



Portada: Foto tomada del libro 'Mundos Amazónicos' (Fundación Sinchi Sacha)

# ÍCONOS

REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR

Nº 3. agosto / octubre, 1997

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR  
ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS  
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS  
SEBASTIAN MANTILLA BACA

## COLABORADORES EN ESTE NUMERO

ALBERTO ACOSTA  
FELIPE BURBANO  
LUIS VERDESOTO  
OSCAR UGARTECHE  
JOSÉ GONZALO BONILLA  
MANUEL ALCANTARA  
FRANCISCO MUÑOZ  
SIMON PACHANO  
TOM SALMAN  
SANTIAGO ORTIZ  
FERNANDO CARRION  
SUSANA ANDRADE  
JOSÉ ANTONIO FARIAS H.  
CARLOS DE LA TORRE

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR  
DISEÑO: Luis Ochoa Ll.  
IMPRESION: Edimpres S.A.

## FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano Páez  
118 y Patria  
Teléfonos: 232-029  
232-030 232-031 232-032  
Fax: 566-139  
E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

**RESERVA** \$5.00

BIBLIOTECA - FLACSO - E.C.

FLACSO - Biblioteca

# CONTENIDO

## COYUNTURA

La economía en la  
constitución: una  
visión comprometida  
**ALBERTO ACOSTA** 6

La Asamblea de los  
impasses  
**FELIPE BURBANO** 14

La reforma política  
y el monopolio  
partidista  
**LUIS VERDESOTO** 20

## ACTUALIDAD

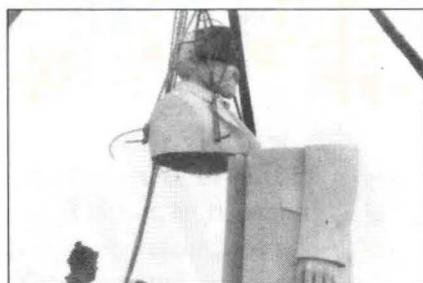
América Latina hacia el  
siglo XXI  
**OSCAR UGARTECHE** 29

Hacia una educación  
para la democracia  
**JOSE G. BONILLA** 36

## GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

Gobernabilidad y  
Democracia  
**FRANCISCO MUÑOZ** 42

Gobernabilidad:  
¿Moda o necesidad?  
**SIMON PACHANO** 51



"Se ha fetichizado la  
reforma política":  
Manuel Alcántara 58

## CIUDAD Y POLITICA

La comunicación como  
creación de contenidos  
**TOM SALMAN** 68

Las asambleas  
ciudadanas  
**SANTIAGO ORTIZ** 75

Gobierno local y nuevos  
liderazgos  
**FERNANDO CARRION** 83

## DIALOGO



"Todos transfiguramos la  
realidad":  
**MAURICE GODELIER** 92

## FRONTERAS

Fuga de Capitales. Un  
mal endémico de la  
economía mexicana  
**JOSE A. FARIAS** 101

## ENSAYO

"La letra con sangre  
entra"  
**CARLOS DE LA TORRE** 114

## RESENAS

Reseñas bibliográficas:

- La Democracia bloqueada
- El mito al debate. Las ONG en el Ecuador
- Grandes economistas de hoy
- En la frontera

131

# LA REFORMA POLITICA ECUATORIANA Y EL MONOPOLIO PARTIDISTA

Los conflictos de la modernización actual estallaron a través de los acontecimientos de febrero, que concentraron problemas históricos y reflejaron las deficiencias institucionales

*Por Luis Verdesoto Custode  
Sociólogo y politólogo*

## Antecedentes

**S**e ha cumplido ya más de un semestre de la más importante movilización social -por sus dimensiones, creatividad y amplia composición clasista-, registrada en nuestro país en el último medio siglo, luego de la "Gloriosa de 1944", que derrotó al autoritarismo, recreó a la forma nacional y abrió un ciclo de democratización y construcción estatal y económica inéditos. Luego de 18 años de redemocratización, el sistema político fue conmovido en sus mismos cimientos.

