



Iconos. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1390-1249

revistaiconos@flacso.org.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Sánchez López, Francisco

Una democracia en busca de actores: reflexiones sobre el proceso político ecuatoriano a partir de la
transición

Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 12, noviembre, 2001, pp. 33-46

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50901204>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Una democracia en busca de reflexiones sobre el proceso político ecuatoriano a partir de la transición

Francisco Sánchez López*

El artículo 1 de la Constitución Política que se puso en vigencia el 10 de agosto de 1979 auto define al régimen político ecuatoriano como democrático. En ese entonces, la idea de un país democrático no se limitaba a la parte normativa de la Constitución, sino que contaba con una amplia base social y política. Al menos eso es lo se podía esperar dada la alta votación que obtuvo, en las primeras elecciones, el candidato presidencial que representaba la renovación, las “nuevas ideas” y el cam-

Haciendo un análisis de los cambios económicos y políticos que se han producido en las últimas décadas, para comprender por qué el sistema político iniciado en 1979 ha sido incapaz de cumplir con las expectativas de los ciudadanos. La transición a la democracia no ha sido un éxito total, pero tampoco un fracaso completo. El sistema político ecuatoriano ha logrado adaptarse a las circunstancias cambiantes, pero también ha enfrentado desafíos significativos que han afectado su funcionamiento y legitimidad. Los cambios económicos y políticos han sido profundos y complejos, y han tenido impactos tanto positivos como negativos en el desarrollo del país. Los análisis y reflexiones que se presentan en este artículo contribuyen a comprender mejor el contexto en el que se desenvuelve el sistema político ecuatoriano actual.

nidos morales, éticos e ideológicos de lo que debería entenderse por democracia y a la vez trata de ofrecer modelos para su perfeccionamiento², o ya sea desde la ciencia política, con un enfoque más centrado en el ser³, donde muchas de las preocupaciones giraron y giran en torno a cómo se pueden adaptar los modelos explicativos existentes a las realidades de los países que Huntington (1994) llama de la tercera ola de democratización. El recorrido del debate es largo y comenzó con los trabajos referentes a las transiciones, luego vinieron los que analizaban la llamada consolidación democrática y los que de forma crítica ensayaban explicaciones sobre las deficiencias del régimen político en estos países⁴.

En el contexto general de la teoría sobre la democracia, el trabajo de Shumpeter (1971) marca un hito, al ser el primero que plantea una visión contemporánea de la democracia elaborada a partir del análisis del funcionamiento real de los regímenes políticos considerados como tal. Este autor rompe con la

2 Al respecto se pueden ver los trabajos de Habermas (1998), Giddens (1996) Dahl (1993), O'Donnell (2000).

3 Se toma esta diferencia de Pasquino (1988). La misma tiene fines didácticos y no deja de lado las vinculaciones



En la transición ecuatoriana no se generó una alianza sólida entre los partidos que dieron impulso al proceso democratizador y sus reglas, no consenso mínimo sobre los mecanismos de asignación del poder, lo que a la larga afectó a la consolidación y durabilidad del modelo

pueden usar para ganarlo y las reglas que se siguen para tomar decisiones públicas obligatorias". Para terminar, estos autores insisten en que "para que el mecanismo funcione adecuadamente ha de estar institucionalizado, es decir, los varios patrones deben ser conocidos, practicados y aceptados habitualmente por la mayoría de los actores, si no de todos". Otro lugar común al tratar los trabajos sobre la democracia es citar a Dahl y su definición de poliarquía, que no es más que una serie de aspectos procedimentales mínimos que él considera indispensables en un sistema político para que este sea poliárquico⁶. Asimismo, otro autor frecuentemente citado es Samuel Huntington, para quien la democracia es "un sistema político cuyos líderes más poderosos son seleccionados a través de elecciones limpias, libres y justas".

virtualmente todos tienen la posibilidad de votar"; este autor sostiene que "también implican la libertad de reunión y de asociación, el debate político, las campañas electorales y la presencia de Di Palma sostiene que "los partidos de candidatos al Congreso, la presencia de gulan y garantizan la oposición" (en Gómez, 2002).

Como se dice, la democracia no es solo un



Hay una actitud ambigua en cuantos defienden los intereses públicos: quienes a defenderlos, tienen a la vez fuertes

En casos de conflictos de intereses, se impone el principio de la libertad del proceso democrático.

visión elitista permite examinar desde una visión institucionalista y culturalista el comportamiento de la clase dirigente ecuatoriana⁹, lo que para Antonio Gramsci era el bloque histórico y su papel como actor protagónico en el funcionamiento del sistema, y por último, se pone énfasis en una aproximación desde las normas¹⁰que tienen que ser respetadas y aceptadas para garantizar los derechos individuales y colectivos.

