocer el contenido del acta de 13 de enero en forma unánime, y de la cual eran opuestos, lo que pone en claras la falta de coherencia de acción de los concejales de mayoría.

En la sesión ordinaria del 27 de enero del 2003; el Alcalde accede se incorpore en el orden del día la designación del Concejal que reemplaza en ausencia simultánea del Alcalde y del Vicepresidente del Concejo; para lo cual manifiesta: “..... que no tiene afán de que se continúe con el tema y exista un pretexto para no trabajar, sin embargo existe un asunto de consulta que es la presidencia ocasional, tema en el cual se ha venido insistiendo en tres sesiones; por otra parte que se ha mencionado el nombre de la señora Graciela Romo quien hace más de dos años ha venido trabajando y

mercidamente puede recaer sobre ella una responsabilidad; por lo tanto de acuerdo al artículo 84 de la Ley de Régimen Municipal, pone a consideración del concejo se incluya como un punto del orden del día la elección de un concejal en caso de ausencia del alcalde y vicepresidente”¹⁰², Se resuelve por unanimidad aprobar el orden del día con la incorporación de la elección de un concejal en caso de ausencia simultánea del alcalde y vicepresidente quien ejercerá este encargo. La oposición logra de esta manera hacer valer su propuesta inicial; pues se logra el consenso unánime para esta designación. Se entrevé que hubo un consenso anterior a la celebración sesión, pues así lo manifiesta la votación alcanzada por la Concejal Graciela Romo.

En la sesión ordinaria del 17 de febrero del 2003 (Acta 07), se presentan solicitudes al Alcalde Encargado -Vicepresidente del Concejo-, por licencia del titular; de reformar el orden del día con la inclusión de informe de comisiones, y del proyecto de la creación de una Comisión Especial¹⁰³ de Fiscalización; realizada por la mayoría de oposición, proyecto en el que se incluyen los nombres de concejales que la conformarían contraviniendo lo dispuesto en la ley de Régimen Municipal¹⁰⁴. De igual manera se recibe en comisión general a dos ciudadanas quienes denuncian ciertas irregularidades cometidas por el Comisario Municipal, las mismas que van a ser resueltas al tratarse asuntos varios (como una estrategia de la oposición mayoritaria, en ausencia del Alcalde titular, para buscar protagonismo¹⁰⁵), el Concejo decidió ordenar se realicen las acciones prescritas en la Ley. Estos asuntos fueron incluidos dentro del orden del día por unanimidad (la minoría se adhirió a la propuesta mayoritaria). La Comisión Especial de Fiscalización quedó conformada por los Concejales Marco Guerrón y Katty Portilla;

¹⁰² Acta 04 de 27 de enero del 2003 del Concejo Municipal de Tulcán.

¹⁰³ Art. 98 (ex 102) de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “**Organización de Comisiones especiales:** Podrán organizarse comisiones especiales para tratar de asuntos concretos, para la investigación de situaciones o hechos determinados, para el estudio de asuntos excepcionales o para recomendar las soluciones que convengan a problemas comunes que requieran conocimiento, técnica y especializaciones singulares. Las comisiones especiales sesionarán con la frecuencia que requiera el oportuno cumplimiento de su cometido, y una vez realizado éste, terminarán sus funciones”.

¹⁰⁴ Contravienen los concejales proponentes del proyecto pues es el Concejo quien los designa conforme lo pre escrito en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 99 (ex 103) de la citada norma que dice: “Las comisiones especiales se integrarán con dos concejales y además, se lo exijan las circunstancias: a) Con los funcionarios municipales competentes; y, b) Con funcionarios municipales y con expertos o con personas extrañas a la administración municipal, vecinos o no del municipio. Presidirá cada comisión especial el concejal que designe el concejo o el alcalde”.

¹⁰⁵ Este caso pudo ser tramitado en forma interna, aplicando lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y, no ser procesado y dirigido desde el Pleno del Concejo Municipal.

determinándose también que las áreas a ser fiscalizadas serán la de personal, obras públicas, jurídica y finanzas.

En la sesión ordinaria del 25 de febrero del 2003 (Acta 08), el Alcalde asume sus funciones que las había delegado al Vicepresidente del Concejo; para en forma posterior hacer uso de la palabra indicando que los concejales de oposición estaban realizando gestiones de investigación en la Universidad Católica, para saber si era estudiante regular del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política; y sobre la de asistencia clases; para verificar y cotejar los datos por cobro de viáticos en éstos traslados; de igual manera han concurrido a la Contraloría General del Estado para consultar sobre el pedido de auditoria técnica de obras y de finanzas realizada por el Diputado Luis F. Vizcaino¹⁰⁶. Esto debido a que los concejales de oposición habían dado declaraciones a los medios de prensa sobre el cobro indebido de viáticos realizados por el Alcalde, es decir emitiendo un juicio de valor anticipado, hecho que fue rebatido en esta sesión por el primer personero Municipal. Así mismo el Alcalde desestimó las acusaciones realizadas en contra del Comisario Municipal manteniendo la postura de iniciar el sumario administrativo en su contra. Aceptó la resolución de la conformación de la Comisión Especial de Fiscalización acotando que debe especificar el área o la Dirección a fiscalizar, como la determinación del tiempo de ejecución del ejercicio de auditoria. En el transcurso de la sesión la oposición denunció que el Alcalde no cumplía con lo dispuesto en la Ley, pues al ausentarse por más de 24 horas debía comunicar a la Comisión de Mesa, y proceder a delegar sus funciones al Vicepresidente del Concejo, hecho que se comprobaban con los recibos de pago de viáticos; ya que en esas fechas se encontraban asistiendo en forma puntual a clases en la PUCE.

En la sesión ordinaria de 10 de marzo del 2003 (Acta 09), se mantiene la polémica entre mayoría opositora y minoría parlamentaria, en el tratamiento de asuntos varios; se establece que no deben traerse a las sesiones de Concejo asunto netamente privados para su tratamiento ya que existen canales específicos para su procesamiento. Se propone por parte de la mayoría la exigencia de una agenda mínima de gobernabilidad,

¹⁰⁶ Los concejales de mayoría tenían un acuerdo político con el diputado Luis F. Vizcaíno perteneciente al Movimiento Trabajo y Democracia; y que dicho acuerdo consistía en desestabilizar la administración municipal; y promover la candidatura a Alcalde del Concejal Edwin Vaca.

y que para que esto ocurra es necesario la remoción de los Directores departamentales, en especial por la abrogación de funciones en los que han incurrido los funcionarios municipales.

En la sesión ordinaria del 17 de marzo del 2003 (Acta 10), la mayoría opositora solicita consulta jurídica respecto del retiro de la Secretaria permanente de la Comisión Especial de Fiscalización y sobre las capacidades -campo de acción- que tiene la Comisión de Fiscalización (comunicación enviada al Alcalde), el informe en lo principal dice: “se comunica a todos los concejales que las reuniones de trabajo o recorridos que deban realizar los funcionarios, empleados y trabajadores en compañías de los señores concejales deben de contar con la autorización previa del señor alcalde, se ampara expresamente en lo determinado en los artículos 26 inciso segundo y numeral 41 numeral segundo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; 2.- Es oportuno recordar lo que establece el artículo 65 numeral 11 que habla de la prohibición al concejo de arrogarse atribuciones y tratar o decidir sobre materia, asuntos o problemas que no le están expresamente atribuidos por la constitución y esta ley por lo que respecta del “retiro” de la secretaria de la comisión de fiscalización es legal, amparado en las atribuciones establecidas por la Ley orgánica de Régimen Municipal, artículo 72 numerales 16, 25 y 26 que se le otorga al Alcalde.; 3.- Lo mencionado por los señores concejales sobre lo determinado en el artículo 26, sin embargo de establecer que “El Gobierno y la Administración Municipales se ejercen conjuntamente por el Concejo y el Alcalde, quienes con funciones separadas, están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines del Municipio”, la Administración del Sistema de Personal es una atribución del alcalde, establecido en la ley de Régimen Municipal conforma a las normas ya mencionadas”. La oposición manifiesta su desacuerdo, ya que las medidas tomadas y asumidas por el Alcalde y su equipo son una clara demostración del bloqueo a la gestión de esta Comisión y de la mayoría parlamentaria.

El 25 de marzo del 2003 en sesión ordinaria de Concejo (Acta 11), los concejales de mayoría denuncian que se ha publicado en medios de prensa un “pasquín” en contra del diputado Luis F. Vizcaíno dirigente del Movimiento Político Trabajo y Democracia (en respeto a la alianza política) por parte de los Directores Departamentales del

Municipio de Tulcán; lo que conlleva a un enfrentamiento entre la mayoría opositora y la minoría parlamentaria. Ha existido un trabajo sistemático desde los medios de comunicación para “atacar y desestabilizar” la administración municipal, por parte de los concejales opositores a la gestión administrativa (Ej.: se ve todas las semanas, como se endilga responsabilidades al señor alcalde y al Municipio “que no hace nada”, “que el Municipio para que sirve”, “que hay que darles haciendo”). Lo que llevó a los Directores a afrontar y asumir un rol político; más bien de carácter defensivo que ofensivo. Producto de esta publicación fueron demandados los Directores departamentales penalmente por el Diputado Luis F. Vizcaíno por injurias calumniosas; lo que agravó aún más las relaciones entre mayoría y minoría adherente al Alcalde y a la Administración¹⁰⁷. Así mismo se vuelve conflictiva la decisión del Instituto de Patrimonio Nacional con la declaratoria de las Parroquias de Julio Andrade y El Carmelo como Patrimonio Cultural Arquitectónico; pues existe una polarización de quien lidera esta causa, la misma que esta disputada por “el Diputado Vizcaíno y sus seguidores” y el Alcalde de Tulcán y su infraestructura política.

En las sesiones de 14 y 21 de abril del 2003 (Actas 14 y 15), se evidencia una ruptura de la mayoría opositora, pues no existe una declaración expresa en las sesiones de Concejo por parte de la Concejala Graciela Romo sobre su salida del bloque en disidencia; y pase a ser parte de la nueva mayoría conformada por Iliá Castillo, Julio Benavides, Wilver Ruíz, Graciela Romo y Nelson Escorza; quedando como minoría parlamentaria: Los concejales Katty Portilla, Marco Guerrón, Edwin Vaca y Julio Rosero.

En la sesión del 28 de abril del 2003; se vuelve evidente la disminución del peso político de la ex-mayoría legislativa local; pues el único punto de oposición fue el nombramiento de Comisario Municipal propuesto por la Concejala Katty Portilla, por no cumplir con lo dispuesto con el Manual de Clasificación y valoración de puestos. La

¹⁰⁷ Se realizaron movilizaciones sociales, hubo ataques -verbales, escritos- por todo tipo de medios de difusión, por parte de los que respaldaban la gestión Municipal y los de la mayoría opositora. El Diputado Vizcaíno siempre fue afecto a adherirse en su calidad de independiente al gobierno de turno durante sus dos períodos de ejercicio legislativo; lo que le permitió mantener la administración pública a nivel provincial bajo su mando y acomodo; permitiéndole apuntalarse como una fuerza política de importancia.

mayoría legislativa dio el apoyo al nombramiento de Comisario realizado por el Alcalde, por ser de su competencia exclusiva.

En las sesiones de 6, 12 y 19 de mayo la minoría de oposición no realice ninguna acción, mas bien se adhiere a todos los asuntos tratados en estas reuniones. El 26 de mayo del 2003 frente a la firma de un contrato de Consultoría a realizarse con el Colegio de Arquitectos del Carchi; se evidencia en forma expresa que la Concejal Graciela Romo se adhirió a la mayoría “afecta” al Alcalde, pues se resolvió por mayoría contratar con el CAC para el estudio de Mercados de Tulcán; y el voto favorable de la Concejal Romo fue a favor de la propuesta Municipal.

En la sesión de 2 de junio del 2003, aparecen los primeros síntomas de la ingerencia del Diputado Vizcaíno en la Contraloría General del Estado, ya que se establecen responsabilidades administrativas y observaciones en contra del Alcalde y los Directores de la Municipalidad por la construcción de sedes sociales para diferentes organizaciones de carácter eminentemente social, gremial y deportivo; por lo que para mediatizar -solucionar- este problema se procederán a firmar convenios de uso con las diferentes asociaciones sociales (esta Auditoria de la Contraloría General del estado fue solicitada por el Diputado Luis F. Vizcaíno); la minoría vota en contra de la autorización de firmas de convenios al Alcalde y Procurador Síndico, la mayoría en cambio vota favorablemente y de esta manera salvaguardar los intereses institucionales. La minoría opositora traslada su acción política a los medios de comunicación, al carecer del control político que lo habían mantenido por cuatro meses, como una estrategia política a favor de las posibles candidaturas a elegirse a final de año. En la sesión de 17 de junio del 2003 la mayoría de Concejales realiza una dura crítica a las versiones realizadas por los Concejales Portilla y Guerrón en el diario el Comercio al incriminar en hechos de irregularidades al Alcalde y funcionarios de la Municipalidad. Así mismo en las siguientes sesiones ordinarias de Concejo de 23 y 30 de junio y la de 7 de julio del 2003 se abordan temas relacionados con información de los medios de comunicación referente a declaraciones de los concejales de minoría sobre las auditorias que se adelantaban en el Municipio de Tulcán; de igual manera persiste la conflictividad respecto del apoyo de los Concejales de mayoría a los Directores por el

juicio penal que se sigue en su contra. Cada sesión de este período en particular termina dilucidándose con el “llamado a votación de las mociones propuestas por la minoría parlamentaria”; lo que vuelve caótica la gobernabilidad en el Cantón, y el constante deterioro de la imagen institucional. Se mantiene la postura de los concejales de oposición sobre la renuncia de los Directores, como una medida para evitar los conflictos entre Concejales y la administración Municipal¹⁰⁸.

En las actas 27 y 28 de 14 y 21 de julio del 2003, los concejales de minoría apuntan su acción de disidencia a optar por consultar a los organismos de “Control del Estado” toda petición, convenios, comodatos, adjudicaciones de terrenos, e informes de las Direcciones Departamentales, bajo el criterio que sus decisiones deben enmarcarse en estricto apego a la Ley; lo que vuelve inviable el consenso; todas las resoluciones tomadas por el Concejo se realizarán en lo posterior por mayoría de votos.

En las sesiones ordinarias de 8 y 15 de septiembre 2003 la oposición política del parlamento local hace eco del informe borrador de la Contraloría General del Estado, sobre la auditoria técnica a varias obras ejecutadas en el Cantón, y proceden a realizar juicios de valor de este informe en los medios de comunicación; lo que nuevamente ocasiona enfrentamientos y conflictividad al interior del Concejo.

Las posteriores sesiones ordinarias desde el 22 de septiembre hasta el 29 de diciembre del 2003 no se evidenciaron conflictos de magnitud, sino más bien, se llegaron a efectuar acuerdos entre la mayoría y minoría.

Resumen Histórico: Enero 2004 – Diciembre 2004

En las 13 sesiones ordinarias (de enero a abril del 2004¹⁰⁹), la minoría opositora, no ejerció ninguna acción relevante, en ejercicio de disidencia político; más bien realizó acercamientos con la mayoría; bajó el tono de beligerancia -asumido en el año 2003- y adecuando un discurso conciliador, con disminución notable de tensiones personales,

¹⁰⁸ Libro de Actas del GMT.- Actas No. 24, 25 y 26 del año 2003.

¹⁰⁹ Actas del Concejo Municipal de Tulcán Números 51 al 64.

emocionales y políticas, que fue asumido por los actores políticos en el año anterior; se asumió y pactó como compromiso de los nueve Concejales la no utilización de los medios de comunicación social, para asuntos de carácter eminentemente político-partidista. Podría decirse que en la sesión conmemorativa del Cantón el 11 de abril, los discursos del Alcalde y de la Concejala Iliá Castillo en representación del Concejo Municipal ocasionaron malestar e indignación en la minoría opositora en especial la de los Concejales Julio Rosero (representante del Movimiento político Trabajo y Democracia) que dijo: “Dr. Julio Rosero sumándose al sentido de felicitación por el discurso y expresa su rechazo por el mal logrado discurso del señor Alcalde, ya que dice, se debe rectificar las cosas que van en beneficio con respecto a nivel provincial, que no debe expresarse de esa manera del Diputado Luis Felipe Vizcaíno, ya que él es una persona católica, que todos los señores concejales están trabajando unidos por el Cantón y se diga la verdad de los hechos; que no se debe mirar partidos políticos ya que los comentarios dejan mucho que decir; expresa sus palabras de decepción de la intervención del señor Alcalde una vez más y de la Concejala Katty Portilla¹¹⁰ quienes defendieron la acción de “su amigo y coideario” Diputado Luis F. Vizcaíno. En palabras de la Concejala Portilla en la sesión ordinaria del 14 de abril del 2004: “.....menciona que sin ser legalista lee los artículos 124¹¹¹ y 125¹¹² de la Ley con respecto a las sesiones conmemorativas, pronuncia que se enorgullece como mujer por el mensaje que anunció la Abg. Iliá Castillo, manifiesta que el Concejo bien o mal está trabajando por el Pueblo y que en una anterior sesión se hizo un acuerdo de no salir a los medios de comunicación social, expresa que el señor Diputado Luis Felipe Vizcaíno es una persona que más ha trabajado por la provincia y ella defiende a los amigos ya que él es

¹¹⁰ A esta fecha la concejala Katty Portilla había procedido a desafiliarse del PRIAN, y pasar a ser parte del Movimiento Trabajo y Democracia liderado por Luis F. Vizcaíno Diputado por la Provincia del Carchi. La polémica surge por la vinculación política de obras entre el Alcalde y Diputado y/o por la gestión realizada por estas autoridades ante el Gobierno Central; entre éstas obras están la construcción del alcantarillado combinado, la pavimentación de los accesos norte y sur, y de proyectos de electrificación urbana y rural del Cantón Tulcán, entre las principales.

¹¹¹ Art. 121 (ex 124) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “**Sesiones conmemorativas:** Los concejos de toda la República celebrarán sesiones de conmemoración en las fechas de recordación nacional. Durante las sesiones conmemorativas no se podrá tratar ningún asunto que no conste en el programa respectivo del acto”

¹¹² Art. 122 (ex 125) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “**Actividades en las sesiones conmemorativas:** En las sesiones de conmemoración se exaltarán los sentimientos cívicos en relación con la fecha, se estimulará el esfuerzo de los vecinos, se premiarán sus méritos y obras excepcionales, se conocerán los veredictos de los concursos promovidos y se galardonará a los triunfadores; todo de acuerdo a las propias disposiciones de cada concejo”:

un amigo leal, rechaza los insultos del cual fue objeto y agresión en una sesión conmemorativa”.

En la sesión ordinaria de 9 de agosto del 2004, se produce una serie de debates frente al informe jurídico, que plantea, que sea el Concejo Municipal quien prorrogue en funciones a todos los funcionarios de libre remoción como lo determina la Ley Municipal, oponiéndose los concejales de minoría; aunque solo uno de ellos vota en contra, Acta 80 “El señor Alcalde manifiesta que por reforma a la ley de elecciones se prorrogó las funciones cuatro meses y un poco más hasta el mes de enero al Alcalde y Concejales y en esas condiciones están los funcionarios, jefes y directores departamentales que fueron elegidos en la sesión del 10 de agosto del año 2000 por lo tanto, para que tenga legalidad se hace necesario que el Concejo como órgano legislativo ratifique hasta el cinco de enero los funcionarios. En caso contrario quedaría una acefalía entonces en el informe jurídico con la autorización del Concejo se prorrogue en funciones a los directores y jefes departamentales hasta el tiempo que duran los Concejales”. La señora Concejala Katty Portilla, manifiesta: “que se hace necesario que se presente al Concejo un informe de cada uno de los Directores para ver como ha estado funcionando el departamento respectivo, de acuerdo al orgánico funcional, si sería bueno como ha estado trabajando cada funcionario”. La señora Concejala Abogada Iliá Castillo, manifiesta que: “...ninguno de los Concejales habría tomado en cuenta esta situación si no se hubiese presentado este informe y esto dice mucho de la transparencia con la que ha estado trabajando esta administración por lo que felicita al Procurador Síndico y a todos los funcionarios para que sean ratificados este día”. El señor Concejal Lic. Edwin Vaca, indica: “que quisiera sumarse a la felicitación pero está en contra de algunos funcionarios que no cumplieron las expectativas ya que los que deberían juzgar es la ciudadanía y si se está pidiendo una ratificación piensa que se debería hacer de una forma individual caso contrario pide se tome el voto en contra de la aprobación”. “Se resuelve por mayoría ratificar a los jefes y directores departamentales en sus funciones hasta el cinco de enero del dos mil cinco salvando su voto el señor Concejal Lic. Edwin Vaca, por no estar de acuerdo con el informe”. En el decurso de la misma sesión se solicita la reconsideración de la resolución adoptada por parte del Concejal Vaca, por cuanto considera que se debe

realizar la votación de ratificación de confianza “a uno por uno” de los Funcionarios, “ya que hay buenos y malos”; dicha moción no tuvo el apoyo de la dos terceras partes de los miembros del Concejo, razón por la cual no se tramitó.

En la sesión ordinaria del 16 de agosto, El Alcalde informa que había solicitado licencia porque va a participar en el proceso electoral y desde el día en que se inscriben las candidaturas se aleja de la actividad pública. De igual manera se conoce que algunos Concejales también van a participar en el proceso electoral dentro de ellos: Nelson Escorza, el Vicepresidente del Concejo, Iliá Castillo y Wilver Ruíz. En este contexto y ante la ausencia del Alcalde y Vicepresidente se encargó la Alcaldía a la Concejala Graciela Romo de Quiroz¹¹³, para que ejerza las funciones de Alcaldesa del Cantón Tulcán, durante la licencia -tiempo de ausencia- del Alcalde.

