

**INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD  
EN EL ECUADOR**

-A UN CUARTO DE SIGLO DE DEMOCRACIA-



Luis Verdesoto

**INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD  
EN EL ECUADOR**

-A UN CUARTO DE SIGLO DE DEMOCRACIA-



ABYA  
YALA

2005

## INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD EN EL ECUADOR

–A un cuarto de siglo de Democracia–

*Luis Verdesoto*

luisverdesoto@yahoo.com

1ra. Edición: Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 2506-247/ 2506-251  
Fax: (593-2) 2506-267  
E-mail: editorial@abyayala.org  
Sitio Web: www.ab yayala.org  
Quito-Ecuador

Impresión Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-499-8

Impreso en Quito-Ecuador, 2005

# INDICE

PRÓLOGO.....	9
INTRODUCCIÓN .....	19
<b>PRIMERA PARTE: CONTEXTOS.....</b>	<b>21</b>
<b>Temas de la gobernabilidad en los países andinos .....</b>	<b>23</b>
Las características del país, crisis y “modernización conservadora” .....	26
Gobernabilidad y pobreza.....	33
<b>SEGUNDA PARTE: UN CUARTO DE SIGLO DE DEMOCRACIA.....</b>	<b>39</b>
<b>Treinta y cinco años de historia: líneas de interpretación .....</b>	<b>41</b>
La coyuntura .....	51
Planteamiento general.....	53
<b>TERCERA PARTE: LAS ELECCIONES Y LOS PARTIDOS .....</b>	<b>59</b>
<b>El escenario electoral .....</b>	<b>61</b>
El sistema de partidos.....	63
Los partidos políticos .....	68
<b>CUARTA PARTE: RELACIONES INSTITUCIONALES .....</b>	<b>71</b>
<b>Relaciones ejecutivo-legislativo .....</b>	<b>73</b>
Los niveles subnacionales y la gobernabilidad.....	77

<b>QUINTA PARTE: DESCENTRALIZACION, DESARROLLO</b>	
<b>LOCAL Y EXPERIENCIAS EXITOSAS .....</b>	<b>83</b>
<b>Descentralización.....</b>	<b>85</b>
Desarrollo local y control social.....	87
Experiencias locales exitosas.....	88
<b>SEXTA PARTE: LOS ACTORES EMERGENTES Y LAS</b>	
<b>SITUACIONES RECURRENTES .....</b>	<b>91</b>
<b>El movimiento indígena.....</b>	<b>93</b>
Las fuerzas armadas.....	96
Corrupción.....	99
Prácticas fiscales tendientes a la corrupción.....	106
<b>SEPTIMA PARTE: CONCLUSIONES GENERALES Y</b>	
<b>COMPARATIVAS SOBRE GOVERNABILIDAD.....</b>	<b>111</b>
<b>Indicadores comparativos sobre gobernabilidad .....</b>	<b>113</b>
Legitimidad de la democracia .....	117
<b>POSTSCRIPTUM .....</b>	<b>127</b>
<b>MATRICES Y ANEXOS.....</b>	<b>147</b>
Matriz 1	
1970-2004: Regimenes políticos en el Ecuador.....	42
Anexo 1: Indicadores generales acerca de la democracia	
ecuatoriana.....	147
Cuadros 23 a 26 .....	149
Anexo 2: Matriz 2-Bibliografía de principales textos publicados	
en los últimos 5 años por temas .....	155
Anexo 3: Matriz 3-Selección de textos web por temas.....	177

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Analfabetismo adulto (total, hombres y mujeres), 1970-2001 .....	27
Cuadro 2: Índice de reforma económica, 1985-2000 .....	32
Cuadro 3: Gobiernos democráticos (1979-2003) .....	62
Cuadro 4: Grupos étnicos, análisis general desglosado .....	94
Cuadro 5: Pueblos indígenas con respecto a la población nacional 1993-2000 .....	94
Cuadro 6: Ecuador: gasto militar .....	97
Cuadro 7: Experiencias de corrupción en el Ecuador .....	100
Cuadro 8: Democracia y régimen. Agendas ciudadanas, problema prioritario y abordaje en campaña electoral, por país y región .....	103
Cuadro 9: Democracia y régimen. Agendas ciudadanas, problema prioritario y abordaje en campaña electoral, por país y región .....	103
Cuadro 10: Conocimiento de casos de clientelismo .....	104
Cuadro 11: Indicadores de percepciones sobre corrupción, 2002... ..	105
Cuadro 12: Indicadores de gobernabilidad .....	114
Cuadro 13: Ecuador: indicador expresión y responsabilidad 1996-2002 .....	115
Cuadro 14: Ecuador: indicador estabilidad política 1996-2002.....	115
Cuadro 15: Ecuador: carga reguladora 1996-2002 .....	116
Cuadro 16: Ecuador: efectividad del gobierno 1996-2002 .....	116

Cuadro 17: Satisfacción con la democracia en 1996-2001 .....	118
Cuadro 18: Apoyo a la democracia en los países andinos 1 1996-2000, 2001 y 2002.....	120
Cuadro 19: Porcentaje de confianza en los partidos políticos .....	123
Cuadro 20: Grado de polarización de la ciudadanía según su propia ubicación en una escala ideológica .....	123
Cuadro 21: Número efectivo de partidos según los escaños obtenidos .....	124
Cuadro 22: Porcentaje de la opinión pública que considera que los partidos políticos son indispensables para el progreso del país.....	125
Cuadro 23: Confianza en instituciones. Índice de confianza en instituciones y actores políticos.....	149
Cuadro 24: Reforma del Estado. Actitud ante la reforma del Estado .....	150
Cuadro 25: Reforma del Estado. Actitud ante la reforma del Estado .....	150
Cuadro 26: Relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.....	151

# PRÓLOGO

Desde la reinstauración democrática de 1978, la política ecuatoriana ha estado cruzada por la inestabilidad y el conflicto; por el constante cambio en las reglas del régimen político y el sistema electoral; por la falta de acuerdos a largo plazo entre los actores sociopolíticos; por la exclusión social y económica y por la incapacidad de algunos sectores para respetar los arreglos institucionales que obligan en un Estado de Derecho. Precisamente, uno de los problemas que ha enfrentado el sistema político ecuatoriano ha sido la incapacidad de las élites para gobernarlo, conseguir cierta estabilidad política y promover una mayor institucionalización democrática.

En esa etapa, el país ha experimentado momentos críticos debido a la ausencia de cooperación institucional y política, lo que se ha traducido en un condicionante de la gobernabilidad del país. Las complicadas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; los lentos y a veces dubitativos procesos de transformación institucional del Estado y el conflictivo papel de los partidos políticos, entre otros, han sido característicos de este período. Si bien éste ha sido el lapso de mayor experiencia democrática de toda la historia republicana del país, de los siete presidentes constitucionales, sólo tres consiguieron terminar su mandato; uno falleció en el ejercicio de su cargo y fue reemplazado por su vicepresidente; dos tuvieron que dejar su cargo tras Golpes de Estado y uno continúa gobernando con dificultad en un entorno de

debilidad institucional y crispación política.

La incapacidad recurrente para gobernar de los políticos y los partidos ecuatorianos obliga a pensar sobre las razones que hacen que no se coopere, se busque constantemente el conflicto y se apele a vías extralegales como mecanismo natural para resolver los conflictos. Si bien esta cuestión que no es exclusiva de Ecuador, sino que atañe a muchas otras democracias latinoamericanas, urge conocer cuáles serían las condiciones necesarias que permitirían una mayor gobernabilidad en el marco de un Estado de Derecho y altos niveles de inclusión social. Efectivamente, una de las preocupaciones centrales de aquellos que estudian la política ecuatoriana así como también de los que forman parte de su quehacer cotidiano es encontrar respuestas a este dilema. Esto es, encontrar políticas y arreglos institucionales que ayuden a que un país como Ecuador pueda establecer, desde esa heterogeneidad innata que le caracteriza y que le enriquece, marcos de estabilidad política y eficiencia institucional que le permitan alcanzar unos mínimos de gobernabilidad democrática.

Esta no ha sido (ni es) una tarea sencilla. Ecuador, como otros países de la región andina, aún se enfrenta a problemas institucionales y sociopolíticos que han condicionado su desarrollo. Tres de esos limitantes tienen que ver con los desafíos centrales de cualquier sistema político: a) la construcción del Estado; b) la articulación de la nación y c) el modo en que se da la integración social y la participación política. En primer lugar, el Estado y el diseño institucional, de carácter centralizado, que se delineó para que generaran respuestas a las demandas de la ciudadanía, no han sido capaces de articular las diferencias sociales por encima de las demandas regionales. Se creó una república unitaria en un contexto fragmentado y se forzó insistentemente a los actores a que adecuaran sus demandas y prácticas políticas a un modelo de funcionamiento estatal que naturalmente no los cobijaba y que tampoco los representaba. Las instituciones estatales ecuatorianas no tradujeron, en su funcionamiento y en su estructura, la pluralidad regional (y aún hoy no lo hacen). Así, la diversidad territorial no se ha plasmado en instituciones regionales y ha sido un foco constante de conflicto y polarización, en algunas situaciones aprovechada como elemento de movilización popular.

En segundo lugar, la manera en que se intentó articular la nación

ecuatoriana desde la formación del Estado ha sido excluyente, generando inicialmente una república de blancos frente a una república de los otros (de indios, de mulatos, de cholos). Hasta hace muy poco, los valores de la nación ecuatoriana eran fundamentalmente los valores de la población que estaba integrada social y económicamente. Y esto ha sido de ese modo desde la fundación de la República. Esta situación tuvo avances significativos desde la Asamblea Constituyente de 1997-1998, toda vez que el nuevo texto constitucional recogió (entre otras cuestiones) los elementos centrales de la diversidad étnica, a partir del reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas, de sus valores y costumbres así como también plasmó esa diversidad redefiniendo al Estado como un ente de corte plurinacional. Pero redefinir el Estado en la forma, no significa que ya se está ante una sociedad articulada de manera multicultural. La articulación de sociedades multiculturales y pluriétnicas supone desafíos en la integración de los diversos actores sociales y en la convivencia de esos grupos en un escenario democrático.

En tercer lugar, la crisis económica y la magra distribución de los recursos, con altos niveles de pobreza y exclusión socioeconómica, son elementos que dificultan la integración social de los ecuatorianos y su condición de ciudadanos. Cuanto mayor sea la pobreza, menos serán las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía. La pobreza no sólo supone marginalidad sino también el desarrollo de la informalidad política y económica. Este condicionamiento alienta prácticas informales de hacer y concebir la política, fundamentalmente porque los ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas buscarán los recursos para subsistir dentro (o fuera) del Estado. Si el Estado no da respuesta a esas necesidades, otros agentes, como "los caciques locales" o los candidatos de turno, se convertirán en proveedores de los recursos necesarios. Prácticas como el clientelismo, el patrimonialismo y el patronazgo encuentran escenarios propicios para su desarrollo e institucionalización en condiciones de extrema pobreza.

Estos tres condicionantes han dificultado la capacidad de los gobiernos ecuatorianos para satisfacer las demandas ciudadanas y han mermado la confianza de estos hacia sus instituciones y sus representantes.

Los ciudadanos están cada vez más descontentos con el rendi-

miento institucional y con la manera en que esas instituciones buscan resolver sus problemas. El constante desgaste merma uno de las componentes centrales de todo sistema político: su legitimidad. Es decir, la creencia de los ciudadanos respecto a que las instituciones políticas existentes son mejores que otras, y por tanto pueden exigir obediencia. Como bien señala Juan J. Linz en su libro sobre "Las quiebras de las democracias", la legitimidad democrática se basa en la creencia de que para un país en concreto en una coyuntura histórica dada, ningún otro tipo de régimen podría asegurar más éxito en la tarea de perseguir objetivos colectivos (1989:102). El rendimiento ineficaz de las instituciones socava las bases de la legitimidad democrática. Si los ciudadanos no creen en sus instituciones, si se alejan de ellas y aceptan el ejercicio de un gobierno fuerte en desmedro del gobierno deliberativo y consensual, las bases de legitimidad del sistema democrático irán disminuyendo. Si los ciudadanos consideran que el sistema no es legítimo o desconfían de él, resulta más sencillo la emergencia de "outsiders", movimientos antisistema, de liderazgos mesiánicos y de políticas populistas.

La manera en que los políticos ejercen el gobierno es central para la gobernabilidad. Se pueden tener las mejores instituciones, las fórmulas políticas más eficaces, pero sin voluntad política de los actores, sin capacidad para construir consensos por encima de las diferencias, estas no funcionarán. La incapacidad de construir mayorías estables, programáticas, en el seno del Congreso; la ausencia de cooperación en el legislativo y entre un Poder Legislativo, extremadamente fragmentado, y un Ejecutivo con apoyo minoritario y la constante incapacidad de las élites de generar proyectos que incluyan a todos los sectores han sido condicionantes de la gobernabilidad. Como he mencionado en otros textos, la política ecuatoriana parece ser un diálogo de sordos, donde los estereotipos y la ausencia de predisposición para entender al que es distinto, llevan a un clima de tensión política constante. Así, la extrema polarización ideológica es otra de las causas que presiona hacia la ingobernabilidad del sistema político.

Al mismo tiempo, no sólo importa cómo se haga gobierno, sino también como se ejerce la oposición. La clave de un buen rendimiento democrático está en la capacidad de cooperación que pueda existir entre el Gobierno, los partidos políticos y los actores sociales. Gobernar de-

pende tanto de los partidos en el Ejecutivo como también del tipo de actuación que desarrollen los que están en la oposición. Su tarea es tan importante para el desarrollo de las instituciones democráticas que incluso tiene a su cargo el impedir que el gobierno mal gobierne. Y esta no es una cuestión menor. Los partidos que se encuentran en la oposición pueden no ser leales a las reglas de juego y a sus competidores, irresponsables e, incluso, pueden desarrollar estrategias antisistema. Una oposición leal y responsable, sin dudas, garantizará una mayor gobernabilidad para el sistema político. Lo contrario, supondrá mayores dificultades para la estabilidad y perdurabilidad del sistema democrático. Por ello es tan importante que los políticos ecuatorianos se convenzan que la política es un juego, donde unas veces se gana y otras se pierde pero que, como en todo juego, las reglas no deben cambiarse constantemente. Muchos políticos ecuatorianos esto no lo comparten (o por lo menos sus acciones no lo demuestran). Cambian las reglas cuando no les favorece. Atacan las instituciones cuando no las controlan. Y esto, simplemente, no puede ser. Por ejemplo, una regla que parece letra muerta es la que sostiene la eliminación de los partidos que no consiguen el cinco por ciento de los votos en dos elecciones plurinacionales. Su constante incumplimiento es una muestra más de la escasa voluntad política por racionalizar el sistema de partidos y no evitar la fragmentación de las preferencias que dificulta la gobernabilidad.

Este escenario de continua inestabilidad no es un espacio propicio para el desarrollo de una democracia de calidad. Es por ello que resulta necesario reflexionar sobre cómo generar incentivos que lleven a los diferentes actores políticos a cooperar así como también a construir escenarios institucionales que faciliten la capacidad de gobierno. El texto que se presenta a continuación va en ese sentido. Explora cuáles son los elementos que afectan la crisis de gobernabilidad en Ecuador así como también evalúa los efectos que los diseños institucionales han tenido en el sentido de aumentar (o disminuir) las condiciones de gobernabilidad.

Este trabajo, resultado de una investigación minuciosa realizada por Luis Verdesoto, un gran conocedor de la política ecuatoriana, parte del análisis de tres temas centrales: la democracia, la pobreza y la seguridad. Temas que están vinculados precisamente con el papel del Estado, su vinculación con la sociedad y la manera en que el aparato es-

tatal responde a las demandas de la ciudadanía, en términos políticos y sociales. Si bien el libro es una recopilación de ideas y ensayos realizados de manera independiente uno de otro, lo cual dificulta la lectura, da suficientes claves interpretativas y material empírico para comprender no sólo las carencias de gobernabilidad sino un fenómeno mucho más general que tiene que ver con la crisis de representatividad de América Latina. El autor contribuye con su esquisito conocimiento de la realidad política andina, a determinar los aspectos centrales de la crisis, muchas veces haciendo ejercicio de la política comparada, para poner en contexto la especificidad ecuatoriana.

Es de destacar la validez de la investigación realizada y su relevancia respecto a la actualización de los datos relacionados al sistema político ecuatoriano y su capacidad para desmontar mitos, presentes en el conocimiento cotidiano y muchas veces, incluso, vigente en las conclusiones realizadas por la academia y los medios de comunicación de masas. El uso de fuentes estadísticas y de encuestas de opinión pública permiten contextualizar algunas ideas que cruzan la vida política del país. Es cierto que no hay especulación teórica ni se buscan comprobar hipótesis, toda vez que el texto es fundamentalmente de carácter descriptivo y especulativo; aún así, el texto ayuda a comprender algunas tendencias históricas sobre la situación política del país.

El texto plantea que Ecuador ha vivido una serie de cambios institucionales, económicos, societales e, incluso, en las percepciones y comportamientos de los propios actores que han dificultado la gobernabilidad y han profundizado la desconexión entre ciudadanos y representantes. En ese contexto, el autor estudia cómo cada una de las instituciones del sistema político y los actores que considera relevantes se han comportado en el período analizado (1978-2004) y de qué manera han contribuido (o no) para generar condiciones de gobernabilidad. Según Verdesoto, la crisis "es nacional, integral y estructural, la misma que se expresa en los planos internacional, cultural, ético, institucional, territorial, social, económico y político. Se ha desmoronado la idea de nación que estructuró al país, situación que se evidencia en que los ecuatorianos han debilitado sus lazos de pertenencia a la comunidad. Los grupos dirigentes, quienes no diferencian lo privado de lo público, tampoco han podido conducir a la democracia hacia el desarrollo de la ciudadanía y la producción".

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo tienen un papel importante en la crisis de gobernabilidad, según señala el autor. Por una parte, el Poder Ejecutivo ha buscado manejar la cosa pública sin contar con el Legislativo, de manera autoritativa y la mayoría de las veces no ha contado con el apoyo suficiente en el Legislativo como para promover sus políticas. Por otra parte, el Poder Legislativo, ha sido incapaz de cooperar con el Ejecutivo, sin perder su independencia. El manejo que los legisladores han hecho de las reglas de juego (con su constante cambio) y la dificultad de entender cuál es su papel tras el recorte de funciones provocadas por la última constituyente conduce a Verdesoto a llamar la atención sobre la urgencia de reformar y repensar el funcionamiento de esta institución. Por ejemplo, la eliminación de los diputados nacionales, dejando sólo la figura de los diputados provinciales, ha hecho que el Presidente de la República sea el único que representa a toda la nación. Con ello, el Legislativo ha perdido su espacio como foro de articulación nacional y se ha convertido en un mero traductor de demandas locales y regionales.

Pero también las otras instituciones han cambiado. Las Fuerzas Armadas se han fraccionado y han visto como su base social (las clases medias serranas) dejaban de prestarle el apoyo incondicional de otras épocas. Los movimientos sociales han cambiado de adalides, de los sindicatos y los obreros a los movimientos indígenas e, incluso, han abierto sus demandas a cuestiones que incluyen temas de género, socioeconómicos, relacionados con la naturaleza del Estado y con la composición de éste. Con esto se muestra que no sólo los políticos (dicho en general, pero aplicado a casos particulares), son irresponsables en el ejercicio de la cosa pública y en la manera en que ejercen influencia. Hay diversos actores sociales y corporativos que ejercen muchas veces sus funciones por fuera de lo que sería el funcionamiento democrático y de manera poco propicia a los intereses de los ciudadanos. Sectores que actúan como si fueran los legítimos representantes surgidos de las urnas y no como grupos de interés (precisamente esta sería su condición en escenarios democráticos) que buscan influir sobre la elaboración y la implementación de las políticas gubernamentales. Ellos también son responsables de la dificultad de gobernar y por tanto tienen cosas que hacer para generar marcos mínimos de gobernabilidad.

A pesar de este diagnóstico pesimista, resulta necesario rescatar algunos aspectos positivos de la vida política ecuatoriana de los últimos veinticinco años. La observación cotidiana muestra que han ocurrido transformaciones significativas con relación a su experiencia institucional anterior. Más allá de los constantes fracasos, se han rutinizado una serie de prácticas e instituciones que han permitido el ejercicio del voto en un contexto de pluralismo y competencia intrapartidista. La articulación del movimiento indígena como fuerza de representación política supone también la incorporación de sectores que no estaban políticamente incluidos en el sistema político y también "aire fresco" en la manera de entender y hacer la política. Sin dudas, este ha sido uno de los mayores avances en la democratización del sistema político ecuatoriano. Nadie puede dudar que en la actualidad la sociedad ecuatoriana está mucho mejor representada y que son mucho mayores los niveles de pluralismo que hace veinte años. Es cierto que los vínculos entre los representantes y los electores se han debilitado en cuanto al nivel de confianza pero también que la sociedad ecuatoriana hoy está comprometida con los valores de la democracia; participa constantemente para poner "límites" a aquellos que no entienden las reglas de juego y continua empleando las urnas para castigar a los políticos que no satisfacen sus demandas.

Además, a pesar de los intentos certeros (una y otra vez) por desmantelar el sistema de partidos, a partir de las reformas a la estructura del voto (sistema personalizado) en 1997 y a la posibilidad de participación por fuera de los partidos desde 1995, los electores continúan votando por partidos. Es cierto que muchas veces estos no representan a los ciudadanos y que persiguen intereses particulares, de sus grupos económicos, sociales o políticos; pero también es real que los partidos continúan siendo ejes centrales de la representación política, intermediadores naturales entre la sociedad y el régimen político; canales de participación; articuladores de intereses; factores de legitimación; fuentes de socialización política y reclutamiento de una élite dirigente que ayuda al sistema político a ser operativo. Los partidos políticos continúan siendo importantes en la política ecuatoriana, más allá de la actitud irresponsable en el ejercicio de la oposición y de su dificultad para cumplir las normas de algunos de ellos.

En ese contexto, un factor que ha crecido en importancia en la última década ha sido la migración masiva. El hecho de que estos ciudadanos convivan en otros sistemas políticos democráticos se convierte en una oportunidad clave para la evolución de las visiones que tienen de la manera en que debe funcionar un sistema político. Quizás de manera poco intencionada, estos influyen en la conformación de las identidades locales y en la percepción de la comunidad nacional que los migrantes tienen. Posiblemente aún sea pronto para medir los impactos de esos cambios pero de lo que no hay duda es que, más allá de lo que la migración pueda suponer en términos económicos, esas transformaciones tendrán un impacto significativo sobre el comportamiento de los ciudadanos y en el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Los migrantes contarán a sus familias y comenzarán a exigir a sus representantes, mucho de lo que conocen en las sociedades de acogida: acuerdos, oposiciones leales, gobiernos responsables, control político y pactos de gobernabilidad. Los ciudadanos sabrán que uno de sus deberes esenciales consiste en controlar a los políticos y exigir rendición de cuentas, por vías institucionalizadas y en los tiempos que marcan las reglas de juego. Sólo cuando cada uno de los actores comprenda la importancia de su papel en el marco de una democracia, Ecuador tendrá más probabilidades (y oportunidades) de ser gobernable.

Salamanca, 3 de marzo de 2005.

**Flavia FREIDENBERG**  
*Universidad de Salamanca*

# INTRODUCCIÓN

Este estudio propone interpretaciones acerca de las relaciones entre las estructuras políticas formales de la democracia y la gobernabilidad. Los temas que trata son el contexto andino para la gobernabilidad y el contexto nacional; el desarrollo político y la coyuntura, especialmente de los últimos treinta y cinco años; los principales indicadores de gobernabilidad y democracia, incluyendo elecciones; los partidos, movimientos sociales y Fuerzas Armadas; y, las situaciones relativas a la descentralización, el desarrollo local y la corrupción. Además hace un análisis comparativo andino de indicadores de gobernabilidad, una presentación comparada de las características del sistema partidario ecuatoriano y una presentación de las principales características nacionales que se vinculan a la gobernabilidad.

Una vez terminada la redacción de la versión final del texto en agosto de 2004, justamente cuando el Ecuador cumplió 25 años de vida democrática, éste entró el “reposo” necesario previo a la circulación editorial. Cuando se disponía a publicarlo, en el país se abrió un período de profunda inestabilidad institucional. Estas nuevas circunstancias forzaron a la redacción de un “postcriptum”, que sin perder sustrato académico, adopta una perspectiva más política. En este capítulo, el estudio se ubica en el límite entre la formalidad y la informalidad política, como óptica de interpretación de los acontecimientos.<sup>1</sup>

**Notas**

- 1 Cabe reconocer –y salvar responsabilidades– que este último capítulo no fue conocido por la Dra. Freidenberg, autora del Prólogo. Tomé esta decisión justamente para no perturbar la solicitud que le había formulado de elaborar el Prólogo que, por cierto, fue una muy grata expresión de reconocimiento a su trabajo en el Ecuador.

# PRIMERA PARTE

## CONTEXTOS



# TEMAS DE LA GOBERNABILIDAD EN LOS PAÍSES ANDINOS

A continuación se presentan tres temas básicos de la gobernabilidad en los países andinos, democracia, pobreza y seguridad, los que operan como contexto necesario de la gobernabilidad nacional.

## **a) Democracia**

En relación con la democracia andina, los temas centrales de la gobernabilidad son la pérdida de legitimidad de la democracia (el crecimiento de la apatía, la “aceptación” del gobierno fuerte en desmedro del gobierno deliberativo y consensual, la medición de satisfacciones y desempeño) y el cuestionamiento a las instituciones (ineficaces frente a la pobreza y para la representación de la diversidad de la sociedad), en especial de los partidos (la desafección a la política puso en el punto focal de las oposiciones a los partidos). La crisis partidaria en los Andes es la más profunda y de más difícil solución de América Latina.

La emergencia del componente étnico en la política de los países andinos (en especial en aquellos denominados como Andes Centrales, Ecuador, Perú y Bolivia) pone en evidencia las dificultades de formación del Estado en países con cuestiones nacionales irresueltas (o con vertientes nacionales que no han encontrado una articulación democrática).

Los mismos proyectos nacionales están en formación pero ahora inmersos en una globalización, que no los estimula (no crea oportunidades) sino que los rebasa y los arrastra. El componente étnico –indígena y mestizo– dificulta un diseño democrático homogéneo basado solamente en instituciones convencionales.

La inestabilidad política (la frecuencia de cambios gubernamentales con procedimientos a-institucionales) y económica (la debilidad del crecimiento andino en la década pasada y la caída recurrente en la crisis) de los países Andinos implica muchas fracturas para el sistema internacional, en sus niveles continental y latinoamericano. Este es un tema básicamente de desarrollo humano y consolidación de los regímenes democráticos en el mundo y, secundariamente, de seguridad político-militar.

Los elementos básicos de la gobernabilidad a nivel regional son, por un lado, que el público de los países andinos busca una relación no despótica entre Estado y sociedad, y con garantías para las libertades civiles; y, por otro lado, que la responsabilidad internacional consiste en evitar que las asociaciones negativas que ya se han producido históricamente en otros lados –democracia y crisis, crisis y derechos civiles, democracia y etnicidad– se vuelvan a producir, sea como focos de explosión social, generalización de la informalidad y conformación efectiva de núcleos de inseguridad internacional.

## **b) Pobreza**

El diálogo y la concertación entre los niveles multilateral y nacional atraviesa cíclicamente por crisis. El liderazgo político/militar internacional cada vez actúa más a través de la imposición y el liderazgo intelectual internacional para la solución de los temas de la pobreza tiende a desgastarse. Los compromisos internacionales, como la cooperación y el gobierno internacional, y su viabilidad están en cuestión. Falta líneas conceptuales para la gobernabilidad mundial y la producción de propuestas económico-sociales, que le permitan “procesos” de construcción de consensos, que combinen las vertientes multilaterales, las posiciones unilaterales de Estados Unidos de Norteamérica y las diferentes demandas nacionales.

El principal tema de la gobernabilidad en relación con la pobreza son los vínculos conceptuales y prácticos entre pobreza y debilidad institucional. Los pobres no pueden tener una dedicación a las instituciones. Mientras mayor es la pobreza, mayor es el alejamiento de los pobres de las instituciones. Este alejamiento opera fuera de la convencionalidad y de la formalidad económica y política. No se ha logrado construir plenamente instituciones que condensen los acuerdos políticos necesarios para operativizar el desarrollo y para estabilizar a la democracia.

La pobreza en los Andes está relacionada con la desestructuración del tejido social que lleva a la sobreconflictualidad, el vacío institucional que ha producido la masiva informalidad del mundo público y la disfuncionalidad estatal que en gran parte ha generado las formas incontenibles y reiteradas de crisis.

### **c) Seguridad**

Los Andes no son una amenaza transnacional, pero pueden serlo. La agenda de seguridad andina va más allá de la “irradiación” de la violencia colombiana y de la agenda de seguridad de Estados Unidos. Como en ninguna otra región, los temas de violencia, narcotráfico y terrorismo se sobreponen a los temas de democracia y desarrollo. Obligan a una intensificación de la cooperación política en el plano de la construcción de nuevas voluntades, especialmente en el plano de la gobernabilidad, representación, modernización institucional, ciudadanía y participación.

La gobernabilidad nacional en los países andinos se ve afectada por las concepciones y acciones de seguridad internacional de los principales afectados. Los países andinos no han logrado una noción renovada de seguridad en el contexto actual, específicamente en lograr posiciones regionales sobre las drogas. La política externa andina ha estado dominada por los temas comerciales. Para lograr su renovación se debe, por un lado, evitar que re-emerjan conflictos interestatales; y, por otro lado, abordar formas nuevas de integración.

Un tema central es la modernización de las políticas de defensa, especialmente de sus componentes institucionales: insuficiencias en el modelo de relaciones cívico-militares, dificultades para la producción democrática de la política de seguridad y falta de control, y conducción civil y débil profesionalización de las Fuerzas Armadas.

### **Las características del país, crisis y "modernización conservadora"<sup>1</sup>**

#### *a) Características del Ecuador*

Cabe destacar algunas características sociales del país, las que tienen incidencia en la vida política y en la gobernabilidad.