La movilización no forma parte de los procedimientos cotidianos de la vida social y política ecuatoriana. Fue un levantamiento de masas, creativo y de excepción, que descomprimió a la energía social liberándola contra la "barbarie" encarnada por el ex presidente Abdalá Bucaram. Medio año de "esquizofrenia política" bastó para romper con todas las instituciones, agredir a todos los actores y desmontar una imagen externa.

Cuán difícil es para una colectividad construir la "casa política", siendo que es infinitamente más complejo reconstruir los daños ocasionados por la irresponsabilidad de los corruptos! Pero los efectos destructivos también se correlacionan con la incapacidad del sistema político para controlar los desmanes

del "neocrapulismo", categoría que, en este caso, debería sustituir a la de neopopulismo.

Para impedir la restauración ritual del neocrapulismo es necesario concretar y dar curso a la innovación. Del "lumpen político" solo nace torpeza y caos. Las masas otorgan mandatos al líder "populista" con la misma velocidad con que se lo retiran. Dejar libre curso en la escena política a los factores estructurales y coyunturales que dieron lugar al comportamiento anómico y depredador de Bucaram sería un cazo error y una grave irresponsabilidad.

La Constitución Política se ha evidenciado como un frágil andamiaje jurídico. Una "Asamblea", ahora denominada Nacional, fue acordada en medio de la movilización social. Este mecanismo permitiría cambiar el orden jurídico sin tener la "obligación" de "constituir" todo el poder nuevamente, pero sí examinando todas las posibilidades de reforma política.

Los conflictos de la modernización actual estallaron a través de los acontecimientos de febrero, que concentraron problemas históricos y reflejaron las deficiencias institucionales. Pero, fundamentalmente llamaron la atención acerca de una "clase política" de vigencia sólo autoreferida, que había desviado su mirada de la sociedad. La potencial deses-



tabilización de la democracia se agudizó, infinitamente, con la elección de Bucaram y sobrevive a través de una crisis que no ha culminado.

Asistimos a un desfase entre la modernización política y la modernización económica, cuya consecuencia es la agregación de demandas sin sistema de procesamiento de esos conflictos. Debemos conseguir una mayor organicidad entre los sistemas político y social, a través de una relación interactiva entre acuerdo político y concertación social dentro de un diseño de gobernabilidad.

### **Reforma al sistema de partidos**

Parte importante de esta reforma política alude al sistema de partidos. El tema nos remite al modelo democrático instaurado en 1979. La instalación de un sistema de partidos como mediación necesaria del acceso de

la sociedad a la política fue la condición de la redemocratización ecuatoriana. A su vez, las insatisfacciones políticas imputables a diversos niveles del sistema político se focalizaron, casi por necesidad, en los partidos; instituciones éstas que aparecieron como los eslabones débiles de la representación aspirada y de las falencias de la gobernabilidad.

En estos años, las veces en que se ha apelado a la consulta popular -mecanismo hasta ahora plenamente legítimo en el orden constitucional ecuatoriano- siempre se han referido a cambios relativos a los partidos, "llaves" de la reforma política aspirada. Cabe, sin embargo, sostener que los contenidos de la reforma estuvieron más bien asociados a las demandas presentes en el discurso popular antes que a un rediseño institucional del sistema político.

Un discurso interpelatorio al sistema de partidos básicamente incorpora una deman-

da por apertura destinada a mejorar la representatividad y un cuestionamiento a la política, comprendida como una forma de la corrupción escenificada en los partidos. Sin embargo, este discurso no se concreta formalmente en los instrumentos electorales ni en manifestaciones ciudadanas anti-partidarias. Pareciera que el cuestionamiento popular oscila entre el repudio a la "clase política" y una cierto respaldo de la forma partido.

Los acontecimientos de febrero de 1997 fusionaron las demandas dispersas de reforma política, las elevaron a primer plano de las "cuestiones políticas" en resolución, y crearon una atenta mirada social para el seguimiento de la resolución que adopte.

Examinemos algunos de los contenidos de la reforma política que pugna por emerger, solamente desde la perspectiva de la apertura del sistema de partidos.