En la sesión ordinaria del 23 de agosto del 2004 se produce una crisis-menor por la emergencia de nuevos actores políticos y por la alternancia de la representación, lo que ocasionaba cierta erosión en la estabilidad institucional. Como hechos principales se destacan: 1) la posesión como Alcaldesa encargada a Graciela Romo; 2) posesión de los nuevos concejales, Raúl Erazo alerno del Concejal Wilver Ruiz (ID), Gloria López alterna de la Concejalilla Castillo (ID), Carlos Rueda alerno del Concejal Edwin Vaca (Partido Conservador), Zoila Tamayo alterna de la Concejal Graciela Romo (PRE) y Arturo Velasco alerno del Concejal Nelson Escorza (PSC); 3) elección de Julio Benavides como Vicepresidente del Concejo. El Concejo se completa con la presencia de los Concejales Julio Benavides, Katty Portilla, Marco Guerrón y Julio Rosero. Los Concejales Katty Portilla y Julio Rosero impugnan la validez de la convocatoria, por adolecer de deficiencias de orden legal, por lo que impulsarán las acciones constitucionales en de tutela de los derechos que se vulneran, además de abandonar la sala de sesiones.

¹¹³ La Concejala Graciela Romo fue designada el 20 de enero del 2003 por unanimidad por el Concejo en pleno para que reemplace al Alcalde y al Vicepresidente cuando hay ausencia simultánea de los dos y una vez que esto se de y asuma y se produce la ausencia como se ha anunciado del señor Vicepresidente, tendrá que designarse luego al Vicepresidente. Ver Acta 82 de las sesiones del Concejo.

En la sesión ordinaria del treinta de agosto del dos mil cuatro, se polarizan los conflictos por cuanto existe una petición de descalificación de la Concejal Katty Portilla por parte de su alterno por lo que dispone la Alcaldesa que: "...en la próxima sesión ordinaria se considere la descalificación de la Concejala señora Katty Portilla, conforme las disposiciones legales y normas pertinentes"; pasando a la Comisión de Mesa para que presente el informe respectivo. De igual manera los concejales Katty Portilla, Marco Guerrón y Julio Rosero se oponen a la aprobación del acta anterior por las "ilegalidades" cometidas en el nombramiento de Alcaldesa, por lo que consideran se proceda a la reconsideración del acta como de las resoluciones adoptadas en la sesión del 23 de agosto del 2004 (solicitud que es desechada mediante votación, por mayoría).

En las sesiones del 6 y 13 de septiembre del 2004, la minoría parlamentaria dirige su acción a los medios de comunicación, respecto de la Obra de Alcantarillado Combinado de la ciudad, y siendo portavoces de la petición de los moradores del Barrio Ejido Norte afectados en sus propiedades por el paso de acueducto; buscan la intervención del Defensor del Pueblo para realizar todas las peticiones en amparo a la Ley de Acceso a la Información. De igual manera piden la nulidad del contrato o la revisión de fideicomiso y de crédito con el BEDE de la obra de alcantarillado combinado por cuanto la carga del crédito va ser transferida a todos los usuarios con un incremento del 600% en la tasa por servicios de agua potable y alcantarillado. Utilizan la estructura política del Diputado Vizcaíno para bloquear el proyecto, tanto en el BEDE como en el Ministerio del Ambiente en especial a la entrega de desembolsos, como para la obtención de la Licencia Ambiental, lo que determinó la paralización de la obra.

En la sesión ordinaria del once de octubre del dos mil cuatro, se inician los enfrentamientos entre mayoría y oposición por la publicación en los medios de comunicación del informe definitivo de la Auditoría -varias obras- por parte de la Contraloría General del Estado (Dirección de Responsabilidades); en forma "suspica" donde no aparecen los nombres de ellos (concejales de oposición); y en especial la del

candidato por las listas del Movimiento Trabajo y Democracia Edwin Vaca¹¹⁴. En este informe de la Contraloría se establecen glosas y responsabilidades administrativas en contra de Concejales, Alcalde y Funcionarios del Gobierno Municipal de Tulcán. Es decir la oposición busca hacer visible su acción política utilizando los medios de comunicación, en especial porque tienen afinidad política con el candidato a Alcalde por el Movimiento Trabajo y Democracia; y, por la candidatura de Luis F. Vizcaíno que se candidatiza para la reelección como Diputado. De octubre a diciembre no ocurren eventos o acciones de parte de la oposición de importancia; y, toda vez que con los resultados electorales se había aclarado el panorama político en el Cantón.

Resumen Histórico: Enero 2005 – Diciembre 2005

En la sesión inaugural del Concejo Municipal de Tulcán para el período 2005-2009, del miércoles 5 del 2005; se posesionan las nuevas autoridades que ganaron las elecciones en el mes de octubre del 2004, lo que configura un nuevo realineamiento de fuerzas políticas en el Parlamento Local de Tulcán; pues se renovó la mayoría de Concejales -cinco-, y la reelección del Alcalde Pedro Velasco Erazo; quedando conformado de la siguiente manera: Alcalde del Cantón Tulcán, Pedro Velasco Erazo (ID); Lic. Julio Benavides (ID); Lic. Jorge Bolaños (ID), Abg. Iliá Castillo (ID), Arq. Flor María Cadena (MTD), Sr. Marco Guerrón (MC), Sra. Katty Portilla (MTD), Dr. Julio Rosero (MTD), Lic. Wilver Ruiz (ID), Lic. Héctor Yar (MC)¹¹⁵. Dentro del orden del día los puntos más importantes y con connotación política están: 1.-La elección de Vicepresidente del Concejo Municipal de Tulcán; y, 2.- La elección de Secretario del Gobierno Municipal de Tulcán. Por cuanto se preveía la conformación de una nueva mayoría, por la coalición estratégica entre los Concejales del Movimiento Trabajo y Democracia y los del Movimiento Conservador. Para la elección de Vicepresidente del Concejo se mocionaron dos nombres el de Flor María Cadena y de Julio Rosero miembros de MTD; la Concejala Flor M. Cadena solicitó se proceda a retirar la moción

¹¹⁴ El concejal Edwin Vaca, renuncia a su calidad de legislador local para optar por la candidatura a Alcalde en las elecciones del 2004, por el Movimiento Trabajo y Democracia; desafiándose del Partido Conservador.

¹¹⁵ Las siglas MC, corresponden al Movimiento Conservador del Carchi, ya que el Partido Conservador desapareció por decisión del Organismo Electoral. Las siglas ID, corresponden al Partido Izquierda Democrática; y las siglas MTD, corresponden al Movimiento Político Trabajo y Democracia de representación Provincial.

realizada por Iliá Castillo; la misma que no fue retirada; dándose una votación de cuatro votos a favor de la Concejal Cadena y cuatro votos por la candidatura de Julio Rosero; vota en blanco la Concejal Flor María Cadena, quedando en suspenso esta elección para la primera sesión ordinaria del Concejo conforme lo determina la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹¹⁶. Para la elección de Secretario¹¹⁷ del Concejo se presentó una terna por parte del Alcalde, encabezada por el Dr. Richard Mora, quien recibió el apoyo unánime de los miembros del Concejo.

En la primera sesión ordinaria del Concejo Municipal de Tulcán del 11 de enero del 2005; y al quedarse pendiente la elección de Vicepresidente del Concejo y la de otras dignidades, el orden del día constó de las siguientes actividades más importantes a ser evacuadas: 1. Elección de Vicepresidente del Concejo Municipal de Tulcán. 2. Elección del Vocal que integrará la Comisión de Mesa del Concejo Municipal de Tulcán. 3. Elección del Concejal que reemplazará al señor Alcalde en caso de ausencia simultánea del Alcalde y Vicepresidente del Concejo. 5. Conformación de las comisiones y designación de delegados a las diferentes instituciones.

La elección de Vicepresidente fue dirimida por quien en la sesión inaugural votara en blanco (la Concejal Cadena dio el voto en su favor) y apoyada por los Concejales de la ID; estructurándose una mayoría parlamentaria afín al Alcalde y a la administración Municipal¹¹⁸. Para la elección del vocal de la Comisión de Mesa es elegida por mayoría (6 a 3) la Concejal Katty Portilla. Para la elección del Concejal que reemplazará al señor Alcalde en caso de ausencia simultánea del Alcalde y Vicepresidente del Concejo; de conformidad a lo que dispone el Art. 80 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal es designada por mayoría la Concejal Iliá Castillo (5 a 4). La conformación de las

¹¹⁶ Art.104 (ex 108) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “Las votaciones serán nominales y los concejales votarán por orden alfabético de sus apellidos y no podrán abstenerse de votar o retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el Alcalde, quien será el último en votar. Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría. En caso de empate en la votación, esta se volverá a efectuar en la sesión siguiente y, de continuar el empate, el voto del alcalde o de quien haga sus veces, será dirimente”.

¹¹⁷ Art.81 (ex85) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “El Secretario será designado por el concejo de una terna de fuera de su seno, presentada por el alcalde....”.

¹¹⁸ La reforma a la Ley de Régimen Municipal posibilita al Alcalde a nombrar en forma directa y sin conocimiento y aprobación del Concejo a todos los Directores y Jefes Departamentales. Anteriormente el Alcalde presentaba ternas para la elección de los funcionarios para ser aprobada por el Pleno del Concejo Municipal

comisiones y designación de delegados a las diferentes instituciones se quedó suspensa ya que fue existió un empate sobre las dos propuestas presentadas por los concejales.

Los Concejales de oposición presentaron una solicitud de descalificación tras la desafiliación de la Concejal Flor M. Cadena del Movimiento Trabajo y Democracia; suscrito por los Concejales Julio Rosero, Marco Guerrón, Katty Portilla; y, Héctor Yar (coalición política MTD Y MCC), lo que inhabilitaba para ejercer el cargo de Concejal de Tulcán; por lo que la Comisión de Mesa conocerá y tramitará la petición para conocimiento de la Cámara Edilicia.

En la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Tulcán del lunes 17 de enero del 2005 el Alcalde manifiesta que en la sesión anterior y en virtud de que se presentaron dos propuestas y existiendo un empate corresponde en esta sesión proceder nuevamente a la votación para la conformación de las comisiones y delegación a las distintas instituciones, se somete a votación reiterándose un empate de 4 votos y uno en contra de las dos mociones, por lo que en virtud de ley el alcalde hace uso del voto dirimente; acogándose la propuesta realizada por el Concejal Wilver Ruíz¹¹⁹; estos actos ocasionaron una polarización y un distanciamiento político entre mayoría y minoría en el Concejo Municipal. Más aún porque se presentan dos informes de la Comisión de Mesa una de mayoría (del Alcalde y de Vicepresidente del Concejo) y de minoría por la Concejal Katty Portilla (designada vocal de la Comisión por el Concejo Municipal), en

¹¹⁹ **COMISIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS Y ECONÓMICOS:** Abg. Iliá Castillo, Lic. Jorge Bolaños, Lic. Héctor Yar.- **COMISIÓN DE PLANIFICACIÓN, URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS:** Arq. Flor María Cadena, Lic. Wilver Ruiz, Dr. Julio Rosero.-**COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES:** Lic. Jorge Bolaños, Lic. Julio Benavides, Sr. Marco Guerrón.-**COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL Y JUNTAS PARROQUIALES:** Lic. Héctor Yar, Arq. Flor María Cadena. Abg. Iliá Castillo.-**COMISIÓN DE MERCADOS, PRECIOS Y MEDIDAS:** Sr. Marco Guerrón, Lic. Héctor Yar, Lic. Julio Benavides.- **COMISIÓN SANEAMIENTO AMBIENTAL, HIGIENE Y SALUBRIDAD:** Dr. Julio Rosero. Sra. Katty Portilla, Lic. Wilver Ruiz.-**COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y CODIFICACIÓN:** Sra. Katty Portilla, Abg. Iliá Castillo, Lic. Julio Benavides.- **COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** Arq. Flor María Cadena, Lic. Julio Benavides, Abg. Iliá Castillo.- **COMISIÓN DE LA MUJER, EL NIÑO Y LA FAMILIA:** Abg. Iliá Castillo, Arq. Flor María Cadena, Sra. Katty Portilla.- **COMISIÓN DE TURISMO:** Lic. Wilver Ruiz, Dr. Julio Rosero, Lic. Jorge Bolaños.- **COMISIÓN DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE:** Lic. Julio Benavides, Sr. Marco Guerrón, Lic. Héctor Yar.- **DELEGADOS: FEDERACIÓN DEPORTIVA DEL CARCHI:** Lic. Jorge Bolaños.- **CONSEJO PROVINCIAL DE TRÁNSITO:** Lic. Julio Benavides.- **CUERPO DE BOMBEROS:** Lic. Héctor Yar.- **FUNDACIÓN SARA ESPÍNDOLA:** Lic. Wilver Ruiz.- **EMPRESA TURÍSTICA TULCÁN:** Dr. Julio Rosero.- **CONSEJO DE DISCAPACIDADES:** Sr. Marco Guerrón.- **CENAF:** Arq. Flor María Cadena.

el que se solicita al Concejo se proceda a descalificar a la Concejal Flor M. Cadena por tener contratos vigentes con las Municipalidades de Tulcán y Espejo al momento de candidatizarse violando las disposiciones de la Ley de Elecciones, y por el delito de perjurio; por lo que se somete a votación quedando como resolución: “Aprobar por cinco votos contra cuatro votos el informe de mayoría de la Comisión de Mesa; por lo tanto, se califica a los cinco señores Concejales: Arq. Flor María Cadena, Lic. Jorge Bolaños, Abg. Ilia Castillo, Lic. Wilver Ruiz; y, Lic. Héctor Yar, electos en el proceso electoral del 17 de octubre del 2004 y cuyas credenciales el Tribunal Provincial Electoral del Carchi les entregó el primero de diciembre del 2004”. Estos actos eran claros mensajes de romper la mayoría mediante la utilización de la estructura legal del Estado por parte de la coalición MTD y MCC; porque además habían solicitado la intervención de la Procuraduría y Contraloría General del Estado; de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción y hasta del Ministerio Público. De igual manera, impugnaron la resolución del Concejo Cantonal de la calificación de la Concejal Flor M. Cadena ante el Gobierno Provincial del Carchi, entidad que procedió a descalificar y a dejar sin efecto la resolución adoptada por el órgano legislativo Cantonal; subiendo en apelación por parte de la Concejal Cadena ante el Tribunal Constitucional.

En el espacio temporal de febrero -a mediados- hasta el mes de mayo, se realizaron tres encargos de la Alcaldía a la Vicepresidente del Concejo Concejal Flor María Cadena, quien optó por no convocar a su alterno, evitando así la conformación de una mayoría opositora momentánea; y dejando la posibilidad de manejar dualmente lo dispuesto en la ley municipal concerniente a la votación; puesto que en el mejor de los casos se hubiere sometido alguna votación esta se empataría cuatro a cuatro, esperando la próxima sesión para verificarse otra votación. Asimismo se evidenció que el Concejal Héctor Yar pasó a ser parte de la mayoría, alejándose de la coalición MTD-MCC.

En los meses de junio a septiembre la oposición, puso reparos a dos contratos realizados por la Municipalidad: 1) Contrato de Consultoría para la Codificación del marco regulatorio del Municipio; 2) La contratación de la obra de pavimentación y regeneración urbana de la calle Bolívar y sus transversales; y, 3) La aplicación del

nuevo catastro, para el cobro del impuesto predial¹²⁰ y del impuesto a la contribución especial de mejoras; para lo cual solicitaron la intervención de la Contraloría General del Estado, de la Asociación Ecuatoriana de Municipalidades (AME) y de la Defensoría del Pueblo.

Resumen Histórico: Enero 2006 – Diciembre 2006

En el mes de enero se inician los roces “entre mayoría y minoría” por el cobro de los impuestos: predial y de contribución especial de mejoras; la minoría llama por los medios de comunicación a la desobediencia civil; y, al no pago de impuestos “antitécnicos” realizados por la Municipalidad. La mayoría parlamentaria propone la descalificación de los concejales por violentar la Ley de Régimen Municipal¹²¹ en especial por atentar al patrimonio de la institución, al pedir a la ciudadanía desobedecer el mandato “Ordenanza”, y el no pago de impuestos, lo que afectaría sustancialmente la viabilidad institucional.

En el mes de febrero se solicita por parte de los Concejales Katty Portilla y Marco Guerrón; en base al Art. 41, numeral 2 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y al artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, solicitan se entregue la documentación correspondiente a la Obra de Alcantarillado Combinado de la ciudad de Tulcán. 1. Proceso Precontractual; 2. Bases 3. Informe de la Comisión Técnica 4. Actas de Adjudicación 5. Planillas de avance de obra 6. Libros de obra 7. Documentos habilitantes del contrato (Oferta del Contratista) 8. Acta de Negociación de los precios para el Contrato Complementario. Esta petición va encaminada a poner trabas técnicas a la suscripción del contrato complementario de la obra del alcantarillado.

¹²⁰ Por reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal el cobro del impuesto predial tiene que realizarse en forma bianual y ya no en forma quinquenal; por lo que se hizo necesaria la actualización de los avalúos de los inmuebles del Cantón, por lo que se esperaba inconformidad e incertidumbre por parte de los ciudadanos del Cantón; y por otra la posibilidad de conflictividad social.

¹²¹ Art. 46 (ex 47) numeral 3) de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “Causas de pérdida de funciones: Los concejales perderán sus funciones y el concejo los declarará vacantes en los siguientes casos: Por causar intencionalmente o debido a incumplimiento de sus deberes, perjuicios a la municipalidad de que formen parte”.

El 24 de abril del 2006, la minoría solicita la nulidad de la convocatoria y por tanto la ilegalidad de la sesión por cuanto quien realiza la convocatoria (Concejal Flor M. Cadena), a esa fecha había sido descalificada como Concejal por resolución del Tribunal Constitucional; y declarar vacante esta concejalía por tener pendiente contratos con el Estado al momento de la posesión como concejala¹²². Esta decisión del máximo Tribunal en materia constitucional movió el tablero político; la medición de fuerzas; el nombramiento de Vicepresidente del Concejo y de las nominaciones de las comisiones y delegaciones de la que era parte la Concejal Flor M. Cadena en el Municipio¹²³. La oposición quiso consolidarse como mayoría, lo que no alcanzó debido a que el Concejal Héctor Yar se adhirió a la mayoría afecta al Alcalde, quien ocupó la Vicepresidencia del Concejo y la Presidencia de Comisiones.

En el mes de agosto renuncia el concejal Julio Rosero y se posesiona su alterno Edgardo Villarreal (afiliado a MTD), quien se alinea con la minoría opositora, manteniendo disciplina con la organización política a la que pertenece.

4.1.1. Ordenanzas, reglamentos del Parlamento Local de Tulcán como parámetro de análisis

A fin de determinar las causas que han motivado a los opositores parlamentarios a construir consensos en la legislatura de ámbito local y conocer el grado de acuerdo en temas de naturaleza legal; las ordenanzas y reglamentos se establecen como elementos de análisis de cuya aprobación, modificación o derogación se requiere de mayoría absoluta (50 por ciento + 1 o mitad mas uno de los miembros¹²⁴) del Concejo Cantonal

¹²² La resolución del Tribunal Constitucional judicializó a la política; ya que el único Juez en materia electoral era el Tribunal Supremo Electoral, y que al no haber existido nulidad que declarar antes de las elecciones, esta se había ejecutoriado.

¹²³ Se resuelve por mayoría, con los votos de los señores concejales: Lic. Jorge Bolaños, Lic. Julio Benavides, Lic. Héctor Yar, Abg. Iliá Castillo, Lic. Wilver Ruiz, acoger favorablemente la moción presentada por el concejal Wilver Ruiz, apoyada por la concejala Iliá Castillo; esto es: designar al concejal Héctor Yar como Vocal Presidente de la Comisión de Obras Públicas, al concejal Edwin Ruano como Vocal de la Comisión de Desarrollo Rural y Juntas Parroquiales, como Vocal Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana y como Representante del Concejo en el CENAF; y, al concejal Jorge Bolaños como Vocal de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia.- Ver Acta del GMT 022 de 22 de junio del 2006.

¹²⁴ Art. 102 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: “**Quórum**: Para toda clase de sesiones, el quórum necesario, tanto para que el concejo pueda constituirse como para que pueda deliberar, será el siguiente:

en una votación final sobre el conjunto del texto; esto significa que los proyectos o proposiciones de ordenanzas y reglamentos, deberán primero obtener una mayoría en el Seno de las Comisiones Legislativas Permanentes o Especiales¹²⁵; y en forma posterior del Pleno del Concejo Cantonal ya que la tramitación de normas es una facultad exclusiva del Concejo Municipal.

Con independencia de las razones que le han dado origen, o de su propensión al consenso o el disenso “conflicto” entre gobierno -léase en relación Alcalde o Administración Municipal-, el procedimiento de aprobación de este tipo de norma (ordenanzas, reglamentos o políticas públicas) representa uno de los eventos mas apropiados para que las oposiciones responsables y de carácter constitucional asuman el deber político o incluso moral de salvaguardar el marco representativo y de libertades. Esta contribución puede manifestarse mediante el disentimiento político de aquellas iniciativas que impulsadas desde la administración afecten la gobernabilidad; o bien cooperando para mejorar los proyectos de políticas públicas, introduciendo medidas para que los beneficios impacten sobre el más amplio número de ciudadanos o para que las leyes locales cumplan sus objetivos con mayor efectividad. Sea mediante consenso o disentimiento, las ordenanzas ofrecen la oportunidad para que la comunidad política evalúe y compruebe el grado de disposición de quienes los representan.

Las leyes locales (ordenanzas y reglamentos) lejos de ser un elemento que comprometa la función de oposición, constituye la premisa para desarrollar un papel importante en la actividad de gobernabilidad. Es así, que los comportamientos consensuales, pero también los de oposición, pueden encontrarse en esta clase de regulación legislativa, sin pasar por alto que las normas locales además de ofrecer incentivos para la convergencia y el acuerdo entre mayoría o minoría, o en su defecto incrementar el potencial de

en los concejos que tengan quince ediles, ocho; en los que tengan trece, siete; en los que tengan once, seis; en los que tengan nueve, cinco; en los que tengan siete, cuatro; y, en los que tengan cinco, tres. En el Municipio de Quito este quórum será el de nueve concejales. La mayoría para todos los efectos legales será de la mitad más uno de los votos de los concejales concurrentes a la sesión, salvo que esta misma Ley precise una proporción distinta”.