1. Ecuador es el país más densamente poblado de América del Sur. Sus unidades subnacionales se encuentran dentro de los rangos de la región, con índices comparables.
2. Presenta notables avances en su política de población, habiendo logrado reducir su tasa de crecimiento. De este modo, acelera su "transición demográfica".
3. Luego de Paraguay, es el segundo país con más alta tasa de ruralidad. Sin embargo, este indicador no necesariamente se traduce, de modo automático, en síntomas de retraso en su proceso de modernización, sino de vigencia y fortaleza de la sociedad agraria.
4. Las proyecciones de población indican que hacia el año 2015, el país mantendrá las proporciones de población asentada en el campo y la ciudad, lo que determina una perspectiva para su desarrollo y, especialmente, para la descentralización.
5. En los últimos 20 años, el Ecuador ha sido uno de los países del mundo con más capacidad para reducir su tasa de analfabetismo.

**CUADRO N° 1**

ANALFABETISMO ADULTO (total, hombres y mujeres), 1970-2001

País - Ecuador			
	Total	Hombres	Mujeres
1970	25,7	19,9	31,5
1980	18,1	14,1	22
1990	12,3	9,7	14,9
2000	8,4	6,7	10
2001	8,1	6,5	9,7

NOTA: Los datos son el porcentaje de la población adulta analfabeta. El analfabetismo adulto se refiere a la población de 15 años o mayor incapaz tanto de leer como de escribir un breve enunciado simple sobre su vida cotidiana. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004.

6. La red urbana se caracteriza por la presencia de dos ejes poblacionales de importancia económica, Quito –sede de la administración– y Guayaquil –sede de los principales contactos externos–, un grupo de “ciudades intermedias” –de dimensiones comparables en el desarrollo urbano interno– y una importante red de ciudades chicas y pueblos –funcionales a la producción agraria sea como economías productivas o de servicios o como dormitorios laborales–.
7. En los últimos el Ecuador ha cambiado los patrones migratorios. Mientras tradicionalmente, a lo largo del siglo pasado, la dirección general del flujo migratorio fue de la sierra hacia la costa; en las últimas décadas, cambió hacia una migración intraregional, que partiendo en el agro pasa a las ciudades intermedias de respectiva región y puede culminar en una de las ciudades grandes. Esto determina patrones de desarrollo local y socialización de la población notablemente diversos, que influyen en la conformación de las identidades locales y en la percepción de la comunidad nacional.
8. La demografía electoral, en general, sigue a los patrones demográficos nacionales. El padrón electoral está formado por proporciones relativamente similares de electores asentados en la sierra y la costa. Esas cifras incorporan una distorsión administrativa acerca de la ubicación de los electores.

9. En general, las provincias denominadas de la región sierra ocupan, con cantones y parroquias, pisos ecológicos de subtropical y trópico, mientras que las provincias denominadas de la costa se circunscriben a su ámbito ecológico. Solamente dos provincias presentan una composición cruzada de pisos ecológicos. Esto también coadyuva en la conformación de identidades territoriales.
10. Las vertientes étnicas del país son la población mestiza y la población indígena. Se asume que el lenguaje no es el indicador más idóneo por las características de avasallamiento de la modernización mestiza. Las organizaciones indígenas demandan que una categoría a utilizarse sea el autoreconocimiento étnico de las comunidades y las organizaciones indígenas. En todo caso, subsiste una discusión acerca de las categorías censales que deben combinarse para llegar a una proporción definitiva, más allá del autoreconocimiento.

*b) Crisis y “modernización conservadora”*

Podríamos denominar al período en análisis como de “modernización conservadora”, cuyo patrón parece descomponerse en la actualidad. Las crisis por las que atraviesa el Ecuador han roto acuerdos nacionales en los siguientes ámbitos:

- Internacional: la dimensión internacional de la crisis ecuatoriana se manifiesta en la dificultad para asumir a la globalización desde una forma nacional, en actitudes reiteradas de oposición a la inserción externa y a una baja capacidad de desarrollar niveles altos de productividad. No existe una visión estratégica acerca del rol del país en el contexto regional, especialmente, como consecuencia de la dolarización y de la retirada estatal del protagonismo de la gestión pública.
- Local: con la crisis, el escenario local vive una clara dualidad. Por un lado, se manifiestan las nuevas formas de pobreza; y, por otro lado, determinados renglones de la actividad productiva se expanden bajo diversos estímulos. En todo caso, el escenario local se re-estructura tanto por la presencia de nuevas formas de capital social como de estímulo del capital económico. Las localidades han entrado en una relación de integración

y/o ruptura, según el caso, con la globalización. Las situaciones de desarrollo local son heterogéneas: cuencas de alta productividad; cuencas de desarrollo institucional; integración de subregiones; bolsones de incremento de la pobreza crónica; y, bolsones de nueva pobreza.

- Territorial: el tema del asiento territorial de las relaciones sociales y políticas está marcado por la terminación del pacto territorial que fue referencia del país, dada la actual innecesariedad mutua entre las regiones, la formación de nuevas cuencas de desarrollo, la disfuncionalidad de la representación territorial y la pervivencia de identidades irresueltas. Esto se manifiesta en la dificultad de lograr un acuerdo sobre descentralización / autonomías referido a temas fiscal, administrativo y político, la corrupción, el clientelismo y la debilidad de representación actuante en el sistema político.
- Cultural: la crisis cultural se manifiesta en las dificultades del sistema político para incluir a las demandas indígenas; la exacerbación de los rasgos excluyentes, patrimoniales y contrarios a los derechos humanos; y, la dificultad para asumir la apertura externa desde una perspectiva nacional. En suma, el país no ha podido diseñar un modelo cultural para la transición, que plantee a la identidad nacional como unidad para la diversidad y diversidad para la equidad. El modelo educativo permanece anclado en viejas visiones y prácticas, pero fundamentalmente aislado del desarrollo.
- Ético: se manifiesta en el incremento de la corrupción pública y privada; en la incredulidad ciudadana frente al sistema judicial; y, en la desconfianza entre los actores sociales, políticos y regionales. El elemento central de la crisis ética del país es la ausencia generalizada de un sentido de responsabilidad, en que los mecanismos de rendición de cuentas son débiles y el control social de la gestión pública virtualmente inexistente.
- Doméstico: el plano doméstico, privado y familiar ha logrado “resistir” a la invasión de la crisis o la ha asumido también como resistencia al cambio. En este sentido, la familia apenas puede plantearse como un espacio de preparación ciudadana, pero que se niega a reconocerse como espacio de verificación de derechos de los miembros, es eficiente como forma de sobrevivien-

cia y medio de respuesta alimenticia a los sectores de bajos ingresos y relativo ambiente de socialización, la que ahora es preferentemente pública.

- Económico: la crisis ha sido visible en sus aspectos más estructurales en la dificultad para definir la transición, en la baja competitividad nacional e internacional general de la economía y en la dificultad para entrar en una decidida reconversión productiva. Esto se manifiesta en la imposibilidad fiscal de mantener el modelo estatal, la ruptura de las instituciones financieras, el abultado endeudamiento externo, la resistencia a los cambios tributarios y en el cambio de moneda como amparo en la estabilidad extranacional.
- Político: la crisis se manifiesta en la desintegración sistémica; el debilitamiento de los partidos como intermediarios de la política y el Estado; la refuncionalización del Estado con diferentes funciones sociales y económicas en relación con el mercado; la ilegitimidad del sistema electoral; y, la generalizada desconfianza ciudadana en lo público y en la ilegitimidad de la política.
- Institucional: la crisis también ha afectado a las rutinas de funcionamiento social y político, tendiéndose fuertemente a la anomia y a los enfrentamientos; la ausencia estatal como eje protagónico de los cambios y la estabilidad ha mostrado una sociedad civil débil y desinstitucionalizada, salvo casos precisos locales; y, la cultura patrimonial en las instituciones ha provocado mayor ineficiencia, ausencia de respuesta a las demandas ciudadanas y corrupción.
- Social: lo estratégico es el quiebre de la curva de desarrollo social y emergencia de nuevas formas de pobreza, marcadas por la desintegración y la exclusión. El cambio de los patrones de consumo y sociabilidad se manifiesta en una reestructuración clasista –medida desde los ingresos– migración, violencia y nuevas condiciones laborales.

Lo característico de la crisis ecuatoriana en lo social es la caída del ingreso en todos los estratos pero con más significación en los sectores medios y en los estratos urbanos más que en los rurales, la caída absoluta del ingreso per capita lleva a una sensación más profunda de la inequidad en todos los actores, la generalización de la incertidumbre

por la ausencia estatal como referencia para todos los órdenes, en especial para la regulación y la provisión de servicios, la inseguridad en el futuro social de todos los actores, la disminución de la cobertura y baja de la calidad de los servicios, la aparición o mayor visibilidad de nuevas vulnerabilidades tales como violencia, inseguridad personal y conflictividad étnica.

Los efectos estructurales de la crisis social se manifiestan en modificaciones profundas del mercado laboral en que se generaliza la informalidad y cuando se genera empleo, éste tiene características improductivas; los movimientos sociales tradicionales que se han replegado perdiendo sentido público la reivindicación y generalizándose las prácticas de “refugio privado”; y, una muy lenta reconstitución del aparato financiero, que apenas cumple su función de distribución de recursos, junto con una declinante participación de los salarios en el producto, lo que conduce a una movilidad social descendente generalizada.

Como se puede colegir, la crisis en el Ecuador es nacional, integral y estructural, la misma que se expresa en los planos internacional, cultural, ético, institucional, territorial, social, económico y político. Se ha desmoronado la “idea” de nación que estructuró al país, situación que se evidencia en que los ecuatorianos han debilitado sus lazos de pertenencia a la comunidad. Los grupos dirigentes, quienes no diferencian lo privado de lo público, tampoco han podido conducir a la democracia hacia el desarrollo de la ciudadanía y la producción. Por ello, la nación no puede ser el horizonte estratégico de sus acuerdos políticos y de desarrollo. La política –operada por una elite mediocre– se basa en una falta de conocimiento de la realidad y en el rechazo a la cultura que piensa desde la nación. En suma, un país articulado por diversas formas de “rentismo”, difícilmente puede entenderse en sus crisis.

La crisis nacional tiene la forma material de crisis de Estado. Frente a la crisis evidenciada por el “neopopulismo” que desestabiliza a la democracia, la sociedad quiso evitar la fusión de todas las crisis, responsabilizando del encuentro de una salida mediante el rediseño de la institucionalidad. La falta de consensos y el exceso de pragmatismo en la Asamblea Constituyente esterilizaron el vigor para repensar a la nación. No se pudo construir un consenso sólido sobre: ¿Qué Estado aspira la sociedad? ¿Qué Estado podía la nación? ¿Qué modelo de desarrollo (Estado y mercado) demanda la ciudadanía?

**CUADRO N° 2**  
**ÍNDICE DE REFORMA ECONÓMICA, 1985-2000**

	País GESTION															
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ecuador	0,55	0,54	0,54	0,54	0,56	0,6	0,61	0,75	0,76	0,77	0,77	0,78	0,79	0,79	0,8	0,82

Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004.

El Ecuador vive ahora las dos crisis que soslayó. En los años 80, la crisis económica de la región fue evadida por el Ecuador bajo el alero de la “modernización de arrastre” del petróleo. En los años 90, América Latina respondió con reformas institucionales, acordes con la apertura y la globalización, a la crisis estatal.

El Ecuador no ha podido acometer hasta ahora una consistente modernización económica y estatal. La actual crisis es estructural ya que el desarrollo contemporáneo se basa en una inequidad sin límites, mercados sin capacidad competitiva, Estado sin eficiencia, escenarios políticos sin representatividad y sociedad sin transparencia. El anterior modelo no ofreció salidas al crecimiento y la distribución; el que adviene tampoco da lugar al optimismo. Existe un sentimiento generalizado de pesimismo que agobia a la ciudadanía. La excesiva concentración del ingreso es sinónimo de ineficiencia productiva e incapacidad estatal. Las elites políticas no han “negociado” una reproducción moderna del sistema basada, al menos, en algunas cuotas de solidaridad.

En el plano internacional, la crisis ecuatoriana se basa en una incapacidad para comprender lo que ocurre en América Latina y el mundo. Predomina la “autoreferencia” nacional y grupal (política, territorial y corporativa), y no se han creado imágenes de inserción externa.

La inconsciencia del Estado ecuatoriano acerca de sus dimensiones territoriales se manifiesta en los peligrosos contornos que ha adquirido en “regionalismo”. El sistema político se ha regionalizado –entre otras razones por la vigencia de un proto-sistema electoral–, situación que no se afronta con sentido nacional. Las regiones no tienen una vocación económica claramente reconocida –de aporte al sistema nacional y de integración internacional–. Las sociedades regionales no han logrado la conformación de sistemas políticos intermedios que las

representen y ejecuten su visión del desarrollo. La visión exclusivamente “municipalista” de la descentralización ha detenido el proceso en el umbral del desastre fiscal, ya que no es posible seguir transfiriendo recursos sin responsabilidades precisas.

El funcionamiento de las instituciones es precario, con el consiguiente descreimiento en la democracia. La crisis institucional se basa en varias confusiones tales como entre “refuncionalización” y reducción del Estado; entre reducción del Estado y privatización. Se perciben síntomas de desintegración social en todos sus referentes. El Estado dejó de ser el instrumento de integración social, pero tampoco lo es el mercado en la actualidad. El ajuste puede poner en peligro a las “modernizaciones” ya logradas en el país.

### **Gobernabilidad y pobreza**

Hasta la erupción de la crisis (1996), la curva de desarrollo social del Ecuador tuvo un ascenso más pronunciado que Bolivia y Perú, pero menor que Venezuela y Colombia. En los últimos cinco años presenta una aguda caída en el grado de desarrollo humano, el que además deja de tener una tendencia redistributiva. Antes el país se caracterizaba por la convivencia entre un alto nivel de pobreza, medido por ingresos, y un nivel menor de pobreza, medido por privaciones (pobreza humana). Cabe resaltar, que existe una disociación respecto de los indicadores de desarrollo de género, los que ubican al país en un grado superior, respecto del grado en que lo ubican los indicadores de pobreza medida por ingresos.

La nueva Constitución Política del Estado (1998) es una expresión diáfana del nivel de los acuerdos políticos. Registra importantes logros en todos los temas de derechos, especialmente, salud, educación, mujeres, medio ambiente y pueblos indígenas y afro ecuatorianos. Asimismo, en procedimientos judiciales como el derecho de amparo y en la organización de la Administración de Justicia. Las normas relativas al régimen económico fueron modificadas resolviéndose escollos para la modernización. Los mayores fracasos se relacionan con el diseño de las funciones del Estado y el modelo de gobernabilidad. Mientras que, en una situación intermedia, se encuentran los diseños de la seguridad social y de descentralización, que se definirán en su aplicación y desarrollo jurídico y administrativo.

Es conveniente introducir algunos indicadores de comparación internacional en relación con la situación ecuatoriana en algunos aspectos sociales, los que describen a la magnitud de la crisis.<sup>2</sup>

Algunos países, con una tasa de crecimiento del 3% anual, para erradicar la pobreza necesitarían, por ejemplo, Argentina (zona urbana) 33 años; Bolivia (zona urbana) 57 años; Brasil, 82 años; Chile, 37 años; Colombia y Costa Rica, 52 años; El Salvador, 98 años; Honduras, 82 años; México, 23 años; Panamá, 93; Paraguay, 78; Perú, 72; Uruguay (zona urbana) 20 años; y, Venezuela 41 años. El Ecuador precisaría 131 años para erradicar a la pobreza.

Uno de los indicadores más usado para medir el Índice de Desarrollo Humano, IDH, es el Producto Interno Bruto, PIB, y el ingreso por habitante. Datos de la CEPAL para 1999, muestran que el Ecuador se encuentra entre los más bajos de la región, con 1.406 y 1.350 dólares americanos, frente a 7.467 y 7.434 dólares de Argentina y, a 471 y 446 dólares de Nicaragua.

Los países que encabezan las altas cifras de desempleo en la región son Colombia, Venezuela y Ecuador con el 19.4%; 14.9% y 14.4%, respectivamente.

La población de más de 60 años, representa a más del 10% del total en la región. Los países que han alcanzado la etapa más avanzada de la transición demográfica está constituida por Uruguay, Argentina y Chile y que superan el 10%; un segundo grupo –en plena transición– es más heterogéneo y el porcentaje de adultos varía entre 6% y 8%. El tercer grupo, en transición plena, es el más numeroso y de mayor tamaño poblacional y en él se encuentran Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela y que son los países que enfrentarán mayores desafíos debido a la rapidez con que está envejeciendo su población.

En ese contexto, el porcentaje de población de más de 60 años en el Ecuador, corresponde al 6.9%. En los extremos, Uruguay tiene el 17% y, Nicaragua el 4.8%. El envejecimiento de la población, además, tiene incidencia en la estructura familiar ya que la mayor parte de ellos no reciben jubilaciones ni pensiones. Los países de transición plena entre los que se encuentra el Ecuador, tienen natalidad en declinación, baja mortalidad y una tasa de crecimiento natural cercana al 2%.

El porcentaje de población urbana de más de 65 años que recibe un ingreso por jubilación en el Ecuador es del 21%. Por el contrario, Uruguay tiene al 89% y Honduras al 9%, respectivamente. Estos reciben entre el 50% y 80% del total percibido antes de su jubilación. En este contexto, el Ecuador, se encuentra en rezago, aun con países como Bolivia donde este sector de población urbana no recibe ingresos por jubilación o trabajo, el 39.4% frente al 48.4% del Ecuador. Además, como forma compensatoria, Bolivia ha establecido mecanismos de redistribución como el Bonosol y el Bolivida, destinado a esta población.

En el Ecuador más del 50% de niños menores de 2 años, se encuentra en situación de riesgo frente a Honduras que tiene más del 60% y a Bolivia con el 48%. Asimismo, a nivel latinoamericano, entre el 10% y el 60% de niños habitan en viviendas sin agua potable y, entre el 20 y 80% en viviendas sin un adecuado sistema de eliminación de desechos.

Para 1997, los datos de la CEPAL indican que solo Honduras y Nicaragua superan al Ecuador en el porcentaje de pobres e indigentes urbanos en este grupo generacional con el 72% y 42%, el 72% y 4%1 y, el 56 y 22%, respectivamente.

En el Ecuador, los avances educativos han sido importantes en la cobertura y el acceso y no así en la calidad de la misma. El país supera los 5 años de escolaridad, frente a Argentina que tiene más de 7 y Honduras con menos de 2. Asimismo, ha eliminado substantivamente, el analfabetismo. De la misma manera se puede señalar enormes avances en la lucha contra la mortalidad infantil y materna. La primera alcanza, según el Banco Mundial, al 39.4% sobre mil nacidos vivos, por encima de Chile, Costa Rica, Cuba, Colombia y Venezuela y, por debajo de Perú y Bolivia. Otro logro significativo está relacionado con la esperanza de vida al nacer. Estos datos confirman la ubicación del Ecuador como país de desarrollo medio entre los países latinoamericanos, entre Paraguay y Perú.

Desde una óptica cualitativa, pueden señalarse los siguientes “tipos” de pobreza en el Ecuador.

- La pobreza aguda, de histórico arrastre, preferentemente rural, emerge con fuerza, al fundirse con la segregación cultural.
- La pobreza crónica-no severa, en las últimas dos décadas asociada a los ajustes económicos realizados durante la democracia, afecta a una población que fue no-pobre o que tenía expectativa de no serlo, especialmente, durante la fase de expansión de los años setenta. Este segmento fija su atención en la eficiencia de la democracia.
- La nueva pobreza asociada a la crisis.

Los conceptos asociados a las nuevas situaciones de pobreza detectadas refieren a informalidad, anomia, control, reproducción; y a las modalidades “emergentes” de la pobreza (dualidades) como nación y localidad; ciudadanía y clientelismo; reproducción y desarrollo. Las visiones de los pobres acerca de la pobreza levantan temas tales como la democracia institucional y los “subsistemas” de la pobreza; y, el progreso y la insatisfacción de necesidades. Es importante destacar que en esas visiones se ha debilitado la pertenencia a la sociedad debida a la “carencia”; la construcción de comunidad; los linderos frágiles entre lo público y lo privado; y, la aparición de nuevas heterogeneidades entre los pobres. En suma, existen nuevas identidades sociales de la pobreza emergentes con la crisis; y, las responsabilidades del bienestar y del deterioro de la reproducción se han modificado sustancialmente.

Las variables centrales de la nueva pobreza en el Ecuador parecen ser:

- El “registro” del estado del bienestar: alimentación, vivienda, seguridad, transporte, empleo, cuidado, solidaridad, habitabilidad, transporte, servicios, religión, cultura, condiciones laborales.
- Los ámbitos de la insatisfacción: público/privado, relaciones sociales y de género, producción y reproducción.
- Los sujetos de análisis: la familia y los actores sociales.
- El desarrollo en relación a la competitividad internacional, transición y gobernabilidad para el desarrollo humano.

La más urgente tarea conceptual es enfrentar el actual paradigma de perdedores/ganadores; incluidos/excluidos que han generado

los modelos de desarrollo en el país y la globalización. A la denominada pobreza estructural, en la actualidad se suman “los nuevos pobres”, que incluyen sectores medios urbanos y rurales. La pobreza es un problema complejo con muchas dimensiones y de carácter general, urbano y rural, que afecta a los grupos generacionales y, especialmente a las mujeres y grupos indígenas. La pobreza no solo se relaciona con la ausencia de ingresos, sino que afecta a la vida cotidiana de las personas y su sociabilidad, a los tejidos familiares y comunitarios, sus valores e identidades y, fundamentalmente es fuente de incertidumbres y ausencia de futuro y se resquebrajan las confianzas en los otros y desaparece el sentido de pertenencia a una comunidad.

¿Qué vínculos existen entre los segmentos de pobreza con el surgimiento de conflictos desestructuradores de la democracia? Esta es la preocupación central de la estabilidad ecuatoriana. La forma concreta que asume la “inseguridad humana” es un conjunto de incertidumbres referidas a la identidad social o política. Su mayor expresión actual es territorial. Se ha apelado a los métodos básicos de la democracia –a través de consultas electorales para definir estatutos de autonomía en las unidades subnacionales provinciales– creándose certezas temporales y exiguas.

A las incertidumbres originadas en la política se suman las que nacen en la sociedad. Las incertidumbres estructurales que hemos referido –pobreza, empleo, ingresos, seguridad y movilidad sociales– son el marco desde el cual emergen “nuevas” incertidumbres, que se ubican en los intersticios de los sistemas social y político.

Las “nuevas incertidumbres” ocupan la escena y son la fuente de conflictos de significación variable. Cada momento político de los últimos cinco años arrastra consigo a “todo” el sedimento de los conflictos de la modernización. En los estudios de opinión en el Ecuador de hoy está presente, de modo constante, una agenda de insatisfacciones en las relaciones sociales primarias, a las que ahora se suman las insatisfacciones con el sistema político o el sistema económico.

Sin embargo, no toda situación política “presenta” y desarrolla todo el sistema de incertidumbres frente a la modernización. Los conflictos que ocupan el primer lugar en la escena política están, en general, articulados a las “nuevas incertidumbres”. A su vez, solamente algunos conflictos articulan a las incertidumbres estructurales con las

“nuevas incertidumbres”. Los conflictos que pueden desestructurar a la democracia responden a esta especial combinación. Por ello, debemos fijar nuestra atención coyuntural y prospectiva en la “nueva pobreza”, cuya capacidad heurística es similar a la de la globalización.

Desde otro nivel de análisis, se puede afirmar que los conflictos que pueden desestructurar a la democracia ecuatoriana no emergen por sí mismos de las incertidumbres estructurales de la modernización, ni su composición se reduce a ellos. Estos conflictos son combinaciones particulares de incertidumbres de distinto origen y especie. Muchas veces, los acontecimientos ocasionales anudan a las incertidumbres estructurales, que al “ascender” al primer plano de la escena, pueden desestabilizar a la democracia.

A su vez, la combinación desestabilizadora de la democracia puede ser incertidumbres estructurales de la modernización expresadas en el sistema institucional, que no tiene ninguna capacidad de procesamiento y respuesta. La fragilidad e inadecuación institucionales –que no pudieron ser solucionados con un nuevo pacto constitucional– convertirán al desfase entre modernización económica y modernización política en un conflicto desestabilizador. El país está atrapado en las insuficiencias de un proceso de reforma económica, sin reforma política suficiente y deficiente reforma social.

Las metas nacionales más inmediatas para reaccionar frente a la crisis social son evitar el retroceso de las modernizaciones alcanzadas por el país en las últimas décadas (y no solamente la caída en el ingreso de un sector); coadyuvar en la construcción colectiva de nuevas metas de desarrollo social (sentido de progreso) como afirmación de la democracia; e, identificar los puntos esenciales del tejido social, que se encuentran amenazados de una pérdida o desacumulación de la infraestructura social alcanzada.

## Notas

- 1 Algunas de estas ideas fueron presentadas en Verdesoto, Luis “Las agendas de desarrollo de los noventa”, CEPLAES-ABYA YALA, Quito, 1999.
- 2 Los datos citados pertenecen al Panorama Social de América Latina 2000, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

**SEGUNDA PARTE**  
**UN CUARTO DE SIGLO DE DEMOCRACIA**



# TREINTA Y CINCO AÑOS DE HISTORIA

## LÍNEAS DE INTERPRETACIÓN

En la matriz 1 que presentamos a continuación, se sintetizan la información y las claves de interpretación en torno a cada período político ecuatoriano en los últimos treinta y cinco años,<sup>1</sup> incluyendo autoridad presidencial, tipo de régimen, ideología, acontecimientos principales, definición de gobernabilidad y representatividad.

Durante el período en análisis, 1970-2004, el Ecuador pareciera vivir una “transición permanente”, que le aleja de las clásicas formas de ejercicio del gobierno del “régimen oligárquico”, basada en el control especialmente territorial de los recursos y de la política, hacia una forma más moderna, ligada al ensanchamiento de la base productiva y de articulación internacional, a través de la institucionalidad democrática.

Esta transición tiene varias características. Resaltamos, por un lado, el cambio en la composición de las bases sociales de la democracia y del rol del Estado en el desarrollo; y, por otro lado, la imposibilidad de generar un bloque social y político capaz de asumir al proceso modernización, entre otros factores, por la intermediación forzosa del “neopopulismo”.

Se presenta una paradoja por el carácter semi-circular de la historicidad democrática ecuatoriana: la imposibilidad de resolver la transi-

**MATRIZ 1**  
1970-2004: REGIMENES POLITICOS EN ECUADOR<sup>2</sup>

PERIODO	PRESIDENTE	REGIMEN	IDEOLOGIA	ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES	DEFINICION GOBERNABILIDAD	REPRESENTATIVIDAD	OBSERVACIONES
1970-1972	José María Velasco Ibarra	Dictadura civil	Populismo conservador	Expectativas de exportación de petróleo Incautación de divisas "Eliminación" del precatismo agrícola (costa)	Cientelismo partidario	Hegemonía oligarquía guayaquileña	Régimen de inicio democrático y autoproclamación como dictadura a medio término. Corrupción generalizada
1972-1976	Guillermo Rodríguez Lara	Dictadura militar	Nacionalismo Revolucionario	Inicio exportación de petróleo Crecimiento económico sin precedentes en la República Experiencia de planificación de base estatal Incremento de la inversión y aparato públicos (especialmente Corporación Estatal Petrolera, CEPE). Constitución de empresas militares, DINE. Ingreso a la OPEP "Tijmía" reforma agraria Golpe militar	Fuerzas Armadas como "partido de la reforma"	Hegemonía industrial y de sectores medios serranos	Propuesta reformista de base estatal. El excedente petrolero desplazó a las iniciativas de reforma. Emergencia de nuevas bases sociales del régimen y posteriores de la redemocratización
1976-1979	Triunvirato (un miembro por rama de las FFAA) encabezado por Alfredo	Dictadura militar	Autoritarismo tardío	Provocaciones al proceso de redemocratización Asesinatos políticos y masacre de obreros agrarios (AZTRA).	Despotismo contra sectores subalternos urbanos y rurales.	Hegemonía de la "ala" autoritaria de las Fuerzas Armadas	Intentos de retomar definiciones autoritarias de América del Sur. Definición institucional

PERIODO	PRESIDENTE	REGIMEN	IDEOLOGIA	ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES	DEFINICION GOBERNABILIDAD	REPRESENTATIVIDAD	OBSERVACIONES
	Poveda e integrado por y Guillermo Durán y Luis Leoro			Movilizaciónes sindicales. Represión agraria e impulso a la colonización. Políticas de financiamiento agrario (FODERUMA). Convocatoria a Referéndum para optar por una Constitución para la democracia			de las FFAA por un rol tutelar de la democracia
1979-1981	Jaime Roldós Aguilera	Democracia	Populismo de orientación social-demócrata	Jornada de trabajo de 40 horas. Intenso conflicto Ejecutivo / Legislativo. Pugnas interiores al populismo. Guerra de "El Condor" con Perú Muerte del Presidente de la República en un accidente aéreo	Intento por generar un puente de transición al populismo a través de una organización estatal "centrista"	Hegemonía del "centro político independiente" de origen serrano asociado a clases medias costeñas.	Primer proceso de redemocratización de la región. Política exterior no alineada Ambigüedad económica
1981-1984	Oswaldo Hurtado Larrea	Democracia / sucesión constitucional	Centrismo de orientación democrata cristiana	Intensa movilización sindical. Primer Programa de Ajuste de la democracia Reducción de subsidios. Presencia del fenómeno del "niño" que provoca inundaciones. Inicio de funcionamiento de PAUTE (Presa hidroeléctrica más grande). Alianzas parlamentarias inestables con el populismo. "Suetización" (conversión a moneda nacional) de la deuda externa privada.	Intento de consolidar una opción estratégica de "centro-derecha".	Hegemonía de una coalición de empresarios serranos asociadas a representaciones políticas emergentes en la sierra	Emergencia de indicadores visibles de crisis económica (inflación y déficit fiscal) Generalización del "realismo político".