En este artículo no se pretende dar una explicación acabada de la crisis del régimen político ecuatoriano¹¹, lo que por su complejidad supera ampliamente el espacio del que aquí se dispone. Más bien, intenta abarcar varios de sus aspectos, centrando el análisis en algunas de las partes del concepto mismo de democracia; con ello me estoy refiriendo a la

nismos de la llamada “democracia formal”¹⁴.

La hipótesis es que en Ecuador no ha habido un momento de aceptación generalizada de unas reglas de juego únicas o vinculantes para toda la comunidad, que permitan dirigir los conflictos de poder por parte de los actores con capacidad desestabilizadora. Se han seleccionado una serie de variables que se pueden ver como causas del efecto arriba citado, sin querer pretender que estos sean los únicos factores interviniéntes. La idea es abrir el debate a la espera de investigaciones de mayor alcance. Las variables que se usarán para este artículo son: el tipo de transición, la relación entre lo público y lo privado, el tipo de cultura política, las características de las instituciones de representación (léase partidos, movimientos y corporaciones) y los efectos de la crisis económica en el sentido de reducción de los recursos a repartir por parte del Estado. A la vez, existen otros elementos que son de fundamental importancia dentro del análisis pero que adquieren la condición de causa y efecto, por lo que no se pueden ubicar estrictamente solo a un lado de la ecuación, estos son el Estado de derecho y la institucionalización de la vida política.

rior, limitan la evolución de las ideas y hacen que el análisis se limite a las reglas sea más complejo. Por esto, el análisis empírico se enfoca en las prácticas y no en el proceso de toma de decisiones.

La transición

Respecto a los aspectos económicos¹⁵, Rustow sostiene que para evitar caer en la estagnación es necesario que existan prerrequisitos que no son necesariamente únicos. El autor pone énfasis en la importancia de la transición y las decisiones de acuerdo con el resultado dependiente del sistema existente. Se pone énfasis en los conjuntos a la vez que se establecen. Por un lado, la transición se basa en la énfasis en los desequilibrios estructurales económicos y, por otro lado, las transiciones se basan en las nadas condicionadas por el sistema económico, patrones de desarrollo y la organización del sistema.

En el caso de Ecuador los trabajos que tratan el tema de la transición¹⁶ plantean como hipótesis que el proceso que se dio en este país fue un pacto entre los sectores militares aperturistas y civiles reformistas. Esto resulta evidente al analizar la composición de las distintas comisiones que se formaron para tal efecto, en ellas se podía encontrar a personas que después ocuparon posiciones estelares dentro de los sindicatos, administración pública o de la mayoría del espectro de los partidos políticos reformistas¹⁷. El “problema” de la transición estuvo en que el sector que se oponía, y que por lo tanto resultó excluido del diseño del nuevo régimen político, era demasiado “fuerte” como para no contar con su beneplácito, o por lo menos con su compromiso de futuro sometimiento, al momento de estructurar unas reglas de juego con las que posteriormente ellos tendrían que actuar. Un posible escenario a esa coyuntura era que el grupo que promovía la reforma hiciera uso del poder que le otorga el control del Estado para someterlos, lo que no lo pudieron hacer por la debilidad de la alianza en el gobierno, esta debilidad quedó en evidencia en las continuas crisis del gobierno Roldós-Hurtado.

En el caso de “aparición” el modelo de



Sobrarían ejemplos para demostrar que no ante la ley, que existen poderes por encima de y fuerzas extrañas que impiden el funcionamiento e institucionalización del sistema. La corrupción desgastan la legitimidad del sistema.

se perfilaba como ganador el candidato de la derecha. Los efectos negativos de esa falta de perspectiva a largo plazo, o falta de conciencia de que en la democracia hay incertidumbre sobre los resultados y se puede ser gobierno u oposición, salieron a flote inmediatamente en el momento en que Jaime Roldós y Assad Bucaram se distanciaron. Los efectos negativos de las normas que generaban este sistema provocaron que las mismas pierdan legitimidad e hizo que los costes de su incumplimiento por parte de los actores sean bastante bajos.

Las actitudes y estrategias de los actores en este proceso quedan aun por estudiar, pero la muestra arriba presentada deja entrever el conflicto que se generó entre los distintos actores o grupos. Como evaluación general po-

sobre la Junta de César Montúfar, Patricia de la Torre y el caso de la fusión entre la Caja de Pensiones y el Banco Central, ambos tienen ya larga historia en la etapa democrática. Mientras que el proyecto de César Montúfar y Patricia de la Torre vincula a ambas autoridades a las cámaras legislativas y al Poder Ejecutivo del Estado.

