



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

BIBLIOTECA - FLACSO - E.C.

\$5.00

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

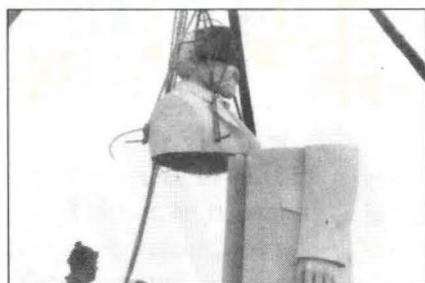
América Latina hacia el  
siglo XXI  
**OSCAR UGARTECHE** 29

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

# LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS<sup>1</sup>

Las asambleas fueron formas orgánicas transitorias de la lucha social y política en contra del bucamato, en medio de la movilización y la insurgencia ciudadana local

Por Santiago Ortiz Crespo  
Director de ACJ (2)

**L**as Asambleas Ciudadanas constituyeron factores de poder real para el derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram en febrero de 1997. Surgidas en Quito, Cuenca y otras localidades, plantearon múltiples propuestas, partieron de demandas por recursos contra el gobierno central, para luego posicionarse ante el conflicto con Bucaram en el escenario nacional. Canalizaron múltiples expresiones de lucha de una diversidad de actores locales, afirmaron rasgos de identidad de cada comunidad y abrieron nuevos espacios de participación política.

Sin embargo, las asambleas no permanecieron en el tiempo. La del Azuay, luego de perder capacidad de convocatoria, se auto-disolvió. La de Quito vive desde febrero en el limbo, hasta que el alcalde Mahuad decida convocarla nuevamente. En localidades donde existe un fuerte sustento social o institucional y una agenda referida al desarrollo local, las asambleas se mantuvieron. Otras simplemente han desaparecido.

Este artículo analizará el contexto y sentido del 5 de febrero desde los procesos y actores principales de las asambleas de Quito y Cuenca, y concluirá con algunos comentarios sobre otras experiencias locales, la relación gremios-actores ciudadanos y el impacto en la democracia local.

Al analizar la riqueza del fenómeno de las asambleas se pueden bosquejar algunos ele-



mentos para ser profundizados:

- Las asambleas fueron formas orgánicas transitorias de la lucha social y política en contra del bucamato, en medio de la movilización y la insurgencia ciudadana local. Los proyectos sectoriales y corporativos se subordinaron a la confrontación al gobierno de Bucaram.

- El movimiento ciudadano que originó las asambleas tuvo características similares a la de otros movimientos ciudadanos: su corta duración, su impetuosidad, su extensión, su fuerza. Lo que llamó la atención fue su impresionante impacto coyuntural.

- Con las asambleas se identificaron millones de ciudadanos que tuvieron oportunidad de descubrir la otra cara de la política, construir la democracia y ejercer sus derechos



*Barricadas conservadoras durante las luchas liberales, Quito, 1912. Foto Taller Visual*

de ciudadanía al tomar decisiones sobre la vida del país.

- Las asambleas constituyeron un salto cualitativo en los procesos sociales locales. En un contexto de fortalecimiento de los espacios de la sociedad civil, de debilitamiento del Estado paternalista y de deterioro del régimen de partidos, se abrió un espacio público de participación política de la sociedad civil.

- A diferencia de las luchas cívicas tradicionales, las nuevas movilizaciones mostraron mayor protagonismo e iniciativa de los movimientos sociales, indígenas y sectores democráticos, que encuentran en el escenario local una oportunidad para desarrollarse políticamente.

- Las experiencias de Cuenca y Quito tienen lógicas diferentes: mientras la primera surge al calor de la movilización y desde la sociedad civil, la segunda lo hace a instancias del gobierno local con fuerte presencia de los gremios y corporaciones; mientras la primera plantea alternativas al modelo, la segunda se pronuncia exclusivamente en función de la ética y la defensa de la ciudad.

- Hay diferencias en las asambleas dado

que si bien son expresiones de la sociedad y/o la institucionalidad local, no pueden homologarse en cuanto unas se definieron en torno a una agenda nacional (destitución de Bucaram) mientras otras ponen énfasis en agendas locales (desarrollo, legislación, control de la gestión local). De allí que no se puede analizar las de Quito o Cuenca con los mismos criterios que las de Santo Domingo, Guamote, Cotacachi.