¹²⁵ Art. 85 de la Ley orgánica de Régimen Municipal: “ Organización de Comisiones: Los concejos organizarán, a base de sus miembros, , las comisiones permanentes y especiales que estime necesarias para el mejor cumplimiento de sus deberes y atribuciones”.

conflictividad, hacen radicar su importancia en que cuantitativa y cualitativamente proporcionan un amplia capacidad de maniobra al grupo de oposición.

Algunos tratadistas en materia constitucional sostienen que el requerimiento de mayoría absoluta para el marco normativo de nivel local se erige como una garantía de los derechos de las minorías; que dicha mayoría tan amplia pretende asegurar el pluralismo político; estimular el mas amplio consentimiento entre los elegidos para la adopción de decisiones; abocando a los actores políticos a una -razonable- búsqueda de consensos y a la construcción de adhesiones frente a la lógica de la simple mayoría; de hecho afirman que significa pasar de una democracia basada en el juego de las mayorías a una democracia de acuerdo. Con la exigencia de mayoría absoluta se buscó o pretendió prolongar el espíritu de consenso sobre una serie de materias, semejante al presidido al de las reformas constitucionales y en este último período al realizado por la constituyente.

El haber escogido este período en especial para esta investigación (enero 2003-diciembre 2006), se debió a que fue el inicio de mi carrera como asesor jurídico de la institución edilicia; y también porque fue un período de transición política: 1) al renovarse la minoría de concejales en el Cantón, (enero del 2003) y estructurarse mayorías y minorías parlamentarias locales al rigor de los temas y materias a tratarse; y, 2) que a mitad de período, se produce la segunda renovación del cabildo, de cinco concejales -se renueva la mayoría- (enero del 2005); hechos que marcaron el inicio de una oposición política por la representación política que se coaligó para desestabilizar la administración municipal encabezada por el Alcalde Pedro Velasco.

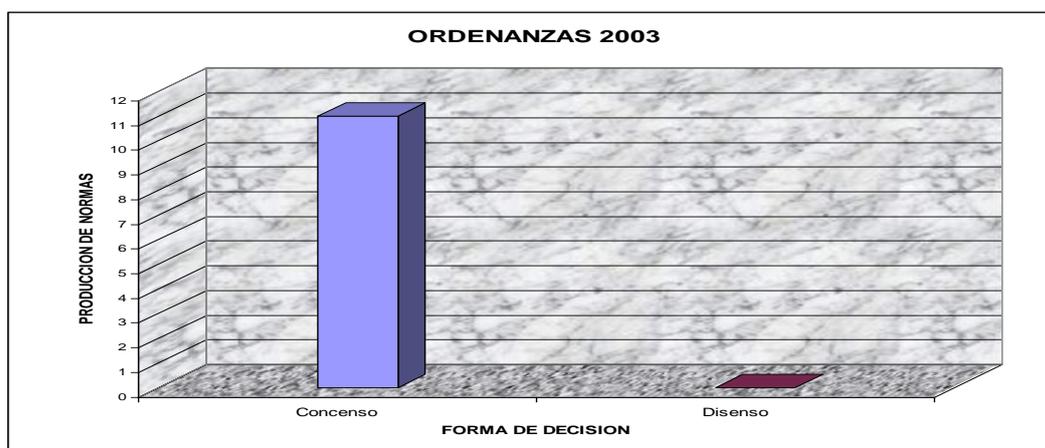
Los Concejales durante este período procedieron a conocer Proyectos de Ordenanzas y Reglamentos¹²⁶, presentados por iniciativa de la Alcaldía; de los Funcionarios y de los Concejales; como de otros organismos de asesoría como la Asociación de Municipales (AME), Procuraduría y Contraloría General del Estado; como de las reformas a estos marcos jurídicos por el apareamiento de nuevos marcos legales -de vigencia nacional-

¹²⁶ Los reglamentos o sus reformas son conocidos en una sola sesión, las ordenanzas tienen que ser conocidas por los Concejales en dos sesiones, y aprobadas por mayoría absoluta.

generales o disposiciones del Ejecutivo o de las Secretarías de Estado; lo que conllevaban a reformar el texto jurídico de nivel local.

En primer lugar se procedió a realizar una base de datos, cotejando el contenido de las Actas de las sesiones del Concejo Municipal de Tulcán, como de las resoluciones adoptadas por este organismo del año 2003 (Ver gráfico 3), y de estas verificando cuantas de estas normas fueron aprobadas de acuerdo al voto obtenido, arrojando los siguientes datos: 1) El Concejo Municipal durante este período conoció, discutió y aprobó 11 ordenanzas¹²⁷; 2) La aprobación por modo de voto fue por unanimidad, para las 11 normas; 3) No existió votos en contra; lo que evidencia un consenso total de los legisladores locales.

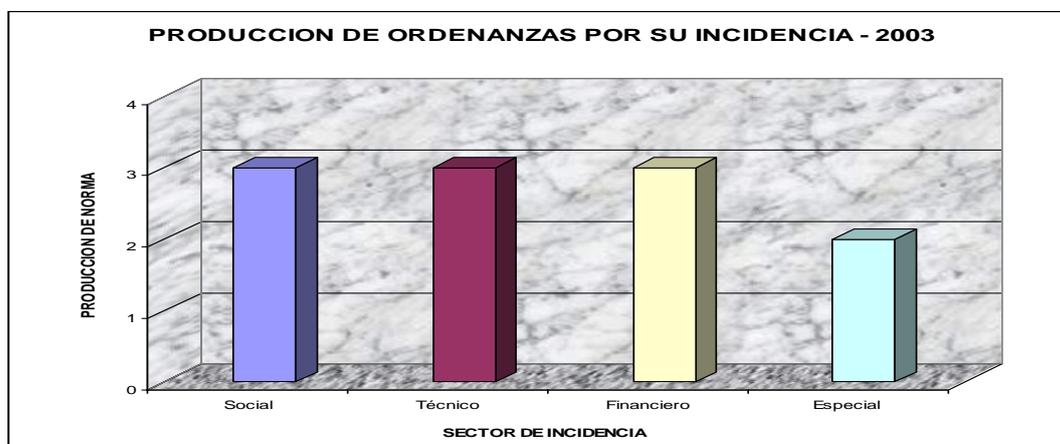
Gráfico 3.- Ordenanzas 2003.



Las ordenanzas y reglamentos aprobados por el Concejo Municipal en el 2003 (Ver gráfico 4) son materias de cobertura: social (mercados, transporte, turismo, ambiente); técnicas (urbanizaciones, y de obras públicas); financieras (reforma y proforma presupuestaria); y, especiales (Fiestas, fiscalización).

¹²⁷ Debo aclarar que únicamente se tomó en cuenta la segunda votación efectuada por el Concejo para las ordenanzas para la investigación y elaboración de cuadros estadísticos; debido a que siempre; y quizás como una “mala” costumbre legislativa se “da por conocida en primera”, sin que medie ningún tipo de conocimiento del proyecto de ordenanza por parte de los concejales; dejando para la sesión de aprobación en segunda, donde participan con la proposición de reformas.

Gráfico 4.- Producción de Ordenanzas por su incidencia - 2003.



En el 2004 la Producción Legislativa aprobó 7 ordenanzas y reglamentos de cobertura cantonal, por unanimidad; y las materias de conocimiento se refieren a: Creación del Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia; apoyo económico y técnico a las Juntas Parroquiales del Cantón; Descentralización y transferencia de funciones de Turismo; proforma presupuestaria del 2005 y reformas al presupuesto del 2004, y otras del orden social, financiero y especial (Ver gráficos 5 y 6).

Gráfico 5.- Ordenanzas 2004.

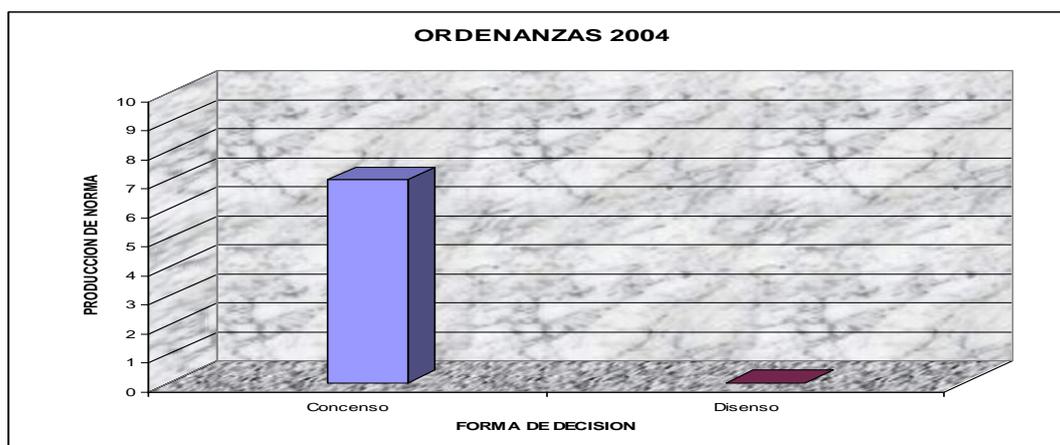
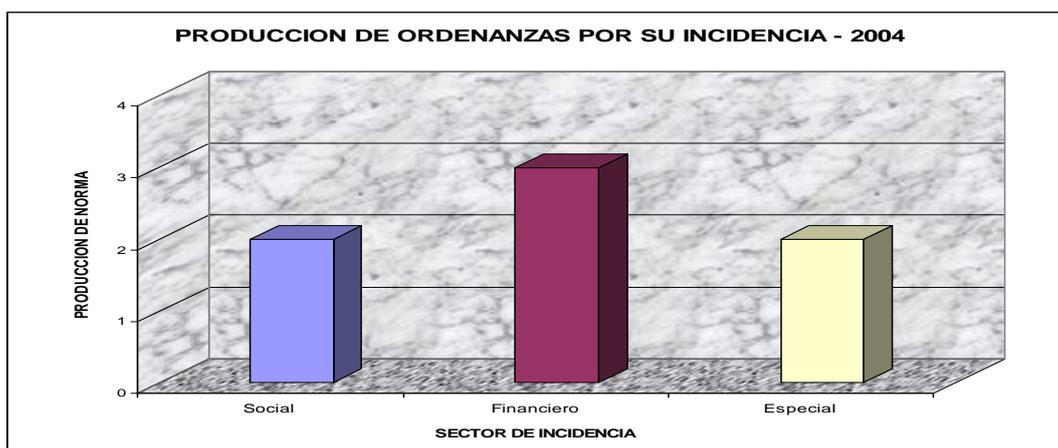
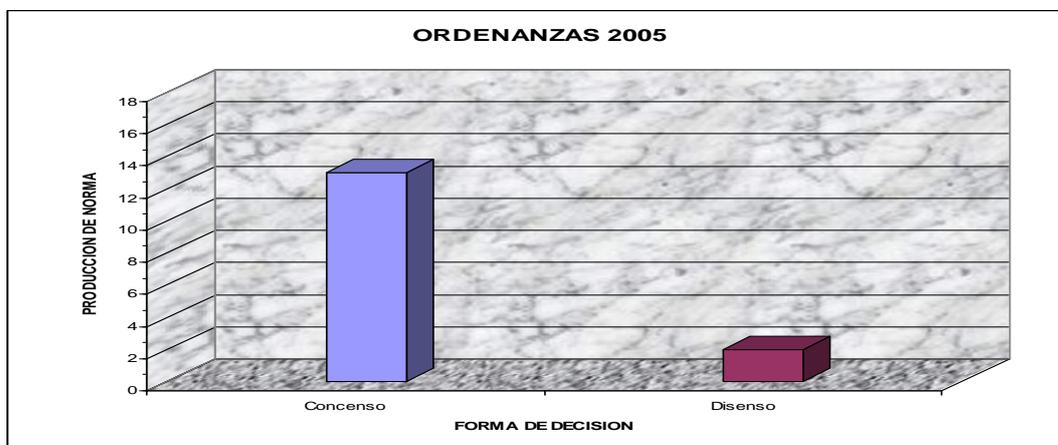


Gráfico 6.- Producción de Ordenanzas por su incidencia - 2004.



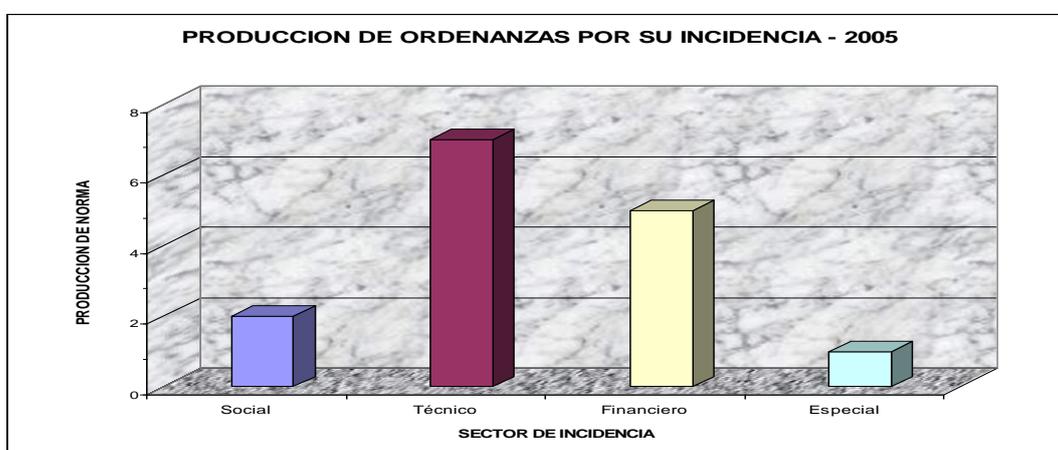
En el 2005 se procedió a conocer y aprobar 15 ordenanzas de las cuales: 13 fueron aprobadas por unanimidad; y, 2 fueron aprobadas por mayoría, es decir la oposición voto en contra de las normas económicas de afectación social, como son el establecimiento de un nuevo catastro para el cobro bianual del impuesto predial y la contribución especial de mejoras. En las normas aprobadas por consenso constan la de

Gráfico 7.- Ordenanzas 2005.



materia especial constan: la constitución de la Empresa de Agua Potable EMAPA-T, su Estatuto, Reglamento Interno y el Marco Regulatorio de Tarifas; en materia social destacan: La de la Administración del Cementerio como Patrimonio Nacional, la de Desarrollo de de la Parroquia Chical; y, en materia financiera: Impuesto al Rodaje, Dietas de los Concejales, Tasa por Contribución Especial de Mejoras, Impuesto Predial, Presupuesto del 2006 y las reformas al del 2005; y en materia técnica la de otorgamiento de constitución de una urbanización (Ver gráfico 8).

Gráfico 8.- Producción de Ordenanzas por su incidencia - 2005.



Se aprecia en los gráficos 9 y 10 que en el año 2006 se procedió a conocer y aprobar 35 ordenanzas de las cuales 20 fueron aprobadas por unanimidad y 15 fueron aprobadas por mayoría, donde el voto en contra de la oposición se hizo evidente en materias relacionadas al ámbito financiero, especial y técnico, por la incidencia de estas normas a la economía de la ciudadanía; entre estas: la de Predios, la de delimitación urbana de todas las Parroquias del Cantón, el Orgánico Funcional y Manual de Funciones del Gobierno Municipal de Tulcán, la de Tasas por Servicios administrativos, la del presupuesto del 2007 y la de reformas al presupuesto del 2006, la del cobro de arrendamiento de propiedades municipales, la de declaratoria a la ciudad de Tulcán como zona rural fronteriza para efectos educativos, económicos y presupuestarios, Reglamento para uso, control, mantenimiento y administración de los vehículos y equipo caminero, la de Planificación y Ejecución de la Urbanización de Interés Social

Nº 6, entre otras; en materia social se creó el Comité de Prevención de Uso de Drogas; la de descentralización de la Administración Municipal a las Juntas Parroquiales;

Gráfico 9.- Ordenanzas 2006

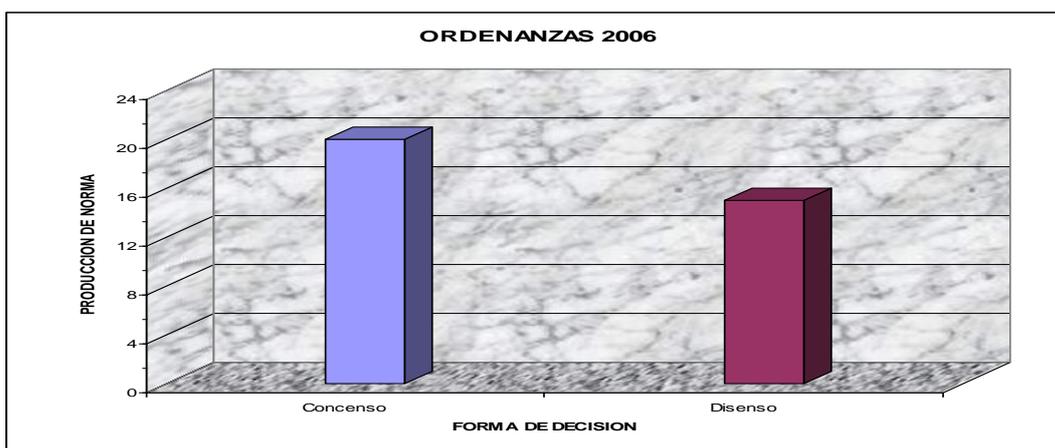
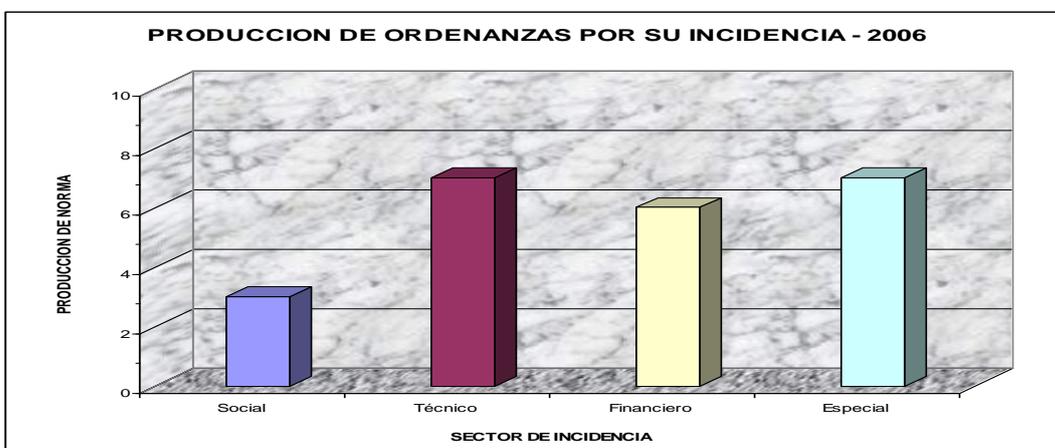


Gráfico 10.- Producción de Ordenanzas por su incidencia - 2006.



4.1.2. Análisis del voto opositor y su deducción

Para efectos de este acápite deberá entenderse, que cuando el grupo de la oposición vota afirmativamente una ordenanza, un reglamento o una política pública con el grupo mayoritario se entenderá que el consenso parlamentario ha tenido lugar; ya que conocer si una norma jurídica local fue aprobada por consenso o no, es un instrumento para

indagar lo que ocurrió en la etapa previa a su aprobación o desaprobación. Considerar la importancia de las votaciones en el Concejo Municipal nos permite verificar la consecuencia lógica de la culminación de un proceso legislativo, y que debe ser entendido desde el diseño -origen- del marco normativo.

El procedimiento de aprobación de ordenanzas y reglamentos representa uno de los eventos para que las oposiciones responsables y de carácter constitucional asuman el deber político e incluso moral de salvaguardar el marco institucional; esta contribución ha de expresarse mediante el disentimiento político de las iniciativas de la administración municipal, o en su defecto cooperando o adhiriéndose a políticas públicas, introduciendo reformas que impacten al mayor número de ciudadanos y para que exista una mayor efectividad de la norma.

De los datos obtenidos se puede analizar que en las legislaturas de los años 2003, 2004, 2005 y 2006, la oposición política votó de forma unánime a los proyectos de ordenanzas y reglamentos; lo que demuestra un fuerte carácter cooperativo; sin dejar de lado su carácter competitivo y confrontacional; mientras que en la legislatura del 2006 se evidencia un alejamiento de la unanimidad que había primado; éstas normas entran en vigencia por el voto de mayoría; por cuanto la minoría vota en contra de la aplicación de ordenanzas de carácter económico (cobro de los impuestos: predial y contribución especial de mejoras)¹²⁸. Los legisladores locales mantienen un patrón de comportamiento definido, apoyar las normas de jurisdicción cantonal -léase general-; y a oponerse en temas específicos, es lo que se puede deducir de su conducta y comportamiento político. Podría decirse que los parlamentarios de oposición votan en contra de aquellas iniciativas o proyectos de ordenanzas y reglamentos que implican una mayor notabilidad entre su electorado; lo que permitiría observar también que la disidencia acontece en leyes de contenido más ambiguo o menos notorio -léase visible-; o cuando un voto en contra implique un impacto negativo entre los electores. Del contenido de las actas del Concejo Municipal se puede evidenciar que el aporte de la

¹²⁸ Pasquino postula que ninguna oposición democrática vota contra el gobierno en el cien por ciento de los casos, ni siquiera en el cincuenta por ciento de ellos. Así también, que los porcentajes varían entre el 40 y 20 por ciento de no es contra los proyectos de las leyes aprobadas en el parlamento (Pasquino: 1995: 63)

oposición frente a estas normas macro, fueron formales, técnicas y de redacción; y de ninguna manera procedieron a desechar proyectos de ordenanzas o políticas públicas; fueron quizá, muy cautos en analizar las propuestas que se hacían desde la administración Municipal o de el Alcalde, para evitar conflictos internos y talvez sociales.