PERIODO	PRESIDENTE	REGIMEN	IDEOLOGÍA	ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES	DEFINICIÓN GOBERNABILIDAD	REPRESENTATIVIDAD	OBSERVACIONES
1984-1988	León Febres Cordero	Democracia	Neoconservadurismo bajo forma de Economía social de mercado	<p>Sistema de "minidevaluaciones". Ambigüedad en la promoción de políticas de libre mercado.</p> <p>Macrodevaluaciones de la moneda</p> <p>Desincautación y flotación de divisas y tasas de interés.</p> <p>Terremoto suspende exportación de petróleo.</p> <p>Violencia estatal contra movimientos armados de escasa significación.</p> <p>Primera intervención en democracia de las Fuerzas Armadas (grupo de la Fuerza Aérea) para desplazar al gobierno.</p> <p>Prosigue la movilización sindical.</p> <p>Intenso conflicto con el Parlamento.</p>	Reinstalación de la tendencia conservadora histórica remozada con oposición a la influencia de los empresarios serranos en la gestión pública	Hegemonía de empresarios costeos basados en una estrategia de control municipal en su región	<p>Instalación de una tendencia conservadora y apertura de la transición de la tendencia centrista / socialdemócrata.</p> <p>Instalación de una forma de hacer política por el control local / regional</p> <p>Alineamiento con la política exterior norteamericana.</p> <p>Descomposición de la política pública a través de la corrupción y generalización de clientelismo regional.</p>
1988-1992	Rodrigo Borja Cevallos	Democracia	Socialdemocracia con fuerte acento en la articulación externa	<p>Incremento de la participación en el comercio exterior.</p> <p>Se consolida una tendencia inflacionaria (7.6%).</p> <p>Instalación de maquilas.</p> <p>Inicio de negociaciones con Perú para la solución del conflicto histórico</p> <p>Primer "Levantamiento" indígena.</p>	Cierre del ciclo de dirección política "social - democrata".	Hegemonía de fracciones modernizantes del empresariado serrano y de las elites de las ciudades intermedias	<p>Finalización del ciclo de modernización por la "vía centrista / socialdemócrata"</p> <p>Término de una forma de hacer política basada en partidos nacionales de</p>

PERIODO	PRESIDENTE	REGIMEN	IDEOLOGIA	ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES	DEFINICION GOBERNABILIDAD	REPRESENTATIVIDAD	OBSERVACIONES
1992-1996	Sixto Durán Ballén	Democracia	Neoconservadurismo	Entrega de territorios a etnias amazónicas. Incremento de paralizaciones cívicas y de servidores públicos.  Segundo levantamiento indígena (en torno a la privatización del agua) Incremento de la movilización sindical. Interrupción de la negociación diplomática con Perú. Guerra de "El Cóndor" con Perú. Desastres naturales. "Ley de modernización del Estado". Apertura indiscriminada del sistema financiero. Denuncias de corrupción y destitución del Vice-presidente de la República.	Continuación del remozamiento conservador con propuesta más convencional de ajuste y apertura.	Hegemonía de empresarios serranos	asiento estatal. Política exterior no alineada. Intento fracasado de reinstalación del papel estatal de rector del desarrollo.  Continuación, a través del empresariado serrano, de la fase de dirección conservadora. Polémica intraconservadora referida a la administración territorial de los recursos. Alineamiento con la política exterior norteamericana. Ambiente público contrario a la corrupción.
1996-1997	Abadialá Bucarám Ortiz	Democracia	Neopopulismo	Intento de establecer la "patriedad cambiana". Pairo general multiclassista para sostener a la decisión parlamentaria de destitución del Presidente Bucarám.	Total inorganicidad con las tendencias precedentes, políticas de gobernabilidad.	Hegemonía de los sectores informales populares y empresariales	Apertura de un ciclo neopopulista y de inestabilidad institucional. Destitución de todas las formas

PERIODO	PRESIDENTE	REGIMEN	IDEOLOGIA	ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES	DEFINICION GOBERNABILIDAD	REPRESENTATIVIDAD	OBSERVACIONES
1997-1997	Rosalía Arteaga Serrano	Democracia /sucesión constitucional					institucionales de gestión pública. Corrupción estatal ilimitada.
1997-1998	Fabían Alarcón Rivera	Democracia/ designación parlamentaria	Neoconservadurismo neopopulista	Presencia del fenómeno del "niño" que provoca inundaciones. Realización de la Asamblea Constituyente.	Dificultades para reconocerse como régimen de transición	Hegemonía de una minoría parlamentaria inorgánica con las tendencias dominantes	Inicio de la intervención activa de las Fuerzas Armadas como mediador del conflicto político, más allá de su rol tutelar. Reacomodo de fuerzas políticas especialmente por la mediación forzosa que impone el neopopulismo. Inorganicidad de la gestión pública. Fenómenos de corrupción ligados al gasto público y la gestión parlamentaria
1998-2000	Jamil Mahuad Witt	Democracia	Centroderecha de orientación democrata cristiana	Ajuste de precios por servicios. Firma de acuerdo de paz con el Perú. Crisis fiscal y financiera.	Intento de consolidar una opción estratégica de "centro-derecha" con la variante de una coalición	Hegemonía de empresarios y partidos conservadores de la sierra y la costa	Manifestación explícita de la crisis nacional integral. Intento por cambiar

PERIODO	PRESIDENTE	REGIMEN	IDEOLOGIA	ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES	DEFINICION GOBERNABILIDAD	REPRESENTATIVIDAD	OBSERVACIONES
2000-2000	"Junta de Salvación Nacional" integrada por Antonio Vargas Cnel. Lucio Gutiérrez / Gral. Carlos Mendoza y Carlos Solórzano	Dictadura civilico-militar		Salvataje bancario (seguro sin límite a los depósitos). Congelación de cuentas bancarias. Síntomas de hiperinflación. Dolarización de la economía. Amenaza de desastres naturales (erupciones volcánicas). Acuerdo para la instalación norteamericana de la Base de Manta. Levantamientos indígenas que conducen al derrocamiento del Presidente.	de apoyo empresarial y partidaria interregional y de todo el campo conservador.		una definición nacional identitaria desde la forma negativa (oposición a Perú y Colombia) por una identidad forzosamente globalizada. Alineamiento con la política exterior norteamericana. Corrupción político-partidaria y financiera.
2000-2003	Gustavo Noboa Bejarano	Democracia/ sucesión constitucional	Centroderecha de orientación ideológica democrata cristiana y de marcado regionalismo costeño	Ratificación de la dolarización. Intentos de privatización de eléctricas y telecomunicaciones. Polémica construcción del oleoducto OCP. Incremento extremo de la migración internacional de trabajadores ecuatorianos (remesas como segundo rubro de divisas). Movilizaciones sociales sectoriales	Prosigue el intento de consolidar una opción estratégica de "centro derecha", con una coalición de apoyo empresarial y partidaria interregional pero selectiva del campo conservador	Hegemonía de empresarios y partidos conservadores de la sierra y la costa	Muestra de la imposibilidad de formar un bloque estratégico regional y conservador. Consolidación de la "intermediación forzosa" del neopopulismo para las coaliciones

PERIODO	PRESIDENTE	REGIMEN	IDEOLOGIA	ACONTECIMIENTOS PRINCIPALES	DEFINICION GOBERNABILIDAD	REPRESENTATIVIDAD	OBSERVACIONES
2003-	Lucio Gutiérrez Borbua	Democracia	Neopopulismo militar	<p>y territoriales. Levantamientos indígenas. Dos ministros de finanzas salen de Ecuador por acusaciones de corrupción.</p> <p>Co-gobierno indígena / partido militar y ruptura. Sostén de la política pública con base en ingresos petroleros. Gobierno privilegia acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Manifestaciones económicas de la pérdida nacional de competitividad. Pobreza súbita de sectores medios. Reacomodo de la estructura de ingresos producto de la dolarización. Plan Colombia genera redefiniciones de seguridad interna y externa. Redefinise presencia estatal en frontera norte. Importante grupo de refugiados colombianos. Fueres tendencia de recambio gubernamental en marco constitucional.</p>	<p>Coalición efímera con el movimiento indígena y posteriores convergencias coyunturales con todas las fuerzas políticas de base costeña, neoconservadores y populistas</p>	<p>Hegemonía de las Fuerzas Armadas activas y pasivas</p>	<p>parlamentarias y para la gestión. Acusaciones de corrupción a través de instrumentos sofisticados.</p> <p>Finalización del modelo de inserción de las Fuerzas Armadas en el sistema político. Inicio de un ciclo de "seguritización" de la política pública. Intento fracasado de modernización de las élites sociales y políticas, especialmente de las indígenas.</p>

ción del populismo hacia un nuevo “centro político” al iniciar el proceso democrático (1979), vuelve a hacerse visible en la actualidad, al “cerrar” la fase de estabilidad democrática, con una tendencia consistente hacia la informalización de la política y la economía. Evidentemente, en este resultado –la salida del populismo y el retorno hacia un “neopopulismo”– está implicada la inconsistencia del modelo económico y, en especial, la debilidad de la articulación externa del país.

El período presenta varias constantes, las que resumimos como factores que afectan a las decisiones públicas. Se puede constatar la persistente fragmentación política. Ninguna coalición ni líder político ha ejercido el poder, sustentado en procesos electorales, por dos veces.<sup>3</sup> Esta acelerada rotación nos habla de grandes insatisfacciones populares y de una transición inacabada durante la democracia.

En el Ecuador persiste la asociación entre crisis y democracia, mientras que el auge sigue asociado a la dictadura. Si bien se produjeron ondas de crecimiento económico modesto durante la democracia y, más aun, el Ecuador evadió relativamente la década perdida en la región, la crisis nacional integral actual<sup>4</sup> es un síntoma exacerbado de una “agenda represada”, la misma que ha sido atenuada por los precios internacionales del petróleo.

De la información consignada en la matriz ya citada obtenemos varias líneas de análisis.

Respecto de las Fuerzas Armadas, se establecen dos momentos. Este ciclo se abre y se cierra con dos formas de intervención activa de las Fuerzas Armadas en la vida democrática. En el un caso (1972), las Fuerzas Armadas sucedieron a la ruptura de la democracia provocada por un líder populista civil al iniciar el ciclo; y, en el otro caso (2004) las Fuerzas Armadas han intervenido en la gestión pública bajo la protección del régimen civil.

A lo largo del período, las Fuerzas Armadas acompañaron a la transición a la democracia mediante un rol “tutelar” del sistema político, el que se agotó con la apertura de una fase de inestabilidad en el último quinquenio del siglo pasado. La actual intervención política acompaña a situaciones internacionales, las que sostienen su protagonismo, especialmente en relación con el Plan Colombia, que ha llevado a una progresiva “seguritización” de la gestión pública.

No es posible afirmar sustentadamente el grado en que la corrupción ha afectado a las Fuerzas Armadas, aunque sí es posible plantear que en el Ecuador se están reproduciendo las condiciones que en el Perú permitieron el mayor fenómeno de corrupción de la región. Esto es, la capacidad del “poder civil” (sea por su conocimiento o por su relación previa con los diversos estamentos militares) para desinstitucionalizarlas –por manipulación de normas y formas prebendales– e involucrarlas en la gestión pública, en especial, en niveles de extraordinaria exposición a la corrupción. Las consecuencias de la desinstitucionalización agravadas por la corrupción rompen con el modelo de inserción de las Fuerzas Armadas en el sistema político, de modo preferente en su rol no deliberativo y garante de las libertades democráticas.

Se ha roto la ecuación social de soporte de las Fuerzas Armadas –clases medias pueblerinas serranas– y la unidad de las ramas en su relación con el sistema político.<sup>5</sup> Las Fuerzas Navales han entablado una activa relación con los sectores neoconservadores costeños mientras que se ha fracturado la relación del Ejército con los sectores centristas serranos. También, el Estado del cual las Fuerzas Armadas decían ser su “reserva estratégica”, se transforma sin rumbo cierto. Estos cambios acentúan la desinstitucionalización, que actúa como condición de posibilidad de la corrupción e incluso de la intervención desestabilizadora contra la democracia.

En el período en análisis, la conducción central de la política varía entre tres ejes, los que han caracterizado a la democracia. Si inicialmente la conducción la sostuvo el centro político, en especial su versión social-demócrata; en una segunda fase, la conducción es ejercida por la derecha, en sus versiones neoconservadoras serrana y costeña. En la actualidad, el ciclo se cierra con una aguda crisis del sistema partidario tradicional, en que las opciones “neopopulistas” ganan en influencia popular. En todo caso, la presente coyuntura se caracteriza por la descomposición o la difícil recomposición de las tendencias antes dominantes.

En el plano económico, estas décadas se caracterizan por una primera fase de timidez en la rearticulación internacional, especialmente mercantil; la que condujo hacia una segunda fase, que cubre desde la década pasada hasta la actualidad, de abierto impulso a la articulación internacional por la vía del comercio exterior y las migracio-

nes laborales. Sucesivos ajustes, con resultados sin sostenibilidad, atraviesan a la democracia. El punto central es la pérdida de la principal institución económica –la moneda– a través de la dolarización, que cambió los patrones de la población de acceso al mercado y la dinámica de acuerdos y oposiciones.

En las movilizaciones sociales también se desplazó el protagonista y los escenarios. En los primeros veinte años, hasta la década de los noventa, el protagonismo fue sindical, con variantes tradicionales que culminaron en la acumulación de un poder autoreferido, sin connotaciones de gestión pública o de acceso al Estado.<sup>6</sup> Desde allí, la segunda fase se caracteriza por el protagonismo del movimiento indígena, que encauza institucionalmente –como negociación en aparatos públicos, la Constituyente o en coaliciones políticas y/o de gobierno– a la fuerza y legitimidad obtenidas en la sociedad.

### **La coyuntura<sup>7</sup>**

En los 25 años de democracia, el Ecuador ha mostrado una gran dificultad para lograr una reforma institucional eficiente.<sup>8</sup> Desde 1996, el país asiste a la emergencia de “todas” las crisis, asentada en una identidad nacional irresuelta. El débil desarrollo institucional dificulta la difusión del capital social, la estabilización económica y política, y la sostenibilidad de los compromisos sociales. La dinámica política se caracteriza por una dificultad para desarrollar tolerancias. En sentido prospectivo, es difícil determinar las dimensiones y hondura de las crisis tanto como el agravamiento de comportamientos informales y anómicos, siendo que los escenarios coinciden en prever momentos de aguda sobreconflictualidad e inestabilidad institucional.

La pobreza y sus nuevas formas se han sobrepuesto a los emergentes componentes étnicos de las identidades sociales. Las situaciones sociales nuevas son la masiva pobreza súbita y las migraciones internacionales. El “pluralismo partidario fragmentado” monopoliza la representación. Las vertientes ideológico políticas son un populismo intermediador y de base en la población marginal; una derecha liberal de altos y medianos ingresos; una centro izquierda pro estatal, de medianos y bajos ingresos; y, una izquierda anti-modernizadora y nacionalista, de base indígena y popular.

En relación con las bases sociales, electorales y regionales, el país se ve amenazado por un “enfeudamiento” progresivo consistente en que cada segmento político se ha apropiado de territorios: la derecha, de la ciudad de Guayaquil y sus áreas de influencia; la centro izquierda, de la ciudad de Quito y sus áreas de influencia; el populismo disputa con la derecha las ciudades intermedias de la costa y tiene mayor influencia en las ciudades pequeñas y el agro de esa región; y, la centro izquierda disputa con la izquierda las ciudades intermedias de la sierra y tiene mayor influencia en las ciudades pequeñas y el agro de esa región.

La agenda política visible son las oposiciones entre corrupción y empleo, control estatal y mercado, y el conflicto colombiano. La agenda oculta es la “(des)dolarización”.

El presidente Gutiérrez recibió un mandato consistente en oponerse a la representación tradicional y a la corrupción tanto como se sustentó en una fórmula ideológica de nacionalismo intercultural, opuesta a la ineficiencia de la democracia, la que legitimó al movimiento indígena. Al romper con su fórmula política de sustento inicial, se generalizó la ambigüedad ideológica y la incoherencia en el liderazgo presidencial. El Presidente de la República acudió, en lo interno, al poder “fáctico” de las Fuerzas Armadas y de algunas fracciones empresariales, y a los factores de poder “partidario” de base social costeña de origen populista y de derecha tradicional y emergente. Su principal alianza internacional se basó en la alineación a la política de seguridad de Estados Unidos a través de la incondicionalidad con el Plan Colombia.

La situación actual del país es de profundización de una crisis inacabada en muchos ámbitos incluyendo al sistema de partidos, que ha desestructurado a los códigos tradicionales de la política. La dinámica política actual es básicamente corporativa y se caracteriza por la invocación del Presidente y su partido –que episódicamente copa la gestión– a fracciones empresariales e indígenas (al margen de sus organizaciones clásicas antes aliadas) en competencia por marcar el contenido de la política pública. Los partidos populistas y de derecha prestan apoyo circunstancial dentro de una dinámica abiertamente clientelar. El partido de gobierno es un sustento político abiertamente insuficiente y distorsionador, por su estrategia única de utilización de los recur-

tos públicos. A su vez, la oposición ha quedado conformada por la centro-izquierda y el movimiento indígena antes colaborador del gobierno, que ha retornado al asedio al sistema político.

### **Planteamiento general<sup>9</sup>**

Respecto de las condiciones de gobernabilidad en el Ecuador, cabe destacar:

1. En el plano institucional, el país no dispone de un aceptable grado de coherencia en el diseño de sus principales instituciones de gobierno, pese al esfuerzo que significó a su comunidad política la realización de la Asamblea Constituyente. Las principales deficiencias se encuentran en la Función Legislativa –que no alcanza a ubicar su conformación, roles y responsabilidades en relación con la Función Ejecutiva–; en el sistema electoral –que genera extraordinarias deformaciones a la conformación del sistema representativo en los diversos niveles de gobierno–; en el sistema regulatorio –que ha permitido extremas distorsiones en el funcionamiento económico en todos los planos incluyendo contratación, áreas económicas, presupuesto y gasto social–; y, en la conformación del nivel intermedio de gobierno –en que subsisten debilidades y trabas a la concurrencia.
2. En el plano de los actores, los principales problemas se ubican a dos niveles. Por un lado, la escasa aptitud de la clase política para concertar intereses nacionales, por el alto grado de intolerancia que exhibe y por la enorme incapacidad de ubicarse frente a la separación de los dominios público y privado. Por el otro lado, es bajo grado de desarrollo de la sociedad civil para regular su demanda (alcanzar niveles aceptables de descorporativización) y desarrollar sistemas de incidencia en las políticas públicas dentro de marcos institucionales.
3. En el plano de los recursos humanos, de un lado, la impreparación de las elites económicas y sus prácticas ligadas a “pequeños” beneficios; y, de otro lado, la incapacidad de los líderes gubernamentales, especialmente en el nivel central, para administrar conflictos, además de otros factores, como expresión de su inexperiencia en la gestión pública.

En suma existe un déficit generalizado de “sentido republicano” –en todos los ámbitos– para reconfigurar la esfera pública y verificar en la práctica los objetivos/intereses nacionales, condición básica de un sistema de concertación que admita niveles más altos de gobernabilidad.

Los principales factores que condicionan a las deficiencias de gobernabilidad en el Ecuador son:

- En el largo plazo, el desmoronamiento del Estado ecuatoriano, que a diferencia de otros países del área, no ocurre por una masiva privatización ni por su reducción extrema. Se expresa en la incapacidad para lograr su refuncionalización, en especial la definición del “Estado socialmente necesario”. No ha logrado asumir su rol de eje de la modernización, especialmente en el estímulo de la sociedad civil como cogestora y corresponsable del desarrollo.
- En el mediano plazo, el país arrastra las consecuencias de una transición no concertada de modelo de desarrollo. Esta ha dificultado la “difusión” el capital social con sus consecuencias, por un lado, en la debilidad institucional y, por otro lado, en la dificultad para lograr una articulación internacional con un apropiado aprovechamiento de oportunidades.  
 En el último quinquenio del siglo pasado, la emergencia sucesiva de diversos niveles de crisis y, en especial, de la crisis económica, genera una extrema inestabilidad pero, especialmente, la imposibilidad de lograr mínimas formas de previsión. La “dolarización” ha incrementado las dificultades para una inserción externa exitosa, por la baja productividad y el aislamiento de los mecanismos de integración.  
 La incertidumbre ciudadana –en especial de la clase media– acerca del futuro alcanza niveles alarmantes. Se agrava por la falta de liderazgos sociales y partidos políticos orientadores de opinión, que permitan su conducción sistemática y para evitar que se profundice la “incertidumbre pública” que se traduce en reticencia hacia las instituciones.
- En el corto plazo, los efectos del Plan Colombia en el Ecuador son, en primera instancia y relacionadas a la gobernabilidad, un generalizado cuestionamiento a las decisiones y procedimientos

gubernamentales, los que se perciben como faltos de autonomía. La concesión de la Base de Manta (1999) rompió con un “acuerdo tácito”, de largo aliento, entre las necesidades nacionales de detener el conflicto colombiano en ese territorio y la relativa tolerancia a las necesidades de los actores de ese conflicto en las fronteras.<sup>10</sup> Ahora, se pretende que el Ecuador juegue el rol de “tapón militar”, mientras históricamente, el Estado ecuatoriano jugó el rol de “tapón social, político e internacional” a las principales tendencias de sus vecinos.<sup>11</sup>

Los escenarios hasta ahora no son “catastróficos”. La emigración colombiana se profundiza por razones humanitarias y económicas, aunque dentro de dimensiones “manejables”. Sin embargo, el Plan Colombia ha cambiado la naturaleza de las interacciones sociales y la seguridad ambiental en la frontera norte. Se ha puesto en juego la capacidad de los gobiernos locales para responder eficientemente a la emergencia, sin que se reduzcan a las decisiones militares.

La dolarización cambió la composición de “ganadores” y “perdedores” con el desarrollo. El “mapa de conflictos” surgidos de la estructura de ingresos y acceso a los recursos no es el mismo de la situación previa a la dolarización. También el de articulación intra-regional e inter-regional e internacional. La dolarización convirtió al Ecuador en un mercado de trabajo y de productos de los vecinos, por la relación de precios y divisa. Para efectos de la gobernabilidad, la más importante consecuencia es que el Ecuador corre el riesgo de convertirse en la “ventanilla ilícita” de varias transacciones de capitales de los vecinos, pues en una economía totalmente abierta en lo monetario, no se puede controlar el flujo de esos capitales. El financiamiento de la política en el Ecuador corre el riesgo de contaminarse.

En el plano territorial, ha aflorado a la superficie pública que las regiones “históricas” del país (costa / sierra) ya no se necesitan mutuamente y que deben reformular su pacto de incorporación / participación en la comunidad. Existen nuevas cuencas de desarrollo, la articulación internacional tiene varias opciones, se han desarrollado capitales agrarios e industriales en las dos zonas y existen instituciones sociales y representativas en cada una.

La inconsciencia del Estado acerca de sus dimensiones territoriales agudiza los peligrosos contornos que ha adquirido en “regionalismo”. El sistema político se ha regionalizado –entre otras razones por la vigencia de un protosistema electoral–, situación que no se afronta con sentido nacional. Las regiones no tienen una vocación económica claramente reconocida –de aporte al sistema nacional y de integración internacional–. Las sociedades regionales no han logrado la conformación de sistemas políticos intermedios que las representen y ejecuten su visión del desarrollo.

La visión exclusivamente “municipalista” de la descentralización ha detenido el proceso en el umbral del desastre fiscal, ya que no es posible seguir transfiriendo recursos sin responsabilidades precisas. La única salida que se vislumbra es la participación social, en que la cercanía e influencia de la población en las decisiones, eleve la eficiencia de las inversiones y control de la corrupción.

## Notas

- 1 Escogimos un corte temporal de treinta y cinco años bajo la premisa de que la democracia que vive actualmente el Ecuador no se explica sin una referencia a la primera década de exportación de petróleo, la que se caracteriza en haber permitido la más amplia acumulación de excedentes económicos y en haber provocado una reestructuración social sin precedentes.
- 2 Javier Ponce complementó la selección inicial de acontecimientos con que se elaboró esta matriz
- 3 El partido Demócrata Cristiano ha ejercido dos veces el gobierno, una sola vez originada en una elección popular presidencial directa.
- 4 La crisis ecuatoriana es quizá la más aguda de su historia republicana. El año 2004 se registró un crecimiento aceptable producto del inesperado crecimiento del precio internacional del petróleo y la estabilización de un alto nivel de remesas de los migrantes internacionales.
- 5 En este sentido, las Fuerzas Armadas se vinculaban y formaban parte del Estado, mientras que en la actualidad están sujetas a las manipulaciones de las fracciones políticas del régimen.
- 6 Sin que hayan alcanzado la notoriedad y efectos de los “paros cívicos” de los países vecinos, en Ecuador las movilizaciones “pueblerinas” por servicios ocuparon circunstancialmente la escena.
- 7 Para complemento de este análisis, ver el postscriptum de este libro.
- 8 Como referencia puede utilizarse Cañete, María Fernanda, comp., “La crisis

ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales”, CEDIME, Quito, 2000.

- 9 Consultar CORDES, “La ruta de la gobernabilidad”, Informe final del proyecto CORDES-Gobernabilidad”, Cordes, Quito, 1998, Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, Colección Reforma Política, BID-Gobierno del Ecuador, Quito, 1998 y Burbano, Felipe, comp. “Democracia, gobernabilidad y cultura política”, FLACSO-Ecuador, Serie Antologías, Quito, 2003.
- 10 Para unos, la guerrilla, el territorio ecuatoriano supuso una zona de respaldo para sus estrategias de aprovisionamiento, lo que implicaba detener el conflicto en territorio colombiano; mientras que para otros, las Fuerzas Armadas colombianas, el territorio ecuatoriano, significaba una frontera –a veces más virtual que real– al enfrentamiento.
- 11 Nos referimos, fundamentalmente, a la violencia social colombiana y a la conformación estatal peruana. Esta “identidad negativa” definió al país. Sin embargo, la forma de “salir” de ella ha agudizado los diversos niveles de crisis que hemos señalado.



**TERCERA PARTE**  
LAS ELECCIONES y los PARTIDOS



## EL ESCENARIO ELECTORAL<sup>1</sup>

Como hemos señalado reiteradamente, en agosto de este año (2004), el Ecuador logró un cuarto de siglo de vigencia ininterrumpida de la democracia, período que se constituyó como en el más largo en la consolidación de las instituciones de la República.<sup>2</sup> En efecto, en 1979, el Ecuador fue el primer país de la región en redemocratizarse, luego de dos regímenes dictatoriales de diferente intensidad y características.

La transición a la democracia en el Ecuador fue el resultado de acuerdos políticos, que le permitieron poner en vigencia una Constitución Política –aprobada mediante Consulta Popular– con nuevas instituciones. Este diseño fue modificado sustancialmente por una nueva Constitución Política, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, celebrada en 1998.

La democracia en el Ecuador ha dado muestras importantes de fortalecimiento. Ha sobrevivido a la muerte de su primer Presidente y a la substitución de un Vicepresidente y dos Presidentes de la República. También el Ecuador presenta la peculiaridad de que sus cuatro últimos presidentes han sido acusados de corrupción y tres de ellos han optado por el exilio político.

Desde la transición a la democracia en 1979, en el Ecuador se han realizado siete elecciones presidenciales, culminado tres periodos

de gobierno en sus plazos establecidos y sin sucesión presidencial, dos gobiernos fueron interrumpidos y hubo dos sucesiones presidenciales y un interinazgo. Además se ha realizado un referéndum, cuatro plebiscitos (1986, 1994, 1995 y 1997) y una elección para Asamblea Constituyente (1997).

Los gobiernos de la democracia fueron los siguientes:

**CUADRO N° 3**  
GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS (1979-2003)

	PRESIDENTE	PARTIDO	VICEPRESIDENTE	PARTIDO	PERIODO
1	Jaime Roldós	CFP	Oswaldo Hurtado	DP	1979-1981+
2	Oswaldo Hurtado	DP	León Roldós	PSD	1981-1984
3	León Febres Cordero	PSC	Blasco Peñaherrera	PL	1984-1988
4	Rodrigo Borja	ID	Luis Parodi	ID	1988-1992
5	Sixto Durán Ballén	PUR	Alberto Dahik	PCE	1992-1996
6	Abdalá Bucaram	PRE	Rosalía Arteaga	MIRA	1996-1997
7	Fabián Alarcón	FRA	Rosalía Arteaga	MIRA	1997-1998
8	Jamil Mahuad	DP	Gustavo Noboa	INDEP.	1998-2000
9	Gustavo Noboa	INDEP.	Pedro Pinto	DP	2000-2003
10	Lucio Gutiérrez	PSP	Alfredo Palacios	INDEP.	2003-

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

En lo básico, las Leyes electorales y de partidos no sufrieron modificaciones importantes hasta 1995, sino en lo relacionado a la incorporación de los movimientos y ciudadanos independientes y la fijación de barreras de entrada. Las reformas de fondo fueron diseñadas a partir de la Asamblea Constituyente particularmente el paso hacia un sistema mayoritario y personalizado, dentro de circunscripciones grandes, dejando el sistema proporcional que durante 18 años acompañó a la democracia.<sup>3</sup>

Asimismo, cabe destacar que desde la instalación de la democracia representativa, y a diferencia de varios países de la región, dentro del sistema electoral no han existido indicios de fraude que pusieran en duda la transparencia de los procesos. Pese a las denuncias, todo parece indicar la imposibilidad de tales actos, dada la credibili-

dad de las autoridades electorales y la ausencia de tales prácticas en la ciudadanía.

El Ecuador ingresó a la democracia representativa con un nuevo modelo de desarrollo. Desde 1983, el país, se encuentra en fase de transición, sin lograr una acabada constitución del nuevo modelo. Desde el sistema político se hicieron esfuerzos por mejorar la representación. Pero no se han traducido en una eficiente gobernabilidad ni en elevar la calidad de la democracia. Fundamentalmente, no se renovó a la elite política.<sup>4</sup>

Los partidos políticos con representación parlamentaria oscilan entre 10 y 14, los mismos que presentaron entre 6 (1979) y 12 (1992) candidatos presidenciales. Dado que el sistema electoral incorporó en 1978 la elección presidencial por mayoría absoluta –el 50% más un voto– los dos principales candidatos se han sometido a la segunda vuelta. La elección presidencial siempre ha requerido de una segunda vuelta. En la primera vuelta, solamente dos candidatos han superado el tercio de los votos válidos, evidenciando la fragilidad de los consensos que, en general, acompaña a los candidatos en la primera vuelta electoral.

Desde 1998, la Constitución establece una “mayoría especial” para la elección de Presidente de la República, la misma que consiste en que será electo el candidato que alcance el 40% de votos válidos en la primera vuelta electoral y siempre y cuando se distancie del segundo candidato, con un mínimo del 10%. Esta fórmula tiende a que se agreguen consensos en la primera vuelta, pero mantiene la segunda vuelta como fórmula de diferenciación, en el caso de resultados apretados.

### **El sistema de partidos**

El sistema de partidos, definido como de “pluralismo fragmentado”, como hemos mencionado antes, se compone de cuatro partidos “grandes” ubicados en las principales tendencias políticas, derecha, centro izquierda, izquierda y populismo.