### **Las crisis "superpuestas"**

No es posible analizar el tema de las asambleas sin tomar en cuenta el contexto ni el conjunto de la insurrección cívica y pacífica del 5, 6 y 7 de febrero. Las asambleas surgieron en medio de un período caracterizado por la crisis del régimen político y la transformación del Estado. La insurrección cívica fue la expresión de una situación peculiar que contiene tres crisis "superpuestas": el colapso del gobierno de Bucaram, el deterioro del régimen de partidos políticos originado con el proceso de retorno y la transición entre el Estado desarrollista, centralizado y paternalista que se

consolidó décadas antes con el petróleo, y el estado neoliberal.

No quiero detenerme en las tendencias que contribuyen a la crisis, pero debo mencionar la pugna al interior de la clase dominante, la fatiga de la reforma neoliberal, las limitaciones de la derecha y del centro político para conducir el proceso de reforma, y la activación de nuevas corrientes democráticas y ciudadanas que traen propuestas alternativas para el país. (3)

El Estado es cuestionado desde vertientes con muy diverso signo: los pueblos indígenas interpelan a un Estado blanco-mestizo por la exclusión de las nacionalidades indígenas; los pobres porque quieren un Estado que atienda las necesidades sociales; las transnacionales y grupos monopólicos porque quieren tomar las áreas estratégicas y constituir un aparato estatal "ágil y pequeño". Por su parte, los movimientos cívicos se enfrentan al centralismo demandando recursos para las obras y la creación de cantones y gobiernos locales.

El régimen político creado con el retorno se encuentra en una profunda crisis debido al descrédito de los partidos y la falta de canales de representación y participación, y a las frustraciones ante la falta de eficacia de una democracia que no resolvió los derechos sociales básicos de la ciudadanía y la corrupción creciente.

Las corrientes sociales intensificaron su movilización en los primeros meses del gobierno, dado que Bucaram quiso dar un salto mortal hacia la era neoliberal con medidas como la convertibilidad, propuesta que vino en paquete con la arbitrariedad y autoritarismo. (4) Ello amplificó la resistencia de las fuerzas sociales y económicas. Si ya las medidas del gobierno Durán-Dahik provocaron la formación de un arco de fuerzas que resistía al neoliberalismo(5), con la convertibilidad se formó otro frente que se oponía a esa forma específica y acelerada de entrar a la globalización. A estas dos vertientes se sumó una corriente más amplia conformada por ciudadanos que se oponían a la arbitrarie-

dad, el estilo de gobierno y la corrupción.

De manera que la insurrección cívica de febrero fue posible porque se produjo en un momento peculiar y extraordinario donde salieron a flote tres crisis superpuestas que generaron fuertes tensiones en torno a la crisis del Estado, el régimen de partidos y el gobierno. Se unieron tres vertientes que se confrontaban de manera desigual y contra-

dictoria tanto al modelo neoliberal -los movimientos sociales-, como a la convertibilidad -los empresarios- así como a la arbitrariedad y la corrupción -la ciudadanía, particularmente de Quito, Cuenca y la Sierra-.

Esas corrientes se hicieron visibles a través de varios actores que incidieron en la coyuntura: el Frente Patriótico que articuló a los movimientos sociales, sindicatos e indíge-

nas, que tomaron la iniciativa del 5 de febrero, agrupando en torno suyo a importantes fuerzas sociales, políticas y religiosas; el bloque social- dirigido por Febres Cordero, que impuso su dirección sobre los empresarios de la costa; los ex-presidentes que revelaron la tardía reacción de la clase política ante la movilización popular, y las asambleas ciudadanas que expresaron a las sociedades locales, particularmente en Quito y Cuenca. (6)

El gobierno de Bucaram no fue entonces más que el síntoma de una transición peculiar y compleja en el país.(7) Su caída y la formación del gobierno interino, siendo un paso necesario, no resolvió la crisis de fondo. Los actores se reubicaron en el nuevo escenario para disputar el sentido de las luchas de febrero, imponer su agenda y marcar cada quien desde su perspectiva, las características del nuevo sistema político por constituirse. (8)

### **La experiencia de Quito y Cuenca**

Hay varios elementos comunes entre las Asambleas de Quito y Cuenca: se producen en ciudades que tienen un desarrollo relati-

**El gobierno de Bucaram fue el síntoma de una transición peculiar y compleja en el país. Su caída, sin embargo, no resolvió la crisis de fondo**

vamente mayor de su organización social e identidad que el resto de urbes en el país. En las dos habían experiencias previas de cabildos ampliados, mesas de concertación, procesos de participación ciudadana local. Las demandas surgieron desde la reivindicación de lo local pero pronto se convirtieron en posturas de rechazo a las políticas gubernamentales; tuvieron un liderazgo claro, estuvieron dirigidas a enfrentar al bucaramoto, y expresaron una suerte de voluntad colectiva orientada a la población en un momento de debilitamiento de los partidos políticos.