Se distingue la necesidad de una estrategia para la consolidación de la democracia, de un tipo de contenido político que no tiene libertad de expresión, de una reguladora e integradora que establezca los equilibrios sociales y políticos en casos de conflictos y que se sobreponga a las autoridades y a la voluntad de los actores.

tor privado²³, lo que hace que al final la balanza siempre termine inclinándose para este último. Ejemplo claro del potencial desestabilizador o, más bien, de las fatales consecuencias que puede tener la no separación de lo público y lo privado es la crisis bancaria iniciada a mediados de 1998 con todos sus efectos en lo económico, social y político.

Esta relación peligrosa se puede observar en la estructura misma de los órganos del Estado. Hasta 1972 el Senado ecuatoriano contaba con representantes corporativos a la vez que regionales (Sánchez López 1999). Si bien estos se eliminaron con la nueva Constitución, representantes de intereses privados siguieron manteniendo importantes espacios de decisión y voto, especialmente en los entes económicos mediante puestos en los directorios de financieras, bancos y empresas públicas, y sobre todo de los vocales que tenían en la antigua Junta Monetaria²⁴, en la que, debido a su origen y número, no se podían tomar decisiones de mayoría sin el consentimiento de por lo menos un representante del sector privado²⁵.

Un nuevo modelo de convivencia entre lo público y lo privado es el que se está dando a través de la Fundación Malecón 2000, en

Cultura política

Uno de los debates sobre cultura política y democracia ha sido el carácter determinista que puede tomar la primera bajo el argumento de que si una sociedad no tiene cultura política democrática, la democracia no podrá consolidarse. Esta visión reduccionista y conservadora cierra la posibilidad de que la cultura política de una sociedad cambie y que sus ciudadanos vayan adquiriendo valores y comportamientos políticos democráticos (o de otro tipo). La cultura es fruto de un aprendizaje social y puede ser modificada por procesos como el de modernización económica, la urbanización o los cambios de la estructura familiar; además, los comportamientos pueden verse afectados por cierto tipo de instituciones o pautas organizativas.

La definición clásica es la del trabajo seminal de Almond y Verba (1963) que plantea que la cultura política envuelve un número de diferentes orientaciones psicológicas que incluyen elementos más profundos de valor y creencias sobre cómo debería estructurarse la autoridad política, cómo debería relacionarse el individuo con ella y actitudes más temporales y mutables, sentimientos y evaluaciones

ca, al ser tan amplia (que abarca cualquier tipo de política), necesita de un sistema que sea usado como criterio. En este caso se plantea que el sistema político de actores es consensual y establecido a través de pactos de larga duración entre los constituyentes. La sola presencia de estos pactos trunquen puestas en marcha operativa no establecidas.

Si bien una cultura política contrasta con un sistema político que mucha gente considera desordenado, sus procesos de cambio están impulsados por los populistas y de cierta manera se mantienen bajo una mirada favorable (amigo) y de enfoque positivo. Otra característica en este tipo de sistemas es la tendencia de inspirarse en las culturas y sus múltiples variaciones.

Estos valores y creencias son fundamentales porque permiten la existencia de un sistema político establecido y duradero.

hace que los costos de actuar al margen no tengan capacidad disuasiva.

El tipo de organizaciones de representación política

De la observación de las democracias consolidadas se puede concluir que en todas existen partidos políticos. Estas instituciones cumplen una serie de funciones como el gobierno, la oposición, la formación y selección de cuadros, la representación de intereses, la participación electoral, entre otras. Incluso, hay definiciones de democracia que incluyen a los partidos como parte fundamental de las mismas. Como ya se dijo, el modelo político diseñado en la transición incluyó a los partidos como eje central de la política democrática ecuatoriana. Para analizar el fracaso (¿o no?) de los partidos políticos ecuatorianos se necesitaría de un trabajo mucho más amplio y cualquier cosa que en este trabajo se diga resultará insuficiente; pero hay algunos aspectos que pueden ayudar a la línea argumentativa que aquí se desarrolla.

En primer lugar, la imposición de un modelo de partidos de un país como como el de

Cabe aquí también el análisis del comportamiento de movimientos políticos como Pachakutik³² o el de la participación política directa, y de distinta forma, de organizaciones como la CONAIE, los sindicatos -en especial los del sector público- y las cámaras de la producción. La actitud democrática de éstas ha quedado en duda después de su participación, por obra u omisión, en el golpe de Estado de enero de 2001. Si bien se ha elaborado un discurso amparado en lo ético que respalda sus acciones, y que incluso pudieron haber tenido un amplio apoyo de la población, el peligro está en que se abre la brecha para que se den acciones del mismo tipo en el futuro y que incluso puedan tener un discurso igual de ético que las respalden, pero a partir de otro tipo de valores.