## **1. La Asamblea Nacional**

Congruente con una tradición de apelar a la imperfección y disfuncionalidad del Estado de Derecho, una vez más se ha invocado a la reforma con miras a tener una nueva Constitución Política del Estado. Históricamente, es una modalidad "idiosincrática" de responder a crisis políticas de hondura, y se ha utilizado fundamentalmente para dar paso a la conformación de un orden político post-dictatorial. Ecuador ha tenido 18 Constituciones, siendo la actual la de mayor duración.

Varias expectativas se aglomeran alrededor de la Asamblea. Por un lado, los extremos de los espectros social y político encuentran en la Asamblea una modalidad legítima de refundación estatal, siendo, en un caso, la creación de un altavoz para "históricas" reivindicaciones sociales (que se sienten casi resueltas si forman parte de la dogmática constitucional); mientras, en el otro caso, se trata de "aprovechar" una probable correlación favorable para regenerar posiciones estatales, que se constituyan en "gestos" de un nuevo desarrollo.

Por otro lado, en una reacción casi corporativa de la élite política actuante, el Congreso Nacional ha distorsionado los diseños iniciales de la Asamblea, otorgándole a la "clase política", bajo diversos mecanismos, el papel tutelar en la designación de los asambleístas y en los alcances de la Asamblea, que se pretende que sea una mera continuidad de la ine-

ficiencia legislativa del Congreso regular.

En la base de estas dispersas expectativas acerca de la Asamblea se encuentra, entre otros temas, la demanda por una renovación del personal político. Se trataría -en el imaginario popular- que nuevos cuadros políticos promuevan fórmulas de solución alternativas frente a la crisis institucional.

Un tema adicional es la conformación de la Asamblea. El origen provincial de los asambleístas es teóricamente inadecuado ya que en el plano de la reconceptualización del Estado, los intereses territoriales no tienen por qué estar representados (aunque sí una visión del Estado en clave territorial).

## **2. Revocatoria del mandato**

La movilización social de febrero fue, en la práctica y sin estatuto jurídico, una manifestación plebiscitaria de revocatoria del mandato. La vocación inicial de la reforma ha sido recoger esta práctica; la dificultad central es insertarla coherentemente en el sistema institucional.

La primera necesidad jurídica y política es diferenciar la destitución respecto de la revocatoria. La destitución es un mecanismo para dar por terminado el período de una autoridad electa apelando a causales determinadas en la Ley. Este procedimiento opera a través de los propios representantes elegidos (por ejemplo parlamentarios, concejales o consejeros). Mientras tanto, la revocatoria es una forma de cesar en sus funciones a las autoridades mediante una apelación a la decisión de los mandantes primarios; esto es, de los ciudadanos que dieron origen al mandato. Mientras en la destitución se sostiene el principio democrático de la delegación, en la revocatoria apela al principio -también democrático- de la representación directa. A su vez, mientras en la destitución se invoca a causales históricamente pactadas y delegadas en el sistema político, en la revocatoria se apela, en general y con un claro sentido "político", al "incumplimiento" del mandato.

Ahora bien, la disyuntiva fundamental es cómo diseñar un sistema de revocatoria del mandato que, por un lado, no afecte a la institucionalidad básica de la democracia; mientras que, por otro, estimule tanto el funcionamiento del ya previsto sistema de destitución, como nuevos mecanismos que sobrepasen la falta de eficiencia de los mecanismos

### 3. La Consulta Popular

El mecanismo de la Consulta Popular nació, para el sistema político ecuatoriano, con la redemocratización. Se ha apelado a él con alguna frecuencia, tanto como se ha tratado de instrumentalizarlo para conseguir apoyos a la gestión gubernamental, pretensión que, en general, ha fracasado.