Es importante constatar que actores de diverso signo pudieron concertar propuestas, revelándose el 5 de febrero como una oportunidad para una cultura del diálogo, en una sociedad donde tradicionalmente hay un no-reconocimiento al otro. Se originaron espacios de concertación donde se ensayaron formas democráticas de conducción. La población retomó el derecho a la palabra y adoptó decisiones en una especie de ágora de la ciudad. Esa forma "asambleística" fue vista con temor por parte de analistas que veían el peligro de una situación de ingobernabilidad en el país.

La adhesión de la población a la convocatoria de los movimientos sociales, la multiplicidad de iniciativas, la variedad de formas y la elevada expresividad y simbolismo en las acciones fue de tal extensión y riqueza que desbordaron todo tipo de conducción. Las asambleas combinaron así un papel de resonancia de las iniciativas de movilización de la población, de legitimación de las mismas y de orientación en algunos casos a la movilización de las personas. Sin embargo, las dos asambleas tuvieron diferentes lógicas.<sup>(9)</sup>

### **Énfasis institucional en Quito**

A partir de agosto de 1996, con la posesión del nuevo gobierno, Quito se enfrentó a tres conflictos importantes: el nombramiento de un Gobernador para la provincia, las presio-

nes de los transportistas y el atraso en la entrega de partidas por parte del gobierno central. En octubre de ese mismo año se convocó a la constitución de la Asamblea de Quito. Las acciones que se pensaron llevar a la práctica para presionar al gobierno se pospusieron tras una gestión de mediación de la Iglesia. Fue una tregua pasajera que se prolongó hasta diciembre con el ofrecimiento

del gobierno de un entrega de 15.000 millones de sucres. Pero el conflicto nunca se resolvió, lo cual obligó a retomar la iniciativa de la Asamblea y a definir una posición más clara.

Ante las medidas económicas y el anuncio del Plan de Convertibilidad los movimientos sociales convocaron al paro del 5 de febrero. Varios gremios empresariales que formaban parte de la Asamblea se adhirieron a la convocatoria en función

de la defensa de la ciudad y la lucha contra la corrupción. Los medios de comunicación alimentaron la protesta y las marchas multitudinarias se reprodujeron en toda la ciudad.

El conflicto entre gobierno local y gobierno central fue novedoso dado que el Municipio es una institución prestigiada en la ciudad y cualquier tensión con el gobierno central generalmente culmina en la negociación; en esta ocasión la pugna se expresó de manera abierta. Se hizo visible ante la población de la capital la existencia de un gobierno local en disputa por competencias y recursos con el gobierno central.

La Asamblea se conformó por iniciativa del Alcalde quien convocó a la dirigencia gremial, profesional, deportiva, barrial, de mujeres y a intelectuales. Más que una Asamblea de ciudadanos, fue un espacio de representación de organizaciones gremiales e instituciones representativas de la comunidad, con una determinante presencia de los empresarios. Contó con una clara conducción desde el centro político, particularmente con el liderazgo del alcalde Jamil Mahuad, quien se proyectó nacionalmente y logró articular un consenso entre los líderes gremiales. No llegó a plantear propuestas políticas y económicas alternativas, sino que buscó enca-

**La adhesión de la población a la convocatoria de los movimientos sociales fue de tal extensión que desbordaron todo tipo de conducción**



Trabajadores, Ambato, 1920. Foto Taller Visual

rrilar el país dentro de reglas de juego claras, que a la vez respeten la institucionalidad.

### **La creatividad ciudadana en Cuenca**

En el caso del Azuay hubo un malestar represado hacia el gobierno central desde el deslave de La Josefina en 1994. Ante las arbitrariedades del gobierno de Bucaram, las acciones de los movimientos sociales, estudiantes y mujeres crearon un ambiente de protesta. A finales del 96 esas protestas tuvieron visibilidad y desde enero de 1997 alcanzaron gran intensidad y creatividad. Iniciativas como la "consulta popular" y las acciones permanentes de repudio a Sandra Correa, crearon un consenso ciudadano que luego se expresó en la Asamblea.