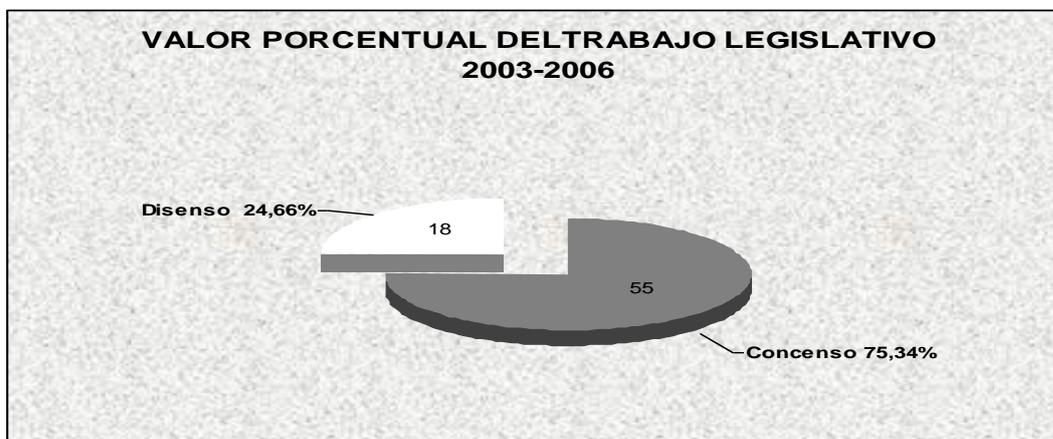
En el período de enero a abril de 2003, la oposición política mantenía mayoría parlamentaria caracterizada por ser una oposición disciplinada y sin divisiones, pero sin lograr articularse a través de un solo partido, o conformarse como un solo grupo en el parlamento; ya que se mantenía polarización de partido por cada Concejal; lo que no permitió ni facilitó al gobierno local introducir los acercamientos, administrar los desacuerdos y acreditar una voluntad política de cooperación legislativa. La oposición en es lapso de tiempo fue escasamente constructiva, incompetente para articular un ejercicio de crítica (mas bien cercano a la radicalidad), ineficaz para controlar la actividad de quien ejercía el gobierno local y poco imaginativa para construir un liderazgo o alternativa a la moderación. Es más existía una discrepancia que provocaba malentendidos y enfrentamientos personales y radicales; sin dejar de omitir los efectos que en las relaciones parlamentarias tiende a ocasionar, en este período se solicitó la creación de una comisión especial de fiscalización para investigar la acción y trabajo de la Alcaldía y de las Direcciones administrativas; además de promover numerosas peticiones de información, preguntas e interpelaciones para hacer ver los errores, las decisiones incorrectas o la incapacidad de gestión del Alcalde y de la Administración Municipal, pero no tuvo éxito debido a que el Alcalde y la minoría parlamentaria utilizó esos mismos instrumentos, o bien para rechazar las solicitudes de la oposición, o para mostrar la eficacia de la acción de gobierno. Así mismo en el período de enero a junio del 2005 se evidencia la incapacidad de la oposición para articularse como contrapeso político atractivo, creíble, viable y de recambio; lo que ocasionó que el gobierno del Alcalde prescindiera del órgano legislativo local y adopte una actitud prepotente, a la que se la calificó de “intolerante” por parte de la oposición ; quizá el efecto al que llevaría estas actitudes en la percepción ciudadana fue el de la pérdida de importancia de la institución parlamentaria en el conjunto del sistema político, así como de eficacia en su funcionamiento, dio pie también, para pensar que éste órgano fue más un instrumento

del gobierno para explicar y legitimar su política, que una plataforma para demostrar la capacidad de cambio de la oposición política.

Un aspecto más sobre la oposición parlamentaria, fue trasladar la resolución de los conflictos con el Alcalde a una nueva dimensión de competencia institucional; me refiero a la interposición de recursos ante las instancias judiciales que llegaron a ser sumamente activas; la oposición adujo en su tiempo que estas acciones eran las únicas alternativas y opciones posibles frente al poder de la “dictadura” de la mayoría.

Por lo demás, y como saldo positivo, se evidencia una “gran consociación” para el tratamiento de ordenanzas, reglamentos y de políticas públicas de afectación general (Ver gráfico No. 11), tal vez por el impacto político que les pudiera afectar en el futuro; o también porque el trabajo y el debate de estas normas, que en forma previa realizaron las Comisiones evitaron que en las sesiones del pleno fueran derogadas, reformadas o se las dejará sin tratamiento. Otro factor a considerar es la forma de votación que impone la Ley Orgánica de Régimen Municipal; que no permite a los legisladores locales abstenerse de votar, pues la norma prescribe el voto a favor, en contra y el blanco, el mismo que se suma a la mayoría; este último nunca fue utilizado por ninguno de los grupos de mayoría o minoría. En raras ocasiones el voto del Alcalde dirimió una votación; pues la ley Municipal impone que después de una votación, donde existe empate, se procederá a realizarse una nueva votación la próxima sesión; y de subsistir el empate el Alcalde dirime. Esta forma de votación restringe la acción de los legisladores; se vuelven una camisa de fuerza, restando independencia a cada concejal, de apartarse en algún momento de la disciplina partidista, de coalición o de grupo parlamentario; pues se ve obligado o compelido a votar en la línea mayoritaria o minoritaria. En definitiva podemos decir que el consenso y la sensatez política primaron sobre los intereses partidistas de los concejales.

Gráfico 11.- Valor porcentual del trabajo Legislativo 2003-2006.

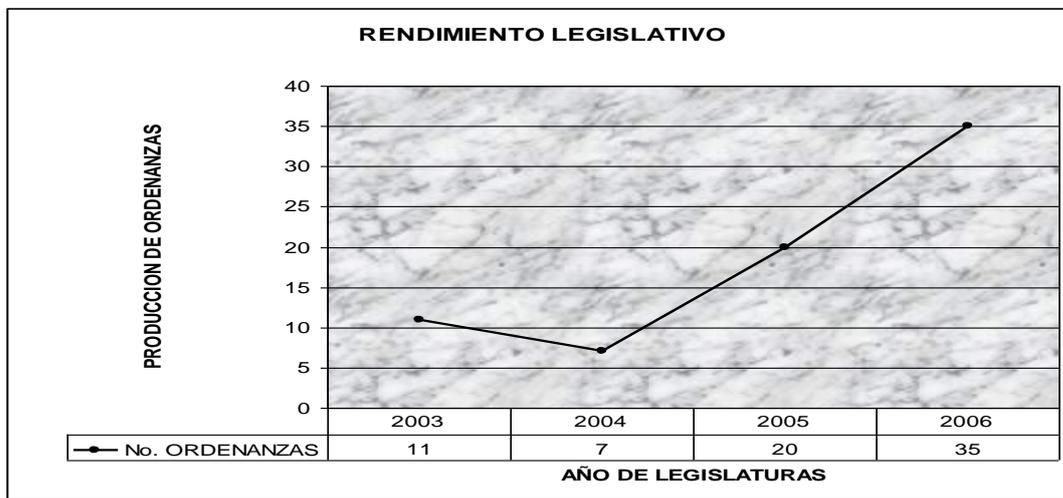


Del histórico de normas se puede observar que el período 2005 y 2006 se ha presentado el mayor índice de disenso/no consenso, que ha generado que el gobierno local y la oposición busquen puentes tendientes a la acción cooperativa; es decir que la oposición parlamentaria brindó apoyos y estabilidad consociativa en materia normativa, aunque en los períodos de inicio y conformación de nuevos gabinetes (enero 2003 y enero 2005) haya sido de intensa oposición, pero relativos esencialmente a temas de orden político y de captación de dignidades, tendientes a mantener un control de la administración y gestión del Alcalde. Podría decirse que el grupo opositor durante este período, no fue del todo hostil o desfavorable a los acuerdos en el ámbito parlamentario, ya que el conteo y porcentaje de las leyes locales que habían sido aprobadas bien con la cooperación opositora, o su voto contrario, indica que en algunas materias el consenso era una constante (2003-2004), el disenso lo era en otras (2005-2006), lo que conlleva a establecer que las ordenanzas y reglamentos pueden constituir otro incentivo por el que los opositores políticos decidían cooperar con el grupo parlamentario del gobierno local para que aquellas fueran conjuntamente aprobadas. Debe resaltarse el hecho de que los parlamentarios de mayoría y de oposición en las cuestiones relacionadas con el desarrollo del sistema legal, la creación de nuevas instituciones y la integración en la

comunidad internacional¹²⁹ se observa una alta cooperación, por la incidencia política y por la cobertura social.

En el periodo de estudio se evidencia que el rendimiento de las normas locales aprobadas por el Concejo Municipal de Tulcán (Ver gráfico No. 12) tiene un grado ascendente de crecimiento, sólo en el 2004 hay un descenso no significativo; creciendo su labor en los años 2005 (20) y en el 2006 (35); lo que permite decir que el trabajo legislativo tiene una producción razonable de normas; además de apoyar y mejorar las condiciones de gobernabilidad del cantón. Las ordenanzas de mayor importancia y trascendencia, expedidas durante el período 2003-2006 se refieren a materias de carácter técnico (obras públicas, catastros y planificación); económicas (presupuesto, impuestos, tasas); administrativas (descentralización de servicios: de turismo, Juntas Parroquiales, medio ambiente) y de cobertura social (planes de vivienda popular, salud, educación y de protección a sectores vulnerables).

Gráfico 12.- Rendimiento Legislativo.



¹²⁹ La cercanía de la República de Colombia, y en especial la proximidad histórica, social y política con el Municipio de Ipiales han permitido un hermanamiento entre estas dos instituciones lo que se ha traducido en convenios bilaterales y en proyectos de influencia binacional con el apoyo de organismos internacionales.

4.2. Producción legislativa local: 2003-2006

En este apartado se tratará sobre el trabajo y acción realizado por el Concejo en: 1) Las Comisiones Permanentes y Especiales; 2) Autorización de suscripción de Convenios; y, 3) Aprobación de informes de las Direcciones del Gobierno Municipal de Tulcán de incidencia interna y externa; para lo cual se ha elaborado una serie de cuadros, en los que se definen como variables el voto mayoritario, el voto unánime y el voto minoritario sobre el número de resoluciones adoptadas. Debo aclarar que el trabajo en las legislaturas locales se ve circunscrito a la elaboración de ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones como la primera producción de normativa, la que ha sido tratada en el acápite anterior; por lo que en éste apartado sólo se analizará la producción legislativa de los tres numerales descritos, y el análisis del voto favorable y las razones del disenso.

El procesamiento de las demandas ciudadanas son articuladas en primera instancia en forma directa por el Alcalde¹³⁰; pasando a una segunda instancia de tratamiento por parte de las Direcciones y Jefaturas Departamentales de la Municipalidad; para en forma posterior ser analizadas y procesadas por el órgano legislativo ya sea por el pleno o en su defecto por las Comisiones¹³¹ legislativas quienes presentan informes de estudio para conocimiento, análisis y resolución por la Cámara Edilicia. Las demandas ciudadanas son valoradas desde el contexto técnico y jurídico esencialmente; razón por la cual las direcciones con más carga de trabajo la tienen: la de Obras Públicas y Fiscalización, la de Planificación y Desarrollo Urbano, la Administrativa y la de Asesoría Jurídica.

¹³⁰ Todas las peticiones o demandas son presentadas ante el Alcalde; no hay evidencia escrita que los peticionarios lo hagan en forma legal y directa ante el Concejo y/o Concejales. Tanto más que los concejales tienen que solicitar por escrito cualquier información previo conocimiento del Alcalde; lo que los convierte en actores pasivos (Art.40 de la Ley orgánica de Régimen Municipal). De igual manera tiene la facultad legal de efectuar la distribución de los asuntos que deban pasar a las comisiones y señalar el plazo en que deben ser presentados. (Art. 69 numeral 12 de LORM).

¹³¹ Los deberes y atribuciones de las comisiones son de estricto orden interno; además de que las comisiones no tendrán carácter ejecutivo sino de estudio y de asesoría para el concejo municipal. Los informes de las comisiones o de los departamentos municipales deberán ser previos a las resoluciones del concejo, en caso de caso de no haber sido presentados dentro del tiempo que les fuera asignado, el concejo podrá proceder a tomar la resolución (Arts. 88 y 90 de LORM).

El trabajo de las Comisiones Legislativas es el escenario propicio para debatir y consensuar entre los agentes políticos; razón por la cual se evidencia que el comportamiento de la oposición es distinto al que se produce en las sesiones ordinarias o extraordinarias de Concejo; ya que votan adheridos a la mayoría parlamentaria y muy pocas veces en forma contraria. Las Comisiones son en definitiva la arena donde se pueden pulir asperezas de carácter político entre mayoría y minoría; aunque indefectiblemente los pronunciamientos de las comisiones tienen un sesgo legalista; “todo esta por la ley y con la ley, nada puede estar fuera de ello”; nadie está dispuesto a salirse de la norma aunque esta pueda ser deslegitimada en forma posterior por la ciudadanía; lo prescrito en la ley y el temor a sanciones por los órganos de control reprimen la acción y comportamiento de los legisladores. Las reuniones de las Comisiones son mas informales (quizás por su número y forma de constitución), ya que se abre un espacio de diálogo mas abierto entre los actores políticos, los debates son mas “sinceros”; sin perder de vista las contradicciones que puedan aparecer; existe una valoración real de los asuntos a tratarse, pues recurren a visitas in-situ, y dialogan con las partes en controversia; es un foro que aprecia la doble vía de las demandas; en ocasiones podrían polarizarse por haber intereses en conflicto, pero en definitiva terminan siendo procesadores de conflictos efectivos.

La Ley Municipal establece que la suscripción de convenios interinstitucionales nacionales o internacionales deben tener la autorización y aval del Concejo Municipal, lo que los vuelve instrumentos importantes de la producción y acción de la legislatura; pues los concejales deben realizar un examen de los contenidos, alcances y de las obligaciones que adquiere la institución, además de ser los fiscalizadores de la ejecución de los convenios. Estos instrumentos han sido analizados por los legisladores mas desde el punto de vista de costo beneficio; que por su cobertura, impacto, alcance y/o por sus resultados, estos aspectos han sido más bien solventados desde la administración quien es la encargada de viabilizarlos, y de mantener un control y seguimiento.

Los informes de las Direcciones y Jefaturas de la Municipalidad, son otro renglón de actividad y producción legislativa, desde las Comisiones o directamente por el pleno del Concejo Municipal; ya que estos documentos generan una corresponsabilidades para la

institución ya que son de carácter vinculante y de trascendencia legal, por lo que su tratamiento es analizado en forma pormenorizada para evitar en lo futuro acciones judiciales por quienes se verían afectados por las resoluciones o decisiones que adopta el Concejo Municipal.

4.2.2. Productividad por importancia y materia; análisis del consenso/disenso

Se muestra aquí el panorama general de las acciones y de las resoluciones adoptadas por la legislatura en los diferentes campos y materias que atiende la Municipalidad por parte de las Comisiones y de los informes de las Direcciones departamentales de la institución, desagregada por años y sopesar de esta manera el trabajo legislativo local.

Para el año 2003 (Ver gráficos 13 y 14) las Comisiones legislativas resolvieron 34 temas por consenso (Mercados, Transporte, de Educación y del Niño y la Familia) ; y 6 por mayoría en las Comisiones de Obras Públicas (3), Planificación (1) y de Legislación y Codificación (2); mientras que conocieron y se pronunciaron sobre 143 informes de las Direcciones de: a) Obras Públicas; b) Planificación; c) Jurídica; d) Financiera; y, e) Administrativa; 138 por consenso y 5 por mayoría para los informes jurídicos (4) y financiero (1).

Gráfico 13.- Producción de Comisiones Legislativas - 2003.

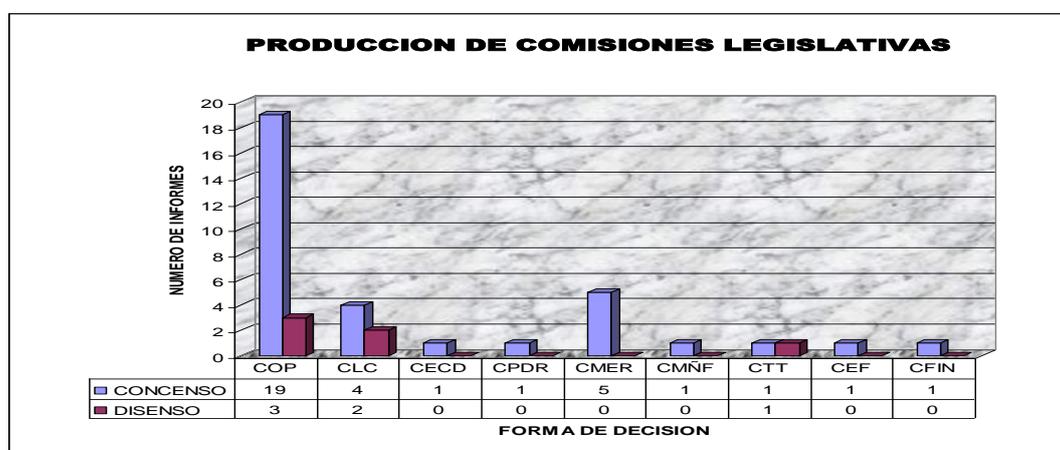


Gráfico 14.- Producción Informes Direcciones Técnicas - 2003.



En el 2004 las Comisiones Legislativas de Obras Públicas, Legislación, Ambiente, Turismo, Mercados y Financiero presentan 13 informes de los cuales, 12 son aprobados por consenso y 1 por mayoría (Mercados). Las Direcciones presentaron 105 informes para conocimiento del Pleno del Concejo Municipal de los que fueron aprobados por consenso 94; y por disenso 11 informes; 5 de la Dirección Jurídica, 5 de la Dirección de Planificación y 1 de la Dirección Administrativa (Ver gráficos 15 y 16).

Gráfico 15.- Producción de Comisiones Legislativas - 2004.

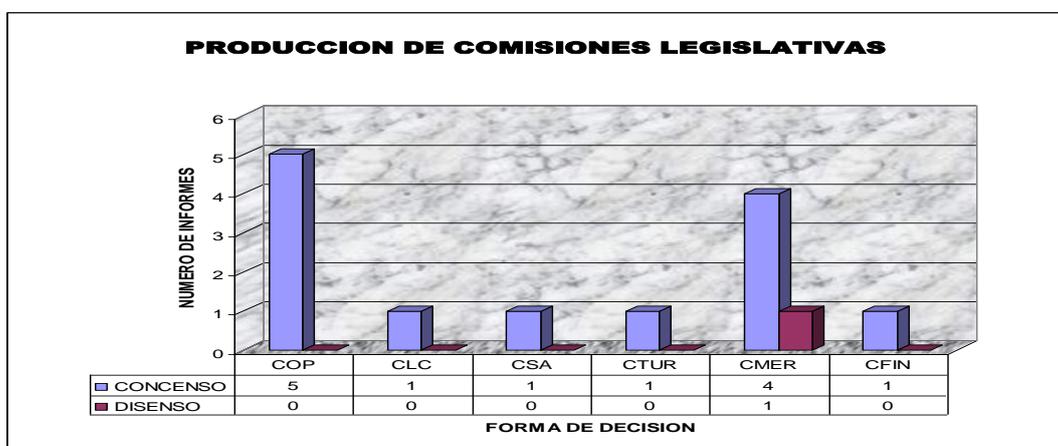


Gráfico 16.- Producción Informes Direcciones Técnicas - 2004.



Para el año 2005 las Comisiones legislativas de Obras Públicas, Legislación, Mesa, Turismo, Educación, Fiestas, Mercados, Tránsito y Finanzas presentan 16 informes a la Cámara Edilicia, de los cuales 13 son aprobados en forma unánime y 3 por mayoría de votos. Los informes técnicos de las Direcciones de Planificación, Jurídico y Financiero presentados al Pleno del Concejo son en un número de 87 informes de los cuales 84 son aprobados por consenso unánime; y 3 por mayoría de votos (Ver gráficos 17 y 18).

Gráfico 17.- Producción de Comisiones Legislativas - 2005

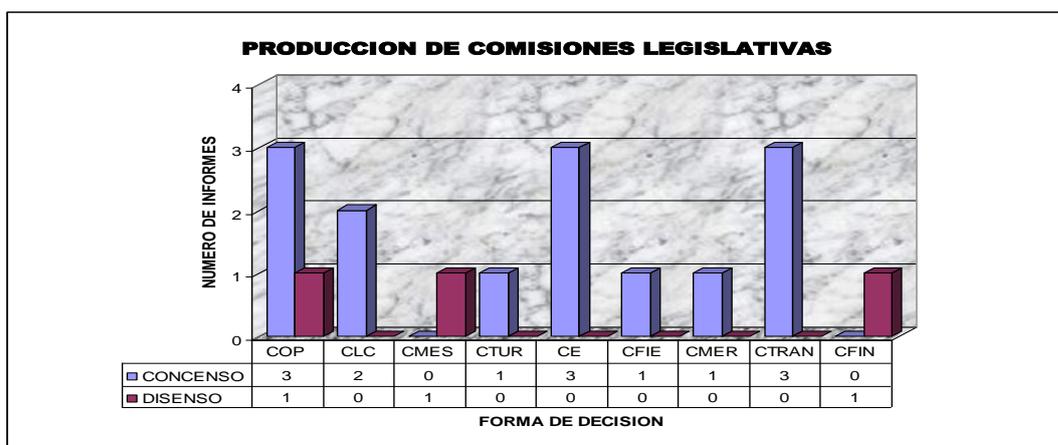
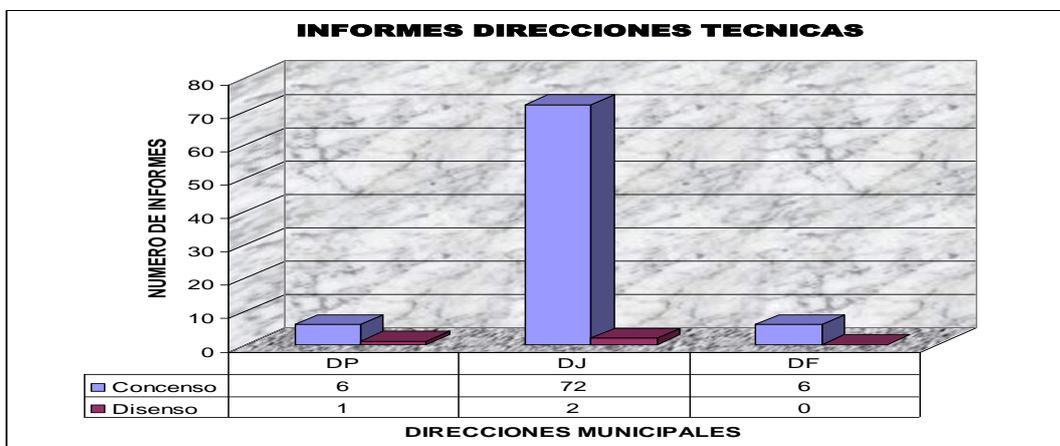


Gráfico 18.- Producción Informes Direcciones Técnicas - 2005.