La Consulta presenta dos posibles vías. Por un lado, el "referéndum" que recaba una decisión de los ciudadanos acerca de textos constitucionales alternativos y cuya decisión es de vigencia obligatoria. El mecanismo opera ante una diferencia de criterios entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva. Por otro lado, el "plebiscito" que provee al Presidente de un criterio político del colectivo ciudadano ante temas de trascendencia, el mismo que debe ser reglamentado por el Legislativo.

de destitución. Respecto del controversial tema de las causales, es preciso proceder a una "limpieza" y depuración de las relacionadas con la destitución y, a su vez, explorar el funcionamiento de la revocatoria en un ámbito limitado de autoridades (locales). La revocatoria debe operar solamente en caso de ineficiencia del cuerpo colegiado de delegados, y exclusivamente bajo las mismas causales de destitución.

Al igual que en el caso de la revocatoria, en la Consulta Popular se apela al mandante primario para emitir una decisión o un criterio "retirando", por excepción y por un tiempo limitado, funciones a los delegados políticos, dependiendo del caso, a los parlamentarios y/o el presidente. Producida la convocatoria a Consulta Popular, los operadores políticos "deberían" retirarse de la intervención política dejando curso a la formación de nuevos

consensos ciudadanos sin intervención del personal político tradicional.

#### **4. El sistema electoral**

Es de trascendental importancia un serio rediseño del sistema electoral, pues, por su intermedio, se aspira concretar algunos temas básicos de la reforma política.

##### **4.1. Un sistema mixto**

En Ecuador no se puede asociar el Sistema Electoral Nominal con la creación de distritos ya que la posibilidad fue negada en la Consulta Popular de 1995. El supuesto del cambio introducido en mayo de 1997 es que se persigue el mejoramiento de la representación política a través de un sistema de listas abiertas, en el que la personalización del voto estimule cambios en el sistema partidario.

En su diseño original -proporcional de listas bloqueadas- el régimen electoral contribuyó a generar un sistema de partidos altamente cerrado, impermeable ante la sociedad, y escasamente representativo. Se ha gestado -no sólo por su responsabilidad- un "oligopolio de acceso a la política", que precisa de apertura. En la consulta popular de mayo se intentó, a partir de una redacción ciertamente equívoca, legitimar una modificación electoral. La pregunta aprobada decía así: "Para la elección de diputados, concejales municipales y consejeros provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo? 1.-Votación por la lista completa, como es ahora. 2. Votación escogiendo nombres de cada lista o entre listas." Se aprobó la segunda alternativa.

La lectura "simple" e "ingenua" de la respuesta cree que el sistema consistiría en entregar un "número de votos" a los electores, quienes conformarían sus "propias" listas. Esto entraña el retorno a un sistema mayoritario, del cual el Ecuador salió en 1979 a través del sistema proporcional. Las motivacio-

nes fueron claras: la construcción de mayorías en un sistema político no debería excluir a las minorías.

Frente al panorama actual, las opciones alternativas se definen como sigue. En el un extremo, la dinámica del mercado político, en su expresión última - que es la participación electoral optativa- conlleva una visión de participación individual y no organizada colectivamente (léase principalmente partido). Así, las opciones se determinan "libremente" sin más antecedente que la formación individual del elector y la oferta "en condiciones de igualdad" de los candidatos.

En el otro extremo, se ubica la "instrumentalización" del mercado político por los partidos, los mismos que forman una "barrera de entrada" a la escena política y distorsionan el acceso de los actores sociales a las identidades y a la actividad política. La "Ley de hierro de la oligarquía" se ratifica en el cotidiano de la vida partidaria. Las instancias partidarias "sustituyen" a la sociedad. Los conflictos entre grupos por el acceso al poder, interno y externo, desfiguran la representación.