La convocatoria fue más difusa que en Quito, pues partió de un proceso espontáneo, en el cual todos pudieron participar, y que luego tomó cuerpo con la iniciativa de grupos sociales e instituciones.<sup>(10)</sup> Contó con una

### **Las asambleas ciudadanas pueden constituir una experiencia cardinal para la renovación de la democracia local**

presencia masiva de la población, líderes barriales y comunitarios, organizaciones sociales, artesanos, vendedores ambulantes, ONGs, universidades, gremios y la Iglesia. Su composición determinó que la Asamblea tenga una clara hegemonía de los movimientos sociales y sectores progresistas. Otro rasgo importante fue el pluralismo de su liderazgo, expresado en personajes como el Rector de la Universidad, Gustavo Vega, el Alcalde de la ciudad, Cordero, monseñor Alberto Luna, y líderes del Frente Patriótico, etc.

Luego del 5 de febrero, los movimientos sociales intentaron otras formas de participación. La Asamblea intentó convertirse en un espacio de propuestas y postulación de personas a cargos de poder local. Sin embargo, pronto esa intención se vio coartada por la conducción del gobierno, opuesto a una negociación con los movimientos sociales.

Al final, se intentó elaborar propuestas para la Asamblea Constituyente, pero se trata de un cometido que ya no cuenta con la



Marcha por el Día del Trabajo, Quito, 1976. Foto Taller Visual

participación amplia de la población.

En resumen, la Asamblea en Cuenca se constituyó al calor de la movilización y la lucha social como un espacio de expresión y conducción del poder de la ciudadanía. Fue un espacio de participación y democracia directa del conjunto de los actores sociales y ciudadanos, forma organizativa que se modeló al ritmo de la movilización popular, abierta a la opinión y la voz de la población, que se asentó en una identidad regional clara y en abierta lucha política contra el bucaramato. La Asamblea logró generar embriones de propuestas alternativas al rumbo neoliberal.

### Consideraciones finales

Una vez logrado el objetivo principal -la destitución de Bucaram- no ha existido decisión política en los actores de Quito y Cuenca para dar continuidad a la Asambleas como espacios de proposición, control y decisión sobre los problemas locales.

En este sentido, estas Asambleas se distinguen claramente de otras como las de Cotacachi, Guamote o Santo Domingo, que tienen un carácter diferente. Su agenda y su acción están dirigidas a la democratización y al desarrollo local, lo cual incluye desde la presentación de propuestas, planificación, vigilancia, control y/o rendición de cuentas de los gobiernos locales.

Su naturaleza trasciende la coyuntura de febrero dado que obedecen a procesos locales con una activa participación de organizaciones sociales, movimientos cívicos y sectores indígenas. Estas Asambleas ponen un énfasis creciente en lo local. Se expresan como sociedades con una gran diversidad clasista, étnica, organizativa; se sustentan en identidades locales, con una agenda local; se configuran como espacios de participación, concertación y representación local; tienen un rol político de proposición y toma de decisiones que cuestiona la relación sociedad civil-gobierno local-Estado en un contexto de crisis del régimen político y transformación del Estado.

En este sentido, las Asambleas pueden constituir una experiencia cardinal para la renovación de la democracia local, pues a diferencia de las luchas cívicas tradicionales dirigidas por las llamadas "fuerzas vivas", las Asambleas muestran una presencia creciente y con iniciativa de los indígenas, movimientos locales y una diversidad de organizaciones de base.

Volviendo a las experiencias de Quito y Cuenca es interesante observar la mixtura entre formas de ejercicio directo de la ciudadanía y formas corporativas tradicionales. Individuos, familias, jóvenes, ancianos, grupos de barrio, ejercieron en la práctica su derecho a revocar el mandato del gobierno, al tomarse las avenidas y las carreteras no para reclamar una obra o una elevación de salarios, sino para expulsar a un gobierno con el que no estuvieron de acuerdo. Fueron capaces de expresar su voz libremente y de tomar decisiones sobre la vida del país.

La experiencia de Febrero abrió un nuevo tipo de relacionamiento entre los gremios y la ciudadanía al poner en cuestión las formas y comportamientos corporativizados característicos del movimiento social en el marco del Estado desarrollista. En este sentido, los gremios se enfrentan ante el reto de encontrar nuevas formas de expresión a su interior, que incorporen los derechos y la participación ciudadana de sus miembros y una nueva forma de interrelación democrática, horizontal y fluida con una diversidad de actores ciudadanos, a los que antes desconocían.

Conviene examinar los procesos de participación ciudadana que se producen en el país para establecer sus conexiones con el fenómeno de febrero. Los foros de Otavalo o Santo Domingo, las Asambleas de Cotacachi, Bolívar o Guamate, los consejos de desarrollo en Chone y Tena, así como los espacios de concertación abiertos por el Municipio Metropolitano en Quito, deben ser examinados en la perspectiva abierta por febrero.