El 2006 el Concejo Municipal conoce 16 informes de las Comisiones Legislativas: Obras Públicas, Legislación, Mercados, Tránsito, Finanzas y de Fiestas de los cuales 11 son aprobados por consenso unánime y 5 por mayoría. Los informes de las Direcciones de Obras Públicas, Planificación, Jurídica y Administrativa fueron en un número de 65, de los cuales 57 fueron aprobados por consenso y 8 por disenso (Ver gráficos 19 y 20).

Gráfico 19.- Producción de Comisiones Legislativas - 2006

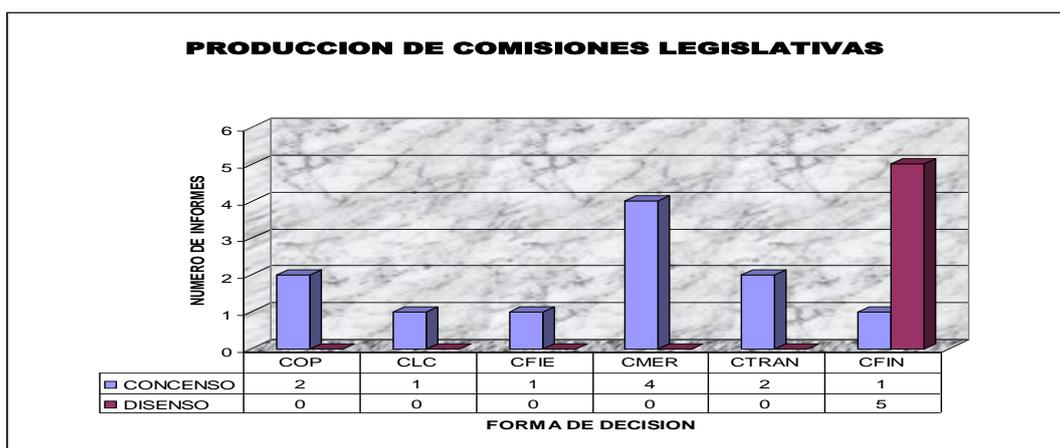
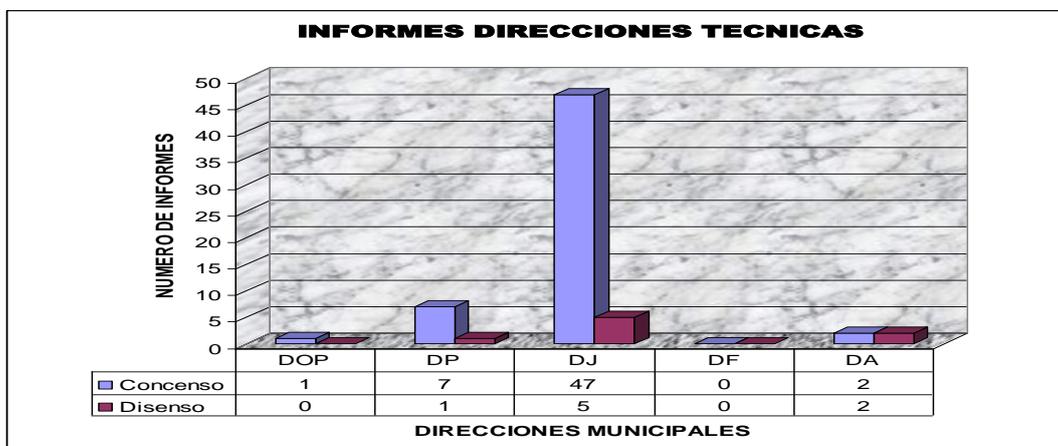
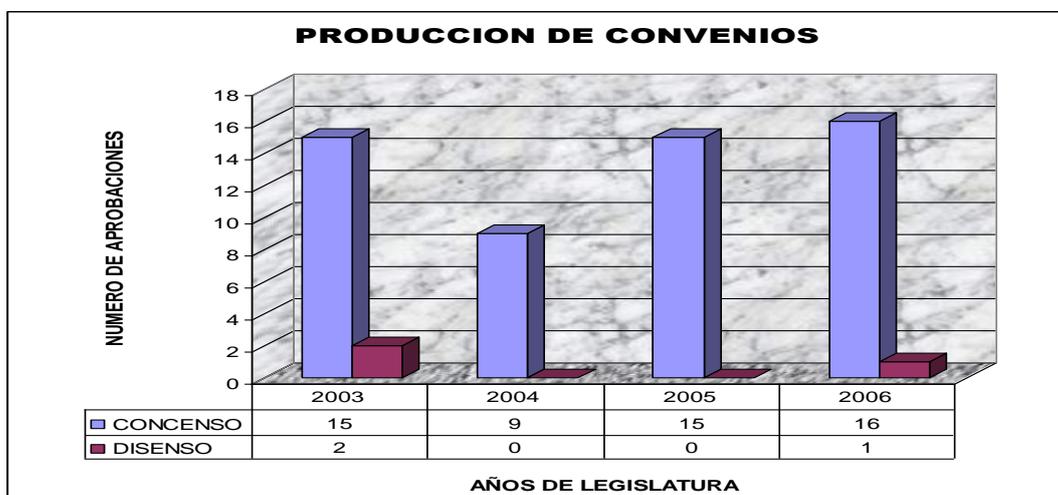


Gráfico 20.- Producción Informes Direcciones Técnicas - 2006.



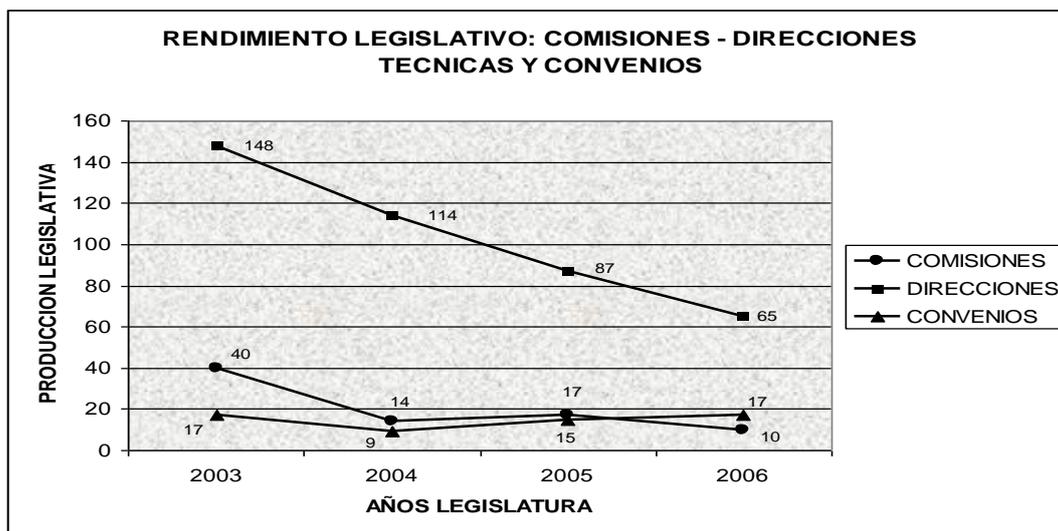
Para el tratamiento de los convenios se realizó un cuadro consolidado de los años 2003 al 2006 (Ver gráfico 21). El Concejo Municipal autorizó la suscripción de estos documentos previo análisis de los informes de ley en un número de 58, de los cuales fueron aprobados 55 por consenso y 3 por mayoría de votos, en temas de endeudamiento público (2) con instituciones estatales; y 1 de Medio Ambiente con un organismo no gubernamental. La justificación aducida por la oposición, era que estos documentos se convertirían a futuro en cargas económicas a ser trasladadas a la ciudadanía ya que el compromiso con sus electores había sido el de no generar ninguna carga impositiva en el ejercicio de sus funciones.

Gráfico 21.- Producción de Convenios 2003 - 2006.



El rendimiento legislativo en los tres rangos de análisis tiene un balance positivo, tanto en las tareas de las Comisiones, de las Direcciones y de Convenios, pues mantiene un trabajo sostenido, lo que demuestra una cohesión y responsabilidad para el procesamiento de las demandas de la ciudadanía (Ver gráfico 22). Las razones del disenso podrían verse expresadas sobre aspectos formales, que antes de fondo; de redacción antes que de contenido de los informes de las Comisiones Legislativas como de los informes de las Direcciones Técnicas; pues del contenido de las actas únicamente existió un informe de minoría de la Comisión de Mesa, en el tratamiento de la calificación de la Concejal Flor M. Cadena, en el resto de informes se evidencia ciertas discrepancias, las mismas que eran superadas en el pleno de la Cámara. Hay un alejamiento del grupo opositor para con la mayoría cuando se acercan eventos electorales, lo que da la certidumbre para pensar, que la disidencia tiene como estrategia el cálculo electoral, antes que la defensa del interés institucional.

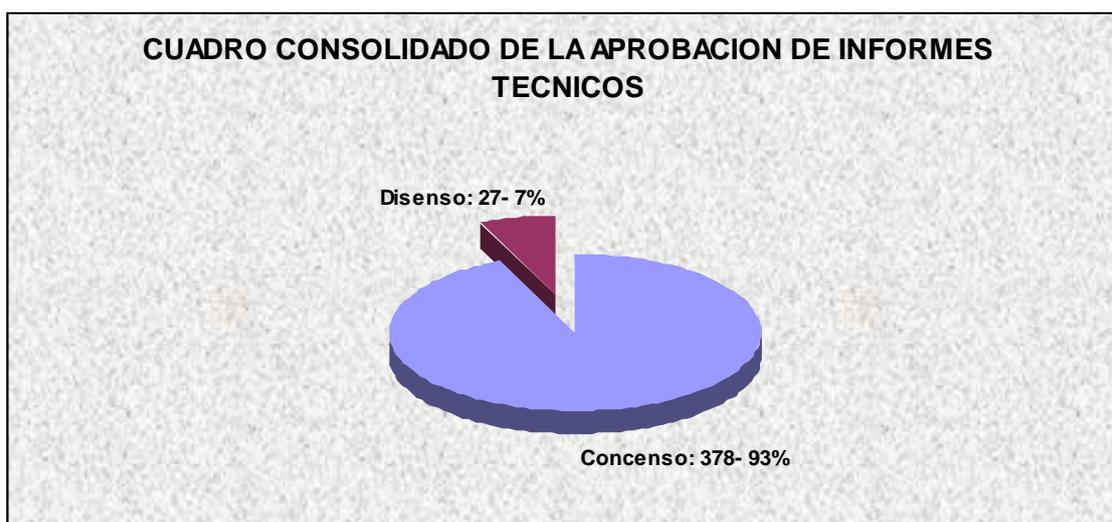
Gráfico 22.- Consolidado del Trabajo Legislativo 2003 - 2006.



Así mismo el apoyo del Concejo en la resolución de informes técnicos se hace evidente ya que el 93 por ciento de los informes que equivalen a 378 han sido aprobados por consenso; y únicamente el 7 por ciento ha sido aprobado por mayoría (27 informes en

los que la oposición voto en contra); lo que demuestra por parte de los Concejales: 1) una gran predisposición y solicitud al respeto a la ley y a las normas internas de la Municipalidad; 2) a la confianza depositada en los Directores; y, 3) al apoyo a la gestión administrativa del Alcalde.

Gráfico 23.- Consolidado de la aprobación de Informes Técnicos 2003 - 2006.



4.3. Sobre los promotores de normas

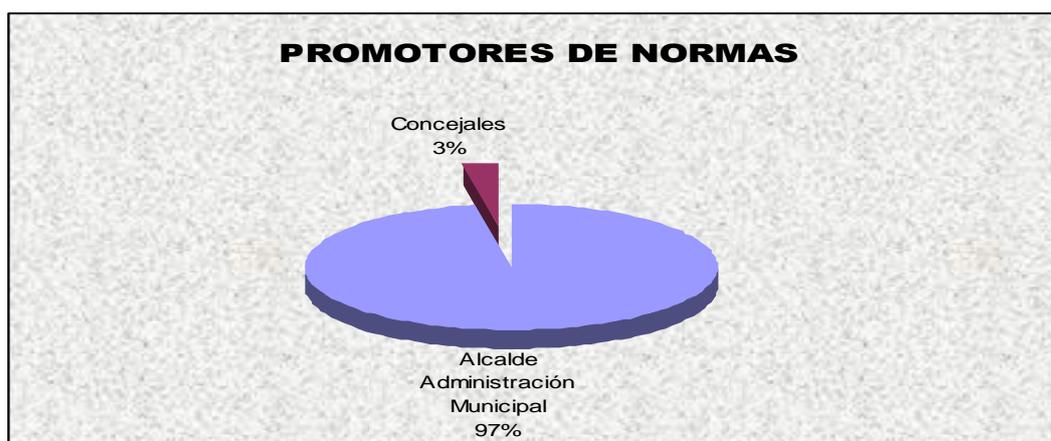
Del análisis de datos obtenidos, se establece que de las 73 normas (ordenanzas – reglamentos) de nivel local que se han producido durante el periodo 2003 – 2006 en la Cámara Edilicia de Tulcán, 71, esto es, el 97 por 100 del total, han sido proyectos de leyes locales por iniciativa del Alcalde¹³² y de la Administración Municipal¹³³. Esto sugiere que el gobierno del Alcalde deja poco margen para que sea él, y no otros los diseñadores de materia legal, evidenciando por lo demás, su afán de mantener el control

¹³² El Art. 69 numeral 33 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que una de las facultades del Alcalde es: “Presentar al concejo para su estudio y aprobación, proyectos de ordenanzas, reglamentos, acuerdos o resoluciones necesarios para el progreso del cantón y para la racionalización y eficiencia de la administración”:

¹³³ Podría decirse que la participación de los Directores departamentales de la Municipalidad, dependiendo de las necesidades institucionales o de reformas al marco normativo nacional; y por la necesidad de operativizar y compatibilizar al marco legal local; preparan proyectos de ordenanzas o reglamentos para ser puestos en conocimiento de la Alcaldía, para que sea calificada la pertinencia y urgencia; y en forma posterior ponga en conocimiento del Concejo Municipal o de las Comisiones pertinentes.

en su elaboración y mantener su predominio en la producción legislativa. Lo importante es conocer el grado de consenso alcanzado por las iniciativas a partir de sus autores; tal vez es un incentivo que la oposición tiene en cuenta a la hora de consensuar los proyectos y la propuesta de norma, si bien este incentivo no pesa tanto como por la temática (materia) que se legisla. Una conjetura válida sería que al gobierno -de la Alcaldía- con mayoría de legisladores son los que tienden a rechazar las proposiciones de ley, mientras que por razones lógicas, los de minoría, se bien compelidos a intensificar las negociaciones con otros legisladores para que sus proyectos sean aprobados con un mayor grado de apoyo; o su fuerza no es, lo suficiente para rechazar las iniciativas de ley; y por ende para hacer prevalecer sus proyectos. En el Gobierno Municipal de Tulcán se presentaron dos proyectos de norma por parte de la minoría que equivale al 3 por 100 de la producción total de la normativa del período de análisis (ver gráfico 24); y que fueron materia de rechazo por parte de la mayoría parlamentaria; aduciendo, inconsistencia de carácter constitucional y legal que inviabilizan su puesta en marcha; los proyectos de norma puesto a consideración tenían como temas la de contratación pública y la de fiscalización. De ahí se comprobaría que en efecto, los gobiernos locales con mayoría parlamentaria, poseen capacidad de rechazo a las iniciativas de los legisladores de oposición o de minoría.

Gráfico 24.- Promotores de Normas.



El gobierno del Alcalde ha mantenido el predominio en la elaboración y aprobación legislativa, de lo que se infiere su poder político de control; de las 73 ordenanzas aprobadas que se tienen registradas, el 76,34 por 100 han sido aprobados con el consenso de la oposición, esto es 55 ordenanzas y reglamentos; mientras que 18 normas locales fueron aprobadas por mayoría parlamentaria, que equivalen al 24, 88 por 100, es decir obtuvieron el voto en contra de la minoría parlamentaria; el gobierno local ha logrado pasar la mayoría de sus proyectos con la aprobación opositora; de hecho podría decirse que las iniciativas del gobierno obtienen mayoritariamente el consenso de la oposición. Sin embargo en lo referente a las iniciativas de leyes locales de la oposición, se podría establecer que su alto grado de consenso ofrecido, supondría un comportamiento lógico, en el sentido de que daba por sentado el apoyo de la mayoría al proyecto; empero se evidencia de las sesiones del Pleno de la Cámara Edilicia que el grupo parlamentario de gobierno no ha aceptado ninguna iniciativa presentada por la minoría legislativa -como autores-. En este escenario la oposición tendrá menos incentivos de cooperar y votar favorablemente las iniciativas cuando éstas pertenezcan a la mayoría o al Alcalde; así también la oposición tendrá menos disposición de establecer consensos sobre otros temas, proyectos o proposiciones, que provienen de la mayoría parlamentaria. Esto vale sobre todo para establecer el vínculo mayoría- disenso, si se advierte que para la oposición las proposiciones de la mayoría parlamentaria, tienden a ser percibidas como de iniciativa del gobierno, el cual compromete a los concejales (de mayoría) a presionar a la oposición para garantizar la aprobación de sus iniciativas.

El comportamiento de la oposición respecto a ser promotores o autores de leyes, termina siendo no significativo en el Concejo Municipal, lo que determina por un lado, el bajo grado de involucramiento y de responsabilidad social de los Concejales; y por otro, se evidencia una escasa capacidad de influencia, al interior del Parlamento local.

4.4. La agenda administrativa propuesta por el Alcalde

Visto en perspectiva general, se puede decir entonces, que la oposición/minoría ha interactuado en condiciones mediáticas restrictivas, si bien no lesivas, en las que se privilegia el papel de la mayoría. Esto se percibe a partir del mecanismo para la

determinación del orden del día¹³⁴, que lo realiza únicamente el Alcalde el mismo que no podrá alterarse o modificarse; de igual manera ocurre respecto del conocimiento de asuntos por parte de las Comisiones Legislativas¹³⁵; lo que forja un manejo centralizado de la agenda parlamentaria; otorgándole al Alcalde una posición privilegiada respecto de la de los Concejales; pues queda al arbitrio y discrecionalidad del burgomaestre al proponer a conocimiento de la Cámara los asuntos que crea convenientes para su tratamiento; en detrimento y restricción de la actividad y rol de los Concejales. En esta situación es creciente escuchar en los medios de opinión pública las críticas de la oposición política en torno a que no tienen, y que carecen de instrumentos (legales) parlamentarios para manejar la agenda parlamentaria, que les permitiría redefinir sus funciones, mantener un mayor protagonismo y mejorar su capacidad de influencia política. El Alcalde posee además la atribución legal de orientar las discusiones¹³⁶ - léase debates- en el concejo, lo que le permite a esta autoridad ejercer un control del debate político; ya no es un moderador; se vuelve interlocutor sesgado, por un lado defendiendo su posición y la de sus coidearios parlamentarios; y por otro, atacando y deslegitimando a la disidencia; quizá hasta emitiendo juicios de valor; lo que le brinda amplia ventaja sobre la oposición. Aún existiendo reglamentación la acción de replica del Alcalde es amplia; ya que a cada intervención de un Concejal, ésta va acompañada de la contrarréplica del Alcalde; herramienta que para los Concejales se ve disminuida al tener una vez la posibilidad de replicar sobre el tema tratado. Estas acciones han polarizado las discusiones, que terminan siendo dirimidas por el llamado a votación.

¹³⁴ La formulación y seguimiento del orden del día de las sesiones es realizado por el Alcalde; así lo dispone el Art. 106 de la Ley orgánica de Régimen Municipal, que establece: “Formulación y seguimiento del orden de asuntos.- Para cada sesión el alcalde formulará el orden de los asuntos a tratarse y durante el transcurso de la misma sólo se examinarán y resolverán los asuntos consignados en el orden del día, el cual no podrá alterarse por ningún concepto. Una vez agotado éste, la corporación podrá dedicarse a tratar otros temas”. De igual manera hay varios pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado que establecen que el orden del día únicamente será realizado por el Alcalde y no podrá ser reformado; así mismo observó que debe eliminarse del orden del día el tratamiento de asuntos varios.

¹³⁵ El numeral 12 de Art. 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece Son deberes y atribuciones del Alcalde: numeral 12 Art. 69 LORM “Efectuar la distribución de los asuntos que deban pasar a las comisiones y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes”.

¹³⁶ El numeral 4 del Art. 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece: “Son deberes y atribuciones del Alcalde: Presidir las sesiones del concejo, dar cuenta a éste de cuanto le corresponda resolver, y orientar sus discusiones”.

Durante el período de análisis se ha mantenido como agenda de las sesiones ordinarias del Concejo Municipal tres puntos fundamentales: 1) Lectura y aprobación del Acta anterior; 2) Informe del Alcalde; 3) Lectura de comunicaciones; incrementándose el informe de Comisiones cuando éstos eran presentados al Pleno del Concejo. Esta agenda se ha mantenido durante los dos períodos de administración del Alcalde Pedro Velasco (2000-2009); con la única variante que durante los cuatro primeros años de gestión 2000-2004 se incluyó el conocimiento de asuntos varios; donde la oposición política tenía posibilidad de hacer oír sus demandas, desavenencias y discrepancias legales, políticas y personales con la gestión y administración municipal. Este efecto fue corregido por parte de la mayoría parlamentaria adherente al Alcalde; ya que por pronunciamiento del Procurador General del Estado se procedió a eliminar éste punto del orden del día; lo que mermó aún mas su actividad al interior del Concejo; ya que después de la lectura de comunicaciones el Alcalde inmediatamente procede a clausurar la sesión.