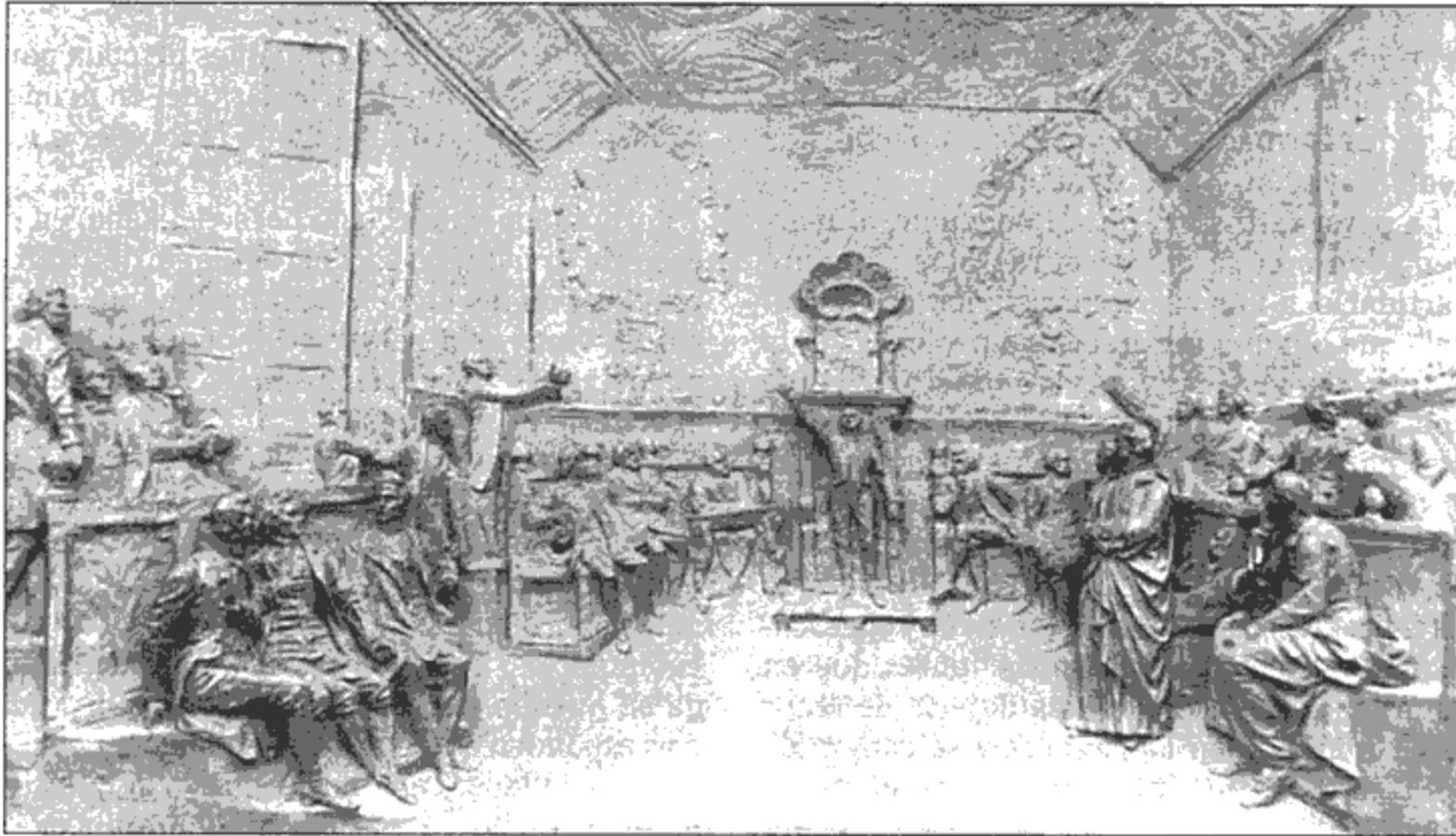
En este contexto, la simple proporcionalidad permite a los partidos asumir, en nombre de los representados, una asignación de prioridades (por ejemplo,

estableciendo el orden de la asignación de candidatos en las listas). Este orden puede ser más o menos transparente, originado en votaciones internas, en colegios electorales o en la participación directa de la población mediante primarias, pero, en todo caso, es una forma "distorsionada" de leer y de intermediar la demanda de representación. Esta es la forma que tuvo Ecuador hasta antes de la reforma

aprobada en la Consulta Popular.

Los partidos conocen sus expectativas de votación. Esto permite diferenciar entre candidaturas con posibilidades reales y con presencia meramente testimonial. Al conformar las listas, los partidos asignan las prioridades según sus correlaciones internas de poder, las que están imbuidas de un fuerte clientelismo y, en último análisis, de la capacidad de

**El régimen electoral contribuyó a generar un sistema de partidos altamente cerrado, impermeable ante la sociedad y escasamente representativo**



maniobra y compromisos de las direcciones.