A lo anterior hay que sumar que por su propia naturaleza corporativa (a excepción de Pachakutik), la principal función de este tipo de agrupaciones es la defensa de intereses particulares, lo que en teoría está bien, pero el inconveniente está en que su capacidad de influencia en el sistema político es tan grande que alcanza niveles desestabilizadores. Cabe agregar que, por lo general, sus demandas se

por lo que no se en sus detalles, a efectos degeneracial y lo político dos efectos colaterales a la hipótesis planteada. Se produjo los recursos para poder a repartir entre los grupos, por lo que las democráticas para los mismos se vieron alteradas. El control de los recursos que se dio paulatinamente control ni reglas.

En segundo lugar, la aparición de los partidos nacionales como actor principal, actor que posee características que le permiten de condiciones de control margen de discusión bastante limitado. La aplicación de estas reglas y en su caso desviadas es, en principio, lo que no se puede pretender, ya que se basa en la demanda de las élites a través del voto.

.....

unas reglas que tienen que ser cumplidas por todos, las mismas que persiguen garantizar que no sean violados una serie de principios fundamentales que le dan contenido como tal. Pero, como se verá más adelante, el estado derecho y la institucionalización de la vida política es un proceso que se consigue con el acatamiento del orden democrático, a la vez que, en una suerte retroalimentación, sirve para consolidarla ya que se convierte en garantía de sus principios fundamentales sean estos procedimentales o normativos³⁴.

Como resalta O'Donnell (2000: 556) "el sistema legal no se trata de un mero agregado de normas sino propiamente de un sistema, consistente en el complejo entrelazamiento de redes de reglas y de instituciones reguladas por esas reglas. A su vez, una especie de este género, el sistema legal democrático, no sólo promulga y sustenta los derechos y libertades correspondientes a un régimen democrático, sino que además es un sistema marcado por otra característica: no hay en el Estado, el régimen, ni en el gobierno (ni en la sociedad) ningún poder que sea *legibus solutus*, o sea que puede declararse por encima del sistema legal o exento de las obligaciones que esté determina [...] en un estado de derecho demo-

sin que esto quiera decir que el carácter democrático o no de un país depende solamente de la voluntad de una grupo de personas, pero es indudable el papel protagónico dado a las élites, clase dirigente o cuadros en el pensamiento político, abarcando un amplio espectro que va desde Trostky hasta los pensadores más conservadores, pasando por Lenin, Weber, Pareto, Mosca, Gramsci, Mills, entre otros.

Finalmente, retomamos a A. Przeworski (1998:161) que se pregunta sobre los principales peligros que asechan a las nuevas democracias, y que sostiene: "quizás el peligro más agudo sea la desintegración social. Si se mantiene la crisis económica y si el Estado continua debilitándose, al punto de no poder asegurar derechos y garantías con cierta predictibilidad, entonces la violencia descentralizada puede ser un corolario".

Pero un Estado "fuerte" necesita de personas que le den esa fortaleza y a la vez que lo defiendan, eso sí, cuidándose de no caer en exclusiones o radicalismos (sean del signo político que sean) ya que estos niegan el sentido de pertenencia y la posibilidad de consenso a grupos, que como ya se ha demostrado, son,

INFOC, Qui
Bustamante, Fer
nabilidad y c
fin de milenio
CAAP, Quito
Cardenal, Ana Se
comps., 1998
cracias inciertas
de la Universi
na, Tecnos, M
CORDES, 1999
dad: informe
Gobernabilidad
para el Desar
Dahl Robert, 19
cos, Paidós, B
De la Torre, Patr
ficiencia de G
el Estado ecua
Diamond, Larry
1995, *Democ*
Lynne Rienn
Echeverría, Juli
queada, Letra
Giddens, Antho
quierda y la d
Habermas, Jürg
sobre el derec

ya Yala, Quito.

Morlino, Leonardo, 1985, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

O'Donnell, G., Schmitter, P. y L. Whithead, comps., 1988, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo, 2000, "Teoría democrática y política comparada", en *Desarrollo Económico*, vol. 39, No. 156, (enero-marzo).

Pachano Simón, 1996, *Democracia sin sociedad*, ILDIS, Quito,

Panebianco, Angelo, 1990, *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, Madrid.

Pasquino, Gianfranco, 1988, "Naturaleza y evolución de la disciplina", en Pasquino (comp.) *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid.

Przeworski, Adam, et. al., 1998, *Democracia sustentable*, Paidós. Buenos Aires.

Sánchez López , Francisco y Freidenberg, Flavia, 1998, "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio", en *América Latina Hoy*, No.19, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Sal-