De igual manera el Alcalde tiene la atribución de “vetar”¹³⁷ las modificaciones introducidas al proyecto de presupuesto por el concejo; mientras que el concejo no posee esta atribución; ya que la ordenanza de presupuesto encierra además del direccionamiento de la obra pública, el de un manejo político, por parte del Alcalde. Así mismo el marco regulatorio municipal da una prerrogativa más al Alcalde, al permitirle “devolver a la corporación las ordenanzas que estimare ilegales o inconvenientes”; es decir le permite discriminar aquellas normas que a su criterio son inconvenientes; esta calificación termina siendo subjetiva y discrecional de la máxima autoridad administrativa municipal; evidenciándose desventaja del concejo frente al Alcalde.

De igual manera la agenda de las Comisiones permanentes y especiales se ve afectada por la intervención del Alcalde, al permitirle la ley efectuar la distribución de los asuntos “que deban pasar a las comisiones y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes”¹³⁸; esto le permite al Alcalde, bajo su criterio y discrecionalidad manejar la agenda que deben tratar las Comisiones; ya que la

¹³⁷ Numeral 19 del Art. 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

¹³⁸ Numeral 12 del Art. 69 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

mayor parte de los asuntos son procesados al interior de la administración, o mediante el mecanismo de consulta a los órganos de Control, para en forma posterior de la emisión de los informes de Procuraduría o Contraloría General del Estado, ser puestos en conocimiento del Concejo.

Las Comisiones Especiales como mecanismos de control parlamentario, han tenido un carácter publicitario y de impacto público antes que de resolución; pero que se restringe a convertirse en el instrumento del gobierno local; por el manejo de la mayoría parlamentaria. La minoría política vio bloqueada esta acción por cuanto la mayoría siempre voto en contra de las peticiones provenientes de la disidencia lo que minimizó su significación e impacto político. Vale decir que los parlamentarios que integraron la mayoría política son los que menos uso hicieron de las interpelaciones y preguntas a efecto de aprovechar la prioridad otorgada por el reglamento interno en momentos en los que se incrementa la labor fiscalizadora de la oposición, obstaculizando de este modo dicha tarea.

El rol de la oposición política en el procedimiento parlamentario ordinario y de conocimiento de la agenda deberían permitir mayor permeabilidad y elasticidad en el tratamiento de demandas, proyectos, programas de gestión administrativa por parte de la minoría parlamentaria; como otorgarles herramientas procedimentales parlamentarias para el ejercicio de control político. En el período de tiempo (enero 2003 a diciembre 2006) de éste estudio, los concejales de oposición no recurrieron a la utilización del marco legal, que les hubiere permitido ser un contrapeso político, ya que además de las funciones de legislar y fiscalizar tienen el cometido del control político¹³⁹, que jamás lo ejercieron.

Podría decirse, que los líderes políticos son proclives a fijar su estilo político sobre las organizaciones; su concepción política busca transmitirse hacia los distintos niveles de mando, de tal modo que contagie los ámbitos de la estructura institucional; destaca también el carácter operativo y estratégico que los dirigentes pretenden para el funcionamiento organizativo, que en el caso del Municipio de Tulcán es sumamente

¹³⁹ Ver Art. 63 numeral 44 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

centralizado; ya que donde se procesa y articulan las acciones y gestiones es “desde” la Alcaldía, lo que da la certeza para afirmar que el parlamento local nunca podrá ser cogobierno con el diseño institucional propuesto en la Ley Orgánica Municipal.

CAPITULO V

EL ESTATUTO DE OPOSICIÓN

5.1. Desarrollo de la propuesta constitucional del Estatuto de Oposición

La Asamblea Constituyente el 20 de julio de 1998 expide la Constitución que nos rige hasta el 2008; en donde se incorpora a su marco, el Estatuto de Oposición como una nueva institución jurídica dentro de los derechos políticos, observándose que es la primera vez que ve la luz esta disposición constitucional (las anteriores constituciones no la tienen en su texto). Este apartado del texto constitucional, ha sido dejado a un lado por los representantes políticos al Congreso Nacional; ¿quizás porque es mejor para los intereses estratégicos y políticos de los partidos, el no tener una oposición institucionalizada? o porque su espacio “vital de acción” se vería mermado o constreñido? o; por el contrario se hace necesaria la aplicabilidad por mandato legal, como un contrapeso para equilibrar la balanza del poder, incorporando a la estructura constitucional el modelo gobierno-oposición?

El Estatuto de Oposición se convirtió en una “institución olvidada”; ya que desde la vigencia de la Constitución desde 1998 al 2008, no se realizaron intentos reales por la aplicación de este derecho; desgraciadamente, y a pesar de existir tres proyectos de Ley, estos duermen el sueño de los justos, en el archivo legislativo. De esta manera se ha privado a los sujetos políticos de ejercitar este derecho a la oposición y mejorar de esta manera la gobernabilidad del país.

La Asamblea Constituyente, entregó al país un nuevo marco constitucional en el año 2008, donde se prevé de forma genérica el derecho a la oposición Art. 111 de la Constitución de la República del Ecuador: “Se reconoce el derecho de los partidos y movimientos políticos registrados en el Consejo Nacional Electoral a la oposición política en todos los niveles de gobierno”. Esta norma deja sin posibilidad de que la oposición pase a ser parte de la estructura del Estado (gobierno-oposición); además de que no se abrió la posibilidad de generar un marco legal o Estatuto de la Oposición que cumpla con el reconocimiento de institución a la oposición política.

El uso y ejercicio del derecho a la oposición según el régimen de partidos políticos, dentro de la estructura jurídica del Estado, la disposición constitucional invocada (Art. 117 de la Constitución que estuvo en vigencia desde 1998 al 2008), faculta a los partidos políticos y movimientos independientes legalmente reconocidos por el Organismo Electoral, como los únicos sujetos en capacidad de presentar su oposición crítica al gobierno, y fundamentar su oposición con alternativas programáticas, con planes concretos que permitan reorientar la acción del régimen. Esta disposición constitucional debería procurar la horizontalización, permitiendo a otros organismos u organizaciones -sociales, gremiales, profesionales y de todo orden-; pues no solamente las organizaciones políticas registradas en el organismo rector del sufragio, pueden tener el amparo tutelar de la Constitución para el ejercicio de este derecho, toda vez que los actos que ejecute el Gobierno no solamente afectan a los intereses, objetivos y proyectos de las organizaciones políticas -entiéndase como principios doctrinarios- también afectan a sectores importantes de la producción, educación salud, transporte, etc. Estos sectores sociales estarían limitados a pedir el apadrinamiento de los partidos políticos y movimientos para que su voz de oposición sea escuchada, para fundamentar alternativas reales a los actos del gobierno, para poder vigilar su ejecución y fiscalización.

En la tarea de ofrecer oposición al gobierno, el estatuto de oposición, no solamente como instrumento saludable y hasta necesario de gobernabilidad, debe ser fundamentado atendiendo a elementos esenciales, dejando a salvo la iniciativa privativa de quienes puedan ejercer este derecho. Debe atenderse a los siguientes elementos primarios: 1.- Respecto de la conducta pública de los máximos representantes de las Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Procuraduría y Contraloría General del Estado, además de otros organismos del sector público. Entendiéndose como la actitud de respeto, ponderación y servicio que deben presentar permanentemente a la ciudadanía, denunciando los actos reñidos contra la Constitución, la Ley y la moral pública; 2.- Cuando no exista un Plan de Gobierno que oriente las acciones del Ejecutivo y de los órganos del poder público; 3.- El incumplimiento del Plan de Gobierno; 4.- Las divergencias de orden ideológicas y doctrinarias por ser de naturaleza subjetiva tienen limitaciones, pero sin embargo, podrían fundamentarse en el proceso de oposición, como elemento de fundamentación y demanda de cumplimiento.

5.1.1. Estudio del Estatuto de Oposición

El Estatuto de Oposición debe entenderse como el conjunto de derechos y garantías que se reconocen a las personas y los partidos que quieran discrepar de la verdad oficial sin temor a las represalias de la autoridad pública; que consideren conveniente presentar ante la opinión un punto de vista distinto al del gobierno de turno. Que deseen controvertir, cuestionar y criticar las políticas y los actos oficiales. Que con sus planteamientos busquen convertirse en alternativa de poder. En las democracias la oposición es tan importante como el gobierno; el binomio gobierno-oposición dinamiza el ordenamiento institucional porque garantiza la alternación en el poder de las diferentes fuerzas políticas.

Solamente en dos países de Latinoamérica se encuentra institucionalizado el derecho a la oposición política y que son parte de sus constituciones. El artículo 117 de la Constitución¹⁴⁰ ecuatoriana y artículo 112 de la constitución colombiana¹⁴¹ establecen de manera imperativa y mandataria la elaboración y aprobación de un Estatuto de la Oposición, para que los movimientos y partidos políticos puedan ejercer su derecho facultativo para declarar su oposición al gobierno. Esta figura jurídica responde a un mandato constitucional –al ejercicio de un derecho- que debe estar enmarcado en forma democrática y legal; esto es conceder, un carácter jurídico a la oposición y crear mecanismos y procedimientos eficaces para desarrollar su acción, en cuyo campo de libertad y tolerancia se pueden presentar, debatir y discutir tesis, proyectos y propuestas

¹⁴⁰ Art. 117.- Los partidos y movimientos políticos que no participen del gobierno, tendrán plenas garantías para ejercer, dentro de la Constitución y la ley, una oposición crítica, y proponer alternativas sobre políticas gubernamentales. La ley regulará este derecho.

¹⁴¹ Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación. Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

que permitan enrumbar las acciones del gobierno mediante alternativas sólidas y viables.

José Ayala Espino en su libro de La Teoría de las Instituciones establece una definición amplia de institución y la define: “como el conjunto de reglas que articulan y organizan interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes (Ayala E. José: 1999: 63). Esto es, el Estatuto de Oposición se erige como una institución política reconocida en la Constitución ecuatoriana para garantizar un derecho político a la oposición; restringida en este caso únicamente a los partidos y movimientos políticos reconocidos por el Organismo Estatal Electoral (C.N.E). Esta institución, como veremos más adelante, careció de una total socialización, aprendizaje y transmisión de los actores y agentes políticos; y más aún del pueblo; es decir terminó siendo una mera construcción formal, pero sin viabilidad social y política, ya que nadie, a excepción de los que conformaron la Asamblea Constituyente sabían de su existencia y de su operativización.

De la revisión y análisis del acta de la Asamblea Nacional Constituyente (Acta No.38 pp. 45-52)¹⁴², y que en forma específica alude el tema “del Estatuto de Oposición” se evidencia que no tiene un tratamiento especial, significativo; esto es, no se le dio la importancia requerida y peor aún se abordó las implicaciones y las proyecciones institucionales positivas y proactivas que hubiese tenido en el futuro la implementación de este derecho en la democracia ecuatoriana. Se limitan los representantes a enunciar su importancia e innovación de la inclusión en el texto constitucional y proponen reformas que rayan únicamente en la formalidad; no en el debate profundo, ni la significación futura. Ricardo Noboa Bejarano está más preocupado, en la aplicabilidad

¹⁴² Consta como anexo de la presente tesis.-Recopilado de los Archivos del Congreso Nacional.-Son fotocopias simples de este documento.

al referirse que este derecho como reza en el texto constitucional *“deberá ser regulado por la ley”*; ya que propone *“el poder incorporar una norma que establezca que la falta de expedición de la correspondiente ley no implica la desprotección de la correspondiente garantía constitucional”*. Ernesto Albán Gómez retoma el planteamiento de Ricardo Noboa Bejarano y propone una solución para salvar este problema, proponiendo se incorpore entre las atribuciones del Tribunal Constitucional *“la posibilidad de considerar la inconstitucionalidad por omisión, es decir, cuando el organismo correspondiente no ha cumplido con los deberes que la impuesta la Constitución. En éstos casos debería el Tribunal Constitucional no solamente observarle al Congreso por esa inconstitucionalidad, sino que inclusive hasta podría suplir temporalmente la emisión de las normas correspondientes para que el derecho pueda ser ejercido”*. El representante Nicolás Castro Benítez realiza un elogio a la inclusión en la constitución del Estatuto de la Oposición *“ya que va a constitucionalizar el derecho y deber de la oposición política del país en el Congreso”* y se opone a que esta norma vaya a ser parte de los derechos políticos, en su concepto esta debe ir *“en el articulado que forma parte de la institución republicana: El Congreso Nacional”*; en forma seguida aborda un tema noticioso que nada tiene que ver con el debate propuesto y que es parte de la agenda a tratar. El representante Julio César Trujillo realiza una aproximación general y comparada del derecho constitucional con Colombia e Inglaterra donde se encuentra institucionalizada la oposición sin realizar ni proponer mayores argumentos. El representante José Carrión Maldonado no aborda el tema siquiera y se diluye su discurso en propuestas generales y fuera de contexto.

Como puede evidenciarse la propuesta de inclusión en la Constitución *“Del Estatuto de Oposición”* paso a ser parte del archivo del Congreso Nacional únicamente; el análisis y debate, no existió; quizás hasta hubo una complicidad pasiva de los ecuatorianos; la construcción de la democracia con una mejor institucionalización se diluyó; ya que se prefirió un camino fácil a seguir a mi criterio, dejar que la oposición sea un enunciado declarativo, y que únicamente se haga presente en tiempos preelectorales; que la oposición como institución no tenga un legítimo contradictor; esto es una institución fuerte y consolidada como la que brindaría la puesta en marcha del estatuto de Oposición.

El ideal primario y romántico por decir lo menos, que llevó a la inclusión de estos articulados en las constituciones fue el de la institucionalización¹⁴³ del diálogo, para que sea el hilo conductor de las relaciones Ejecutivo, Legislativo y de todos los sujetos políticos; es decir establecer de manera obligatoria y programada, los encuentros entre los poderes constituidos y los agentes que hacen oposición con la finalidad de equilibrar la balanza del juego democrático.

El Estatuto de Oposición debe convertirse también en el mecanismo de conciliación de las fuerzas políticas en contraposición, para poder tender puentes permanentes con los movimientos y partidos políticos de oposición para encontrar nuevas y mejores formas de atender las demandas de la ciudadanía.

El estatuto de oposición tiene también como objetivo primario el reducir la incertidumbre, por el hecho de que esta institución proporciona una estructura política que brinda o va a brindar estabilidad. Es a la vez una guía para la interacción social y política al producir barreras y limitaciones a la interacción política permitiendo interdependencia entre el Ejecutivo y Legislativo; y, también en la puerta de acceso a la exigencia y ejercicio del derecho a opinar diferente, a disentir y también a proponer alternativas que tengan viabilidad, sostén que permitan la consolidación del sistema político.

En la tarea de ofrecer oposición al gobierno este estatuto tiene a la vez ejes temáticos relevantes a ser cuestionados, criticados, debatidos, confrontados y deliberados; ya que ésta institución se convierte en un instrumento necesario para la gobernabilidad; pues los elementos y contenidos a ser ejercidos desde y por la oposición política a mi

¹⁴³ Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.- Ver Douglass C. Nort.-Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.-Fondo de Cultura Económica México.-Primera edición en Español 1993. Pp 7.

entender serán: Las diferencias ideológicas o doctrinarias¹⁴⁴; la inexistencia de un programa general de Gobierno; los desacuerdos sobre el programa general de Gobierno o por su incumplimiento; y, la desavenencia sobre puntos concretos de ese plan, como también por las acciones administrativas del Régimen o acerca de la conducta de los máximos representantes de la Función Ejecutiva; fundado en el respeto de la libertad de expresión, pero también en el respeto de la conducta pública de los representantes de los Organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y de otras entidades o instituciones del sector público. Entendiéndose como actitud de respeto, la ponderación y servicio que deben prestar y presentar permanentemente a la ciudadanía, denunciando cualquier acto reñido contra la ley, la fe pública y por que no decirlo, de la moral pública. De igual manera el pueblo ecuatoriano debe ir cambiando su actitud pasiva y gestar una amplia y dinámica participación política; pasar a la acción y ejercicio efectivo de sus derechos políticos y no quedarse en el letargo del ejercicio judicial de sus derechos civiles.

En el Ecuador, con un sistema de gobierno presidencialista y un sistema de partidos multipartidista, pareciere muy difícil institucionalizar el rol de la oposición, debido a la composición heterogénea de los partidos y movimientos políticos -nacionales, regionales y locales-, que tienen programas y estrategias políticas divergentes, que evita siquiera mantener coaliciones estables en duración y permanencia entre aquellos partidos que forman parte o apoyan al gobierno y los que se conforma en el congreso. El establecimiento del diálogo reglado, programado e institucionalizado devendría en la generación de una oposición, seria, alternativa, sistemática y por lo tanto en el nacimiento de un régimen democrático consensual o consociacional; y quizá del cambio del régimen presidencialista por uno parlamentarista.

¹⁴⁴ El enfrentamiento político en el eje ideológico-doctrinario (dogmático) parece haber perdido piso en las democracias actuales (refiriéndome a las Latinoamericanas) por el apareamiento de los partidos políticos corporativistas; atrápalo todo o los de cartel; el apareamiento de neopopulismo y la emergencia de los gobiernos populistas; y, es por esta razón que traigo el pensamiento de Eduardo Pizarro Leónomez, pues para el resulta esencial la distancia “ideológica” para el desenvolvimiento de la oposición: “La oposición política no se limita solamente a aquellos sectores políticos que no participan en la gestión gubernamental, sino, además, que mantienen frente a estos una distancia ideológica más o menos pronunciada la cual la convierten en una alternativa de poder. Esta oposición puede ser como en los estados Unidos, flexible y conciliadora o como en Francia mas dura, crítica y reactiva”. Ver en Pizarro L., Eduardo.- Pasado, presente y futuro de la oposición Política en Colombia. <http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/EV.LaOposiciónPolíticaColombia.pdf>.

5.1.2. Estudio y análisis de los Proyectos de Ley presentados en la Legislatura

El presente acápite del capítulo V analizará las tres propuestas o proyectos de Ley, presentados al Congreso Nacional por iniciativa de: El Tribunal Supremo Electoral (15 de septiembre de 1999); Dr. Dalton Bacigalupo Buenaventura (18 de enero de 1999); y, Dr. Andrés Páez Benalcázar (22 de agosto del 2005), en ocho años siete meses de vigencia de la constitución donde se evidencia la inacción parlamentaria y la del control constitucional de parte del Tribunal Constitucional, pues debió ser este organismo quien supla la ineficiencia por negligencia y omisión del Congreso Nacional, pues se encontraba ya declarado el derecho; y, la definición de oposición política para responder ¿Quién constituye verdaderamente la oposición?¹⁴⁵ ; Es decir tratar de responder sobre el alcance de la institucionalidad jurídica de la oposición en la democracia en la que se desenvuelve el Ecuador “delegativa”, como lo propone Guillermo O’Donell. Es también buscar respuestas a la institucionalización del diálogo social, visto como un mecanismo para regular las relaciones entre los movimientos y partidos políticos reconocidos por el Concejo Nacional Electoral; como una nueva alternativa a la solución de la conflictividad política a la que asistimos a diario.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE LA OPOSICIÓN PRESENTADO POR EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Este proyecto¹⁴⁶ permite el desarrollo de las acciones opositoras, las mismas que deben ser declaradas expresamente desde los partidos políticos o movimientos debidamente inscritos en el Tribunal Supremo Electoral, esto no obsta la facultad de los grupos no inscritos para manifestar su disenso con el gobierno. Este marco tiene un sesgo al premiar a los cuerpos sociales organizados, ya que le brinda prerrogativas especiales, ya que les otorga la plenitud de posibilidades para ejercitar la oposición. Así mismo

¹⁴⁵ Esta parte del desarrollo de la tesis se limitará al análisis de la oposición política dejando de lado otras formas de ejercicio de la oposición como pueden ser la cultural, étnica, económica o social.

¹⁴⁶ Ver en.- Estatuto de la Oposición, Tribunal Supremo Electoral.-Archivo del Congreso Nacional No. 21-326.- Quito, septiembre 15 de 1999.- Oficio No. 00322.- Suscrito por el Licenciado Eduardo Villaquirán, Presidente del Tribunal Supremo Electoral..

condiciona la actitud de participación, ya que esta debe ser crítica y dentro de los cánones de racionalidad, para evitar desbordes de beligerancia de oposición totalitaria.

Este proyecto propone que la oposición pueda manifestar sus diferencias ideológicas y doctrinarias, como también el derecho que tiene la colectividad a saber cuáles son los planes y programas que se tratan de aplicar; y, a la exposición de los propósitos; para corregir la improvisación por un lado y, por otro evitar el que se tomen las medidas “secretas, reservadas y confidenciales” o sorpresivas (aquellas calificadas como urgentes por el gobierno), como el de evidenciar la falta de cumplimiento del Plan de gobierno.

El contenido del articulado 4 es consustancial a la consecución del bienestar común, y por ende que cualquier propuesta de oposición debe ser proactiva (evitando cualquier oposición reactiva) ya que debe generar alternativas, sugerencias y rectificaciones que vayan en función del establecimiento del bien común.