#### 4.2. El voto personalizado

El voto personalizado puede ser el instrumento para que la sociedad se exprese "dentro del partido" sin intermediación de las estructuras y los aparatos. Se trata, en último análisis, de introducir criterios del mercado político (presencia personal de los liderazgos) dentro de las estructuras (listas) cerradas.

Por un lado, la asignación de prioridades (expectativas de voto) puede ser cuestionada en la medida en que la votación preferencial no coincida con el orden puesto por el partido. Obviamente, se argumentará que cuando se introduce un voto preferencial, los partidos elaboran estrategias de asignación de candidatos diferentes. Pero, aún aceptando este argumento, el voto preferencial es un síntoma de conformidad o disconformidad con lo que un partido exhibe como liderazgo.

Por otro lado, el voto preferencial no sólo referido a la lista de un partido, sino cuando se puede combinar entre listas, permite fabricar opciones y, finalmente, en algo se abre el cerrojo de los partidos hacia la diversidad de la sociedad.

### El voto personalizado cuestiona a los partidos como oligopolio de representación

El voto personalizado cuestiona a los partidos como oligopolio de representación. La ciudadanía a través de sus preferencias puede expresar si la oferta de representación que recibe de los partidos coincide o no con su demanda; o puede elaborar su propia combinación, lo que deriva en aleaciones políticas muy particulares pero expresivas de la sociedad.

La alternativa concreta consiste en la representación conjunta de listas partidarias, organizaciones de independientes e, incluso, de organizaciones sociales. Esta sería la oferta de candidatos. Los escaños de cada circunscripción se dividirían en dos partes iguales. El 50% se asignaría a la votación por lista y el 50% a la votación personalizada.

La visión ideal de la personalización sostiene que sus características son una relación directa entre representantes y representados, una "identificación" adecuada del elegido, una selección justa del "mejor" de la comunidad y la conformación de una mayoría relativa o absoluta.

Aún en el plano del "tipo ideal" de la personalización, se argumenta que los electores tienen mayor información acerca de cualidades de los candidatos, que esto genera un

sentimiento de mayor responsabilidad personal y administrativa en el elegido y que los elegidos forman sólidas mayorías partidistas contribuyendo a la gobernabilidad.

La personalización puede conducir, al margen y en contra del discurso clásicamente partidario, a una oferta programática "sencilla", que obvia a la referencia nacional y a la naturaleza representativa de los proyectos políticos (conversión en un proyecto nacional de una amalgama pluriclasista). La actual orientación dominante de reconformación estatal está acompañada por nuevas funciones de estímulo a la sociedad civil. Esto ha sido interpretado como una visión de la representación asentada en "personas" antes que en actores sociales. La política dejaría de tener una referencia en los actores y se congregaría alrededor de situaciones y procedimientos.

La división de las autoridades electas, por origen de la representación, correspondería a una reasignación de las representatividades. Por ejemplo, una mitad para una representación originada en las decisiones partidarias y otra en la configuración "libre" de un imaginario de los individuos y la comunidad. Al introducir la votación personalizada, a los partidos se les presenta como alternativa que ubiquen a sus "mejores" líderes locales y los presenten como candidatos; o, en su defecto, incorporen líderes comunitarios o de organizaciones sociales a los partidos.

En los dos casos, los partidos deberán sujetarse a cambios importantes. En la primera opción, pueden reconocer a los líderes locales con más opción y centrar sus estrategias en algunos de ellos, según sus posibilidades. En la segunda opción, al incorporar candidatos extra-partidarios decrecen las opciones para lograr candidaturas por parte de los militantes, lo que trae una disminución de oportunidades internas.

Cabe destacar que la introducción del voto personalizado por sí misma no modifica los

volúmenes electorales probables de cada partido. Pero, sí se puede afirmar que, en primera instancia, el sistema puede favorecer a los grandes partidos.