La segunda vuelta y las elecciones intermedias –mientras estuvieron previstas por la Constitución para la renovación del Parlamento

cada dos años– impidieron la conformación de alianzas orientadas hacia el ejercicio eficiente del gobierno. La ausencia de alianzas forzó a que los cuatro primeros presidentes electos traspasen el gobierno a la oposición. Estos mecanismos dan legitimidad del sistema político, pero no le otorgan el necesario sustento al gobierno. El sistema “mejora” la rotación pero “baja” la gobernabilidad.

Los partidos que han logrado representación parlamentaria, de manera ininterrumpida, desde 1979, son Izquierda Democrática, ID, Partido Conservador Ecuatoriano, PCE, Social Cristiano, PSC, y Movimiento Popular Democrático, MPD; desde 1984, Democracia Popular, DP, y Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE.

El sistema de partidos tiende a conformarse establemente por cuatro partidos “grandes” con representación parlamentaria sistemática, PSC, DP, PRE e ID, y un quinto, de tamaño menor a los anteriores, que ha tenido un carácter flotante, sea el PC, Partido Socialista, PS, Movimiento Popular Democrático, MPD, Partido Liberal-Frente Radical Alfariista, PL-FRA y más recientemente Pachakutik y PRIAN. Además han estado presentes otros partidos de menor volumen, debiéndose destacar la insignificancia de las organizaciones políticas de independientes. De los partidos antes mencionados, desde una perspectiva de sostenimiento de un electorado constante, el PSC es el más representativo seguido por la DP.

El sistema electoral ha sido cuestionado desde diversos ángulos. Por ello se introdujo, por un lado, a las agrupaciones políticas de independientes como interlocutores políticos (1994); mientras que, por otro lado, se planteó a la personalización electoral como criterio (1997). En los dos casos, se apeló a la ciudadanía como origen de esas transformaciones mediante sendas consultas populares.

Hasta la Consulta Popular de 1994, los partidos políticos ostentaban el monopolio de la representación. Desde su incorporación, las principales características de la participación de los “independientes” en el sistema político son la escasa relevancia dentro de la representación nacional (Parlamento) y su relativamente creciente importancia local o regional; son patrocinados por organizaciones “transitorias” que no contribuyen a “estabilizar” a la representación; y, forman parte de alianzas “a-ideológicas” o se cobijan bajo patrocinio partidario y se so-

meten sólo formalmente a su disciplina llevando al límite las normas al respecto.

Las normas que permitieron la introducción de los independientes al escenario electoral los ubican por sobre los partidos. Estas “organizaciones transitorias” tienen, además, menor responsabilidad política pero iguales derechos que los partidos. La realidad electoral ha mostrado, que el público no adhiere a esas organizaciones y que prefiere, globalmente, seguir votando por los partidos en las elecciones plurinominales.

La consulta popular de 1997 incluyó temas electorales. Entre otros se introdujo una nueva modalidad de elección de los candidatos. Para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional se introdujo la elección “personalizada” de los candidatos en reemplazo de la “proporcional” que había regido durante todo el período democrático. En efecto, la Carta Constitucional estableció un “sistema electoral que garantiza la representación proporcional de las minorías”, derogado de facto en la disposición por la que “los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de sus preferencias de una o entre listas”. Esto permitió aplicar el sistema del “más votado” y, en los hechos, se convirtió en un obstáculo para la representación de las minorías electorales, las cuales, quedaron sin representación.

La elección “plurinominal personalizada” está dentro de los “sistemas electorales personalizados”. Esta nueva forma, en sus propósitos generales tiene como objetivo fortalecer la relación entre electores y candidatos, dependiendo la modalidad que se asuma y el grado de proporcionalidad que se defina entre votos y escaños.

Debe agregarse que posteriormente, en una “lectura intencionada” del mandato de la Consulta Popular de 1997, la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 ratificó la participación de independientes y la eliminación de las diputaciones nacionales –base de la comunidad política nacional– dejando las decisiones parlamentarias a las elites locales; rompió el “número adecuado” de legisladores produciendo una inflación de cuadros políticos de menor preparación; y, los puso a funcionar durante todo el año, produciendo una alteración de las rutinas de gestión política. Incluso la supresión de las elecciones intermedias de diputados, no pudo ser completada con la unificación de todas las

elecciones del régimen seccional, con carácter “no concurrente”; es decir, a medio período, con la consiguiente despartidización como resultado esperado.

Uno de los fracasos de la Asamblea Constituyente fue la imposibilidad de acordar un sistema electoral. Al haber dejado irresuelto este tema, por la falta de un acuerdo político y por la evasión de un “debate técnico”, la representación quedó en manos de un “proto-sistema electoral” y de los cambios que discrecionalmente introduzca el organismo electoral. En la práctica, el sistema eliminó cualquier forma de representación proporcional. Se pasó al otro extremo de los diseños electorales, adoptando los que se utilizaron en los inicios de la democracia. Esto es a la representación de mayorías simples al margen del tamaño de la circunscripción y del número de dignidades que se elijan.

El propósito de disminuir al sistema de partidos no fue conseguido porque se manipuló a la personalización. Si se pretendió bajar el número de partidos a través de un diseño institucional, hay que recordar que la lógica de la sociedad prevalece por sobre las instituciones. El país retrocedió en el diseño de su horizonte institucional estratégico / electoral, lo que impide la plena verificación de los derechos de ciudadanía, especialmente en la transparencia de la representación. El rediseño del sistema electoral es un importante tema pendiente, cuya falta de resolución deteriora seriamente la credibilidad de las instituciones y lesiona a las capacidades representativas de los partidos.

Un acuerdo básico del sistema político es la forma como se organiza el sistema electoral en temas tales como el principio de representación, los mecanismos de transformación de votos en escaños, la configuración territorial de la representación, los sujetos electorales, las metas de representación política que se plantea una democracia, etc. La gran disyuntiva del sistema partidario ecuatoriano está en definir entre los sistemas mayoritario, –vigente según las normas– y proporcional, permanentes en la historia electoral, desde la democratización y, en la perspectiva de la búsqueda de la mayor representatividad. Esta definición debe superar la forma vergonzante como a los electores se les conduce a tomar una decisión en base a un sistema personalizado, pero que es “corregido” en la contabilidad aplicando un sistema de contabilidad proporcional.<sup>5</sup>

Los sistemas personalizados “ayudan” a mejorar la representación de los proporcionales. Tal como se aplicó, el sistema permitió la conformación de mayorías artificiales, especialmente en las provincias de mayor relevancia electoral. El diseño de una ingeniería electoral que permita la mejor expresión de los votos ciudadanos traducidos en escaños, evitando distorsiones en la conformación de las mayorías e incorporando a las minorías y la expresión de todas las diversidades que componen el tejido social ecuatoriano es una asignatura pendiente.

En suma, las debilidades más importantes del sistema electoral, son:

- El multipartidismo fragmentado.
- El anclaje regional de los partidos, que no permite hablar de organizaciones políticas nacionales. Dos partidos “grandes” representan a la Costa (Partido Social Cristiano y Partido Roldosista) y dos partidos “grandes” a la Sierra (Partido Izquierda Democrática y Partido Democracia Popular). El sistema electoral refuerza el “enfeudamiento” regional de esos partidos.
- Las organizaciones de independientes y el sistema personalizado no han podido acercarse al público a sus elegidos.
- El sistema de “listas abiertas”, personalizado y mayoritario, genera distorsiones extremas en la traducción de votos en escaños, la que se acentúa por el tamaño de los distritos electorales.
- Las elecciones de autoridades locales (Alcaldes, Prefectos, Concejales y Consejeros) siguen bajo la hegemonía de los mecanismos tradicionales del sistema partidario. Es, asimismo, el único espacio en que las minorías y los independientes adquieren representación municipal o parroquial. También es el espacio en que se verifican alianzas reales de todos los partidos, con altos márgenes de discrecionalidad de la disciplina partidaria.
- La conformación del Parlamento en base solamente a representaciones provinciales, acentúa la falta de formación y calidad de los diputados; restringe la agenda parlamentaria, especialmente, en cuanto a los temas de carácter nacional; y, convierte a los cuadros parlamentarios exclusivamente en gestores de sus provincias e intermediarios de sus demandas locales.

- La división político administrativa del país actual, permite que ciertas regiones, específicamente, la Costa, el Oriente y la provincia de Loja, se encuentran sobre representadas en el ámbito local. En cambio la Sierra, como región, se encuentra sobre representada en el ámbito legislativo, pero subrepresentada en el ámbito local. El Oriente está sobre representada en todos los ámbitos.

### **Los partidos políticos<sup>6</sup>**

En el área andina se asiste a un colapso de los sistemas de partidos. No sólo se trata del inacabado logro de un sistema de partidos aspirado (número de partidos, estabilidad en la votación, representatividad de los escaños y autoridades) sino del retiro de la confianza ciudadana al mecanismo de la delegación. Como consecuencia, en varios casos, en reemplazo de los partidos tradicionales formales han aparecido liderazgos “neopopulistas” o, como en el Ecuador, se ha mantenido constante la lealtad de una fracción del electorado al populismo tradicional, con las consecuencias en la coherencia de la gestión pública.

El sistema de partidos ecuatoriano fue diseñado en torno a un imaginario de creación de economías de bienestar de referencia estatal. El Estado aparecía como el depositario de “lo público”. En la actualidad, para el público ecuatoriano, la política está asociada con el Estado y los partidos, los que aparecen como asientos de la corrupción. La forma partido no se ha modernizado.

La crisis del modelo de desarrollo de base estatal se encuentra en la base de la crisis actual de los partidos. Los partidos se identifican con el modelo en declinio. La definición estatal de los partidos redujo la política al Estado, la tecnoburocratizó e imposibilitó la incorporación orgánica de la sociedad. Incluso los partidos que han asumido al modelo liberal no han podido dejar su definición “estado-centrista” asentada en el bienestar derivado de las políticas públicas. Tal es el caso de los partidos de la derecha ecuatoriana que, en la actualidad, tienen la hegemonía del sistema. La rearticulación del Estado con el mercado en el contexto del modelo de desarrollo aun no se refleja en el sistema partidario.

Los resultados electorales que se observan en el Ecuador son resultado de la acumulación de desconfianza ciudadana en los partidos

que funcionan como matrices del sistema. Lo importante a destacar desde las cifras es que, al parecer, la crisis de los partidos en el Ecuador se encuentra en su fase inicial y no ha adquirido aun las manifestaciones que se presentan en los restantes países del área andina y de América Latina. De algún modo, el Ecuador repite un “ritual” de crisis que ya se ha observado en otros países y la “clase política” ecuatoriana se niega a reconocer la contundencia de las cifras consignadas en el anexo 1.

## Notas

- 1 Ver al respecto “El sistema electoral ecuatoriano –evaluación de las elecciones nacionales 1998, la crisis de 1999 y la agenda electoral pendiente–”(en conjunto con Gloria Ardaya), Revista del CENDES, Caracas, 1999.
- 2 Debe reconocerse, en beneficio de la objetividad y la rigurosidad, que ha habido dos golpes de Estado, de muy corta duración, que rápidamente se han re-encauzado como sucesiones constitucionales. En el primer caso, las Fuerza Armadas actuaron como viabilizadores pasivos del cambio de régimen, mientras que en el segundo, fueron actores protagónicos.
- 3 Con este cambio se intentó superar la crisis de credibilidad de los partidos e implantar una personalización de la política.
- 4 Sin embargo, también ha existido cierta capacidad para producir transformaciones institucionales en un marco de relativos equilibrios. Un ejemplo fue la institucionalización de un sistema de partidos y de la Función Electoral.
- 5 En los momentos en que se redactan estas notas, el Parlamento vuelve a debatir acerca de un sistema de contabilidad electoral, especialmente el “método Imperiali”, que sustituya al “método D’Hont”, el mismo que fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, ateniéndose a la letra de la Constitución. Sin embargo, los intereses partidistas han bloqueado una decisión.
- 6 Ver al respecto, Pachano Simón, “El territorio de los partidos”, IDEA, Lima, 2004.



**CUARTA PARTE**  
**RELACIONES INSTITUCIONALES**  
**HORIZONTALES y VERTICALES**



## RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO<sup>1</sup>

Una de las tensiones que permanentemente acosa al diseño institucional del Estado ecuatoriano ocurre entre las funciones Ejecutiva y Legislativa. La tensión expresa la incapacidad de lograr relaciones de colaboración sin que se pierda la independencia.

Desde la perspectiva del Parlamento, éste episódicamente puja por definirse como la “principal” función del Estado, asociado a la curva de ascenso de la oposición dentro del ciclo de cada régimen. Como se afirmó antes, salvo un caso en la democracia, todos los gobiernos han contado con mayorías opositoras en el Congreso, las mismas que se profundizan conforme se aproxima un proceso electoral local o nacional, y dependiendo de la capacidad política de “cooptación” exhibida por el Ejecutivo.

Ha sido frecuente atribuir la dimensión de la oposición parlamentaria a la celebración de las elecciones parlamentarias junto con la primera vuelta presidencial en el contexto del “pluralismo partidario fragmentado”, ocasión que no permitiría a la coalición triunfante en la segunda vuelta contar con mayoría parlamentaria.

Ciertamente, en el único caso en que el Presidente electo contó con mayoría parlamentaria no pudo mantenerla sino durante la primera mitad de su gestión. El gobierno con mayoría de oposición lleva, con rigurosa sistematicidad,<sup>2</sup> a conflictos entre funciones, cuya conse-

cuencia es la parálisis política. La capacidad del Legislativo para destituir al presidente es limitada.<sup>3</sup> Tampoco existe capacidad presidencial para disolver el Congreso.

En íntima relación con lo anterior, la definición de las autoridades parlamentarias, asociadas a la correlación política y la eventual colaboración con la función Ejecutiva, ha generado muestras de intolerancia e incapacidad de concertación. La Asamblea Constituyente ensayó un diseño institucional para responder a esta incapacidad apelando a la misma decisión de los electores. La modalidad como se ha tratado de procesar la situación fue estableciendo un procedimiento por el cual la Presidencia del Parlamento recae sobre el partido más votado, la Primera Vicepresidencia sobre el segundo partidos más votado y la Segunda Vicepresidencia para los partidos monoritarios. En la segunda mitad del período (dos años) se invierte el acceso de las dos primeras dignidades. Una “solución” tan débil y de escasa imaginación en su diseño ha permitido numerosas maniobras y, fundamentalmente, ha vulnerado la principal naturaleza parlamentaria como espacio de acuerdos.

El Parlamento ecuatoriano es unicameral. Esta conformación es bastante aceptada por la población. En las dos primeras décadas de democracia, el Parlamento estuvo estructurado por diputados nacionales y diputados provinciales. No obstante, que los primeros no tuvieron atribuciones especiales, exhibieron mayor respetabilidad y capacidad de orientación de la gestión parlamentaria. En la Asamblea Constituyente, como consecuencia de una oleada de privilegios a los sentidos locales de la gestión, se los eliminó para aumentar las representaciones regionales.<sup>4</sup> La consecuencia ha sido que la única autoridad surgida del conjunto de la nación es el Presidente de la República (y su binomio), lo que ratifica las tendencias a la regionalización y enfeudamiento de la representación.

La calidad de los cuadros parlamentarios es la consecuencia de las disyuntivas a las que periódicamente se ha acudido. Inicialmente, en los primeros años de democracia e incentivados por la necesidad de alejar las experiencias populistas y fortalecer los liderazgos partidarios, se prohibió la re-elección parlamentaria. Esta disposición tuvo poca duración porque la sociedad fue incapaz de producir liderazgos suficientes, las sociedades regionales presionaron por el sostenimien-

to de sus líderes tradicionales y se pretendió una mayor “profesionalización” de la gestión parlamentaria. En la actualidad, es evidente que la menor rotación de cuadros parlamentarios no ha redundado en incremento de la calidad.

Ciertamente, el recorrido de las atribuciones parlamentarias durante la democracia ha sido su progresivo recorte y la afirmación del régimen presidencial. Esta afirmación básicamente opera en dos niveles.

De un lado, en las modalidades y los mecanismos de proposición y aprobación del Presupuesto, que a partir de la Asamblea Constituyente, evita la forma más evidente de intromisión clientelar de los diputados para lograr asignaciones regionales o incluso personales.

De otro lado, también desde 1998, se restringió la capacidad fiscalizadora del Parlamento al reducir la sanción que deriva del enjuiciamiento político a los Ministros de Estado (cuya naturaleza también se modificó) de la destitución que antes regía a la discreción presidencial de ratificarlo o no.

Esta fue una tímida solución al problema de las colaboraciones. El pedido de destitución adjunto a la censura fortalecía los desequilibrios de poder relativos entre las funciones, por la discreción con que el Ejecutivo pueda proceder y por el estado de agitación social que pueda acompañar a una decisión del Ejecutivo en uno u otro sentido.

Asociado a lo anterior, también se ha tratado de especializar aun más la gestión parlamentaria al ámbito legislativo y fiscalizador, sancionando a través del Código de Ética, también de reciente vigencia, a las gestiones en el poder ejecutivo. Esta, que pretendía ser una limitación para las dos funciones, tiene muchas formas de evasión, también en los dos sentidos. Existen muchos mecanismos de lograr prebendas burocráticas y discreciones presupuestarias.

La iniciativa para la propuesta de legislación favorece ampliamente a la Función Ejecutiva. Como es conocido, en el Ecuador también la Función Legislativa tiene poca capacidad para adoptar iniciativas en áreas de legislación sustantiva. En esta desventaja se asocian tanto la calidad de los legisladores como la disposición de información. La desigualdad se incrementa por la atribución presidencial de adoptar iniciativas con legislación económica de emergencia, que forzan a

un tratamiento bajo términos precisos. También el Presidente es la única autoridad facultada para presentar proyectos que impliquen creación o modificación de impuestos, aumento del gasto público o modifiquen la división territorial del país.

Las fuentes de conflicto tradicional entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva cristalizan, además, en el nombramiento de autoridades en que se requiere el tratamiento conjunto, en especial, las del sistema de regulación y de la Función Judicial. La sociedad civil no ha podido ser convocada como una mediadora exitosa, aunque existen algunos indicios en instituciones periféricas. Su participación en la designación de candidatos para jueces de la Corte Suprema ha sido manipulada por los partidos y los grupos de presión económica y regional. En las dos regiones existen intereses diferentes por participar/controlar el ámbito de procesamiento de los litigios, los que se traducen en bloques partidarios de jueces.

Un nuevo orden del Parlamento que no ha podido ser instalado y utilizado es un “Estatuto para la Oposición”, básicamente por la intolerancia entre las elites políticas. Se inscribe dentro de una propuesta de “consociatividad forzosa”, presente en otros sistemas políticos, por la que los actores parlamentarios y las funciones estatales son “forzosamente” convocados como socios de una empresa común consistente en el afianzamiento de la democracia y el perfeccionamiento de la gestión pública. Tiene vigencia exclusivamente en el articulado constitucional.

Igual sentido tiene la creación de bloques legislativos, que permite una mayor “organicidad de la representación”, evitando aventuras o representaciones ocasionales, consecuencia de la formación de mayorías estables. Esto no excluye que diversas minorías parlamentarias puedan asociarse y buscar ideas en común que les permita funcionar como bloque. Muy probablemente, representaciones regionales dispersas podrían converger en propósitos comunes. También esta forma permitiría canalizar la formación de bloques socio-territoriales.

Para finalizar, cabe listar las capacidades del Ejecutivo, que actúan como parámetro de la gestión y de su relación con el Legislativo.

- a) Prerrogativas legislativas: iniciativa de presentación de proyectos e iniciativa especial por emergencia económica. Ejercicio exclusivo de la capacidad reglamentaria. No tiene capacidad legislativa temporal, ni circunstancial.
- b) Facultad de veto: parcial y total de la legislación. El veto total permite el tratamiento después de un año, siendo posible la aprobación y promulgación sin aceptación del Ejecutivo con las dos terceras partes del Congreso. Igualmente, puede hacerse con el veto parcial dentro de treinta días de vetado.
- c) Convocatoria a Consulta Popular: en el Ecuador esta es una posibilidad de los diversos niveles de gobierno y de la iniciativa popular.

### **Los niveles subnacionales y la gobernabilidad**

A continuación reseñamos las prácticas más usuales de los gobiernos subnacionales. Posteriormente, relacionaremos estas prácticas con algunas características de la descentralización, el desarrollo local y, en particular, de las experiencias exitosas.<sup>5</sup>

El sistema político ecuatoriano es complejo. Está estructurado en diversos planos incomunicados y se basa en una “conflictividad” intermedia, que tiende a neutralizar a las partes.<sup>6</sup> La modernidad tuvo como horizonte estratégico el logro del orden y una integración colectiva asentada en la neutralización de las diferencias, especialmente, de aquellas que puedan generar disgregación social o dificulten la conformación del interés general. En la actualidad, la democracia ecuatoriana atraviesa por una severa crisis de legitimidad por el predominio de prácticas ligadas al patrimonialismo, prebendalismo, arreglos cupulares y componendas entre elites desvinculadas de los procesos reales.

Los niveles de complejidad y especificidad del sistema político nacional y de los subsistemas provincial y local son diferentes.<sup>7</sup> El subsistema político provincial ecuatoriano comparte las características del sistema político nacional, básicamente, la búsqueda de la globalidad con un bajo o casi inexistente nivel de reconocimiento de la diversidad social. Insisten en los mecanismos de delegación antes que de participación. El Consejo Provincial ha tenido una histórica dificultad para constituirse en instancia de intermediación entre los niveles nacional

y local. Pretendió canalizar instructivos de la planificación nacional –cuando ésta existió– tanto como articular inorgánicamente demandas locales dispersas. La labor del Consejo Provincial está enfocada hacia la realización de obras antes que en la formación de una visión global y particular del desarrollo regional.

La ventanilla más importante de canalización de la demanda local son los alcaldes y los líderes barriales y comunitarios, que configuran, en grado variable, articulaciones de patrón (personal o institucional) y cliente (organizativo y territorial). En la práctica, las instituciones –conjuntos normados de garantías para el ejercicio de derechos– no generan una relación con la ciudadanía –que colectiva e individualmente demanda derechos y debe asumir responsabilidades–. Por lo tanto, en el funcionamiento cotidiano, el sistema no se requiere / demanda un sistema de rendición de cuentas.

Los entes provinciales dependen de los recursos financieros transferidos por el gobierno central<sup>8</sup> mientras que la mayor parte de los Municipios han logrado ingresos propios en un nivel superior al provincial. También, en este nivel, la primacía del territorio permite que la multiplicidad de actores e instituciones canalicen las demandas.

Los controles de recursos son menores en el ámbito provincial que cantonal y se focalizan, especialmente, en las transferencias. Las auditorías internas adquieren más relevancia conforme al interés que muestra la población. En el ámbito local, los controles de la ciudadanía funcionan en mayor grado ya que cotidianamente enfrentan a la deficiencia de servicios. La oferta de servicios de los entes provinciales es más difusa y está destinada a una demanda dispersa.

Los Municipios han logrado una inserción social más sólida porque su diseño institucional les permite roles más claros, de materialidad más ligada al usuario del territorio y expresiva de necesidades sentidas. Mientras tanto, los Consejos Provinciales no encuentran una ubicación institucional en la transición que vive el Estado ecuatoriano, los actores –fundamentalmente la empresa privada– no alcanza a configurar un interés vinculado al territorio de sus mercados con las políticas estatales, y los roles asignados –especialmente competencias concurrentes– carecen de especificidad.

La política pública provincial debe buscar su especificidad entre lo nacional y lo local. No deben ser operadores o verificadores de decisiones nacionales en un ámbito menor, ni mecanismos de restricción de la demanda local. Su gestión provincial debe estar asentada en las bases sociales de la provincia. La provincia es un ámbito en que se generan y se distribuyen recursos. Desde esta dimensión debe producir decisiones procesadas normativa y democráticamente, las mismas que tienen referencia en un grado de autonomía respecto a la nación y en un grado de integración a su interior.

Esta dimensión, confundida entre otras, expresa las demandas por un “Régimen autonómico provincial”. La modalidad “heroica” de esta demanda (autodeterminación vía consulta popular) tiende a “poner en posición de ventaja” a la provincia que adopte la modalidad frente al gobierno central. Ahora bien, las dos principales limitaciones son, por un lado, la imposibilidad de determinar, con precisión y justicia, los recursos para el funcionamiento autónomo y las competencias que le permitirán asumir; y, por otro lado, las modalidades de integración interna, especialmente, de los municipios de desigual participación en los intereses provinciales.

La posibilidad de articular la nación y la localidad están en la conformación de un subsistema político provincial que procese, en un marco normativo pactado por la nación y los interesados, una distribución justa y eficiente de los recursos económicos y políticos de la provincia. El empoderamiento de la provincia y de los actores y autoridades provinciales debe corresponder también a una redefinición del Estado y de las modalidades territoriales de gobierno y de las funciones y ejercicios políticos de las autoridades provinciales.

Entre los niveles local y provincial se ha producido una articulación pasiva basada en la omisión. Los procesos político-administrativos de los dos subsistemas deben ser integrables. Sin embargo, lo que se constata en el caso ecuatoriano, es que los actores locales se han configurado e influyen mientras que los provinciales apenas participan.

Desde el ámbito local, la Prefectura y la Gobernación (delegación provincial del Presidente de la República) no son obstáculos ya que su capacidad operativa es cada vez menor. La distancia y la inoperancia entre los niveles no permiten la coordinación de competencias

concurrentes, que finalmente deviene en duplicación con desperdicio de recursos.

En el ámbito provincial se produce una relación estrecha con los partidos, a los que se representa, situación que no se reproduce a escala cantonal y barrial. En el ámbito local, la relación de las instituciones con los partidos políticos es menos subordinada y es más estrecha con otros grupos de interés como la burocracia, otros entes locales y la empresa privada

La misma relación se produce entre la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, que se presenta como más institucionalizada y con objetivos de largo plazo y al Confederación de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, con escasos niveles de institucionalidad y, en la práctica, con objetivos coyunturales y de corto plazo.

La existencia de diversos planos de funcionamiento del sistema político-territorial y los subsistemas muestra una fortaleza y una debilidad relativas a la descentralización. El ámbito local ha concentrado las rutinas institucionales para la descentralización, especialmente relativas a la gestión de servicios públicos. Existe una capacidad política y, en menor medida técnica, instaladas para asumir nuevas funciones y atribuciones, previa transferencia de recursos. A su vez, el ámbito provincial es el espacio para la demanda política para la descentralización sin que exista una estructura institucional para asumirla

El principal factor del empoderamiento provincial es la justa redefinición de las cuotas de ingresos propios y transferencias. Sin embargo, la fuente de legitimidad de la autoridad ya no debe ser exclusivamente la capacidad personal, política e institucional para obtener recursos del gobierno central sino orientar esa capacidad a la obtención y distribución de recursos internos.

La gobernabilidad en un subsistema político provincial debe estar ligada a, por un lado, la legitimidad otorgada por las bases sociales; y, por otro lado, a la coherente adopción de decisiones en el marco institucional. De este modo, un subsistema político provincial debe cada vez más autosustentarse en recursos económicos y de consentimiento propios, y debe alejarse de las transferencias de recursos centrales de todo tipo. Sin embargo, gran parte de su gestión está dedicada a lograr gobernabilidad sustentada en el clientelismo y la corrupción.

En cambio, una parte de los gobiernos municipales han traspasado el mandato formal para avanzar en un conjunto de nuevas atribuciones como respuestas a las demandas de la gente. En efecto, crecientemente asumen la gestión de un conjunto de servicios mejorando la calidad y la cobertura, al mismo tiempo que incrementan los costos de los mismos.

Como rasgos positivos de tendencia general puede afirmarse que los Consejos Provinciales buscan administrar recursos propios; reconocimiento del Estado y de la sociedad civil; mejorar la calidad de la representación; realizar obras de mayor reconocimiento e impacto; acceder a recursos financieros internacionales; y, calificación y mayor reconocimiento monetario a la burocracia.

Asimismo, las Alcaldías pretenden una mayor participación ciudadana; mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios; ampliación de la ciudadanía tributaria; estímulos productivos; consolidación de mancomunidades; reconocimiento de la diversidad social y regional; impulso a la planificación; y, articulación de nuevos mercados.

## Notas

- 1 Ver al respecto, Pachano, Simón, “Modernización de las instituciones democráticas: el congreso”, FLACSO-Ecuador, Quito, 1997 y Sánchez-Parga, José, “Pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano”, Abya-Yala, Quito, 1998.
- 2 Ver Matriz 1
- 3 La Asamblea Constituyente aprobó un mecanismo de revocatoria del mandato para Alcaldes, Prefectos y Diputados.
- 4 Este fue el resultado objetivo, aunque se argumentó, para su eliminación, la necesidad de reducir el tamaño del Parlamento.
- 5 Resume conclusiones del artículo “El sistema político y la descentralización: una lectura desde la cultura política ecuatoriana”, Gloria Ardaya y Luis Verdesoto, Revista de Ciencias Sociales, Quito, 2003. Consultar Carrión, Fernando, “La descentralización desde el gobierno intermedio”, mimeo, Quito, s/f.
- 6 Sus vertientes históricas son el conservadurismo, el marxismo, el liberalismo y el populismo. La ideología finalmente asumida por el Estado es el liberalismo. El proceso de consolidación del sistema fue liderado por las Fuerzas Armadas y sustentado en una burocracia estatal entonces emergente. El modelo de desarrollo económico y político se basó en tendencias centralizadoras, planifi-

cadoras e intervencionistas en la economía y excluyentes del populismo en lo político. Estas visiones constituyeron la vocación programática de las dictaduras militares desde 1925. En el rediseño contemporáneo, las Fuerzas Armadas contaron con el excedente petrolero y consolidaron, al mismo tiempo, su papel de actor corporativo.

- 7 El cumplimiento de los roles asignados y la coherencia de su diseño debería garantizar su eficiencia.
- 8 94% en el año 2000.