Este proyecto estatuye como escenario único al Congreso para ejercer oposición. Establece un plazo perentorio para su ejercer oposición; esto es después de transcurridos 60 días de iniciado el período presidencial, únicamente se podrá desarrollar la actitud opositora que debe transparentarse ante la opinión pública, ante todo. El aporte del Título Sexto crea la institución del diálogo político en democracia que es en esencia el mejor aporte en la construcción democrática y cuyo afán generalizado es el de proyectar una nueva forma real y efectiva y talvez horizontal de ejercer nuestros derechos políticos objetivos circunscritos en la constitución; “es un deber y un derecho que deben cumplir las partes”; es decir ningún organismo puede ni debe negarse a mantener conversaciones -debates- y comparencias que las prevé este proyecto. Es mas, se establecen encuentros programados del Presidente para exponer y mantener debates públicos directos con los partidos y movimientos políticos que tienen representación en el parlamento, evitando de alguna manera la intermediación de la información, lo que evita distorsiones, y posibilita la difusión y comunicación política directa con todos los actores políticos, gracias a los medios de comunicación. Así mismo la posibilidad de los partidos y movimientos políticos intervengan -repliquen, refuten, aclaren- y expongan

sus puntos de vista, abriendo al debate la problemática social, económica, judicial y administrativa del estado, y como consecuencia de ello, abriendo posibles alternativas de solución y a la formación de una democracia mas participativa. Siempre habrá resquemores, tanto del Ejecutivo, como de la oposición, para reunirse y dialogar; quizás porque se creé aún, que eso es claudicar; que su actitud será calificada como de una “tolerancia excesiva”; pues ser tolerante es estar seriamente comprometido con la defensa del derecho de cada individuo a profesar su “verdad”, y en ese sentido, la tolerancia no implica en ningún modo la renuncia a sus propias convicciones; al contrario, el esfuerzo común, el respeto mutuo, la voluntad del diálogo y el disenso no excluyente constituyen sinónimos de tolerancia. En nuestro país desafortunadamente, el carácter excluyente y restringido de nuestra democracia, ha promovido una identificación perversa de las actitudes tolerantes con la indiferencia, y lo que es peor la intolerancia como sinónimo de rigor y firmeza (Rivera: 1995: 163)¹⁴⁷.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE DALTON BACIGALUPO B.

Este proyecto¹⁴⁸ propone como finalidad última el normar la actividad y capacidad opositora y por otra la creación de un Organismo Burocrático -El Consejo Administrativo de la Oposición, que será el ente encargado de receptor y procesar las iniciativas de la Oposición provenientes de la sociedad y partidos y movimientos políticos; y, solicitar a la Función Ejecutiva la información oficial sobre políticas públicas. El autor abre con este proyecto la posibilidad cierta de realizar oposición desde la ciudadanía -de la oposición social- es decir, no la restringe a la esfera del Congreso porque también la considera, ya que no se aparta del texto constitucional al reconocer el derecho a los partidos y movimientos políticos.

¹⁴⁷ Ver en.- José Sánchez Parga.- Conflicto y Democracia en Ecuador.- Comentarios: César Verduga, Luis Fernando Torres, Fernando Carrión y Fredy Rivera.-Serie Diálogos. Ediciones Centro Andino de Acción Popular -CAAP-. Quito, Abril de 1995.

¹⁴⁸ Ver en.- Proyecto de Ley Orgánica de la Oposición.- Archivo del Congreso Nacional. No. 20-129.- Quito 18 de enero de 1999.- Oficio No. 073-99-DBB-ID-DC, suscrito por el Diputado por Cotopaxi, Dr. Dalton Bacigalupo Buenaventura.

El autor establece que: “La oposición es una función esencial de la democracia. Se entiende por oposición, la gestión de crítica y fiscalización de los actos gubernamentales, que incorpora propuestas alternativas sobre políticas públicas, realizada por los partidos y movimientos políticos legalmente reconocidos, que no ejercen el gobierno”¹⁴⁹. Es a mi criterio una declaración pragmática en lo legal y pensada en lo político, ya que no excluye a ningún actor, y además porque ejercita en forma dinámica el texto constitucional.

El Art. 3 del proyecto presenta en forma objetiva los deberes y derechos de la oposición política; es decir circunscribe la esfera de acción y participación: 1) Vigilar y fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva; 2) Participar en la formulación de políticas públicas; 3) Fortalecer la eficacia del diálogo democrático asistiendo obligatoriamente a las sesiones de Gabinete Ampliado que convoque el Presidente de la República; 4) Informar debidamente a la sociedad sobre sus propuestas, diferenciándolas de las del gobierno, para contribuir al debate público y a la orientación política de los ciudadanos; y, 5) Analizar permanentemente la realidad nacional, y estructurarse como alternativa de gobierno. El autor da al diálogo democrático el valor de institución política; y crea la obligatoriedad de Parte del Presidente el de convocar “al Gabinete Ampliado”; y, a aceptar la presencia de la oposición, como un mecanismo de transparentar la información, y aumentar la calidad de gestión pública.

El autor propone la creación del Consejo Administrativo de la Oposición, para otorgarle organicidad, ente que estará compuesto en su parte política por: Los Presidentes y Directores Nacionales de los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno; y que en su parte Operativa la dirigirá un Coordinador, que será nombrado de fuera del seno de dicho organismo. Si bien es cierto, esta institución viabilizaría la oposición social; mientras que su integración (hablando de la representación) se vería menoscabada, ya que en este proyecto no se prevé la posibilidad de acceder a este organismo por partidos y movimientos políticos regionales y peor aun de movimientos

¹⁴⁹ Ver Art. 1 del Proyecto de Ley Orgánica de la Oposición.-Archivo del Congreso Nacional. No. 20-129.-Quito 18 de enero de 1999.- Oficio No. 073-99-DBB-ID-DC, suscrito por el Diputado por Cotopaxi, Dr. Dalton Bacigalupo Buenaventura.

políticos locales trascendentes y que mantienen representaciones en los organismos seccionales autónomos. Los partidos políticos llamados nacionales, hoy por hoy no tienen representación o no hay una representatividad nacional, han perdido espacio, el mismo que ha sido llenado por el apareamiento de movimientos políticos localistas (producto de la fragmentación y polarización política), ya que se ha evidenciado liderazgos de esta clase a lo largo y ancho del Ecuador.

PROYECTO DE LEY QUE REGULA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA OPOSICIÓN PRESENTADO POR EL DR. ANDRÉS PÁEZ BENALCÁZAR

El autor del proyecto¹⁵⁰ cree que en un sistema democrático, la oposición debe tener efectos edificantes y constructivos, dimensionando a cabalidad y con objetividad los actos de quien ejerce el poder y sugiriendo correctivos para la apropiada administración pública en función de los intereses colectivos. Se requiere además el de ir dotando al sistema de herramientas que permitan la consolidación de la democracia en el Ecuador y que entrañen una sintonía con los requerimientos de la sociedad; y, es por éstas consideraciones que se hace imperiosa la necesidad de la existencia de la ley que permita realizar una oposición crítica, eficaz y ética que garantice la participación de todos los actores políticos, y que a través de los medios de comunicación se difundan las posiciones asumidas por éstos¹⁵¹.

Este proyecto reconoce como actores de la oposición política únicamente a los partidos y movimientos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral, dicha oposición será pública y tendrá que realizarse pasado 60 días contados a partir de la posesión del Presidente de la República. Aunque no existe de manera expresa en el proyecto de ley el escenario, se aduce que será el Congreso Nacional quien lo ejerza,

¹⁵⁰ Ver en.- Proyecto de Ley que regula el ejercicio del Derecho a la Oposición.- Archivo Congreso Nacional No. 26-787.- Quito 2005-08-22.- Oficio No. 18 de Agosto del 2005, suscrito por el Diputado por la Provincia de Pichincha ID, Dr. Andrés Páez Benalcázar.

¹⁵¹ Ver en Exposición de motivos.- Proyecto de Ley que regula el ejercicio del Derecho a la Oposición.- Archivo Congreso Nacional No. 26-787.- Quito 2005-08-22.- Oficio No. 18 de Agosto del 2005, suscrito por el Diputado por la Provincia de Pichincha ID, Dr. Andrés Páez Benalcázar.

quedan fuera de esta posibilidad los partidos y movimientos políticos que no tengan representación en el legislativo quedando relegados a la indefensión de sus derechos.

En este proyecto se incorpora la posibilidad de ejercer el derecho de oposición en el contexto regional y local, al incorporar a los gobiernos del Régimen Seccional Autónomo a ejercer oposición. Queda flotando en el aire, el contenido del Art. 8 del proyecto de Ley por que no explicita el mecanismo para operativizar las demandas e iniciativas provenientes de la ciudadanía; y, por no ser de tipo mandatoria, ya que deja a voluntad de los actores políticos el incluir o no las posiciones de la ciudadanía (por la inclusión en el texto “podrán”) *“Los sujetos de la oposición deben recoger las iniciativas provenientes de la ciudadanía, **para la cual podrán solicitar** a los dignatarios y autoridades ser recibidos para exponer sus posiciones frente a situaciones de interés social; así como también deben difundir a través de los medios de comunicación social sus iniciativas presentadas como sujetos políticos de la oposición y sus posturas”* (Ver Art.8 del Proyecto de Ley No. 26-787).

A mi modo de ver y recogiendo las ideas expuestas en este capítulo, los principales ejes de un cuerpo de garantías para el ejercicio de la oposición democrática deberían ser los siguientes:

1.- Es indispensable que haya desde el inicio una clara determinación de quien hace parte del gobierno y quien se ubica en el campo de la oposición. Esta distinción no la hace ninguno de los proyectos de Ley, ni lo aclara tampoco. De igual manera no se toma en cuenta la posibilidad y que sin embargo no puede descartarse, el que un partido o movimiento político pueda abandonar su papel -rol- en el gobierno o en la oposición. Este segundo punto podría subsanarse, si se incluye en este marco normativo la posibilidad de realizar una declaración pública por parte de quien opta por salir del apoyo al gobierno, o de quien abandona la oposición. Así mismo creo, que este marco no permitiría la cooptación opositora por parte del gobierno con el nombramiento de cargos públicos o contraprestaciones; y tal vez la posibilidad cierta de generar coaliciones duraderas en el interior del Congreso por parte de los movimientos y partidos políticos con representación en éste órgano.

2.- Es indispensable regular el acceso de todos los movimientos y partidos políticos de oposición a los medios de comunicación -prensa, radio y televisión- por los altos costos y el impacto en los procesos electorales; es decir el Estado ecuatoriano debe financiar el gasto de campaña para lo cual debe eliminar el Fondo Partidario Permanente y el Fondo de Compensación Electoral contenida en la Ley de Control del Gasto Electoral; y sea el Tribunal Supremo Electoral quien en forma equitativa distribuya a cada uno de los candidatos de elección popular una asignación igualitaria de fondos para que se los destine a la campaña; debe aclararse que estos fondos no serán entregados en forma directa sino mediante la contratación de los espacios en los diferentes medios de comunicación por parte del estado.

3.- Debe crearse una figura política que posibilite el derecho a replicar y/o a dar respuesta a una acción contestataria tanto al Gobierno como a la oposición, para permitir un flujo de información adecuado y evitar desbordes que rayen en la intolerancia, beligerancia y violencia de las partes; y, al mal uso de los medios de comunicación; pues generaría una distorsión de la información pública, que como he dicho debe ser transparente, ética y fluida. Este aspecto no está normado en ninguno de los proyectos analizados, y creo de pertinencia hacerlo notar.

4.- Debe eliminarse de los medios de comunicación (radio-televisión-prensa) los sondeos de opinión, ya que llevan implícitos un sesgo, ya que a más de la medición de ciertas tendencias en un momento determinado, son utilizados para influir en la opinión del conjunto de la sociedad (considerando que la política contemporánea tiene como principal escenario los medios de comunicación de masas); esto se hace evidente a diario, al encender la televisión o leer los medios de prensa; que antes que informar, generar y orientar la información y la opinión pública (y, de ser objetivos y neutrales), imprimen y echan mas leña al fuego en el tratamiento de temas políticos. Quizás sea una respuesta de los dueños de éstos medios que toman partido por una línea ideológica o talvez por mantener su estatus quo y sus intereses económicos. Se hizo evidente lo anotado con la caída de Bucaram, Gutiérrez y la pugna de poderes entre Rafael Correa y el Congreso Nacional, medios que día a día imponen su línea de acción a intereses

direccionados y protervos. Esto quizá es más una apreciación personal, ya que el limitarlos atentaría el derecho a la propiedad privada y a la libre expresión.

5.- Los proyectos de ley deben ir encaminados a la generación de opinión pública, como resultado del debate generado entre Gobierno y oposición; la ciudadanía tiene por ende la posibilidad cierta de acceso a la información directa de estos actores; y, a la posibilidad de ejercer y emitir desde su autoconciencia juicios de valor; es decir permite hacer uso de su libertad de opinión al individuo; libertad que le brinda los medios para que su voz tenga salida para llegar al gobierno; y, a la vez el poder conectar a los gobernados entre sí.

6.- Los actores políticos deben entender que un componente básico de la democracia es la oposición -sea reglada o no- la misma que debe ser atravesada en forma transversal por la dimensión ética que permita la inclusión política; ya que no se puede concebir una democracia sin control social sobre el poder. El derecho que cada ciudadano tiene para autogobernarse que otorga la democracia, es decisivo para la creación de un espacio político, que le proteja contra el poder, de quien ejerce el Gobierno y el Estado y también para la distribución y participación igualitaria de recursos y de poder.

7.- Los partidos políticos en el Ecuador están en una crisis profunda, habida cuenta de que terminaron siendo un membrete necesario para tiempo de elecciones, olvidándose de ser democráticos y abiertos; desnaturalizaron su creación, ya que fueron concebidas como organizaciones sociales que orientan y expresan la voluntad de un pueblo; y, son a la vez, el elemento fundamental del sistema democrático. En definitiva los partidos políticos abandonaron la representación y la vocería del pueblo; hubiese sido ideal que los partidos políticos cumplieran con el mandato de la Ley de Partidos Políticos¹⁵², que estoy seguro es letra muerta para quienes dirigen estas organizaciones políticas. Y peor

¹⁵² Ver en.- Ley de Partidos “Art. 3.- Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado. Por mandato de la Constitución, constituyen un elemento fundamental del sistema democrático; expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la activa participación cívica de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán a los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno”.

aún, esta crisis, ha generado el apareamiento de movimientos políticos con un carácter netamente electoral y circunscrito en el distrito provincial; éstos movimientos han creado liderazgos mesiánicos a nivel local. Con la participación en democracia de los independientes se fragmentó aún mas la representación y polarización de fuerzas políticas; ya que tanto los movimientos e independientes han tenido presencia en el Congreso, lo que ha dificultado la formación de mayorías sólidas que brinden estabilidad al gobierno; quizá han sido un costo económico para la democracia.

8.- Se ha subdimensionado y subvalorado, la importancia del control político y la conveniencia de contar con una fuerza que vigile, replique y denuncie, y al mismo tiempo proponga caminos, ofrezca alternativas y tenga el coraje de ayudar al logro de apremiantes soluciones. La oposición democrática, si bien es cierto, es una necesidad; pero el no ejercerla ha significado entregarle el control político a un grupo minoritario (elite económica), para que ostente el poder político. Por eso es necesario dotar de garantías políticas y legales el ejercicio de la oposición, que aspiro, contribuirá enormemente al desarrollo de la convivencia, de la tolerancia y del pluralismo político. En este sentido, es imprescindible poner en marcha un Estatuto de Oposición que desarrolle instrumentos y mecanismos que permitan su ejercicio pleno, para que la oposición política, sea efectiva y tenga opción real de ejercer el control político. Es a mi criterio que la Asamblea Constituyente que se apresta a entrar en funciones, retome el debate del Estatuto de Oposición y redefina este derecho político; y, no sea únicamente la oposición política, sino que la oposición también pueda ser ejercida desde y por la ciudadanía, es decir la de una oposición social ética que abarque a todos los estamentos de poder, incluidos los organismos seccionales autónomos.

9.- Del análisis al proyecto de Ley que crea el Estatuto de oposición, presentado por el Dr. Dalton Bacigalupo Buenaventura, reúne los requisitos de forma y fondo para que sea puesto en ejecución; ya que viabiliza el mandato constitucional de 1998; aunque en la nueva constitución del 2008, le otorga a la oposición política, un carácter genérico; pues no permite la generación de una Ley o Estatuto que regule la oposición política en el Ecuador (Art. 111 de la Constitución de la República); el mandato dado por los ecuatorianos en 1998 se ha postergado por más de ocho años; y lo seguirá estando;

aunque el nacimiento de ésta institución política sea un imperativo para el fortalecimiento de la democracia.

5.2. Propuesta de Ordenanza para aplicación del Estatuto de Oposición en lo local

EL GOBIERNO MUNICIPAL DE TULCÁN EN USO DE SUS ATRIBUCIONES:

CONSIDERANDO:

Que, el Art. 111 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho a la oposición política en todos los niveles de gobierno a los partidos y movimientos políticos registrados en el Concejo Nacional Electoral.

Que, el numeral 1) del Art. 63 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece el ejercicio de la facultad legislativa cantonal a través de ordenanzas, dictar acuerdos o resoluciones, de conformidad con sus competencias.

Que, la presente ordenanza tiene su fundamento en el mandato constitucional y señala los ámbitos dentro de los cuales debe ejercerse el derecho a la oposición, que no puede ser otro que el democrático; tanto en lo doctrinario, constitucional y legal en lo relativo a su ordenamiento. No se trata sólo de otorgar o conceder carácter jurídico a la oposición, sino de otorgarle mecanismos eficaces para que pueda desarrollar su acción, que necesariamente ha de ser constructiva, con aporte de alternativas y que afiance los principios de una buena gobernanza.

Que, se institucionaliza el diálogo democrático, como el mecanismo más idóneo para establecer la relación entre Alcalde, Concejales y ciudadanía; que reemplace la vieja práctica de la oposición inmotivada y violenta, por una conducta que, al mismo tiempo

que presente las críticas, sugiera alternativas, propiciando su solución antes que su empeoramiento.

En uso de las atribuciones que le conceden la Constitución de la República y la Ley orgánica de Régimen Municipal.

EXPIDE:

LA ORDENANZA QUE INSTITUCIONALIZA EL DERECHO A LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN EL CANTÓN TULCÁN

NATURALEZA DE LA OPOSICIÓN

Art. 1.- Se reconoce el derecho de los ecuatorianos, organizados dentro de un partido o movimiento político inscritos en la Junta Nacional Electoral, a adoptar una actitud de oposición crítica frente al Gobierno Municipal y a desarrollar la actividad consiguiente, dentro de lo previsto por la Constitución, la ley y esta Ordenanza. Tal derecho, incluye tareas de vigilancia, fiscalización y de control político de los actos del gobierno municipal.

Art. 2.- Dicha oposición puede referirse a uno o varios de los siguientes puntos:

- a) Diferencias ideológicas o doctrinarias;
- b) Inexistencia del Programa de Desarrollo Cantonal;
- c) Inexistencia del Plan Operativo;
- d) Desacuerdos sobre el Programa de Desarrollo Cantonal y/o por su incumplimiento; y,
- e) Disenso sobre: 1) Puntos concretos del Plan de Desarrollo Cantonal; 2) Acciones administrativas del Alcalde; y, 3) De la conducta de la máxima Autoridad Municipal o de sus Funcionarios.

Art. 3.- La oposición deberá ser expresamente declarada y motivada. Los partidos y movimientos políticos tienen la obligación de informar a la ciudadanía sobre las razones y fundamentos de su actitud.

Art. 4.- La principal meta de la oposición debe ser el logro del bien común, por lo mismo, al formular sus críticas, tienen la obligación de acompañar soluciones viables, sugerencias o rectificaciones de las acciones de la administración municipal.

TITULO SEGUNDO

SUJETOS DE LA OPOSICIÓN

Art. 5.- Los partidos y movimientos políticos, reconocidos por el Consejo Nacional Electoral, son los canales únicos e idóneos para ejercer oposición política.

Art. 6.- Las organizaciones sociales, podrán seleccionar el sujeto político de su conveniencia, para que por su intermedio presente su oposición a la Administración Municipal, en lo relativo a los literales b), c), d) y e) del artículo 2.

Art. 7.- Los partidos y movimientos políticos, no inscritos por el Consejo Nacional Electoral, o en proceso de inscripción, podrán declarar y ejercer oposición, únicamente usando el mecanismo de presentar sus críticas y observaciones ante la opinión pública, bajo su responsabilidad y asumiendo los costos respectivos, acompañadas de proposiciones, soluciones viables y alternativas o rectificaciones de la administración municipal.

Art. 8.- Los sujetos políticos reconocidos legalmente podrán efectuar alianzas o coaliciones, para realizar las tareas propias de la oposición.

TITULO TERCERO

MECANISMOS DE LA OPOSICIÓN

Art. 9.- La oposición política se manifestará especialmente en el seno del Consejo Municipal. Los sujetos políticos podrán, también, exponer sus críticas y formular sus planteamientos de rectificación; y, de alternativas ante la opinión pública, utilizando los recursos que permitan la Constitución, la Ley y esta Ordenanza.

Art. 10.- De conformidad con la norma constitucional, y con las reglamentarias del Consejo Municipal, la oposición política podrá en cualquier momento llamar, a los Funcionarios para que expliquen sus acciones y los actos administrativos efectuados en su ejercicio público; y, demandar de ser el caso la toma de medidas correctivas.

Art. 11.- Los partidos o movimientos de la oposición que no tuvieran representación en el Consejo Municipal y que quisieren ejercer su función de crítica en contra de la Administración Municipal podrán optar por los siguientes medios:

- a) Enviar sus propuestas, denuncias, quejas o peticiones al Consejo Municipal para su conocimiento y debate, en cuyo caso este considerará audiencia de Comisión General a los solicitantes. Las denuncias pasarán a la Comisión de Fiscalización del Consejo Municipal, la misma que analizará la constitucionalidad y legalidad de la solicitud e iniciará el trámite administrativo.
- b) En los casos en que las denuncias cayeren en los ámbitos de responsabilidad penal, civil o administrativa, deberán, además, ser enviadas al Ministerio Público y/o a la Contraloría General del Estado, para los fines de Ley; y al Consejo de Participación Ciudadana para su conocimiento y trámite.
- c) Presentar sus planteamientos ante los medios de comunicación social.

TITULO CUARTO
DEBERES Y DERECHOS DE LA OPOSICIÓN

Capítulo I
DE LOS DEBERES

Art. 12.- Los partidos y movimientos políticos deberán cumplir con las disposiciones de sus correspondientes estatutos o normas internas para decidir la situación de su oposición. Esto quiere decir que la resolución y declaración de oposición política deberán ser efectuadas por los órganos o autoridades componentes de los sujetos políticos, mediante el trámite previsto en sus estatutos.