En suma, las Asambleas constituyen un hito importante que marca el futuro de los procesos sociales en el país. Si el levantamiento indígena del 90 constituyó un acontecimiento importante luego de la larga crisis del movimiento sindical y los paros de 1983-84, las Asambleas abren una serie

de incógnitas para lo que viene en el futuro.

## Notas

1.- El contenido de éste artículo es parte de una propuesta de investigación más amplia sobre la participación ciudadana a nivel local.

2.- Autor de varios trabajos sobre democracia, ciudadanía y desarrollo local. Director de Acción Cristiana de Jóvenes, organismo no-gubernamental especializado en la gestión urbana.

3.- Ver los artículos del autor en la revista Espacios No. 8 y "5 de febrero", Varios autores, Fundación Peralta- FETRAPEC, Quito, 1997

4.- En realidad, ninguna de las reformas neoliberales se ha impuesto sin una dosis de autoritarismo y corrupción. Hay variantes: la dictadura desembozada en Chile, la dictadura constitucional en Perú, las formas "populistas" como la del PRI en México o Menem en Argentina.

5.- Los indígenas lucharon contra la Ley Agraria, los trabajadores energéticos contra el oleoducto y las reformas a la Ley Eléctrica, el Foro Democrático por las reformas constitucionales, corrientes que se unieron luego con otros movimientos sociales, pronunciándose todos en conjunto por el NO en la consulta popular convocada por Durán Ballén.

6.- Obviamente, hay otros actores decisivos como la Embajada de EEUU que se pronunció contra la corrupción, las Fuerzas Armadas que actúan como columna vertebral del Estado, imponiendo el ritmo y la modalidad del desenlace; los medios de comunicación con diversas posturas, la Iglesia, etc.

7.- Se vivió con ello los últimos hitos de un proceso que ha hecho de Ecuador un caso atípico de reforma neoliberal tardía en América Latina.

8.- Se trata de un momento parecido al que se vivió en el 78-79 cuando se debatía sobre el proceso de reestructuración jurídica del Estado.

9.- No se examina la de Chimborazo, que tiene otras características

10.- Ver artículo sobre el tema en Santiago Ortiz y Eduardo Tamayo, "Participación ciudadana y desarrollo local, experiencias de municipios participativos e iniciativas de la sociedad civil, Quito, ACJ, 1997

### Bibliografía

- Alfaro, Rosa María y otros, *Entre públicos y ciudadanos. Comunicación y cultura política*, Lima, Candalria, 1994
- Alfaro, Rosa María, "Una mirada Cultural a lo político", en *La Piragua*, Santiago, Ceaal, No. 10, 1995
- Calderón, Fernando y Elizabeth Jellin, *Clases y movimientos sociales en América Latina. Perspectivas y realidades*, Buenos Aires, Estudios Cedes, 1996.
- Carusso, Arlés, *La descentralización en Montevideo, sistematización de la experiencia de gestión local del Municipio del FA*, mecanografiado, borrador, 1996
- Guilherme dos Santos, Wanderley, *Cómo se construye ciudadanía*, Rio-Brasil, Institutos de Pesquisas, 1996
- Jellin, Elizabeth, *Hacia una Cultura de la participación y la ciudadanía: desafíos para un mundo más equitativo*, Buenos Aires, fotocopiado, s/f
- Jellin Elizabeth, "Cómo construir ciudadanía?", *Revista Europea de Estudios de A. Latina y El Caribe*, 21-37
- Leal, Antonio, "La política en el fin de siglo, democracia y derechos de la ciudadanía", en *La Piragua*, Santiago, Ceaal, No. 10, 1995
- Minc, Alain, Gallimard, *La borrachera democrática*, Madrid, Gallimard, 1995
- Pachano, Simón, *Democracia sin sociedad*, Quito, ILDIS, 1996
- Palma, Diego, "Ciudadanía y Educación Popular", en *La Piragua*, Santiago, Ceaal, No. 10, 1995
- Sánchez Parga, José, *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*, Quito, ILDIS, 1996
- Tillman, Ever, *Identidad: la faz oculta de los movimientos sociales*, fotocopia, 1984
- Touraine, A., *¿Qué es la democracia?* Madrid, Gallimard, 1994
- Varios autores, *Ecuador un problema de Gobernabilidad, Seminario sobre el tema*, Quito, Cordes-PNUD, 1996
- Yanez Cop y varios autores, *El Mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama editorial, 1997