**QUINTA PARTE**  
**DESCENTRALIZACIÓN, desarrollo local**  
**y EXPERIENCIAS EXITOSAS**



# DESCENTRALIZACIÓN

A continuación recogemos un diagnóstico realizado con anterioridad acerca de las competencias, gobiernos subnacionales, participación y representación.<sup>1</sup>

## *a) Competencias*

- Incoherencia del sistema jurídico de la descentralización.
- Resistencia de los organismos seccionales para asumir competencias, debido al mecanismo constitucional de solicitud. Los convenios pueden generar asimetrías extremas.
- Transferencias discrecionales de fondos públicos a los organismos seccionales y preasignaciones establecidas mediante Ley.
- Inexistencia de una Estrategia de Descentralización inducida por el gobierno central, y acciones de descentralización sin principios ni planificación de respaldo.
- Diversidad de grados de desarrollo institucional y aptitudes de la sociedad civil para la descentralización.
- Superposición de roles y funciones en la relación entre niveles de gobierno e incapacidad de lograr acuerdos administrativos y políticos.
- Ausencia de criterios de evaluación de desempeño en la administración pública; las transferencias no están asociadas a esa evaluación.

- Las transferencias no están vinculadas a incentivos, ni reconocen la especificidad del país (escasa cultura tributaria, vigencia de la sociedad agraria y crisis generalizada).
- El déficit fiscal del gobierno central se incrementa por la presión de los organismos seccionales y la irracionalidad presupuestaria. La deuda interna y externa de los organismos seccionales finalmente incrementa el déficit.
- Caos en la fijación de competencias y funciones tanto como extrema e innecesaria complejidad administrativa y presupuestaria.
- Ineficiente sistema de contraloría, especialmente, en corrupción, ineficiencia en la utilización de fondos, incumplimiento en la participación de la comunidad y en la evaluación de resultados.

#### *b) Gobiernos subnacionales*

- Disfuncionalidad del Consejo Provincial en sus actuales funciones y conformación.
- Deficiencias del modelo de gestión municipal para la administración y estímulo del desarrollo local.
- Incoherencia normativa de las atribuciones de las Juntas Parroquiales Rurales y Jueces de Paz.
- Indefinición de la naturaleza y características de las circunscripciones territoriales indígenas.

#### *c) Participación*

- Ausencia de una política pública de participación.
- Obstáculos a la aplicación de la legislación sobre participación y falta de una cultura institucional que la promueva.
- Declaración constitucional sin reglamentación, que dificulta la vigencia práctica de los derechos colectivos.
- Trabas jurídicas y administrativas para la contratación y seguimiento de obras de desarrollo local a través de organizaciones de la sociedad civil.
- Multiplicidad y desconexión de las intervenciones de los Organismos de desarrollo de la sociedad civil.
- Inexistente contraloría social de la gestión pública e institucional.

- Vigencia exclusivamente formal de la institución de la consulta popular.
- Falta de sustento consensual en las acciones de descentralización.

#### *d) Representación*

- Indefinición de sistema electoral.
- Sistema personalizado, mayoritario, aplicado en distritos electorales grandes.
- Oferta de candidaturas cerrada a los partidos y organizaciones de independientes.
- Inexistencia de organizaciones representativas locales que no tengan referencia en los partidos nacionales.
- Rezago en la elección de minorías de concejales y consejeros, que se eligen conjuntamente a las elecciones nacionales.
- Normas electorales inadecuadas y reformas constitucionales sobre organismos de cada unidad subnacional.

### **Desarrollo local y control social<sup>2</sup>**

Partimos del supuesto de que el control social sobre la gestión local es la forma más viable de cristalizar la participación como una política pública.<sup>3</sup> ¿Cuáles son las variables más importantes del desarrollo local ecuatoriano que pueden viabilizar el control social de la gestión pública?

#### *a) Modificaciones en la vida local*

Los “viejos” actores de las sociedades locales resisten a la modernización y se asientan en prácticas de control de la población. Los actores emergentes, como los movimientos indígenas y el empresariado local, asociados con nuevos hechos productivos y de organización social pretenden formar nuevas orientaciones sociales.

La emergencia de actores y la transformación de la vida local suponen una modificación en las formas representativas y en la interacción de los actores, al margen de las tradicionales modalidades de control territorial asociadas, en general, al Estado Oligárquico. Esta rela-

ción entre los actores y las instituciones estimula a la mayor transparencia como vínculo entre las partes de la comunidad y crea condiciones externas para el éxito del control social.

### *b) Modernización vía mercado*

La modernización local en el Ecuador estuvo fuertemente asociada a las políticas públicas. El Estado ejerció un liderazgo incuestionable. Durante este ciclo de la modernización, en que el Estado fue el pivote de las relaciones sociales, la contraloría fue concebida como una modalidad interna de la política pública. Se formularon sólo sistemas y procedimientos interiores al Estado. La legitimidad del acto contralor estuvo vinculada a la delegación del mandato.

La modernización asentada en el Estado supuso un Ejecutivo en el ejercicio del gobierno y un Legislativo en el ejercicio de la fiscalización. Los mecanismos consistían en instituciones estatales, sujetas, en último análisis, a la dinámica y racionalidad estatales. La ineficiencia de la contraloría estatal y la ausencia de criterios globales, técnicos y participativos estimularon grandemente a la corrupción pública y privada.

La generalización del mercado profundiza los problemas de la contraloría social, especialmente, por la pérdida de capacidad representativa y administrativa del Estado, sin que paralelamente hayan surgido capacidades sociales. El mercado estimula a la sociedad civil pero por sí mismo no desarrolla instituciones. Tampoco el bajo grado de refuncionalización del Estado ecuatoriano ha permitido el control eficiente de todos los mercados.

### **Experiencias locales exitosas**

A continuación presentamos algunos perfiles sobresalientes de experiencias exitosas de desarrollo local, producto de las situaciones de desarrollo local ligada a la descentralización.

- Liderazgo institucional municipal legítimamente reconocido y plural.
- Ampliación y visión integradora del ámbito de acción (institucionalidad) municipal al área rural.

- Prácticas de mancomunidad.
- Nuevas competencias municipales destinadas a la resolución de los principales problemas locales.
- Búsqueda de nuevos recursos financieros, técnicos y materiales al margen del financiamiento del gobierno central.
- Captación de recursos no gubernamentales e internacionales.
- Mayor corresponsabilidad en el desarrollo.
- Institucionalización de planes de desarrollo.
- Ampliación de los mercados y de la eficiencia productiva.
- Eficiencia y transparencia de la gestión.
- Impulso a la “ciudadanía tributaria”.
- Asunción de una nueva identidad local.
- Participación ciudadana, incorporación de nuevos actores locales y prácticas de concertación y de resolución pacífica de conflictos.
- Experiencias de capacitación para la competitividad y la interculturalidad.
- Conformación de “agendas locales”.
- Tránsito de la reivindicación a la gestión.
- Mayor control ciudadano de la gestión municipal.
- Incorporación de nuevos retos y problemas.
- Nuevas formas de hacer política desde la localidad.

## Notas

- 1 Verdesoto, Luis et. al "Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia", Abya-Yala, Quito, 2001. Consultar además Barrera, Augusto, "Ecuador: un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modelo de desarrollo", Abya Yala, Quito, 2000
- 2 Ver Verdesoto, Luis, "Concertación para la descentralización educativa", Abya Yala, Quito, 1999, Larrea, Fernando, "Relaciones interétnicas y poder local en Saquisilí", en ICONOS No. 9, FLACSO-Ecuador, Quito, 1999 e Hidalgo, Mauro, et al, "Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local", GDDL, Abya-Yala, Quito, 1999.
- 3 Otros niveles requieren de construcciones institucionales más complejas.



## **SEXTA PARTE**

### **LOS ACTORES EMERGENTES Y LAS SITUACIONES RECURRENTE**



## EL MOVIMIENTO INDÍGENA<sup>1</sup>

Al igual que en el resto de la región, en el Ecuador se impuso la imagen-objetivo de la “democracia eficaz”, basada en los plazos (la urgencia de solucionar las carencias extremas de recursos) antes que en las metas (producción de una sociedad de iguales y diversos). Los movimientos sociales tradicionales (obreros y campesinos), que habían puesto las imágenes, las utopías y una significativa parte de la fuerza para organizar el modelo en declinio y cuya derrota posibilitó a la transición al nuevo modelo de desarrollo, dejaron de “existir” para una mirada “positiva” de la gobernabilidad actual.

La disputa por la igualdad –tan clásica de los movimientos obreros– ha dejado lugar a una nueva disputa por el derecho a ser diferentes –tan evidente en los movimientos indígenas–. A su vez, las luchas ciudadanas –un acceso en igualdad de oportunidades a los mercados económico y político– son, al mismo tiempo, culturales y políticas. Se lucha por la identidad y su reconocimiento, un umbral mínimo de derechos y la ampliación de la “ciudadanía social”.

¿Qué aporta de nuevo el movimiento indígena ecuatoriano? Inducir al sistema a un reconocimiento de la “conformación étnica” de la política, que está asociada a la revaloración de lo local en el desarrollo.

En el Ecuador, el movimiento indígena y su expresión organizativa, la CONAIE, tienen sus antecedentes más sólidos en los periodos

**CUADRO N° 4**  
**GRUPOS ÉTNICOS**  
 Análisis general desglosado, c. 2000

PAÍS	BLANCO	MESTIZO	INDÍGENA	ASCENDENCIA AFRICANA	OTROS
Ecuador	7	65	25	3	-

Nota: Los datos son porcentajes de la población total

Fuente: La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos

**CUADRO N° 5**  
**PUEBLOS INDÍGENAS CON RESPECTO A LA POBLACIÓN NACIONAL**  
 c. 1993-2000

PAÍS	POBLACIÓN ESTIMADA		% ESTIMADO DE LA POBLACIÓN TOTAL	
	Estimado inferior	Estimado superior	Estimado inferior	Estimado superior
Ecuador	2'634.494	5'235.000	23	45.7

NOTA: La cifra regional para la población total es un total de todos los casos para los cuales existen datos disponibles; en cuanto al porcentaje estimado de la población, la cifra regional es un promedio ponderado de todos los casos para los que existen datos disponibles

FUENTE: La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos

de intervención estatal ligada al desarrollo rural-, el radical incremento de la alfabetización ocurrida en los últimos 25 años –descenso de 25% a 9% de analfabetismo-, en la conformación de una sociedad étnica –que incluye diferenciación social pero también liderazgos e iniciativas- y la presencia de la Iglesia Católica a través de la denominada “Iglesia popular”. Podríamos denominar a la Iglesia como “administrador de capital social”, que ha impulsado una importante legitimación del movimiento indígena. El resultado ha sido su incorporación “estratégica” a la democracia, inscribiendo a la movilización como una táctica complementaria de la negociación.

El conflicto es inherente a la democracia y al desarrollo. En este sentido, el bien público se construye en medio del conflicto a través de prácticas de concertación. La principal lección del movimiento indíge-

na ecuatoriano es la posibilidad de sostener la orientación estratégica del actor, el que puede pasar (y retornar) de la movilización a la negociación, y puede plantear su agenda social como política pública sin perder su identidad.

La cuestión central de la gobernabilidad ecuatoriana en relación con los actores subalternos se resume en la conformación de instituciones interculturales que garanticen la vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en un marco de reciprocidad de la lealtad de ese sector con el Estado. Por un lado, el incluir un capítulo de derechos colectivos indígenas en la Constitución Política del Estado (1998) implicó un cambio, aunque sea inicial, de la voluntad de las partes de la nación y del Estado tendiente a la “inclusión social”. En esta perspectiva, el sentido más estricto de la inclusión fue no sólo abrir las expectativas de redistribución de recursos económicos sino de recursos estatales y políticos de la nación (este es el sentido de la forma multicultural y de la forma pluriétnica).

Es preciso reconocer que es un ejercicio sumamente difícil convertir a un Estado “reductor” de complejidades (centrado sobre partidos políticos) en una forma que admita a las heterogeneidades sociales-nacionales. Esta forma plural debería orientarse a la (re) construcción del “nosotros” o de una forma plural étnica y culturalmente de comunidad. No podrá haber proceso exitoso de reforma y modernización estatales –en el sentido de admisión de la pluriculturalidad– sin construcción simultánea de lealtades en el Estado al que se busca transformar. Sin embargo, el reconocimiento de las “ciudadanías sociales” es condición de posibilidad de los incrementos de productividad que demanda el modelo de desarrollo.

La reformulación del “pacto étnico” debe tener una forma estatal y debe cambiar la “extensión” de la ciudadanía, reconociendo a todas las ciudadanías sociales tales como indios, mujeres y ambientalistas. La mecánica para lograr una forma estatal y política tolerante a la diversidad étnica, debe estar inscrita en una relación entre mayorías y minorías de la sociedad, que buscan y consiguen hegemonías locales y nacionales.

La tarea actual es descubrir las claves de la reinserción política de los movimientos sociales emergentes. O nace una propuesta de go-

bernabilidad desde los movimientos sociales o vivirán sumidos en el despotismo excluyente de las elites. La tarea urgente y permanente de la democracia y los movimientos sociales es colaborar en el (re)conocimiento de los actores sociales, en especial, a través del diseño institucional intercultural.

### **Las Fuerzas Armadas**

Históricamente, las Fuerzas Armadas ecuatorianas se consideraron a sí mismas como la “reserva del Estado”, en el sentido de su continuidad y su moralidad. En la actualidad, los vacíos estatales producidos con la transición de modelo de desarrollo y la intervención en la política coyuntural han permitido a las Fuerzas Armadas adoptar un protagonismo informal. Está basado además en la necesidad de seguridad externa en la frontera norte, que ha alimentado de nuevas formas a la llamada “misión institucional”.

La transición a la democracia en el Ecuador (1979) no tuvo la forma de derrota de las Fuerzas Armadas, lo que les permitió un alto grado de legitimidad y aceptación. Sobre la base de ello, asentaron sólidamente un rol de “tutela” del sistema político, “arbitral” frente a los conflictos que no podía resolver el sistema político y de “promoción” del desarrollo local vinculado a la concepción de seguridad interna y desarrollo. Las Fuerzas Armadas se ubicaron por sobre los partidos y los sindicatos en la confianza de la ciudadanía. Desde esta base de prestigio, las Fuerzas Armadas fueron frecuentemente invocadas para llenar vacíos estatales.

La definición de seguridad en el Ecuador estuvo acompañada de una ocupación del territorio nacional por parte de las Fuerzas Armadas, acción que fue definida como respaldo interno exitoso de cara al enfrentamiento militar con Perú. Esta ocupación del territorio nacional no fue ni es realizada por el sistema representativo sino por las Fuerzas Armadas, que actúan en funciones “paralelas” a la representación convencional. Esta ocupación del territorio permite el procesamiento del conflicto étnico, a través de un “pacto” campesino indígena-militar, surgido en la década de los años setenta. Durante seis meses, entre agosto de 2002 y enero de 2003 este pacto se expresó –bajo modalidades civiles– a través de una coalición entre el brazo político del movi-

miento indígena y la forma partidaria de los militares protagonistas del golpe de Estado de enero de 1999.

Sin embargo, aquel rol público de las Fuerzas Armadas se comparte con otra realidad. Al igual que otras burocracias ligadas a la producción de servicios “estratégicos” del Estado y la colectividad, las Fuerzas Armadas se han alejado de la idea y práctica del servicio público, y han consolidado una forma prebendal de usar los bienes públicos. Esta es una forma concreta de acumulación de poder, sin control ni responsabilidad, que las autonomiza de las tendencias de la democracia, especialmente del control social de la gestión pública.

El Ecuador ha seguido un proceso de liberalización y apertura a menor velocidad que otros países de la región, el que además ha “afectado” en menor medida a las Fuerzas Armadas. También predomina la noción de que las Fuerzas Armadas no forman parte del Estado del mismo modo y con las mismas formas y contenidos que los otros aparatos. Tendrían prerrogativas de diferentes como “poder fáctico”. A su vez, los aparatos de seguridad no han sido reformados. En la actualidad, la significación del presupuesto militar, cuando el tema central es Colombia, es comparable con los periodos no bélicos, cuando el tema central fue Perú.

La redemocratización también tuvo el significado de una oportunidad perdida para la definición democrática de la inserción institucional de las Fuerzas Armadas en el sistema político. En el Ecuador, donde se montó una experiencia de intervención estatal en el desarrollo económico encabezadas por las Fuerzas Armadas en los años seten-

**CUADRO N° 6**  
ECUADOR: GASTO MILITAR

	GESTION														
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
% del PIB	2.1									1.4	1.5	1.5			
% del PNB													1.6	1.6	
Gto. en															
Defensa (% del PIB)						3.4	3.4	3.2	2.2						

ELABORACIÓN: Autor

FUENTE: Indices de Desarrollo Humano 1990-2003, PNUD, 1990-2003.

ta, éstas asumieron roles de reformadores y se convirtieron en virtual “partido (político) de la reforma”. La democratización dejó al aparato militar ecuatoriano con su estructura institucional intacta y alejada de la corrupción, lo que no parece caracterizar su actual situación.<sup>2</sup>

Hasta 1999 en que protagonizaron un “golpe de Estado”, luego revestido por una forma de sucesión constitucional, el público ecuatoriano aceptó que las Fuerzas Armadas eran una de las instituciones más legítimas para la producción/conservación de orden público. La victoria electoral de Lucio Gutiérrez (2002) tuvo como característica a un militar que sin haber llegado al máximo grado en el escalafón institucional encabezó una insurrección vinculada a sectores populares. De allí surgió una apelación al carácter mesiánico de la acción, cuyo resultado<sup>3</sup> dejó, sin embargo, intacta a la expectativa popular, ya que no culminó con asunción del poder del líder militar.

El triunfo de Gutiérrez presentó inicialmente la imagen de derrota de la vieja “clase política” y de reivindicación de la población excluida. La intervención de las Fuerzas Armadas, activas y pasivas, operó a través del aparato partidario que constituyó su líder, denominado Sociedad Patriótica.<sup>4</sup> Es evidente la utilización del carácter corporativo de las Fuerzas Armadas. Esta forma de presencia militar en la política también tendió a “seguritized” el diseño y la gestión de la administración pública.

La actual gestión gubernamental ha roto con el modelo de relaciones cívico-militares descrito profundizando aquellas características que conducen al “desgobierno”. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas han estado sociológicamente ligadas a las clases medias de las ciudades intermedias de la sierra, origen que les apegó a las elites políticas e institucionales vinculadas al funcionamiento estatal y a los partidos de base social serrana. Durante el presente régimen, las Fuerzas Armadas se han fracturado por la relación que cada rama tiene con una elite regional, siendo hegemónica la presencia de partidos de base social costeña.

A su vez, el masivo involucramiento del personal militar en la gestión pública ha generado tensiones internas tanto como prácticas corruptas. La presencia del Presidente de la República en la conducción cotidiana de las Fuerzas Armadas, las ha politizado, en el sentido de penetración en su seno de intereses coyunturales y particulares (en-

tre ellas el mismo sostén del régimen), para cuyo mantenimiento se ha roto con la normatividad institucional. Esta situación es la condición de posibilidad tanto de la inestabilidad democrática como de la generalizada corrupción en el sistema político.

En la actualidad ecuatoriana se percibe que el interés fundamental del régimen y del personal militar es conservar a las Fuerzas Armadas al margen de los mecanismos de “responsabilización” públicos, preservar los mecanismos de intervención por excepción en el sistema político y mantener la desvinculación y desarticulación entre política externa y política de seguridad.

El público ecuatoriano ha comenzado a cuestionar débilmente el rol de las Fuerzas Armadas aunque aun es extremadamente insuficiente la deliberación de los actores políticos acerca de la seguridad. Son muchas las debilidades en el modelo de relaciones cívico-militares, las dificultades para la producción democrática de la política de seguridad y la falta de control, y conducción civil y débil profesionalización de las Fuerzas Armadas.

## **Corrupción**

La corrupción está asociada con situaciones de auge y de crisis.<sup>5</sup> En la percepción del público, la corrupción atraviesa, con variada intensidad y formas, a los últimos treinta y cinco años, de vida republicana.<sup>6</sup> De los casos procesados públicamente, se puede sostener que varía la visibilidad, el acento, los instrumentos y la ubicación de la corrupción. El paso fundamental ha sido desde la corrupción mirada como acción de grupos “consistentes” ligados a la cúpula presidencial o partidaria en ejercicio de gobierno hacia la corrupción ejercida por la vía de instrumentos de política económica. En los dos casos, la discrecionalidad del sistema normativo, de las decisiones y de las asignaciones aparece como una causa central.

Es visible que los principales hechos de corrupción en el Ecuador pasan del plano de las debilidades éticas personales hacia la utilización de oportunidades abiertas por los instrumentos económicos públicos. Ciertamente este proceso es acompañado por una mayor preocupación social acerca de la corrupción, aunque esta preocupación no se refleje en instituciones de control social de la gestión pública.<sup>7</sup>

Lo particular en la crisis actual es la percepción de una situación generalizada de corrupción. Existen pocas mediciones científicas de la corrupción. Citemos una de las más confiables.

Seligson (2002) en base a una encuesta realizada en 2001, con una amplia cobertura, señala que la corrupción de los empleados públicos es percibida como “muy común” por el 50%; “algo común” por el 24,1%; “poco común” por el 17,5%; “no del todo común” por el 4,8%; y, “no sabe” 2,7%. Un promedio de esta misma pregunta por ciudades muestra cuan común es percibida la corrupción, siendo Quito –sede del gobierno central– la más alta con 83,4%, seguido por Guayaquil, 75,3% y las ciudades más pequeñas, 75,2%. El resto de ciudades medianas (71,8%) y ciudades grandes (71,6%) y el área rural (71,5%), en ese orden, perciben la corrupción de los funcionarios públicos.

Cabe conservar como resguardo, que la pregunta refiere a la corrupción circunscrita a los empleados públicos, lo que excluye a otras formas de corrupción privada o intuida en otros niveles. Asimismo, parece reflejar la cobertura de servicios públicos antes que una gradación de la corrupción por esa clasificación.

La experiencia directa de corrupción fue evaluada a través de una batería de preguntas, cuyo resultado general es el siguiente:

**CUADRO N° 7**  
EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN EN EL ECUADOR

EXPERIENCIA	%
Vio sobornar a un policía	43,6
Sobornos en escuelas	41,1
Sobornos en servicios de salud	34,6
Vio sobornar a un empleado público	33,9
Sobornos en juzgados	27,1
Sobornos en Municipios	19,9
Empleado público le pidió un soborno	18,9
Policía le pidió un soborno	13,6
Sobornos en trabajos	10,8
Sobornos en empresas eléctricas	7,5
Acusado por Policía	5,6

FUENTE: Seligson, Mitchel, “Auditoria de la democracia en el Ecuador”, USAID, Quito, 2002

Cabe destacar, por un lado, la reiteración de experiencias protagonizadas por la Policía; y, de otro lado, el bajo rango de las experiencias de corrupción en los gobiernos locales.<sup>8</sup> Igualmente, con relación a una escala en los servicios, debe señalarse el bajo el rango de las experiencias de corrupción en justicia y el alto nivel en educación y salud, en ese orden. Es evidente que la magnitud de los servicios públicos de educación y salud es amplia, pero la ocasión de la corrupción, asimismo, está focalizada. Correlativamente, cabe afirmar que son servicios que no tienen un nivel aceptable de descentralización.

De modo complementario, utilizando la misma fuente, la victimización de la corrupción por género señala que el 1.1% de hombres y el 0,8% de mujeres tienen probabilidad de enfrentar experiencias de corrupción. La diferencia es evidente por el grado de exposición al mundo público por género. Sin embargo, incluso desde esta perspectiva, es muy alta la probabilidad femenina. En la misma línea siguen, sin diferenciación de género, la más alta probabilidad en los ciudadanos con más alto nivel educativo y los casados.

A diferencia de la percepción de corrupción en empleados públicos, la probabilidad de ser víctima de la corrupción tiene el siguiente orden: Quito (1,08%), ciudades medianas (1,02%), ciudades grandes (0,89%), Guayaquil (0,93%), ciudades pequeñas (0,93%) y áreas rurales (0,76%).<sup>9</sup>

El contexto de “arrastre” de la anterior descripción es la falta de “transparencia” en las relaciones sociales y políticas, la debilidad de las garantías para el cumplimiento de las normas y la ausencia de control social de la gestión pública y privada sin mecanismos de “responsabilización”.

Algunas de estas características tienen origen en la tardía construcción de la democracia. Ahora, además se basan en una cultura institucional, pública y privada, de débil y pasiva ciudadanía. Se suma un comportamiento social estamental, con un grado muy fuerte de intolerancia.<sup>10</sup>

El relajamiento de los compromisos sociales o la debilidad para alcanzar sus metas históricas como nación multiplicó –más allá de los estándares– a la corrupción. La corrupción se expandió por la insuficiente institucionalización de los sistemas social y político ecuatoriano, la que se basa en desequilibrios culturales entre las elites y las masas.

La corrupción es un factor de disgregación del sistema social. Cuando la corrupción alcanza al sistema político se produce apatía en la participación política de la masa, desgasta a la legitimidad del sistema y no presenta igualdad de oportunidades políticas o económicas.

La corrupción acompaña a la debilidad de los partidos políticos, que no desempeñan el rol de “fiscales políticos” en nombre de la sociedad. Esto no excluye que algunos partidos puedan convertirse en instrumentos de la corrupción.

A continuación se muestra el grado en que la corrupción forma parte de la agenda pública.

La lucha contra la corrupción camina erráticamente en el Ecuador. No ha descubierto aun con claridad a sus enemigos. Varios activistas de estas movilizaciones han visualizado que sus enemigos son los políticos, a quienes han hecho portadores de todas las formas de corrupción, especialmente, de aquella que sería hacer política. Y, sin más, ubican a la política y a los partidos en el blanco de sus ataques. Su consigna es que los partidos no son aliados potenciales sino enemigos actuales.

La crisis de los partidos políticos es inobjetable e inocultable. Sin embargo, los partidos no son asimilables con la corrupción. Son estructuras débiles de una democracia reciente, que no ha logrado conformar a su sistema político. Son reflejos de una sociedad desgajada que tampoco ha logrado estructurar a su representación política. La práctica que más afecta es el clientelismo.<sup>11</sup>

**CUADRO N° 8**

DEMOCRACIA Y RÉGIMEN: AGENDAS CIUDADANAS

Problema prioritario y abordaje en campaña electoral, por país y región

PAIS	MUESTRA	PROBLEMA DE SU INTERÉS QUE NO FUE TRATADO EN CAMPAÑA Y SI ESE PROBLEMA ERA EL QUE TENÍA COMO PRIORITARIO							
		DESOCCUPACIÓN / DESEMPLEO	BAJOS SALARIOS		CORRUPCIÓN		POBREZA / DESIGUALDAD		
	Total Muestra válida	No tratado	Era su problema prioritario	No tratado	Era su problema prioritario	No tratado	Era su problema prioritario		
Ecuador	1200 929	12,3	32,5	14,6	43,4	15,6	26,2	10,9	42,6

PREGUNTA p4st: ¿De la lista de problemas que le voy a mostrar, ¿cuál considera usted que es el problema más importante en el país?

PREGUNTA p27u: ¿Cuál es el tema que a usted le interesa y que los candidatos en la última elección no se atrevieron a abordar?

Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004

**CUADRO N° 9**

DEMOCRACIA Y RÉGIMEN: AGENDAS CIUDADANAS

Problema prioritario y abordaje en campaña electoral, por país y región

PAIS	MUESTRA	PROBLEMA DE SU INTERÉS QUE NO FUE TRATADO EN CAMPAÑA Y SI ESE PROBLEMA ERA EL QUE TENÍA COMO PRIORITARIO							
		PROBLEMAS DE EDUCACIÓN	DELINCUENCIA / SEGURIDAD PÚBLICA	INESTABILIDAD EN EL EMPLEO		OTROS			
	Total Muestra válida	No tratado	Era su problema prioritario	No tratado	Era su problema prioritario	No tratado	Otros		
Ecuador	1200 929	4,5	4,8	5,8	14,8	7,3	5,9	22,2	6,9

PREGUNTA p4st: De la lista de problemas que le voy a mostrar, ¿cuál considera usted que es el problema más importante en el país?

PREGUNTA p27u: ¿Cuál es el tema que a usted le interesa y que los candidatos en la última elección no se atrevieron a abordar?

Procesamiento de pregunta p27u de la Sección Propietaria del PNUD y de la pregunta p4st de Latinobarómetro 2002

Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004

**CUADRO N° 10**  
CONOCIMIENTO DE CASOS DE CLIENTELISMO

País	MUESTRA			¿CONOCE ALGÚN CASO DE PERSONAS QUE HAYAN RECIBIDO PRIVILEGIOS POR SER SIMPATIZANTE DE UN PARTIDO DE GOBIERNO?					
	Total	Muestra válida	% No respuesta	NO CONOCE			SÍ CONOCE		
Ecuador				Total	No conozco ningún caso	No conozco ningún caso pero me han contado de algunos	Total	Sí conozco un caso	Sí conozco más de un caso
		1201	1170	2,6	75,6	64,5	11	24,4	11,1

PREGUNTA p7u: ¿Conoce usted personalmente un caso en que una persona haya recibido privilegios por ser simpatizante del partido de gobierno?

Procesamiento de pregunta p7u de la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002

Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004

La corrupción debilita a la democracia. En situaciones de extrema presión sobre los recursos por parte de intereses particulares se generaliza la ingobernabilidad. En el siguiente acápite se presenta los resultados de investigaciones sobre prácticas fiscales tendientes hacia la corrupción, escenario en el que se ejecuta privilegiadamente la competencia desleal por recursos. La inestabilidad institucional del Ecuador es una prueba. También, con la distracción de fondos por la corrupción, se incrementan los costos de la gestión pública, se reduce la calidad de las inversiones y se perjudica a los pobres, quienes no pueden acceder a los servicios públicos.

En el Ecuador, las cuatro últimas décadas del siglo pasado se definen por una incierta conformación del mundo público, la que está contextualizada por la debilidad del mercado y el tipo de actores sociales que produjo. En la actualidad se asiste a una reestructuración del mundo público, entre otros factores, por cambio de la posición relativa del Estado. No es claro el destino de esta recomposición. Los actores sociales y los actores políticos, “acostumbrados” a mirarse en el Estado, se repletan de incertidumbre, lo que se refleja en las prácticas institucionales.

La pérdida de la capacidad de regulación e integración de las instituciones ecuatorianas puede comprenderse como descomposición

de la política, la autoridad y el gobierno, que se expresan a través de liderazgos con actitudes a-institucionales. La corrupción surge como práctica que facilita a los más aventajados, dominar los mercados; a los más débiles, sobrevivir en los segmentos del mercado que les son asignados; y, a los que manejan resortes de poder, orientar a las decisiones hacia su ventaja.