Copia protocolizada de dicha resolución será enviada, para su registro, a la Junta Provincial Electoral, en la misma que se hará constar, además los nombres de la persona o personas que han sido designadas como responsables y portavoces de la oposición.

Art. 13.- La oposición política a la Administración Municipal no podrá presentarse sino a partir de noventa días posteriores de la iniciación del periodo.

Art. 14.- Una vez adoptada la actitud de oposición, los sujetos políticos deberán enviar, conjuntamente con su declaración, comunicación al Alcalde del Cantón, en la que señalarán de manera clara y precisa los fundamentos de su actitud, además de las alternativas y sugerencias.

Capítulo II
DE LOS DERECHOS

Art. 15.- Los sujetos políticos que se ubicaren en la oposición tendrán derecho a ser escuchados, de la manera como prevé la presente Ordenanza, ante:

- a) La ciudadanía;
- b) El Concejo Municipal

- c) El Alcalde en los diálogos oficiales establecidos en la presente Ordenanza; y,
- d) Los organismos de control.

Art. 16.- Quienes ejerzan la tarea democrática de oposición política, no deberán ser objeto de persecución o retaliación, ni de medida alguna que impida o dificulte el ejercicio de tal derecho. Particularmente, no deberán ser hostilizados si son servidores públicos en cuanto a su estabilidad y más garantías y prerrogativas propias de sus funciones.

Art. 17.- Cada partido o movimiento político designará al responsable o vocero, que les representará en el ejercicio de la oposición.

TITULO QUINTO DE LAS PROHIBICIONES

Art. 18.- La oposición política calificada de genérica, no podrá realizar actos ni efectuar declaraciones que conduzcan o contribuyan a la desestabilización institucional.

Art. 19.- Se prohíbe a la oposición política en forma expresa, la convocatoria a conductas de desobediencia civil o la adopción de medidas de hecho impedidas por disposiciones constitucionales y legales.

TITULO SEXTO DEL DIALOGO DEMOCRÁTICO

Art. 20.- El diálogo oportuno y constructivo, es el medio más idóneo para la conducción de las relaciones entre la Administración Municipal y la oposición. Constituye un deber y un derecho que deben cumplir o pedir las partes contrapuestas.

Art. 21.- Las partes obligadas a intervenir en los diálogos, según lo previsto en la presente Ordenanza, no podrán negarse, por ningún concepto, a participar en las

comparecencias, conversaciones, debates y más formas de diálogo, sea cual fuere su rango o condición.

Capítulo I

DEL DIALOGO EN EL CONSEJO MUNICIPAL

Art. 22.- El Consejo Municipal es el centro del diálogo político entre la Administración Municipal y la oposición. Para institucionalizarlo se establecen los mecanismos siguientes:

- 1.- Los Concejales del Cantón, en forma individual, dentro de los 30 días iniciales de su administración, presentará su Programa de Desarrollo Cantonal.
- 2.- El Alcalde del Cantón, deberá comparecer ante el Pleno del Consejo Municipal para mantener debate con los partidos y movimientos políticos que han declarado su oposición política a la administración que tuvieren o no representantes en el Consejo Municipal.
- 3.- Cada sujeto político por intermedio de su vocero o responsable, deberá presentar su ponencia en forma fundamentada, de manera preferente presentará sus puntos de vista en divergencia con la Administración Municipal, hasta por treinta minutos.
- 4.- El Alcalde del Cantón, contestará de manera directa, también por treinta minutos, las objeciones o planteamientos efectuados. Cada una de las dos partes tendrá el derecho de réplica, para contra argumentar, hasta por quince minutos.
- 5.- Se establecen dos comparecencias anuales; las que se efectuarán en forma obligatoria en la primera semana de febrero y en la última de junio de cada año.
- 6.- La comparecencia del Alcalde del Cantón se cumplirá, fuera del calendario fijado en el artículo anterior, por solicitud firmada por mayoría absoluta del total de los Concejales.

7.- Los Directores Departamentales, Gerentes de Empresas Municipales y demás Funcionarios, están obligados a concurrir a los llamados que se formularen por una o varias Comisiones del Consejo Municipal o por el Pleno del Consejo Municipal.

Art. 23.- Los sujetos políticos registrados en la Junta Provincial Electoral que no tuvieran Concejales, serán recibidos en la misma sesión, luego de las intervenciones de los que sí tienen representación, en audiencia de comisión general.

Capítulo II

DEL DIALOGO CON ALCALDE

Art. 24.- El Alcalde del Cantón en su mensaje de posesión de su cargo, o dentro de los 30 días iniciales de su administración, presentará su Programa de Desarrollo Cantonal.

Art. 25.- El Alcalde del Cantón y los sujetos políticos de la Oposición tendrán la obligación de mantener diálogos oficiales dentro de las últimas semanas de marzo, julio y octubre de cada año, para analizar la situación general de la Administración Municipal o sobre temas específicos. Estas reuniones regulares serán convocadas por el Alcalde del Cantón, y a las mismas deberá concurrir el responsable de la oposición de cada uno de los partidos y movimientos políticos.

Art. 26.- Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior no podrá producirse excusa de ninguna de las partes.

Art. 27.- En situaciones de emergencia, tanto el Alcalde del Cantón, como los integrantes de la oposición podrán solicitar la celebración de diálogos fuera del calendario establecido.

Art. 28.- Los resultados de los diálogos serán públicos y por tanto, podrán concurrir a ellos quienes lo solicitaren, particularmente quienes ostenten representación de agrupaciones sociales, pero exclusivamente en calidad de observadores.

CAPITULO VI.-

CONCLUSIONES:

1.- Un régimen democrático se caracteriza por ser un sistema donde se conjuga la competición electoral y la de mantener una oposición política. Las elecciones pueden no ser una condición determinante sobre la existencia de una democracia si los gobernantes están coaccionando a los opositores o restringiendo su actividad o acción contestataria. La contención política no comprendería, bajo éstos parámetros, la existencia de una oposición efectiva. La efectividad de la competición electoral presupone en su contexto: la transparencia, la igualdad de garantías a los participantes, la de intereses en conflicto, y la de aceptación de los resultados del sufragio ciudadano; entonces ese tipo de competencia igualitaria presupone o implicaría la de reconocimiento de una oposición - legalizada- y por ende la vigencia de una democracia. Las pugnas al interior de los partidos y movimientos políticos pueden en algún momento ser decisorias y evolucionar hacia un sistema de competición y oposición efectiva, convirtiéndose las elecciones en este caso, de competición, de oposición y de alternativa.

2.- El esquema propuesto por Robert Dahl sobre las dos dimensiones de la democratización sigue siendo un referente importante y una herramienta útil para el análisis del disenso, la participación y la competición política. Este esquema, sufre – bajo mi apreciación- de una debilidad, ya que al combinar las variables de disenso público limitado y de alta participación (si se entiende que esta última no se restringe a la asistencia de los ciudadanos como electores, sino más bien se extiende a su calidad como candidatos); ya que incorpora en una misma dimensión aspectos tan diferentes como la participación electoral y la representación del disenso público dentro de la estructura formal de contestación. De ahí que tomando las dos dimensiones de Dahl una poliarquía puede identificarse a partir de las oportunidades de la oposición para ganar cargos públicos en elecciones competitivas. El estudio de Dahl resulta adecuado para entender la morfología de las oposiciones parlamentarias, detectar el nivel competitivo y comparar sus estrategias y objetivos.

3.- La Ciencia Política debe prestar mayor atención a los estudios sobre el fenómeno opositor; más aún de que no existe una formulación de una propuesta comparativa integral, practicable y convincente. Este desafío se vuelve mayor cuando se aspira a la comparación de todas las expresiones de contestación pública de las sociedades modernas. En los regímenes democráticos existen y cohabitan, una amplia gama de movimientos de disenso que se manifiestan dentro de las formas no parlamentarias de oposición, y de la que se pueden identificar, oposiciones sociales, extraparlamentarias y aquellas oposiciones antisistema vinculadas a los movimientos terroristas; éstas tres formas guardan características de no articular su actividad dentro de las elecciones políticas, las instituciones legislativas o de gobierno; lo que si hacen las oposiciones institucionalizadas.

4.- La Ciencia Política cuenta con un conjunto de estudios sobre el fenómeno opositor en regímenes no democráticos, así como su papel en los procesos de cambio político. Los aportes teóricos se extienden a la función de las oposiciones parlamentarias en los ámbitos legislativo, institucional, y electoral. No se mantiene un acuerdo sobre la distinción entre oposiciones propiamente dichas y movimientos de disenso político y contestación. El disenso en regímenes democráticos es expresión de grupos que no pueden o no pretenden construir una oposición organizada, consolidada, reconocida e institucionalizada. Así, cuando los individuos discrepan de políticas específicas del gobierno se denominan opositores sociales, mientras que cuando lo hacen sobre cuestiones de ética o moral se denominan opositores extraparlamentarios. En los sistemas no democráticos, la oposición política desarrolla su actividad en forma clandestina, sin que de ningún modo se asemeje a las libertades, derechos y funciones que adquieren las oposiciones políticas en sistemas de democracia. Las oposiciones parlamentarias se esfuerzan por contestar institucionalmente la conducta del gobierno, representar sectores de la población y realizar sus funciones a través de partidos o movimientos políticos. Estas oposiciones tienen el deber de afianzar la democracia y la de elevar su calidad.

5.- La oposición política además de su función de representatividad, cumple con tres funciones generales: control del gobierno, la de crítica pública y la alternativa. La

función de control debe ser considerada a toda actividad legislativa; esto tiene su sustento en la afirmación de que el control tiene por objeto cumplir la voluntad-mandato de los electores; además el de limitar el poder político, preservar el pluralismo, como también promover la competencia política. De igual manera porque su naturaleza no es solo parlamentaria -legislativa- sino a la vez política, al tiempo que el control pretende ser llevado a los medios donde la oposición -opositores- cumple su función de control y anuncia los errores del régimen y el cambio político. El control puede alcanzar toda la actuación parlamentaria, ejercitarse por múltiples vías y ser esencialmente de naturaleza política o instrumental. La existencia de una oposición política identificable conlleva a las minorías parlamentarias a olvidar la tercera función, ya que al contar con recursos legislativos e institucionales para controlar al gobierno, a más de la de incidir en su política y hacer uso de otros medios públicos para cuestionarlo, la oposición pierde sus oportunidades para ser mayoría ya que se vuelve limitada sus aspiraciones de ser mayoría dado su protagonismo en el parlamento.

6.- En el plano teórico, la conclusión que se obtiene en torno al papel de las oposiciones políticas en democracia de transición y consolidadas tiene que ver con su margen de acción y el impacto que su desafío puede producirán el régimen. Los opositores tendrán mayor libertad de movimiento en democracias emergentes debido a la volatilidad de los electores y a su facilidad para atraerlos, mientras que en las consolidadas ese margen de maniobra se verá condicionado a la cristalización de preferencias de los votantes. De igual manera una oposición radical puede poner en riesgo la estabilidad institucional y desacelerar el proceso de afianzamiento del régimen democrático; mientras que la capacidad real de amenaza se reduce a medida que la democracia se consolida. Desde esta perspectiva el potencial de desequilibrio de las oposiciones políticas disminuye en las democracias afianzadas se compara con las emergentes o en las de transición, del mismo modo que el derrumbamiento de una democracia consolidada es una excepción. Podría decirse, que los gobiernos surgidos del voto ciudadano y las oposiciones que poseen un carácter de lealtad al régimen pueden contribuir a que la democracia pase de su etapa de fragilidad y amenaza para en lo futuro poder perfeccionarla, promoviendo un control efectivo sobre los gobernantes, mediante mecanismos de rendición de cuentas y favoreciendo un mayor pluralismo político e institucional.

7.- Podemos concluir que la democracia como forma de gobierno, sus instituciones y mecanismos se sustentan en dos valores esenciales: libertad e igualdad. Sin embargo, su funcionamiento demanda también de la prevalencia de ciertas reglas de civilidad que hagan posible y garanticen la convivencia social. El derecho a la oposición es un rasgo constitutivo de la democracia contemporánea que sólo fue posible después de un largo proceso histórico; este derecho se hizo realidad una vez que se reconoció la legitimidad del disenso. Así, el consenso, que es producto del diálogo racional y el convencimiento entre interlocutores políticos, tiene en el disenso su contraparte. En democracia, el poder político se gana y legitima mediante procesos institucionales, y su ejercicio está sujeto a las críticas de los ciudadanos y a las elecciones, en las que se ratifica o no el respaldo de la ciudadanía. La democracia permite también la existencia y el ejercicio de la oposición, sin que esto signifique la reducción de las minorías a un ejercicio político reactivo-antagónico, sin siquiera tener una agenda pro-positiva propia; pues la presencia y el encuentro de diversos programas y proyectos políticos constituyen un espacio para la divergencia pero también para el consenso.

8.- Me inclino a pensar que los regímenes democráticos de sistema multipartidista con representación proporcional, la oposición política se rige en forma primaria por actitudes de cooperación y está integrada en forma directa a las funciones de gobierno, en virtud de lo cual puede ejercer influencia sostenida sobre la toma de decisiones; es decir su fuerza no reside en la capacidad de obstruir, bloquear o de antagonizar las decisiones de gobierno, sino más bien en las funciones de cogobierno que desempeña, lo que la lleva a ser co-responsable.

9.- Percibí erróneamente que las actitudes y el comportamiento de los concejales eran de absoluta rebeldía y de bloqueo a la administración municipal, pues de los datos que arroja esta tesis, evidencian una gran cooperación de parte de la oposición en el tratamiento de ordenanzas y reglamentos o de políticas públicas; quizá existió un alejamiento en temas coyunturales con cierta trascendencia política, los que ocasionaron un resquebrajamiento en las relaciones Alcalde-Concejales. Así, la defensa de sus líderes políticos, la lucha por mantener y conquistar nichos electorales, el empoderamiento de obras, el direccionamiento de la obra pública, el manejo

administrativo de la institución, el bloqueo intencionado de procedimientos administrativos en trámite en organismos gubernamentales de ámbito nacional, fueron una clara muestra de los desacuerdos por parte de la disidencia y los que ocasionaron la polarización de posturas y el deterioro de la imagen parlamentaria y del Gobierno Municipal. De igual manera mantuve siempre un criterio sesgado sobre la participación política de la oposición, la miré de no idónea y la calificué de perniciosa para la gobernabilidad democrática; siendo ahora del criterio, que para que exista un buen gobierno debe permitirse en la misma estructura del sistema político la existencia de la oposición política.

CAPÍTULO VII.-

BIBLIOGRAFÍA:

ACEVEDO, Antonio.- *La tolerancia como presupuesto fundamental para la construcción de una cultura de la democracia en América Latina*. Pp. 17. www.Monografias.com.

ALCÁNTARA S., Manuel.- *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica México. FCE. 1995. Pp.133.

BACA O. Laura y otros.- *Léxico de la Política*.-Fondo de Cultura Económica de México.-FLACSO MÉXICO 2000.-

BOBBIO, Norberto.- *Liberalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México. 1989.

BOBBIO, Norberto.- *¿Puede sobrevivir la democracia?*-En los límites de la democracia. CLACSO. Buenos Aires. 1988. Pp.61.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica de México. 1996. Pp.24.

BOBBIO, Norberto.- *Diccionario de Política*.-México.- Siglo Veintiuno Editores. 2000. p.1080

BOHM, David. *Sobre el diálogo*. Editorial Cairos. Barcelona 1997. Pp. 29.

BORJA, Rodrigo.- *Enciclopedia de la Política: H-Z*. Fondo de Cultura Económica de México.1997. Tercera Edición. Pp.-1027,1029.

BUELA, Alberto. Teoría del disenso. UPL. Dic. 2004. Vol. 9. No. 27. Pp.77.
http://www.serbi.luz.edu.ve/cielo.php?script=sci_arttex&pid=S1315.52162004012000007&Ing=es&nrm=iso.ISSN 1315-5216.

CISNEROS, Isidro.-*Tolerancia y Democracia*.- No.10 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1994.

DAHL, Robert.- *La Poliarquía.- Participación y Oposición*.- Editorial Tecnos, S.A 1989.pp13-25.

DAHL, Robert.- *La democracia y sus críticos*. Editorial Paidós.- Cuaderno Estado y Sociedad. México. 1991.

DAHL, Robert.- *Reflections on opposition in western democracias*.- Government and Opposition. Londres.- Weidenfeld and Nicolson.- 1965.- Pp. 7 -24.

DOWNS, Anthony.- *Teoría económica de la Democracia*.- Nueva Cork. Harper.

GARCÍA, Diez Fátima y Elena Martínez Barahona.- *La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿Capacidad de influencia o influencia efectiva?* Pp. 1-2. http://www.iigov.org/revista/?p=12_13. IIG.- No. 12-13 Revista Política.

GARZÓN V., Ernesto. *Constitucionalismo y Diversidad Cultural*. El Consenso Democrático: Fundamentos y Límites del papel de las Minorías.- http://www.cervantesvirtual.com/servlet/sirveobras/01371963233495974102257/isnomia12_01.pdf.

Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral. PNUD.- <http://www.escuelavirtual.registraduría.gov.co/theme/registraduria/libroPNUD/tomoII/TomoII-INICIO.pdf>.

<http://www.escuelavirtual.registraduría.gov.co/theme/registraduria/libroPNUD/tomoI/TomoI-INICIO.pdf>.

HERRERA, Juan Carlos.- *Diálogo y crisis*. Notas para una reflexión. Diálogo Argentino-publicaciones PNUD. www.undp.org.

IONESCU, Guita e Isabel de Madariaga.-*La oposición. Pasado y presente de una institución política*. Madrid.- Espasa-Calpe, 1977.

KIRCHHEIMER, Otto.- *El declive de la oposición*.- Debates 23. –Valencia: Institució Alfons el Magnànim.- 1988 PP. 1004 – 115.

LINZ, Juan.- *Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias*.- Ver en: Vallespín, Fernando y Rafael del Águila. *La Democracia en sus textos*. Alianza Editorial. Madrid. 1998.

LOAEZA, Soledad.- *Oposición y democracia*.
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/oposición_y_democracia.htm.

MACPHERSON, CB. *La democracia Liberal y su Época*. Alianza Editorial. Madrid. 1981.

MAURER, Lynn.- *Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados*.- Revista de Estudios Políticos No. 107. Madrid.- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pp. 77-99.

OLAMENDI, Laura.- *Diálogo y Democracia*.- No.13 - Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. 1998.

PACHANO, Simón. *Democracia y Sociedad*. ILDIS. Quito.

PACHANO, Simón. *Democracia, pobreza y exclusión social en el Ecuador*. Memorias del Seminario realizado en Quito en Abril del 2000. PNUD, CORDES, BID, IDEA, CEPAL.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado: Reformas Políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge University Press: Gran Bretaña. 1995

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia sustentable*. Editorial Paidós. Argentina.1998.

PASQUINO, Gianfranco.- *La Oposición*.-Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1998.

PASQUINO, Gianfranco.- *Participación Política, grupos y movimientos*.- Manual de Ciencia Política. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1986. Pp. 179-215.

PITARCH, Ismael. *La función de impulso en los parlamentos de las Comunidades Autónomas*, en Angel Garrorena Morales (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid. Tecnos. Pp. 311-335.

PIZARRO, Eduardo.- *Pasado, presente y futuro de la oposición Política en Colombia*.- Seymour Martín Lipset (ed.). *Political Opposition in Western Democracias*.- New Haven-Londres, Yale University Press. 1966.-Dahl, Robert.- *La Poliarquía.- Participación y Oposición*.-Editorial Tecnos.-1989.
<http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/EV.LaOposiciónPolíticaColombia.pdf>.

PORTERO, Molina. *El control parlamentario del Gobierno*. Working Paper 142. Barcelona.- Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.- *Diccionario de la Lengua Española*.

Borja, Rodrigo.- *ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA*. Fondo de Cultura de México. 1997.- Bobbio, Norberto; Incola, Matleucci ; y, Gianfranco Pasquino. Siglo XXI Editores. 1983.

SÁNCHEZ, Parga, José.- *Conflicto y Democracia en Ecuador*.- Comentarios: César Verduga, Luis Fernando Torres, Fernando Carrión y Fredy Rivera.-Serie Diálogos. Ediciones Centro Andino de Acción Popular -CAAP-. Quito, Abril de 1995.

SPECTOR, Horacio. *La Filosofía de los Derechos Humanos.- Consenso Disenso*. http://www.cervantesvirtual.com/serevelet/sirobras/12715196462382624198846.isonimia_15_01-pdf.

SARTORI, Giovanni.- *La Sociedad Multiétnica, Pluralismo, Multiculturalismo y extranjeros*. Editorial TAURUS. 2001. Pp. 42.

SARTORI, Giovanni.-*Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. Alianza editorial. 1988. Pp.343.

SARTORI, Giovanni.- *La Sociedad Multiétnica, Pluralismo, Multiculturalismo y extranjeros*. Editorial TAURUS. 2001. Pp. 42.

TEJEDA G., José Luis. *La política de la Tolerancia*. Pólit. Cult., México, n. 21, 2004. Disponible en http://scielo.unam.mx/scielo.php?scrip=sci_arttex&pid=S0188-77422004000100003&Ing=es&nrm=iso. ISSN 0188-7742. Ver en.- Michael Walzer. *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona. Paidós, 1998. Pp 29-50.

TUESTA S., Fernando.- *El Juego Político, Fujimori, la oposición y las reglas*.-Primera Edición 1999.-Friedrich Ebert Stiftung.- pp. 201-205.

Vargas V. Alejo.- *¿Qué tan profunda es la reforma del Régimen Político colombiano?*- <http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/PUB-1-vargas.pdf>.

VATTER, M. *La Democracia entre representación y participación*. Ver en: Porras, Antonio. *El Debate sobre la crisis de representación política*. Editorial TECNOS. Madrid. 1996.

Constitución de la República del Ecuador.

Ley Orgánica de Régimen Municipal

<http://www.mixteco.utm.mx/temes../e0325.pdf>.

http://www.academiadelapipa.org.ar/brocato_democracia.htm