Por un lado, la elección personalizada, en el caso de construcción desregulada de preferencias por los electores, introduce un criterio de "mayoría relativa" (porque también puede haber "mayoría absoluta") desechando el criterio proporcional.

En la opción mixta que hemos adoptado se trata de crear dos posibilidades para las minorías. Es evidente la disminución de opciones en la parte que quedaría dentro del sistema proporcional ya que bajan las opciones de las minorías. También por la vía personalizada se pueden expresar mayorías locales que corresponden a minorías nacionales.

Por otro lado, cabe interrogarse si el sistema mixto tenderá a depurar o multiplicar el número de partidos. Probablemente, el sistema

entre en un movimiento errático como consecuencia de varias posibilidades enteramente casuísticas -voto comunitario masivo, liderazgos emergentes, organizaciones sociales, presencia étnica, penetración de la informalidad-, que configuran una posibilidad de ganancia aleatoria.

Acerca de la relación "directa" entre representantes y representados,

cabe señalar que intervienen muchos factores. Inicialmente, el tamaño de la circunscripción lo facilita o inhibe. Depende del número de electores de la circunscripción y de su dispersión territorial.

La relación debería basarse en el conocimiento de los electores acerca del elegido y de éste acerca de la problemática de la circunscripción. La primera parte de la premisa se cumple muy parcialmente.

En general, los estrategias electorales afirman que "siempre" son más conocidos los líderes nacionales originados en los partidos y presentados por los medios de comunicación, que los líderes comunitarios. Esto refuerza justamente lo que se trata de reemplazar.

**La actual orientación dominante de reconformación estatal está acompañada por nuevas funciones de estímulo a la sociedad civil**

Pero aún más complejo es que la problemática local no puede ser traducida ni elevada al rango de nacional. Esto genera, por un lado, una baja de calidad de las instituciones y el control por los grupos "técnicos" de los partidos a cuadros políticos débiles.

## 5. Financiamiento electoral

Se ha determinado que el financiamiento electoral es una fuente, de primera importancia, de corrupción política. A diferencia de las anteriores tendencias de lograr una cada vez más plena garantía de la autonomía-soberanía de los partidos frente al Estado, la actual tendencia consiste en entregar a los Estados, por la vía de los organismos de control electoral, la capacidad de controlar el origen del financiamiento y el monto y destino del gasto electoral.

El tema central es cómo llegar a una limitación del gasto electoral, de modo viable, en un contexto de especial susceptibilidad de los poderes fácticos, especialmente los medios de comunicación, en donde se realiza el más importante gasto electoral.

La respuesta hasta ahora propuesta en el caso ecuatoriano es la reducción del tiempo de campaña electoral junto con convertir en una parte del Fondo Partidario Permanente entregado por el Estado a los partidos en una subvención directa a través de espacios de alta audiencia en televisión, comprados por el Estado, otorgados a los partidos y organizaciones de independientes, en base a crite-

rios combinados de partes iguales y proporcionales a la votación obtenida.

Respecto a la legitimidad de las fuentes de financiamiento y la limitación del gasto, se establecen sistemas de auditoría aceptados junto a la reglamentación electoral.

## 6. Organizaciones políticas independientes

El más radical intento de desmonopolización de la actividad política fue facultar a las organizaciones de independientes para intervenir con iguales atribuciones que los partidos. Al crear una reglamentación para su creación y participación, con requisitos de firmas similares a los partidos, estas organizaciones han quedado recluidas a las dimensiones locales, en las que pueden alcanzar alguna eficacia. El problema central es su "transitoriedad", la que crea condiciones desiguales con los partidos cuyo atributo central es la permanencia.

Estos son algunos de los temas básicos para una reforma política. La agenda no se agota allí, hay muchos otros tópicos -elecciones municipales a mitad del período, con participación de candidaturas independientes; proporción de Diputados Nacionales; relaciones ejecutivo-legislativo; articulación y presencia de las organizaciones sociales en los partidos; cuotas de candidaturas para mujeres e indios; partidos regionales, etc.- que deberán ser profundizados como parte de la reforma política.