En el Ecuador, la corrupción fue co-constitutiva de la democracia en la medida en que ésta heredó los aparatos políticos e institucionales del viejo régimen y no los reformó. En algunas situaciones, la corrupción ha constituido o consolidado grupos sociales a partir de la exacción del Estado. En general, estas formas permanecieron en la invisibilidad o fueron rápidamente olvidadas por la memoria colectiva, hasta la crisis que la visibilizó.

En las últimas décadas, la corrupción también estuvo asociada con el rápido crecimiento económico, que cambió abruptamente los sistemas de valores sin la construcción de códigos éticos de reemplazo. Se puede afirmar, que en el Ecuador no se conoce cuanto aumentaron los niveles “admitidos” de corrupción. Sin embargo, sí se puede sostener que se incrementó la denuncia y la visibilidad social del fenómeno. Antes, la corrupción era permitida como una forma necesaria para “mejorar” el acceso de la población a los mercados. Se la aceptaba como parte del crecimiento económico. Ahora, la crisis parece permitir a la ciudadanía que vuelva su mirada sobre la normatividad y la eficiencia en la utilización de los recursos.

### CUADRO N° 11

#### INDICADORES DE PERCEPCIONES SOBRE CORRUPCIÓN, 2002

País	TRANSPARENCIA INTERNACIONAL		FORO ECONÓMICO MUNDIAL	
	1999-2001	2002	2001	2002
Ecuador	2,3	2,2	3,91	3,67

NOTA: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. Ambas organizaciones construyen su índice entrevistando a paneles de expertos que cada una de ellas selecciona. Obviamente, el resultado no tiene significación estadística numéricamente. Los datos de Transparencia Internacional consisten en una escala de 11 puntos, con números más altos indicando menos corrupción. La escala del Foro Económico Mundial es de 7 puntos, con números más altos indicando menor corrupción. Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004

## **Prácticas fiscales tendientes a la corrupción**

Como refuerzo empírico al análisis de la corrupción incorporamos conclusiones que provienen de otros estudios<sup>12</sup> (acerca de prácticas presupuestarias corrientes en el Ecuador.<sup>13</sup> A continuación las resumimos.

La actual definición de la descentralización es general y abstracta. Existe confusión entre transferencias por circunscripción territorial y subsidios. Es imprecisa la relación entre propiedad y tipos de ingresos por nivel de gobierno, en correspondencia con las funciones. No existen normas en torno a propiedad y responsabilidad de la infraestructura y clarificación de los tributos según su carácter nacional, provincial, cantonal o parroquial. Lo anterior redundaría en la falta de acuerdos sobre el alcance de la propiedad de los recursos, la naturaleza de los ingresos y la significación de los tributos de las unidades subnacionales, especialmente, nación, país y cantón.

Un segmento de transferencias económicas tiene parámetros definidos mientras otro es enteramente discrecional. Esto impide lograr mínimos de equidad en las transferencias e ingresos predecibles para los organismos. El Presupuesto no tiene la fuerza de una Ley, lo que impide determinar el porcentaje de las transferencias que correspondan a un paquete uniforme y mínimo de transferencias para el siguiente ejercicio presupuestario. Obviamente, esto permitiría ejecutarlas.

Existe extrema confusión presupuestaria, por lo que no es posible transparentar las transferencias presupuestarias y lograr una periodicidad respetada en la entrega. A ello se suma la discrecionalidad política en el manejo del Presupuesto. Para evitarla es preciso hacer una “limpieza” presupuestaria de transferencias ocultas, transferencias discrecionales y transferencias legislativas de preasignación de ingresos, y lograr un aumento correlativo del ritmo de entrega de las transferencias a las unidades subnacionales.

También se han detectado múltiples e incoherentes vías de transferencia presupuestaria. Para superarlas es preciso implantar un Sistema de Compensación de Disparidades territoriales y sociales, que supone una reforma jurídica a la Ley del 15%, a la Ley de Descentralización y al Presupuesto. También la integración de los Fondos Espe-

ciales y proyectos con financiamiento externo en un solo Fondo de Compensación por disparidades territoriales y sociales, complementario a las transferencias acordadas con las unidades subnacionales, e integrado al Programa de Transferencias. Deberá operar convergentemente con el subsidio a la pobreza, cooperando incluso con su mejor focalización a través de las municipalidades, parroquias y circunscripciones territoriales.

El mayor problema presupuestario, que facilita el incremento de la corrupción, es el clientelismo en la entrega de transferencias. La acción de corrección más radical debe consistir en la “despartidización” en la entrega de transferencias y en el desarrollo jurídico de la Constitución, la adopción de decisiones políticas y el rediseño del sistema. La acción más importante debe ser la automatización de las transferencias acordadas.

Existen casos de redistribución positiva de recursos hacia el agro en algunas unidades subnacionales. El reconocimiento a estas situaciones de redistribución positiva debe contener una forma jurídica, dentro de los límites constitucionales. También puede incentivarse a través de transferencias, discriminadas por el grado de ruralidad de las unidades subnacionales, impulsando la redistribución hacia la población asentada en las áreas rurales.

Los aportes de la población en trabajo, dinero y especies no son visibles para los Presupuestos. Es preciso superar esta “invisibilidad fiscal” incluyendo en las cuentas de los niveles de gobierno, el aporte de la participación de la población y reconocerlo como aporte fiscal en el nivel correspondiente. Existen sistemas de seguimiento de la participación en varias Municipalidades. Sin embargo, se debe generar normas comunes para la contabilidad de todas las unidades subnacionales, en las que se contemplen las mediciones correspondientes.

Uno de los problemas principales es que las empresas asentadas en áreas rurales en general no contribuyen en los cantones, de cuyos recursos se benefician, especialmente, a través de las obras de infraestructura. Los Gobiernos Provinciales son los responsables del desarrollo rural. Por ello, es preciso apoyar a su especialización, como soportes de la creación de infraestructura productiva y lograr una contribución de los beneficiarios a través de reformas a incluirse en la Ley Or-

gánica del Régimen Seccional Autónomo. Estas deben incluir a la creación de impuestos provinciales a las actividades económicas asentadas en el agro y contribución al desarrollo de infraestructura, con exclusión de la producción y propiedad campesinas. Estos tributos podrán deducirse, en un porcentaje, de los pagados por esas unidades económicas en la unidad subnacional en que se encuentran asentadas.

Las transferencias presupuestarias no incentivan a ningún tipo de desarrollo específico. En respuesta debe incentivarse el desarrollo institucional, especialmente en gerencia local. También se debe relacionar las transferencias presupuestarias con los incentivos al incremento de la capacidad tributaria y gerencial de las unidades subnacionales.

Por ahora, la mancomunidad de organismos seccionales es sólo una declaración. No se ha sistematizado a las experiencias de mancomunidad, lo que puede operar efectivamente a través de reformas a la Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo que contemplen estímulos fiscales a la mancomunidad.

Existe un excesivo endeudamiento externo e interno de ciertas Municipalidades. En respuesta se debe convertir a las transferencias en un mecanismo de saneamiento financiero y establecer límites y condiciones para el endeudamiento subnacional. Se debe determinar el estado real de endeudamiento de las unidades subnacionales, especialmente las Municipalidades, condicionando las transferencias al cumplimiento de sus obligaciones. A su vez, depurar la deuda interna del gobierno central a las Municipalidades buscando mecanismos de compensación.

Los decisores son inconscientes acerca del aporte de las unidades subnacionales al producto nacional y local, lo que se superará solamente con la creación de un Sistema de Cuentas Territoriales y las decisiones administrativas correspondientes. Para ello se debe asociar a las transferencias con el aporte de cada unidad subnacional al producto y, en general, a las cuentas nacionales.

Se desconoce el impacto del gasto público en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Para superarlo es preciso crear un Sistema de Control Social de la Gestión Pública, en especial de medición de la eficiencia del gasto, a través de una Ley de Participación Social espe-

cífica, que permita evaluar la calidad del gasto en todos los niveles nacional y subnacionales.

El Presupuesto es extremadamente complejo y confuso. Por ello, se debe simplificarlo y transparentarlo, dándole una referencia territorial más clara. Se debe hacerlo, sustentado en renovados consensos políticos y sociales. Debe proponerse nuevos alcances a la Ley de Presupuesto en sus definiciones, funciones de los decisores y de territorialización de asignaciones.

La legislación sobre contratación pública y contraloría es arcaica y precisa modernizar las normas de contratación pública y dictar normas de contraloría financiera, administrativa y de calidad del gasto. Existe una opinión pública favorable en torno a la lucha contra la corrupción, que podría sustenta a la modificación de la Ley de Contratación Pública, para flexibilizar las capacidades de contratación ordenada de las unidades subnacionales y endurecer los controles internos y externos.

Las transferencias presupuestarias se ejecutan sin responsabilidades, con métodos inadecuados, poca claridad en la base de cálculo y referencia incompleta a los niveles de gobierno. Es preciso racionalizar y dotar de eficiencia al sistema de transferencias presupuestarias. El entendimiento generalizado de las burocracias en todos los niveles de gobierno es que las transferencias presupuestarias son un “derecho adquirido”. Además de buscar una nueva cultura tributaria es preciso ampliar la legislación sobre transferencias a organismos subnacionales, de acuerdo a los consensos que se logren.

## Notas

- 1 Ver al respecto Guerrero, Fernando y Pablo Ospina, “El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos”, CLACSO-ASDI, Buenos Aires, 2004, Barrera, Augusto, “Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los 90”, USAL, CLACSO, CIUDAD, Abya-Yala, Quito, 2001, Ramón, Galo: “El regreso de los runas”, Comunidec, Quito, 1995, León Trujillo, Jorge, “De campesinos a ciudadanos diferentes. El levantamiento indígena”, Quito, CEDIME, 1994, Almeida, José, et al, “Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas”, CEDIME, Abya-Yala, Quito, 1993.

- 2 El último intento por sostener la posición tradicional de las Fuerzas Armadas ecuatorianas fue la elaboración de un Libro blanco sobre la seguridad, que dejó claro una mayor preocupación de la sociedad sobre el tema y una mayor impermeabilidad de las Fuerzas Armadas para recibir esos insumos más allá de la formalidad.
- 3 Derrocamiento del Presidente Mahuad.
- 4 Partido político formado por militares y policías en servicio pasivo y empresarios emergentes, generalmente ligados a actividades informales, de las ciudades intermedias.
- 5 Ver al respecto la columna observaciones de la Matriz 1.
- 6 Solamente se puede expresar las percepciones y consecuencias en la escena política pues no existen indicadores sólidos que permitan comparar a los distintos regímenes.
- 7 No es este el lugar para abordar una discusión amplia acerca de temas y factores instrumentales o sustantivos que causan la corrupción.
- 8 Últimamente, sin embargo, han aparecido casos ligados al ejercicio arbitrario de la autonomía, en base a la cual se hacen gastos discrecionales en sueldos de las autoridades municipales.
- 9 Sería importante correlacionar esta serie con la distribución territorial de los diversos tipos de actos de violencia en Ecuador.
- 10 En los estudios Auditoría de la democracia Bolivia y Ecuador (Seligson, 2002 y Seligson, 2003) se compara a los dos países con los niveles más altos de intolerancia de la región. Del análisis de los contextos políticos y otras cifras de los dos países, se puede colegir que la intolerancia en Bolivia refiere a los diferentes grupos sociales, en tanto que en Ecuador a las elites.
- 11 Ver al respecto: Menéndez-Carrión, Amparo, "La Conquista del Voto: de Velasco a Roldós", Quito, FLACSO-CEN, 1986, Burgwald, Gerrit, "Struggle of the Poor: Neighborhood Organization and Clientelist Practice in a Quito Squatter Settlement", CEDLA, Amsterdam, 1996 y De la Torre, Carlos, "Un solo toque, populismo y cultura política en el Ecuador", CAAP, Quito, 1996.
- 12 DyA, 2000 y CORDES, 2000.
- 13 Estos estudios fueron un apoyo al Diagnóstico de la descentralización en el Ecuador (Rojas Fernando, Banco Mundial, 2000), que aun se encuentra inédito y cuyo resumen formó parte del Informe Nacional a cargo de Luis Verdesoto (2000).

## **SÉPTIMA PARTE**

### **CONCLUSIONES GENERALES y COMPARATIVAS SOBRE GOBERNABILIDAD**



## INDICADORES COMPARATIVOS SOBRE GOVERNABILIDAD

A continuación se presentan algunos indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial,<sup>1</sup> los que permiten una ubicación internacional del caso ecuatoriano.<sup>2</sup>

Respecto de América Latina, con la salvedad del indicador “Calidad regulatoria”, los indicadores de todos los países andinos se ubican por debajo de la media regional. Son especialmente llamativas las distancias de Colombia en “Voz y responsabilidad” –inferior a la mitad de la media– y en “Estabilidad política –inferior a la décima parte de la media–; en “Calidad regulatoria” y “Control de la corrupción”, Venezuela y Ecuador, oscilan alrededor de la vigésima parte de la región; mientras que en “Observación de la ley”, Venezuela ocupa el último lugar de América Andina ascendiendo a una cuarta parte de la media regional.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que los Andes del Norte, incluyendo solamente en este caso al Ecuador, viven una situación de crisis más acusada definida por ocupar los inferiores rangos de los indicadores. Incluso podría diferenciarse en que Colombia tiene los rasgos de una crisis más focalizadamente política, definida en el plano de la estabilidad, derechos y responsabilidad, en tanto Venezuela y Ecuador presentan una crisis más estatal e institucional, relacionada al ejercicio de políticas públicas y de vigencia de la norma.

**CUADRO N° 12**  
INDICADORES DE GOBERNABILIDAD

Indicador de gobernabilidad	GESTION 2002					Promedio Categoría de Ingreso Porcentaje	Promedio Regional Porcentaje
	Venezuela	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia		
Expresión y responsabilidad	50.0	30.8	47.5	57.6	38.9	43.1	61.2
Inestabilidad Política	17.3	4.9	24.3	25.4	36.8	41.2	51.2
Efectividad del Gobierno	10.3	45.4	13.4	38.7	34.5	41.5	53.3
Carga Reguladora	34.5	53.1	30.4	62.9	50.5	40.5	58.4
Imperio de la Ley	13.4	26.8	33.0	40.7	32.5	40.0	53.2
Peculado (Control de la corrupción)	18.6	38.7	14.4	51.5	25.3	39.9	54.9

Elaboración: Autor

Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002.

Sin embargo, conviene guardar la precaución que dentro de los indicadores existe una mayor disposición a valorar políticas de liberalización, en que los países de los Andes Centrales han guardado mayor estabilidad y consecuencia, la misma que también está presente en Colombia.

Siguiendo la línea del análisis de los indicadores con menor rango, puede extenderse hacia los países del mundo con un promedio de ingresos similares (“medio bajo”). En todos los indicadores, América Latina está entre el 10% y el 18% por sobre este grupo de países. ¿En qué rubros algunos países andinos se ubican por sobre la media de los países de ingresos similares? Primero, es preciso señalar que ningún país andino se ubica por sobre la media en el caso de estabilidad política. Perú es el país de mejor rendimiento en los indicadores de Calidad regulatoria, Imperio de la Ley y Control de la corrupción; en tanto que en el área andina, los indicadores de “Voz y responsabilidad” presentan mejor rendimiento en los casos de Perú, Colombia y Ecuador; y, de “Calidad regulatoria” en Perú, Colombia y Bolivia. Colombia presenta un porcentaje superior a la media de esos países en “Efectividad del gobierno”.

**CUADRO N° 13**  
 ECUADOR: INDICADOR EXPRESIÓN Y RESPONSABILIDAD  
 1996-2002

Año	Ecuador
2002	47.5
2000	46.1
1998	58.6
1996	55.5

Elaboración: Autor

Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002.

Uno de los países más estables en las evidencias reunidas por este indicador en esos años fue Ecuador. Las variaciones de sus porcentajes no son mayores al 10% entre sus más bajas y más altas. Cabe destacar, por un lado, el peso que tiene en el indicador el re-encauzamiento de los procedimientos constitucionales, luego de las evidentes quiebras institucionales.

**CUADRO N° 14**  
 ECUADOR: INDICADOR ESTABILIDAD POLÍTICA  
 1996-2002

Año	Ecuador
2002	24.3
2000	15.2
1998	23.6
1996	20.7

Elaboración: Autor

Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002.

En el caso ecuatoriano, como se puede observar en las cifras, la oscilación del indicador no es mayor en un ambiente general de inestabilidad, que fluctúa alrededor del 20%. Dentro de este pequeño margen de fluctuación tuvieron lugar dos cambios de gobierno, que no fueron golpes militares, sino movilizaciones civiles respaldadas en sus resultados por las Fuerzas Armadas, que “permitieron” la reinstitucio-

nalización. La rapidez de los cambios gubernamentales y su significación como actos “representativos” de amplias movilizaciones<sup>3</sup> no generaron inestabilidades perdurables. Sin embargo, en los años posteriores el Ecuador muestra seguir inmerso en la inestabilidad política de la región sin una recuperación sustantiva. La inestabilidad tiene una forma episódica.

**CUADRO N° 15**  
ECUADOR: CARGA REGULADORA  
1996-2002

Año	Ecuador
2002	30.4
2000	36.2
1998	51.1
1996	48.6

Elaboración: Autor

Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002.

El indicador muestra que el Ecuador tiende a imponer una mayor “carga reguladora” a sus mercados en respuesta a las diferentes situaciones de crisis. La diferencia es el grado en que acude a los mecanismos de regulación.

**CUADRO N° 16**  
ECUADOR: EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO  
1996-2002

Año	Ecuador
2002	13.4
2000	12.5
1998	21.9
1996	25.1

Elaboración: Autor

Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002.

El aporte del indicador es mostrar extremos en la calidad del gobierno. El Ecuador es uno de ellos en el área andina, que partiendo de porcentajes de alrededor al 25% termina el período en torno al 10%, rango comparable a la menor efectividad gubernamental en el mundo. Esta ubicación está estrechamente correlacionada con la calidad burocrática que exhibe el país, que no se ha sometido a reformas serias del sector público orientadas hacia la eficiencia.

Este es probablemente el indicador más importante para efectos de la detección de problemas de gobernabilidad.

Comparativamente, en general, puede afirmarse que este es un plano de primera importancia para “medir” a la crisis andina, pues el deterioro del indicador muestra los niveles más bajos de la región y mundialmente comparables, y se erige como un obstáculo de primera importancia en su inserción internacional. La crisis del Estado andino, vista desde la dificultad de articular políticas públicas, muestra un vacío institucional y una incapacidad operativa. Esta información proporciona indicaciones importantes acerca de la prelación que tiene la crisis estatal en la crisis general de América Andina.

### **Legitimidad de la democracia<sup>4</sup>**

La evaluación del desempeño de la democracia entraña una enorme complejidad. La más importante es el grado en que la ciudadanía asume al régimen democrático como una combinación de valores, procedimientos y producción de satisfactores. La prelación con que se combinan estos elementos muestra un tipo de desarrollo político. Si la prelación va por el lado de los valores, se subordinarían los factores sensibles del bienestar. A la inversa, si la prelación va por la producción de bienestar a través de satisfactores de las necesidades básicas, los valores se subordinarían. También podría ocurrir que la prelación esté relacionada con una lectura mediada por los procedimientos y los derechos civiles.

Estas combinaciones están asentadas en tipos de cultura política. Bajo este supuesto desechamos la visión de una escala en que, por un lado, estarían los países con excesivas necesidades y pocos valores democráticos; y, por otro lado, estarían los países que han construido

valores que se sobreponen a las necesidades materiales, como expresión de una tendencia más alta de desarrollo político.

La cultura política de los actores inscribe a los elementos en análisis y les confiere una ponderación. Esta ponderación está relacionada con una agenda política en resolución y con históricas modalidades de conformación de la política. Por ejemplo, la irresolución de la cuestión nacional en los Andes pesa extraordinariamente en la relegación de la construcción institucional. Las instituciones no están ausentes en la visión del público, pero son asumidas desde las cuestiones de la agenda que se resuelve en su mundo político. Las instituciones de referencia son aquellas presentes en su mundo ideológico y práctico.

Las cifras que presentamos a continuación se deben leer desde las construcciones ideológicas andinas y fuera de una “escala” uniforme.<sup>5</sup> La evaluación del desempeño del régimen desde la agenda institucional muestra múltiples contenidos.

### CUADRO N° 17

LA SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA EN 1996-2001  
(La población bastante y muy satisfecha)

País	Promedio 1996-2001 (muy y bastante satisfechos)
Venezuela	39
Colombia	22
Ecuador	27
Perú	21
Bolivia	27
Promedio 18 países	32
Más alto (Uruguay)	62
Más bajo (Paraguay)	17

Elaboración: La política importa  
Fuente: Autor y Latinobarómetro

El cuadro recoge solamente a las expresiones de algún grado de satisfacción con la democracia, mientras que las expresiones de insatisfacción en algún grado se pueden colegir por la diferencia. El promedio latinoamericano es que para aproximadamente un tercio de la po-

blación la democracia ha tenido un desempeño satisfactorio mientras que para los dos tercios restantes es insatisfactoria en alguna medida.

Los países andinos, salvo Venezuela (39%), se encuentran por debajo de ese promedio. Venezuela parece regirse por la situación precrítica en términos de su desarrollo<sup>6</sup> y por el manejo de su crisis política en el marco democrático. En este sentido, en esta variable, escapa de una valoración comparativa entre andinos.

De los cuatro países restantes, Colombia y Perú, los países de mayor desarrollo relativo de la región y cada cual con agendas de procesamiento de una violenta conflictividad, presentan apenas a una quinta parte del público satisfecho con la democracia. Mientras tanto Ecuador y Bolivia, los países andinos de menor desarrollo relativo presentan un grado superior de satisfacción con la democracia, probablemente asociada a la presencia política de la cuestión étnica.

La propuesta general que hacemos es que en América Andina las crisis (más que las “urgencias” del desarrollo) prevalecen en la lectura del desempeño democrático, por la incapacidad de generar “órdenes satisfactorios”, uno de los cuales es la satisfacción de necesidades materiales. La definición de la (in)satisfacción democrática por las ausencias de los órdenes requeridos plantea el problema del límite, o más exactamente, las situaciones que producen alteraciones en la evaluación del desempeño institucional. Dicho de otro modo, varían las ponderaciones de la evaluación entre factores tales como los valores, los procedimientos y la producción de satisfactores.

La porción de la (re)democratización andina recogida por la información presentada en el siguiente cuadro muestra una curva en la que, por un lado, los Andes del Norte viven hondas más largas de funcionamiento democrático ininterrumpido; mientras que, por otro lado, los Andes Centrales superan las dos décadas de “retorno” a la democracia y es posible presumir que se habrán asentado las percepciones.

El cuadro refiere al apoyo a la democracia, entendido como los valores que la estructuran, en especial a las libertades.<sup>7</sup> La democracia genera pocas apatías. Las cifras agrupadas como “no sabe” y “no responde” no alcanzan a volúmenes significativos del electorado. Las restantes categorías que agrupan a la mayoría de los consultados, también muestran una actitud estable del público hacia la democracia. Al-

**CUADRO N° 18**  
**APOYO A LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES ANDINOS**  
 1996-2000, 2001 Y 2002

País	Prefiere la democracia		Prefiere el autoritarismo en ciertas circunstancias		Indiferente entre gobierno autoritario y democrático		No sabe		No responde	
	Prom. 1996-2000	2001	Prom. 1996-2000	2001	Prom. 1996-2000	2001	Prom. 1996-2000	2001	Prom. 1996-2000	2001
Venezuela	62	58,1	21,3	20,3	12,9	17,1	2,5	3,6	1,4	1
Colombia	58,4	36,3	18,8	16,4	17,9	21,8	4	23,6	0,9	1,9
Ecuador	51	40,5	17,9	2,8	24,4	25,8	4,8	7,3	2	2,6
Perú	62,4	62,1	13,6	11,6	14,3	13,2	7,3	9,7	2,4	3,4
Bolivia	62,4	54,6	17,4	17,1	14,7	17,2	4,2	8,4	1,3	2,7
Total 18 países	60,9	47,9	17,8	19,5	16,1	21	3,7	8,9	1,5	2,8
Más alto 1996-2000	(Uruguay) 83,1		(Paraguay) 34,9		(Brasil) 24,8		(Perú) 7,3		(Guatemala) 3,5	
Más bajo 1996-2000	(Brasil) 46,5		(Uruguay) 8,6		(Uruguay) 5,9		(Paraguay) 1,6		(Uruguay) 0,4	

Fuente: La política importa  
 Elaboración: Autor y Latinobarómetro

rededor del 60% de los consultados prefiere a la democracia y sobre el 30% se agrupa –en proporciones similares– entre quienes prefieren el autoritarismo o esgrimen como criterio a la indiferencia. Esta es distinta de la apatía.

El crecimiento apenas ligero de la indiferencia en relación con un gobierno autoritario o uno democrático denotaría la “relativa” estabilidad del apoyo a la democracia, mientras que una diferencia más acentuada mostraría una situación de transición en las preferencias. La transición operarían entre el nivel de solidez de la legitimidad alcanzado por la democracia y la legitimación creciente del autoritarismo a través de la ampliación de la indiferencia entre esas dos formas de gobierno. La aceptación del autoritarismo puede tener un universo múltiple de acepciones, que se mueven en un rango que va desde el autoritarismo como expectativa de orden –vivido o imaginado– hasta una valoración aceptada del ejercicio despótico de la autoridad.

En el tema en análisis, el Ecuador es un caso de cambio de funcionalidades en la comunicación de tendencias entre los Andes del Norte y los Andes Centrales. Como hemos sostenido antes, el Ecuador jugó el rol histórico de “Estado tapón” de las tendencias que se operaban en esos grupos de países. En este tema y como producto de la descomposición asociada a la crisis, deja su rol de bloqueo de las tendencias y, al contrario, se transforma en el espacio nacional en que se asimilan las tendencias “negativas” emergentes en los otros bloques de países andinos y las comunica. En el Ecuador, al igual que Colombia, la afirmación autoritaria se extrae del campo de las preferencias por la democracia.

Como se dijo, el Ecuador asume básicamente de Colombia la disminución de las preferencias por la democracia, que podría llevar a afirmar un debilitamiento sustantivo, que divide a ese país en una mitad del público en apoyo y una mitad que se distribuye en otras tendencias, siendo una cuarta parte del público se expresa indiferente ante la forma gubernamental. Esta indiferencia es síntoma de una situación de transición, que en este caso tiende a fortalecer, en el futuro, a la forma gubernamental autoritaria.

La referida ambigüedad del público ecuatoriano puede deberse a que carece de referencias autoritarias en su historia reciente, siendo

que las “dictaduras” de los años setenta estuvieron matizadas por la experiencia de mayor acumulación económica de su historia con el inicio de la exportación petrolera y con un intento de reforma nacionalista como proyecto de desarrollo. En este sentido parece incubarse una forma de legitimidad sin referencias. La tendencia opera sobre la crisis de mayor hondura de su historia republicana. Cabe señalar, sin embargo, que la transición aun no se ha operado, pues el apoyo abierto al autoritarismo no es superior a la media latinoamericana.

Como un criterio general puede decirse que la preferencia por la democracia en el refiere a una oposición al autoritarismo desde una perspectiva estatal comprendida como afirmación de garantías al mantenimiento o ejercicio de derechos –especialmente sociales– y a una capacidad estatal para generar bienestar, que incluye a la gestación desde políticas públicas de agrupamientos sociales. La democracia aceptada por el público, en general refiere a una forma de relación entre Estado y sociedad. Esto es, la democracia como una forma de vínculo no despótico entre el Estado y la sociedad en la que se garantice un espacio de reproducción social entendido como límites al mercado y su influencia en la reproducción económica y como espacios de reproducción cultural e identitaria en sus dimensiones clasista y étnica.

Esta definición del campo de apoyo a la democracia delimita, a su vez, un campo gris sin apoyo explícito o de ausencia/falta de referencia. Las referencias al régimen como forma institucionalizada de las decisiones son débiles e incluso, muchas veces se apela a la democracia, como garantía para los procedimientos institucionales característicos de la informalidad política. Ya en el campo de la abierta ilegitimidad, la forma de las instituciones políticas es abiertamente criticada.

En razón de lo anterior, puede extraerse dos órdenes de conclusiones sobre el contenido del apoyo a la democracia. Por un lado, que el apoyo valórico a la democracia se encuentra fuertemente sobredeterminado por las percepciones acerca del régimen, las capacidades estatales de responder a las garantías demandadas y por el logro de situaciones de desarrollo/bienestar. Por otro lado, la asunción de los valores democráticos es un proceso estratégico de formación que coyunturalmente se construye a través de una ubicación variable de las libertades en un universo de significaciones diversas acerca de la reproducción social.

**CUADRO N° 19**  
PORCENTAJE DE CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLITICOS

País	1996	1997	1998	1999/2000	2001	Media 1996-2001
Venezuela	11,33	20,83	15,41	23,25	29,60	20,08
Colombia	11,23	29,08	16,94	16,50	11,10	16,97
Ecuador	18,25	15,50	14,41	7,59	8,30	12,81
Perú	18,50	20,59	16,65	18,83	23,40	19,59
Bolivia	16,32	20,48	19,90	11,85	10,90	15,89
Mas alto promedio (Uruguay)	31,66	44,83	34,58	35,67	38,10	36,97
Mas bajo promedio (Ecuador)	18,25	15,50	14,41	7,59	8,30	12,81
Promedio	21,02	28,41	21,68	19,73	18,67	21,90

Fuente: La política importa

Elaboración: Autor y Latinobarómetro

La polarización ideológica acompaña a la intolerancia política en el Ecuador. Como se puede observar en el cuadro citado a continuación, el Ecuador es el país con mayor grado de polarización de América Latina. Se ha podido determinar que los problemas de polarización e intolerancia residen en las elites antes que en los ciudadanos.

**CUADRO N° 20**  
GRADO DE POLARIZACION DE LA CIUDADANIA SEGÚN SU PROPIA  
UBICACIÓN EN UNA ESCALA IDEOLOGICA (DESVIACION ESTANDAR  
PARA EL PERIODO 1996-1999

País	Amplitud del rango entre izquierda y derecha
Venezuela	3,01
Colombia	2,63
Ecuador	3,05
Perú	2,26
Bolivia	2,37
Mas alta (Ecuador)	3,01
Mas baja (Argentina)	2,18
Promedio	2,66

Fuente: La política importa

Elaboración: Autor y Latinobarómetro

El promedio de partidos que presenta el sistema ecuatoriano para toda la redemocratización es el más alto del área andina y uno de los más altos de América Latina. Sin embargo, cabe destacar, que pese a la polarización, de ese promedio, tres partidos son constantes hasta la actualidad: Izquierda Democrática (Social Democracia), Social Cristiano (Derecha), Roldosista (Populismo). Las tendencias Demócrata Cristiana e Izquierda “tradicional” tienen una aparición más episódica, amparada en circunstancias determinadas y, la izquierda, bajo distintas denominaciones y apelaciones, incluyendo a la étnica. De este modo, puede señalarse que el sistema de partidos ha sido relativamente estable hasta la última elección, en que surgieron nuevas agrupaciones que encabezaron los resultados, constituyéndose en síntomas de la crisis que se incubaba.

**CUADRO N° 21**  
**NUMERO EFECTIVO DE PARTIDOS SEGÚN LOS ESCAÑOS**  
**OBTENIDOS EN LA CAMARA BAJA**

País	78-79	80-81	82-83	84-85	86-87	88-89	90-91	92-93	94-95	96-97	98-99	00	Promedio para el periodo
Ecuador	3,94			6,15	7,56	4,17	6,55	6,61	5,44	5,11	(5,73)		5,70
Promedio 18 países para cuatro años		2,62	2,40	2,68	3,18	3,08	3,49	3,89	3,57	3,49	3,54	3,59	3,29

Fuente: La política importa

Elaboración: Autor y Latinobarómetro

Como se puede observar en el siguiente cuadro, la crisis de los partidos en el Ecuador hace especial referencia a su rol en el desarrollo. Las dos terceras partes de la opinión pública nacional los considera “no indispensables” para el desarrollo, siendo visible que las principales decisiones las adoptan otros “grupos de consistencia”. Desde otro ángulo, la lectura de la información muestra que los partidos son responsables –por omisión– de la implantación de un modelo de desarrollo que no goza de aceptación.

**CUADRO N° 22**  
**PORCENTAJE DE LA OPINION PUBLICA QUE CONSIDERA**  
**QUE LOS PARTIDOS POLITICOS SON INDISPENSABLES**  
**PARA EL PROGRESO DEL PAÍS**

<b>País</b>	<b>1997</b>
Venezuela	42,17
Colombia	39,08
Ecuador	27,33
Perú	29,98
Bolivia	30,40
Mas alto (México)	77,38
Mas bajo (Paraguay)	19,83
Promedio	41,09

Fuente: La política importa

Elaboración: Autor y Latinobarómetro

## Notas

- 1 Los indicadores surgen de la definición que utilizan sus autores. Comprenden a la gobernabilidad como el proceso (procedimiento) de selección de la autoridad, la capacidad gubernamental de ejecutar políticas públicas y el respeto de la ciudadanía y del gobierno a las instituciones.
  - El indicador “Expresión y responsabilidad” refiere a contextos políticos, especialmente, procesos, libertades civiles (información independiente) y derechos políticos (capacidad de elección).
  - El indicador “Inestabilidad política” refiere a cambios gubernamentales fuera de los procedimientos establecidos.
  - El indicador “Efectividad del gobierno” refiere a la calidad en la provisión de servicios públicos, que incluye a la calidad e independencia de la burocracia y de los servidores públicos, como factores para producir políticas públicas adecuadas.
  - El indicador “Carga reguladora” refiere a la implantación de políticas públicas opuestas a los mecanismos de mercado.
  - El indicador “Imperio de la ley” refiere al apego a las reglas de la sociedad, incluyendo a la efectividad y predictibilidad de la justicia.
  - El indicador “Peculado” refiere a varias formas de corrupción, en el sentido de ejercicio del poder público para la obtención de ganancias privadas.

Cabe puntualizar que no hemos desagregado a las variables a las que refiere cada indicador.

- 2 No realizamos una interpretación exhaustiva de los indicadores “Control de la corrupción” (Peculado) y “Observación de la Ley” por precaución general acerca de la capacidad explicativa que puedan tener en los casos de los países andinos. Sin embargo, los citamos para completar la comparación que se plantea.
- 3 Obviamente no se pueda calificar de mayorías cuando no hubieron elecciones que consagraran nuevas legitimidades.
- 4 Utilizamos como fuente al Latinobarómetro, encuesta regional, a partir de los cruces realizados por Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando; Allamand, Andrés, “La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”, BID-IDEA, Washington, 2003.
- 5 Cabe insistir en que la lectura en base a la escala crea dualidades, por las que en el extremo superior se encuentra la “conciencia democrática” formada por las sociedades en que los valores alcanzan su más alta ponderación y recubren la evaluación del régimen, que consiguientemente alcanza mayor eficiencia. Mientras tanto en el extremo inferior se encuentra la “barbarie democrática” en que el mundo de las necesidades impregna al régimen y disminuye el espacio de los valores.
- 6 Aunque ahora notablemente apoyada por los precios internacionales del petróleo, factor también presente como apoyo a la gobernabilidad en Ecuador.
- 7 En los temas de participación, tolerancia y concertación, valores con los que asocia a la democracia, la información recogida desde otras fuentes los muestra más débilmente ligados a la democracia.

## POSTSCRIPTUM

1. Cuando el texto de este libro había terminado su fase de “reposo”, volvieron a sucederse acontecimientos que, con cansina insistencia, devolvieron al país a una rutina de conflicto alrededor de las instituciones. El Parlamento, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional volvieron a ser sujetos de una correlación de fuerzas, que desnaturaliza su sentido. El país volvió a polarizarse en torno a las instituciones, su naturaleza y su funcionamiento.

La coyuntura presenta algunos rasgos de indefinición. Ratificamos lo dicho en el texto. Por un lado, no ha terminado de cerrarse el ciclo político bajo la conducción de la derecha ni se ha abierto aun, con claridad, el ciclo político del populismo. Esta superposición de ciclos políticos en el Ecuador también evidencia la falta de hegemonías sociales y políticas, más aun presentes en una fase de transición en el desarrollo y de (muchas) crisis irresuelta(s).

Bajo ese contexto, debimos cambiar los plazos de la publicación e indagar en la coyuntura de los dos últimos años a la luz de los acontecimientos. También nos planteamos escribir algunas notas que apunten hacia un objetivo “difícil”. El actual gobierno, que da muestras diarias de incoherencia, hace necesario encontrar, de modo muy preliminar en este texto, en esa incoherencia, un “modelo” de gestión po-

lítica. El modelo de gobernabilidad no surge ni es expresión del grado de coherencia que la voluntad político/partidaria/gubernamental que le imprima a la gestión. Lo que debe establecer un modelo es el tipo de relaciones, recurrencias, rupturas, pretensiones, metas, las que terminan en un resultado. Los factores que produjeron este resultado –más aun cuando se reproducen históricamente– pueden ser examinados modelísticamente.

Entonces, el objetivo inicial del texto –revisar claves de la gobernabilidad en el Ecuador a través de una evaluación de las instituciones formales de la democracia– precisó de lecturas que, desde otras perspectivas, nos apegasen a los acontecimientos. Por ello, bajo esta exigencia aplastante de la coyuntura (y de la política) así como de la misma editorial que, con sobrada razón insistía en la publicación pronta para evitar un texto meramente académico, decidí escribir el siguiente postcriptum. Este capítulo, que solamente examina algunas tendencias de una coyuntura abierta trata, sin embargo, de introducir la dimensión de la coexistencia entre las dimensiones formales e informales de la política ecuatoriana y su verificación en el conflicto en torno a las instituciones.

2. Nos encontramos trabajando en otros textos sobre la difícil conformación de lo público en América Andina y, en particular, en el Ecuador. El ritual de reconformar a lo público se ha vuelto en una necesidad de los sistemas políticos. El Ecuador y Bolivia, por ejemplo, han tenido 18 Constituyentes en su vida republicana, lo que nos muestra de modo impresionista, la inestabilidad de la esfera pública pero también la dificultad para lograr conformarla. Es evidente que “lo común” (el interés común) no puede variar con tanta facilidad en la agenda, lo que deja claro que la dificultad reside en la conformación misma de lo público.

Presentado anecdóticamente, en nuestros países y el Ecuador es un muy destacado ejemplo, se argumenta que “hecha la Ley, hecha la trampa”. Esto quiere decir, que la formalización de un procedimiento para tratar una relación social o económica, antes que permitir la apropiación por los usuarios de la nueva institución, genera en los usuarios la necesidad de crear un modo de informalización.<sup>1</sup> Esto es, un proce-

dimiento al margen de la institución inaugurada que, incluso, puede llegar a adquirir la modalidad de “institución informal” pero cuya funcionalidad es legitimar a la transgresión.<sup>2</sup>

De este modo, la apropiación de lo público no se generaliza entre los ecuatorianos. Sino, al contrario, se tornan mutuamente aceptables el procedimiento formal y el informal; la rutina surgida de la legalidad y la surgida de la ilegalidad. Del mismo modo en la escena pública, la opinión es conducida también a través de estas dos rutas paralelas. Los procedimientos paralelos pueden ser mutuamente aceptados, pues la instrumentalización en uno u otro sentido, puede ser realizada por el mismo actor, incluso sin mediación temporal.<sup>3</sup>

3. Iniciemos este postscriptum con el examen de varias relaciones.

### *3.1. Relaciones políticas*

En el lapso de los dos últimos años (2003 - 2004) han transcurrido, al menos, tres alianzas gubernamentales (con sectores de la izquierda, de la derecha y del populismo), y una sola relación fundante (con los Estados Unidos).

Inicialmente, de acuerdo con las fuerzas de sustento electoral –al menos con las visibles<sup>4</sup>– el gobierno se formó con el concurso del Partido Sociedad Patriótica, integrado por los militares en servicio pasivo que participaron en el golpe de Estado de enero de 2001 y sus allegados pueblerinos y de ciudades intermedias,<sup>5</sup> y el partido Pachakutik, conformado básicamente por clase media mestiza y que actuaba como expresión política del movimiento indígena. Allegado secundario de esta alianza fue, entre otros, el Movimiento Popular Democrático, frente público del maoísmo y expresión en la institucionalidad política del gremio de maestros estatales.

Esta alianza que trató de estructurar en sus inicios al gobierno, pretendió cierta racionalidad, en base a tres ejes (reactivación y productividad, anti-corrupción y pobreza, seguridad externa e interna). Pero pronto se vio sometida a determinaciones mayores. Luego de sus primeras acciones fue evidente que los roles asignados al país dentro del esquema de seguridad subregional de Estados Unidos y que contextualiza al Plan Colombia, daban sustento al régimen y un margen de

“laxitud” para sus alianzas internas. Dicho de otro modo, para el régimen la relación política internacional con Estados Unidos se volvió en un sustento cuya funcionalidad fue superior a la racionalidad, acierto u orientación de la política interna.<sup>6</sup> Es decir, la sociedad con Estados Unidos liberó al régimen de su mandato electoral.<sup>7</sup>

Al margen de cualquier maniqueísmo interpretativo, no es atribuible la ruptura de la alianza política con que se inició el régimen a la presión externa. La misma naturaleza de los aliados –sumada a su falta de manejo político de relaciones de coalición– le hizo perder a la alianza sus atributos positivos. El gobierno se había estructurado en torno a tres fracciones, un segmento más bien asentado en el aparato económico, ligado a las agencias multilaterales; otro dominado por el partido de gobierno, con pretensiones de expandir su influencia burocrática y la captura de prebendas; y, finalmente, el grupo de “mediadores políticos” de los indígenas, que pretendían influir en políticas ligadas a los intereses de sus bases sociales y sus proyecciones de modernización como aparato.<sup>8</sup> La cohabitación de fracciones se definió, en los primeros meses, entre la tensión y la torpeza propia de una falta de hábitos políticos de concertación y porque la división inicial de cuotas de poder era aparentemente satisfactoria.

En sus inicios, el régimen parecía haber encontrado el “mejor mundo político de los posibles”. A saber, haber incorporado dentro de la institucionalidad a las potencialidades disruptivas de los indígenas y, simultáneamente, por un lado, negociar con el Fondo Monetario Internacional una operación de ajuste paralela a la negociación sobre los roles nacionales en el esquema de seguridad norteamericano<sup>9</sup> y, por otro lado, controlar la mayor parte del aparato social para sus pretensiones partidarias. La situación políticamente “paradisíaca” consistía en lograr en el exterior el sustento que no podría conseguir establemente en el interior (los indios finalmente eran aliados incómodos) y lograr una permisividad (inobservancia internacional y especialmente norteamericana) para las políticas internas. Haber integrado a los indígenas como oposición pasiva e interna a sus políticas externas equivalía a un extensísimo campo de maniobra ante la opinión pública.

El tema fuerte de la responsabilidad política ante la sociedad no es que Pachakutik (y por su intermedio el movimiento indígena) hayan ingresado al espacio de la gestión pública, ni que se hayan consti-

tuido en masa de maniobra del régimen. Las responsabilidades que se pueden atribuir de la situación descrita se relacionan con el sustento electoral que el movimiento indígena y su brazo político prestaron a una candidatura de la conformación ideológica y social del Partido Sociedad Patriótica. La responsabilidad de las decisiones públicas no es casuística. La responsabilidad reside que en una situación de definición pública prevaleció en el aparato la necesidad de capturar fracciones de poder antes que de organizar responsablemente el poder que se contribuía a conformar. Ni en la vida personal ni en la vida política nadie se casa con quien no quiere aunque aparentemente esté forzado a hacerlo.<sup>10</sup>

Pachakutik pretendía, como resultado de su gestión gubernamental, entrar al escenario de la política. Y ser aceptado por sus actores en condición de par. En ese sentido, la pretensión consistía en la modernización de una izquierda, con antecedentes de severo anquilosamiento. La pretensión modernizadora, sin embargo, solamente alcanzaba a la representación política –el aparato partidario– pero no incluía un proyecto modernizador del actor social indígena. Esta fractura entre la modernización de la representación y la situación del actor social fue decisiva para que actuase, en lo posterior, el aparato clientelar del régimen. Y para el “desmoronamiento” del movimiento indígena.

Los resultados públicos que obtuvo el movimiento indígena fueron exiguos: un grado de exposición ante la comunidad internacional, que no necesariamente luego fue recuperado en sus dimensiones organizativas; una asociación entre la cuestión agraria –como conjunto de actores– y la cuestión indígena –como dimensión nacional–; y, un intento por constituir a los subalternos como actores nacionales de intercambio político a través del diálogo.

La fundamental consecuencia de la experiencia gubernamental de Pachakutik fue la inauguración de una fase recesiva del movimiento indígena de profundas dimensiones. Por un lado, la dimensión estratégica del movimiento indígena fue la combinación táctica entre la movilización (cuyo epígono fue el “levantamiento”) y la negociación (cuyo epígono fue la concertación constitucional). Esta combinación le permitió adquirir una dimensión nacional al sobreponer reivindicaciones culturales y clasistas, y colocarse en la cresta de la crisis nacional.<sup>11</sup>

Por otro lado, la inmersión de esta corriente social en el orden/caos gubernamental evidenció todas las vulnerabilidades del movimiento indígena, en especial, las escasas destrezas para el manejo político, las heterogeneidades territoriales y organizativas que condujeron a manipulaciones posteriores, el rechazo intuitivo a la conducción política y la emergencia de corrientes protectivas del movimiento social antes que de ofensiva política.

El balance político es que Pachakutik ha conseguido reservorios de influencia política en varias cuencas urbano-rurales de la sierra pero nunca conocerá institucionalmente si perdió una oportunidad o si nunca la tuvo. Es decir, la dimensión histórica que se le abrió al movimiento indígena ha quedado reducida a la entrada de su “brazo político” al escenario de coaliciones partidarias, quedando en cuestión el carácter del movimiento social indígena “más adelantado” de América Latina en las dimensiones institucionales.

Pero retomemos elementos del modelo que pudo configurar el régimen a partir de la participación indígena. El descubrimiento que sucede a la relación fundante con Estados Unidos es que el régimen podía desligarse, sin consecuencias, de su origen político, es decir, de su mandato. En suma, que podía proseguir la gestión política sin el espectro ideológico de la moralización, ni el sello social de los indígenas. Así reconoce también, en su esencia, a la informalidad política que le anima.<sup>12</sup> Y se dota de una “libertad” extrema para moverse sin escrúpulos por el escenario político.

Ya en la segunda coalición (esta vez parlamentaria) que experimenta el régimen, se mueve con evidencias empíricas, tácticas reducidas al corto plazo, y con instrumentos elementales de chantaje. Reconoce su “debilidad” y falta de instrumentos de control de la población asentada en la costa, en su doble dimensión: empresarios de Guayas y las ciudades intermedias costeñas, por un lado; y, por otro, una “mancha” popular que oscila entre diversas formas de manipulación.<sup>13</sup> En el un caso, reconoce que no puede gestionar la economía sin asumir la agenda y la presión de los empresarios costeños,<sup>14</sup> básicamente agrupados en torno al partido socialcristiano; mientras que en el otro caso, reconoce la emergencia de una masa popular bajo control populista que puede ser usada como asiento político pero también como fuente de presión al empresariado socialcristiano. De este modo se abre un es-

quema elemental de gobernabilidad que explicará las oscilaciones que comienza a vivir el país, pero fundamentalmente, el contenido de las políticas públicas y de control de la institucionalidad, especialmente, de la jurídica.

Si bien la invitación al partido socialcristiano a cohabitar le permitió al régimen evadir los temores de desestabilización (ya que las realidades fueron escasas) y “conjurar” al espectro izquierdista de su conciencia y apariencia,<sup>15</sup> los costos fueron muy altos. La disposición y la exitosa estrategia de “gobernar desde el Parlamento” del partido socialcristiano acababa con los objetos prebendales que pretendía el partido de gobierno. La cohabitación no pasó de una aventura intrascendente pero instaló, hacia delante en la escena pública, la cuestión de la estabilidad del régimen. No nos detenemos a examinar en este texto, en profundidad, la agenda del enfrentamiento entre el régimen y los socialcristianos que, sin duda, tiene raíces en los estímulos para salir de la crisis de esa fracción empresarial.

Agotada la alianza con un segmento de poder en la costa, el partido socialcristiano, y en respuesta a la atracción natural, el régimen giró hacia el segmento populista, asentado en dos partidos: el partido roldosista –con cuyo líder el Presidente Gutiérrez tuvo una cercana relación siendo su edecán presidencial– y el PRIAN –al que derrotó en segunda vuelta–.<sup>16</sup> La ingeniería que elaboró no revistió mayor complejidad aunque sí un extremo de audacia sumada a la consecuencia con la informalidad que anima al régimen. Este pudo dar rienda suelta a todas las formas de transgresión a los patrones políticos que habían organizado a la institucionalidad. La innovación consistía en que no se haría solo un ejercicio de la fuerza –una dictadura convencional–, ni solo un cuestionamiento de la institucionalidad –en base a demandas de masa–<sup>17</sup> sino que manejarían estas dos vertientes aupados en la mencionada “franquicia” internacional, que consistía en mantener las incondicionalidades demandadas por el esquema de seguridad vigente en la subregión.

La capacidad del populismo en el Ecuador es que ha trascendido a su origen en una región del país. El populismo siguió el rumbo de las migraciones inter-regionales, fundamentalmente sierra-costa. Subió en su capacidad de influencia electoral y en el poder local a través de aquellas zonas de las provincias serranas oferentes de

migrantes hacia la costa y a través de aquellas provincias serranas con pisos ecológicos en la costa. Ahora que la migración es básicamente intra-regional, sin embargo, los populistas se han apropiado de las rutas de influencia. De este modo, los resultados electorales muestran una tendencia a una mayor distribución nacional del populismo, medido desde la ubicación territorial de los electorados. El control de estas “rutas” y del electorado cautivo es parte del capital político que aportan los populistas.

En la actualidad,<sup>18</sup> el régimen ha hecho prevalecer una interpretación para tomar las directivas parlamentarias,<sup>19</sup> reorganizar a las Cortes y pretender una consulta popular, que aparente un mandato popular de reforma política. Detengámonos en el aparato judicial.

La capacidad que tiene el aparato judicial –especialmente en su nivel más alto la Corte Suprema de Justicia– para controlar resortes fundamentales de la acumulación es muy alta y en situaciones es decisiva.<sup>20</sup> Es una fuente de poder tanto para el ejercicio de decisiones que afecten a los negocios cuanto para el ejercicio de presiones sobre los negocios. La nueva coalición elaboró como meta el torno al control de todo el aparato jurídico del Estado, entendiéndose por ello, al aparato jurisdiccional, a la justicia constitucional y a la justicia electoral (comprendiéndose en ella a la misma posibilidad de organización electoral).

*El acuerdo político no trasciende a los intereses inmediatos de sus partes*

En el lado gubernamental, se trata solamente de lograr una garantía de estabilidad frente a la ola de cuestionamientos y demandas de renuncia del Presidente de la República. Obviamente, la estabilidad y fuerza presidencial garantizan las cuotas de gestión y prebendas públicas. El principal resorte de la decisión jurídico / política del país, el Tribunal Constitucional, está bajo su control.

En el lado de los aliados principales, la ingeniería reviste mayor complejidad. Por un lado, el PRIAN trata de sostener sus expectativas electorales para la siguiente contienda, para lo cual debe controlar al Tribunal Supremo Electoral<sup>21</sup> y estabilizar el régimen para llegar a ese evento en las mejores condiciones.<sup>22</sup> Para ello, no debe contar con contendientes en el campo del populismo y mejor si logra asir en un acuer-

do al Partido Roldosista.<sup>23</sup> Por otro lado, el Partido Roldosista, a su vez, tiene como principal meta el “retorno” del Abogado Abdalá Bucarám, ex Presidente de la República, exiliado en Panamá e internamente acusado de varios delitos, entre otros de peculado. El Ab. Bucaram ha logrado mantener el control del partido desde Panamá y constituir al retorno en el motivador ideológico central. Para lograr un retorno “seguro” este partido precisa controlar los aparatos judicial y policial, así como tener capacidad de manipulación de la oportunidad del retorno de su líder.<sup>24</sup> Es el socio más aventajado de la actual coalición, pues ha logrado la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y del Congreso Nacional.

Más allá de las denominaciones, el escenario político ecuatoriano está estructurado por dos bloques, cuya línea divisoria real, es la institucionalidad. La formalidad y la informalidad política se enfrentan en una coyuntura que no presenta componentes de desarrollo. Pero sí, claros correlatos sociales.

### *3.2. Relaciones sociales*

La sociedad ecuatoriana en los últimos cinco años ha atravesado por cambios de extraordinaria importancia. Examinemos aquellas tendencias que hacen a la variable que pretendemos explicar.

La dolarización cambió al Ecuador en muchos sentidos. La orientación de su inserción externa y de su producción sufrió drásticas reorientaciones. La tradicional articulación entre sus sectores interno y externo fue modificada por la agresiva internacionalización de precios de las principales variables económicas y de los productos y servicios. El cuadro tradicional de “ganadores” y “perdedores” se reordenó, en función de la articulación a los mercados interno y externo, a la producción y a los servicios.

Estos actores sociales que, como hemos mostrado al iniciar el libro, se vieron súbitamente sumidos en diversos niveles y formas de incertidumbre, reaccionaron políticamente de diferentes maneras.

Unos, del campo popular y del campo empresarial, se alinearon en la defensa de las dimensiones y funciones estatales como forma para mantener su futuro social (de clase y de identidad). A su vez, blo-

quearon cualquier identificación entre la dolarización y la modernización. Otros, de origen urbano y rural, se insertaron en las nuevas condiciones y generaron emprendimientos –con mayor o menor éxito– pero ligados a la nueva estructura de precios de bienes y servicios.<sup>25</sup> Adicionalmente, la economía dolarizada cambió la composición de los mercados laborales de las fronteras, lo que ha informalizado a amplios segmentos de trabajadores.<sup>26</sup> A su vez, el efecto no deseado de una economía con ese tipo de apertura es la presencia de actividades ilícitas, en especial, ligadas al sector financiero.<sup>27</sup>

Dentro de estas “consecuencias” de la dolarización en las relaciones sociales actúa la creciente informalización política del sistema. La informalización política se asienta en subsistemas de producción y consumo de legitimidad. La dolarizada economía ecuatoriana ha robustecido una tendencia a la “regionalización” y “localización” de subsistemas de producción y circulación, que actúan como soportes también de los subsistemas políticos.<sup>28</sup> De este modo, el escenario político se configura como la suma de regiones y localidades antes que en la producción nacional de política.<sup>29</sup> La idea de comunidad política se ha debilitado al extremo, siendo que la institucionalidad formal se convierte en obstáculo político.

La verificación en las políticas públicas de los intereses locales y regionales, sólo puede ocurrir bajo el control de los aparatos públicos. La deliberación incipiente en la política ha sido reemplazada por una incipiente violencia política.<sup>30</sup> La desestructuración de los mínimos de funcionamiento democrático (los que incluyen a los derechos civiles) es consonante con la desestructuración de las relaciones sociales, afectadas por el cambio en el desarrollo y de la institucionalidad de respaldo.<sup>31</sup>

El Ecuador se caracterizó por ser un país de referentes internacionales negativos. Esto es, la relación comercial internacional no tuvo correspondencia con imágenes nacionales extranjeras fuertes a las cuales aspirase la población. Más bien se acuñaron definiciones negativas en relación con sus vecinos. A su vez, si bien el Ecuador no recibió fuertes migraciones internacionales tampoco, hasta el último quinquenio, fue un expulsor significativo de población. Las cifras de migrantes internacionales ecuatorianos desde el año 1999,<sup>32</sup> de inicio de la dolarización y de agudización de la crisis, hacen del país un prototi-

po latinoamericano y especialmente andino, de una nueva forma de articulación externa. Son muchas las particularidades que tienen consecuencias políticas.

Por un lado, tal como ha ocurrido en otros casos de migraciones internacionales masivas, las nuevas condiciones de los países de acogida –generalmente con sistemas políticos más democráticos y garantías sociales más avanzadas– transforman a los ecuatorianos, clásicamente definidos como sujetos pasivos de las deficiencias ciudadanas, en sujetos activos del sistema de derechos y demandantes por su vigencia. Estos “sujetos transformados” influyen decididamente en sus familias residentes en el Ecuador a través de numerosos mecanismos, especialmente, a través de las remesas. Son los portadores de la legitimidad que otorga ser el principal proveedor de ingresos. Por otro lado, las familias de los migrantes alteran su inserción productiva y reproductiva, dado el excedente que reciben. Pero, fundamentalmente, la significación política nacional de las remesas es que su magnitud es igual al conjunto del gasto social del Estado ecuatoriano<sup>33</sup> y representan una significativa fracción de la fuerza laboral que deja de demandar al mercado de trabajo y a los servicios públicos.<sup>34</sup>

En ese sentido, la migración se ha convertido en el mejor “secreto” especulativo de la política económica y también en la mayor excusa del ausentismo estatal. Un Estado cuya fracción más importante de la política social la obtiene de la exportación de los ciudadanos a los cuales debía atender, es un Estado con bajísima capacidad hegemónica y de orientación de los comportamientos sociales. Esta es la base fundamental del clientelismo político-estatal, de la que se aprovecha, como una “novedad”, el actual régimen.

Los cambios en el cuadro de la pobreza se expresan en el “modelo” de gobernabilidad del Ecuador. Antes de la dolarización pero acelerado por ella, se produjo un incremento súbito de la pobreza urbana, conforme ha sido documentado.<sup>35</sup> No se conoce lo ocurrido con la pobreza rural, la que probablemente se ha “estabilizado”. Esta composición de la pobreza en el país se traduce en la movilización bajo un patrón populista. A su vez, la “estabilización” relativa de la pobreza rural se traduce en desmovilización indígena (luego de su ingreso al Estado) y en apropiación clientelar de organizaciones y espacios por la política pública. El resultado, hasta el momento consiste en el desmorona-

miento del movimiento indígena y, simultáneamente, la (re)aparición de movimientos ciudadanos asociados a la descomposición de los partidos políticos.

Asociado con lo anterior, en el Ecuador se asiste a una descomposición del clásico entramado social, en que la clase media jugó un importante papel en la organización popular y en el establecimiento de la organización política. La formalidad política en el país está asociada con esta capacidad organizadora de la clase media, siendo que su reducción y la caída súbita de sus ingresos, tendrá consecuencias. En lo inmediato es la reducción de su capacidad de organización ciudadana de la demanda y la cesión de espacios a las formas más típicamente informales de reproducción social. Debilitada la capacidad cohesiva de la clase media, es muy probable que se profundicen las tendencias anómicas que recorren a la base social.

Si bien el Ecuador logró sostener su curva de desarrollo humano durante un período, debido al empuje de arrastre que conservan esos indicadores, en la actualidad ya aparecen con fuerza los resultados de la pauperización global de la sociedad subalterna. La caída no se expresa en movilización social sino en la búsqueda de formas de reproducción y emprendimientos, que tienen menos que ver con las preocupaciones públicas y más con la organización privada y local de la reproducción. Esta es otra forma en que el contexto social impulsa hacia la informalidad política.

Al proceso de empobrecimiento de la mayoría de la población ecuatoriana también corresponde un enriquecimiento significativo del estrato de más altos ingresos. Este cambio en la curva de ingresos también incide sobre la clase media, pero fundamentalmente incomunica en el plano de la conformación de la comunidad a los ecuatorianos. La emergencia de estilos y niveles de consumo en el país, se asocia con la dolarización, la concentración de ingreso pero también con la inmersión de muchas formas económicas, especialmente de consumo, en el ámbito de la ilicitud. En este sentido, el tramo superior de los ingresos no reflejaría un proceso económico de acumulación productiva sino, especialmente, las formas especulativas que acompañan a una economía vulnerable y abierta. Dicho de otro modo, la conformación social del estrato superior de ingresos también se ha informalizado.

### 3.3. Relaciones internacionales

Cabe reiterar nuestra hipótesis de arranque. Los sostenes del régimen, que le han permitido independizarse de su mandato electoral son, de un lado, haber basado el crecimiento económico en el precio del petróleo;<sup>36</sup> y, de otro lado en la búsqueda de una “relación privilegiada” con Estados Unidos, éste compensa económica y políticamente la lealtad con el esquema de seguridad subregional de Estados Unidos a través de muchas formas de tolerancia.<sup>37</sup> Los Estados Unidos tienen prioridades mayores a nivel regional (seguridad subregional) que les lleva a sostener acontecimientos de “consecuencias menores” (debilitamiento de instituciones, generalización de la corrupción). La relación de intercambio consiste el “permitir” (otorgar una franquicia de manejo interno) al Presidente Gutiérrez a cambio de su incondicionalidad/lealtad externa.

El Plan Colombia supuso colaboración militar, que se ha producido como infraestructura, “financiamiento”<sup>38</sup> y “costo social”.<sup>39</sup> Pero, fundamentalmente, ha cambiado la inserción internacional de Ecuador, cuya agenda se ha visto súbitamente internacionalizada y ha perdido los mínimos de identidad nacional hacia un rol en el orden internacional de “tapón militar”.

4. En suma, la ruta de la gobernabilidad ecuatoriana parece definirse en torno a la creciente informalización de las relaciones sociales se manifiesta como y contribuye a la informatización política a través de la desinstitucionalización del sistema político. La característica central del sistema es la eliminación o el deterioro de los cauces de la responsabilidad pública, aunque débiles e incipientes. Esta forma de desresponsabilización pública ampara, a su vez, la permanente recreación pública y la inestabilidad institucional.

## Notas

- 1 Esto quiere decir que ante la instalación de una forma liberal de lo público, un segmento de la misma sociedad se encarga de crear una forma de funcionamiento i-liberal de la esfera pública, no como su complemento sino como su de-construcción.
- 2 Desde esta perspectiva, la característica básica de la “institucionalidad informal” no sería sólo el de una rutina al margen de la ley, sino el de un procedimiento que además de no formalizado afecta a la institucionalidad vigente. La “institucionalidad informal” existe no sólo como la expresión procedual de una relación social sino como expresión transgresora de procedimientos no aceptados pese a ser orden público.
- 3 Desde esa perspectiva, para unos actores –en quienes ahora reside la informalidad– no puede aceptarse o ser ilegítimo un procedimiento injurídico e inconstitucional de remoción de la Corte Suprema de Justicia si ya antes existieron procedimientos similares, instrumentalizados por actores que ahora se puedan encontrar en el campo de la formalidad. No sólo se trata del oportunismo argumental sino de la coexistencia simultánea de la juridicidad y su transgresión, de la formalidad e informalidad, como modalidades necesarias de existencia estructural del sistema político, que asientan correlaciones de fuerzas sin resolución estable. Estas formas alargan a la curva de la transición de la cultura política e institucional del pueblo y alejan a la ciudadanía de un comportamiento republicano. El individualismo, es otra forma de de-construir el sentido público, en que el bien común es una expresión superior a la suma de los intereses privados.
- 4 Luego han surgido evidencias de relación con sectores empresariales ligados al narcotráfico y con grupos de las Fuerzas Armadas.
- 5 Es muy importante reconocer estas particularidades desde el plano de la gestión pública. La inserción de este estrato de la población en las decisiones estatales y en la vida política no tiene las mismas características que la forma de hacer política de la población civil.
- 6 Es ampliamente conocido que la política internacional de Estados Unidos establece las prioridades de la vinculación de las agencias con los diversos rubros de política interna de los países. La solidez de la alianza internacional estructurada permite a los operadores nacionales de la política interna adoptar decisiones bajo su amparo. La evaluación de la situación de un país se supedita a la importancia del vínculo principal para Estados Unidos. Han existido casos de tolerancia extrema en el tema de derechos humanos y narcotráfico siempre que se sostenga estable el alineamiento del respectivo país a la política exterior y a las acciones dispuestas por Estados Unidos. Incluso, en el marco de esta forma de relación pragmática, puede ser evadida la “calidad” del cuadro político dirigente, la que es suplida por la lealtad. A su vez, mientras se cumplan las acciones determinadas como prioritarias para la política de seguridad de Estados Unidos, el régimen nacional goza de cierta licencia, que subor-

dina a otras formas de cooperación y relacionamiento. Varios han sido los casos, por ejemplo, de subordinación de la política contra el narcotráfico a los intereses de la política contra el terrorismo.

- 7 Esto que ahora ocurre en política, la des-responsabilización de los mandatarios y decisiones políticos, ha ocurrido en su nivel con la exportación de petróleo, que ha des-responsabilizado a las elites económicas del país de conseguir competitividad.
- 8 Para otro contexto puede ser útil debatir las características de la intermediación y de la representación, en especial, para el caso de Pachakutik y el movimiento indígena ecuatoriano. Este último, a través de la CONAIE se caracteriza por “recuperar” su identidad de movimiento social y presentar aguda resistencia a su conversión en partido político. A su vez, el partido que asume la representación indígena tiende temporalmente a reducir su rol al de intermediario, entre lo local y lo nacional, entre lo privado y lo público, entre el mundo indígena y el mundo mestizo, entre la participación y la gestión. Cuando esto ocurre, el movimiento indígena se encierra en los límites de la sociedad y más aun de la sociedad local, sin buscar otras formas de canalización de intereses. Se convierte en un bolsón de resistencia a la política, cuyas periferias son cooptadas por las más variadas formas de clientelismo o recuperan formas de identidad previas, sean religiosas o locales.
- 9 Como es evidente en tantos casos, la maleabilidad del Fondo Monetario está en consonancia con la disponibilidad política que muestra un país para con la política externa de Estados Unidos.
- 10 Esto no exime otros niveles de responsabilidad de aparatos y liderazgos que, por conveniencias sociales o inconveniencias ideológicas, abortaron alianzas electorales con el movimiento indígena.
- 11 Ver al respecto Verdesoto, Luis “El proceso constituyente boliviano”, ILDIS-PLURAL, La Paz, 2005.
- 12 El presidente Gutiérrez resume esta esencia informal cuando se declara el demócrata para unos y dictador para otros.
- 13 En el discurso presidencial existen suficientes indicios de una atenta lectura de los discursos del populismo histórico ecuatoriano, que se destacan por una apelación a identidades no clasistas y de conformación de una masa indiscriminada, a la que se apela frecuentemente a través de la pobreza y del consumo elemental. El simbolismo desestructurador de la ciudadanía está presente en muchas formas. Un ejemplo grotesco, entre muchos, constituía, en la última fiesta de navidad, la convocatoria a los niños pobres al Palacio Presidencial para recibir regalos, llamativos e inútiles, entregados por soldados que “descendían” por las paredes desde la residencia presidencial. Es una reiteración, sin originalidad, de la sustitución de la política pública por el símbolo y el patronaje.
- 14 Este reconocimiento luego se atenúa por los nuevos precios internacionales del petróleo, que actúan como gran decisor público. Ciertamente, en el Ecuador los precios elevados del petróleo no actuaron como “gran elector” pues, en este caso, se ha conducido a ese excedente en importantes cantidades

hacia el pago de la burocracia. Los niveles del gasto corriente en los estratos más altos de todos los niveles de gobierno y de las entidades descentralizadas han alcanzado significativas porciones de un déficit fiscal que se sostiene. Cabe hacer una digresión para afirmar que en esto tampoco se diferencia el modelo de la dolarización ecuatoriano respecto de la convertibilidad argentina.

- 15 Con quienes pocos años antes había protagonizado un golpe de Estado.
- 16 En la alianza, en su nivel parlamentario, se incluyó al Movimiento Popular Democrático y al Partido Socialista. La tentación populista de estos dos partidos, nominalmente ubicados a la izquierda, ha sido constante. Carece de valor explicativo la argumentación de esta alianza, aunque debe señalarse que fue la condición de posibilidad del “asalto” institucional que se registró y que se analiza a continuación. La alianza con este segmento de la izquierda fabricó para el régimen tenues apariencias de “cuestionamiento” desde la base (lo popular) al poder oligárquico (el partido socialcristiano). Pero, más allá de las justificaciones que se elaboraron, ciertamente esta alianza abrió el cerrojo jurídico-constitucional para el abordaje institucional a las Cortes.
- 17 Por ejemplo la ineficiencia del aparato judicial que provoca una sentida retar-dación de justicia, tema que aparece entre las demandas más sentidas.
- 18 Estas notas se terminaron de escribir el día 16 de febrero de 2005, en que se produjo una masiva manifestación de la oposición en la ciudad de Quito, animada básicamente por los partidos Izquierda Democrática y Pachakutik, en asocio con organizaciones de la sociedad civil. Esta manifestación sucede a otra realizada por la oposición en la ciudad de Guayaquil, que surgió con una moti-vación más bien cívica y demanda de descentralización pero fuertemente respaldada por el Partido Socialcristiano. Las dos sedes de la oposición hacen expresiones de fuerza, que adicionalmente consisten en mediciones de su fuerza relativa, en especial de cara al proceso electoral que se avecina. Como nota al margen, cabe señalar que la estrategia y la composición social de las manifestaciones reflejan a los subsistemas políticos organizados en torno a esas ciudades.
- 19 Como se ha señalado en el texto, una institución mal diseñada –como es la determinación de las directivas congresales en base a los resultados electorales, que elimina a la esencia parlamentaria que es el acuerdo– ha permitido una extrema manipulación de las funciones y roles del Parlamento.
- 20 En el texto hemos mostrado el interés que muestran los empresarios costeños y sus representantes políticos en la Corte Suprema como instancia de litigio; mientras que los empresarios serranos y sus representantes políticos muestran un acento combinado con la representación del capital, por obvias razones de la localización del Estado.
- 21 El Tribunal Supremo Electoral ecuatoriano presenta un razonable nivel de insti-tucionalización. Su eslabón débil está en el diseño ya que se integra en base a los principales partidos políticos, que ejercen control mutuo. Evidentemente, la fragilidad del ejercicio de la justicia electoral es muy alta, aunque, cabe señalar que ha logrado profesionalizar y tecnificar la organización de los eventos elec-torales.

- 22 En el sector más protervo de los intereses están los temas impositivos de las empresas de su líder y las deudas por sanción al uso de financiamiento electoral al margen de la ley.
- 23 Respecto del Partido Roldosista, consultar el estudio “Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones”, de Flavia Freidenberg (2004).
- 24 En anteriores oportunidades, el “regreso” de Bucaram ha sido manipulado para reconducir a la campaña electoral. Bucaram controla a su partido y la maquinaria electoral que ha montado. Sin embargo, cuando no está en escena –por su ausencia del país o porque no es candidato– no logra mantener el control del comportamiento electoral de la masa. La presencia de Bucaram en una coyuntura electoral puede ser extremadamente útil y valiosa, así como su ausencia.
- 25 El Ecuador comienza a aparecer en los primeros lugares de países con pequeños emprendedores, muchos de los cuales se ligan a la informalidad económica.
- 26 En la frontera norte, el mercado laboral y la vida institucional local se han modificado con la presencia de refugiados colombianos, que son una nueva referencia para el país.
- 27 Periódicamente aparecen casos de financiamiento ilícito de actividades políticas, que además generan conflictos políticos.
- 28 Los principales beneficiarios de esta segmentación de la política son los partidos populistas.
- 29 Una obsesión inicial del régimen fue el control local de la información. No faltó el incidente por el cual algún jefe político cantonal, seguramente militar en servicio pasivo, exigía censura previa de divulgación local de información.
- 30 Los atentados contra miembros de la oposición o periodistas concentradas por períodos, se han convertido en una forma corriente en los últimos dos años. Se trata de casos que van más allá del amedrentamiento y procuran la eliminación física de las víctimas.
- 31 Como es conocido, la anomia social es una base ampliamente suficiente para que opere la anomia política. La anomia es la forma más caracterizada de la informalidad política para desestructurar a la política formal.
- 32 Se ha llegado a cuantificar que los emigrantes internacionales ecuatorianos en ese año superaron al medio millón de personas.
- 33 Medido por la suma de los gastos del aparato social del Estado.
- 34 Esto al margen de los costos que tuvo para el país la preparación de los migrantes, quienes forman parte del capital social pueblerino y además deben afrontar altos costos de la migración.
- 35 Tanto el Banco Mundial como el gubernamental Instituto de Estadísticas cuantifican al incremento de la pobreza urbana en el orden de un 10% y de un 8% el incremento de la indigencia urbana. También salvan la ausencia de cifras sobre la situación de la pobreza rural.

- 36 El petróleo es el “círculo eterno” y la “maldición económica” de la política ecuatoriana. En la actualidad, además, baja la presión por la privatización. También contribuye el sostén financiero como parte de las políticas de apoyo de Estados Unidos, que actúa a la sazón como “pago por servicios prestados” en torno a su esquema de seguridad subregional.
- 37 Podría ser, por ejemplo, mantener en el límite del “funcionamiento” –sin esperanza de resultados definitivos– a las políticas de control de actividades financieras ilícitas.
- 38 El esfuerzo presupuestario ecuatoriano es muy alto. El gasto militar ecuatoriano en relación con el producto es uno de los más altos de América Latina. Tiene dimensiones comparables a rangos de gasto en momentos de tensión en la frontera sur).
- 39 Especialmente de la población asentada en la frontera norte y del Estado en relación con el refugio.

# ANEXOS



**ANEXO 1**  
**INDICADORES GENERALES ACERCA DE LA DEMOCRACIA**  
**ECUATORIANA**



### CUADRO N° 23

#### CONFIANZA EN INSTITUCIONES

Índice de confianza en instituciones y actores políticos

País	CONFIANZA EN INSTITUCIONES					CONFIANZA EN ACTORES			Índice de confianza en instituciones y actores
	Poder judicial	Gobierno	Municipios	Congreso	Índice	Gente que dirige País	Partidos políticos	Índice	
Ecuador	1,66	1,66	1,86	1,49	1,67	2,07	1,45	1,76	1,72

Cada uno de los promedios está basado en un tamaño de muestra diferente, debido a la variación de la cantidad de no respuestas en cada pregunta. El "Índice de confianza en instituciones y actores" para América Latina se basa en una muestra de 17.421 personas (13,3% de no respuesta).

PREGUNTA p17st: Por favor dígame si está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con "En general se puede confiar que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente".

PREGUNTA p34st y p36st: ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? "Poder Judicial", "Gobierno", "Partidos Políticos", "Municipios", "Congreso nacional" Fuente: Procesamiento de preguntas p17st, p34st y p36st de Latinobarómetro 2002.

Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004

**CUADRO N° 24**  
REFORMA DEL ESTADO - Actitud ante la reforma del Estado

País	MUESTRA		ACTITUD ANTE REFORMA DEL ESTADO							
	Total	% No respuesta	Total	Sin solución / Privatización	Total	Problema administrativo				
Ecuador	1 200	4,7	7,2	5,2	2	47,9	22	8,2	10,6	7,1

PREGUNTA p26u: Para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, ¿qué es más importante? "Disminuir los gastos", "Modernizar servicios", "Atacar la corrupción", "Crear nuevas oportunidades de participación en la toma de decisiones", "Privatizar", "Simplificar los procedimientos burocráticos", "Mayor control y rendición de cuentas", "Aumentar el número de empleados", "Las instituciones públicas no tienen arreglo".  
Procesamiento de pregunta p26u de la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.  
Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004

**CUADRO N° 25**  
REFORMA DEL ESTADO - Actitud Ante la reforma del Estado

País	MUESTRA		ACTITUD ANTE REFORMA DEL ESTADO					
	Total	% No respuesta	Total	Accountability		Otro		
Ecuador	1 200	4,7	44,5	30,9	10	3,7	0,5	0,5

PREGUNTA p26u: Para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, ¿qué es más importante? "Disminuir los gastos", "Modernizar servicios", "Atacar la corrupción", "Crear nuevas oportunidades de participación en la toma de decisiones", "Privatizar", "Simplificar los procedimientos burocráticos", "Mayor control y rendición de cuentas", "Aumentar el número de empleados", "Las instituciones públicas no tienen arreglo".  
Procesamiento de pregunta p26u de la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.  
Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004.

**CUADRO N° 26**  
RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO V  
Poderes presidenciales globales, c. 2002

País	PODERES FORMALES				PODERES NO-FORMALES			
	Poderes no legislativos *		Poderes legislativos **		Índice general de los poderes presidenciales formales ***		Poderes partidistas ****	
Ecuador	0,5	Medio alto	0,59	Muy alto	0,55	Muy alto	1	Muy bajo

\* Promedio entre el voto de censura legislativo al gabinete y el poder presidencial para disolver el Congreso.

\*\* Promedio ponderado de los poderes legislativos del Presidente, basado en la siguiente fórmula: Poderes legislativos = [(promedio puntaje veto total y parcial x 4) + (puntaje decretos x 4) + (puntaje presupuesto x 3) + (puntaje introducción exclusiva de legislación x 3) + (puntaje plebiscito x 1)]/15.

\*\*\* El índice general de los poderes presidenciales formales es un promedio entre los poderes presidenciales legislativos y no legislativos.

\*\*\*\* Los poderes partidistas se basan en los mecanismos de control partidario sobre candidatos comunes (leyes partidarias y electorales).

Fuente: Democracia En América Latina, PNUD, 2004.



## ANEXO 2











Bibliografía	Criterios de Clasificación														
	Soc Eco	SisPol	Goberna	Partidos	LegEje	Conflicto	Corrupción	Cientelismo	Coyuntura	MovSoc	MovEtni-Gobernabilidad	ONG	Descentralización	Poder Local	FFAA
CEPAL, PNUD, CORDES, 2000. Democracia, pobreza y exclusión social en el Ecuador. CEPAL, PNUD, CORDES, Quito.	XXX		X												
CEPRAES, 1999. Estudio Cualitativo del Impacto Social de la Crisis en Comunidades y Barrios del Ecuador, Centro de Planificación y Estudios Sociales, Quito.	XXX														
Chiriboga, Manuel, 2001. "El levantamiento indígena ecuatoriano de 2001: una interpelación", en ICONOS No. 10, FLACSO-Ecuador, Quito.									XX		XXX				
Chiriboga, Manuel, et al. 1999. Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador, FEPP, Abya-Yala, Quito.											XXX				
CODENPE, 1999. Elementos básicos para la reconstrucción de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, CODENPE, Quito.											XXX			XX	
Collins, Jennifer, 2000. "Military/indigenous coup aborted by Military High Command", mimeo. 5p.															XXX
Collins, Jennifer, 2000. "Urgent update on situation in Ecuador: faction of the Armed Forces and the indigenous movement carry out a coup", mimeo. 3p.															XXX
Comisión Andina de Justas, 2001. Crisis de la democracia en los Andes: informe anual sobre la Región Andina, CAJ, Lima.															
Comisión Andina de Justas, 2001. Fuerzas armadas en la región andina: ¿no deliberantes o actores políticos?, CAJ, Lima.															
Comisión Andina de Justas, 2001. Los problemas de la democracia en la región andina: mecanismos de defensa y proceso de transición, CAJ, Lima.		X	XXX												X
Comisión Andina de Justas, 2002. La sombra de la corrupción: informe anual sobre la región andina, CAJ, Lima.							XXX								
Comisión Andina de Justas, 2003. La gobernabilidad y sus exigencias: Informe anual sobre la región andina, CAJ, Lima.		XX	XXX												
Comisión Andina de Justas, 2004. Los desencuentros del poder: informe anual sobre la región andina, CAJ, Lima.			XXX												
Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 2000. Informe de labores: marzo del 2000 a febrero del 2001, CCCC, Quito.							XXX								
Congreso Nacional del Ecuador, 1999. Ecuador: crisis, reactivación, descentralización y cambio de modelo económico, Congreso Nacional, Fundación Konrad Adenauer, Quito.												XXX			



Bibliografía	Criterios de Clasificación														
	Soc Eco	SisPol	Goberna	Partidos	LegEje	Conflicto	Corrupción	Cientelismo	Coyuntura	MovSoc	MovEtni-Gobernabilidad	ONG	Descentralización	Poder Local	FAAA
Cuvi, María, Emilia Ferraro y Alexandra Matínez. 2000. Discursos sobre género y ruralidad en Ecuador. CONAMIU. Quito.										XXX					
Dávalos, Pablo. 2000. "Ecuador: las transformaciones políticas del movimiento indígena ecuatoriano", en Observatorio Social de América Latina No. 1. CLACSO. Buenos Aires.											XXX				
Dávalos, Pablo, compilador. 2001. "Yujayiracuy: 'Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos'". Una liturgia de líderes. Abya-Yala. JICL-ARY. Quito.											XXX				
De la Torre, Carlos. 2002. "Atroqueños: ciudadanía y racismo, CAAP. Quito.											XXX				
De la Torre, Carlos. 2003. "Movimientos étnicos y cultura política en Ecuador", en ICONOS No. 15. FLACSO-Ecuador. Quito.											XXX				
De la Torre, Patricia. 1999. "Lo privado-local en el Estado ecuatoriano. La Junta de Beneficencia de Guayaquil, Abya-Yala. Quito.		XXX					XX	XX						XX	
De Mena, Elsa. 2000. "La cuestión fiscal y la descentralización": en Cañete, María Fernanda, comp., La crisis ecuatoriana: sus bloques económicos, políticos y sociales, CEDIME. Quito, pp. 67-82.													XXX		
Dietrich, Heinz, compilador. 2000. La cuarta vía al poder: El 21 de enero desde una perspectiva latinoamericana, Abya-Yala. Quito.									XXX		XX				
Domoso, Miguel. 2000. "Elites regionales y locales: entre la ausencia de una conciencia de clase histórica y la ignorancia endémica de lo que debe ser un país", en Cañete, María Fernanda, comp., La crisis ecuatoriana: sus bloques económicos, políticos y sociales, CEDIME. Quito, pp. 111-116.														XXX	
Durán, Gladis. 2003. Mujeres: discursos sobre democracia, política y ética, Universidad de Cuenca, SENDAS, FLACSO, Cuenca.										XXX					
Ebers, Chris y Peter Lanjouw. 2001. "Intersectoral Transfer, Growth, and Inequality in Rural Ecuador", en World Development Vol. 29, No. 3, pp. 481-496.	XXX														
Espinosa, María Fernanda. 2001. "Descentralización poderes locales indígenas y manejo de recursos naturales en el Ecuador", mimeo. 14p.													XX		XXX

Bibliografía	Criterios de Clasificación													
	Soc Eco	SisPol	Goberna Partidos	LegEje	Conflicto	Corrupción	Clientelismo	Coyuntura	MovSoc	MovEtniGobernabilidad	ONG	Descentralización	Poder Local	FAA
Falconi, Fander y Hugo Jácome. 2001. "La reforma fiscal deja intacto el problema del endeudamiento externo", en ICONOS No. 12. FLACSO-Ecuador, Quito.	XX							XXX						
Falconi, Fander. 2002. Economía y desarrollo sostenible: ¿matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador, FLACSO-Ecuador, Quito.	XXX													
Falconi, Fander, Marcelo Hercowitz y Roldán Muradian, editores. 2004. Globalización y desarrollo en América Latina, FLACSO-Ecuador, Quito.	XXX													
Fess, Norbert y Dorte Vermer. 2003. "Oil, Agriculture, and the Public Sector Linking Intersector Dynamics in Ecuador", Working Paper #3094, The World Bank, Washington, D.C.	XXX													
FOMIN. 2003. "Receptores de Remesas en Ecuador. Una Investigación del Mercado." Fondo Multilateral de Inversiones Banco Interamericano de Desarrollo, Quito.	XXX													
Fontaine, Guillaume. 2002. "Crisis de la gobernabilidad y dolarización en Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero de 2000". Documentos del IIG No. 97. IIG, Barcelona.	X	X	X					XXX						
Fontaine, Guillaume. 2002. "Discurso étnico y praxis política. La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador" Revista Indiana No. 14-15. Instituto Iberoamericano, Berlín, pp.57-67.									XXX					
Fontaine, Guillaume. 2002. "Sobre bonanza y dependencia. Petróleo y enfermedad holandesa en Ecuador", en ICONOS No. 13. FLACSO-Ecuador, Quito.	XXX							XX						
Fontaine, Guillaume. 2003. "Más allá del caso Texaco. ¿Se puede rescatar el Nororienté?", en ICONOS No. 16. FLACSO-Ecuador, Quito, pp. 101-110.	X													
Fontaine, Guillaume. 2003. El precio del petróleo: conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la Región Amazónica, FLACSO-Ecuador/FEA, Quito.	X		XXX											
Frank, Jonas. 2001. Competencias ¿Qué descentralizar? un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador. CONAM, GTZ, Quito.		XX										XXX		



Bibliografía	Criterios de Clasificación													
	Soc Eco	SisPol	Goberna Partidos	LegEje	Conflicto	Corrupción	Cientelismo	Coyuntura	MovSoc	MovEtni-Gobernabilidad	ONG	Descentralización	Poder Local	FFAA
Giacometti, Margarita, 2000. "Paz Internacional y democracia". Tesis de Maestría, FLACSO-Ecuador, Quito.														XXX
Goodman, Louis, 2000. The State and the Armed forces in the transition to and Consolidation of Democracy. Partnership for Democratic Governance and Security. Buenos Aires [paper para PDGS].														XXX
Guerrero, Andrés, compilador. 2000. Etnicidades, FLACSO-Ecuador. Serie Antropología, Quito.										XXX			XXX	
Guerrero, Fernando y Pablo Ospina, 2004. El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos, CIACSO-ASDI, Buenos Aires.	XXX									XXX				
Guzmán, Marco Antonio, 2001. Descentralización, autonomía y solidaridad nacional: situación y desafíos de los consejos provinciales y municipalidades, Corporación Editora Nacional, Quito.												XXX	XX	
Hentschel, Jesko y William F. Waters, 2002. "Rural Poverty in Ecuador: Assessing Local Realities for the Development of Anti-poverty programs", en World Development Vol. 30, No. 1, pp. 33-47.	XXX													
Hernández, Virgilio, 2002. "Democracia, crisis política y elecciones 2002", en ICONOS No. 14, FLACSO-Ecuador, Quito.		XX	XXX	XX										
Hidalgo, A. Roberto, 2002. "Las pequeñas y medianas industrias en Ecuador", en Pérez, Wilson, coord., Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe, PNUD, México, D.F.	XXX													
Hidalgo, Mauro, et al, 1999. Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local, GDDI, Abya-Yala, Quito.										XX		XX	XXX	
Hofmeister, Winifred, compilador. 2002. "Dadme un balcón y el país es mío": liderazgo político en América Latina, Fundación Konrad Adenauer, Rio de Janeiro.							XXX							
Ibarra, Hernán, 1999. "Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador", en Ecuador Debate No. 48, CAAP-Quito.								XXX						
Ibarra, Hernán, 2002. "El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena-militar", en Ecuador Debate No. 57, CAAP-Quito.												XX	XXX	













Bibliografía	Criterios de Clasificación														
	Soc Eco	SisPol	Goberna	Partidos	LegEje	Conflicto	Corrupción	Cientefilismo	Coyuntura	MovSoc	MovEtniGobernabilidad	ONG	Descentra lización	Poder Local	FFAA
Rodas, Raquel, 2002. "Muchas voces, demasiados silencios: los discursos de las lideresas del movimiento de mujeres del Ecuador", Fondo para la Igualdad de Género de ACDI, documentos de trabajo 43p., Quito.										XXX					
Roldán, Roque, 2004. Manual para la Formación en Derechos Indígenas. Territorios, recursos naturales y convenios internacionales, Abya-Yala, COICA, Quito.										XXX					
Roncken, Theo, 2004. La lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos: centros operativos de avanzada en América Latina y el Caribe, Abya-Yala, Quito.										XXX					XXX
Saint-Lepky, Marc, 2001. "El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento", en ICONOS No. 10, FLACSO-Ecuador, Quito.											XXX				
Salgado, Wilma, 2000. "La crisis económica y el gran salto al vacío de la dolarización" en Ecuador Debate No. 49, CAAP, Quito.	XXX														
Salgado, Wilma, 2001. "Economías ecuatoriana y tendencias recessivas de la economía mundial", en Ecuador Debate No. 54, CAAP, Quito.	XXX														
Saltos, Napoleón, 2003. "Lucto Gutiérrez: un proyecto en disputa", en ICONOS No. 15, FLACSO-Ecuador, Quito.			XX						XXX						
Saltos, Napoleón, compilador, 2000. La rebelión del arco iris, testimonios y análisis, Fundación José Peraila, Quito.						XX					XXX				
Sánchez López, Francisco, 1999. "El mundo no está hecho para partidos", en Ecuador Debate No. 46, CAAP, Quito.				XXX											
Sánchez López, Francisco, 1999. "Introducción al sistema electoral ecuatoriano", Papeles de Trabajo No. 3, Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública, FEUCEO, Quito.		XXX	XX		X										
Sánchez-Parga, José, 1999. La modernización del Estado: fin del ciclo Estado-Nación, Abya-Yala, Quito.		XXX													
Secretaría General de la Comunidad Andina; compilador, 2001. "La Dolarización en Ecuador. Efectos sobre el Comercio Andino", Comunidad Andina, Quito.	XXX														
Seligson, Mitchell y Córdoba, P., 2000. Auditoría de la Democracia: Ecuador, USMID-Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Pittsburg, Quito.		XXX	XX						XX						





Bibliografía	Criterios de Clasificación														
	Soc Eco	SisPol	Goberna	Partidos	LegEje	Conflicto	Corrupción	Cientelismo	Coyuntura	MovSoc	MovEtni-Gobernabilidad	ONG	Descentra lización	Poder Local	FFAA
Vos, Rob. 2002. "Dollarization, real wages, fiscal policy and social protection: Ecuador's policy tradeoffs", Paper prepared for IDB Conference "Dollarization in Ecuador: Policies to Ensure Success" Washington, DC.	XXX														
Vos, Rob. coordinador. 2003. ¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la calidad y eficiencia del gasto social. SISE, BID, IJESH, Quito.	XXX														
Vos, Rob. et al. 2000. Ecuador: Crisis y Protección Social, Estudios e informes del SISE No. 1, SISE, Quito.	XXX														
Wade, Peter. 2000. Raza y etnicidad en Latinoamérica, Abya-Yala, Quito.											XXX				
Weyland, Kurt, et al. 2004. Releer los populismos, CAMP, Quito.							XXX								
Whitten, Norman, editor. 2003. Millennial Ecuador: critical essays on cultural transformations and social dynamics, University of Iowa Press, Iowa.											XXX				
Wisner, Eduardo. 1999. La descentralización, el ajuste y el desarrollo municipal en el Ecuador. BID, Bogotá.	X												XXX		
Younger, Stephen D., 1999. "The Relative Progressivity of Social Services in Ecuador", en Public Finance Review Vol. 27, No.3, pp. 310-352.	XXX														
Zambriano, Otto, editor. 2003. La cooperación europea en Ecuador, UE, Quito												XXX			

## ANEXO 3



### MATRIZ 3

#### SELECCIÓN DE TEXTOS WEB POR TEMAS<sup>2</sup>

##### CLIENTELISMO Resumen

N°	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	AUTOR	TIPO DE ARCHIVO	VINCULO
13	Ecuador: el reto de la descentralización	Artículo, Izquierda Democrática	Paco Moncayo	Html	Ecuador: El Reto de la Descentralización por Paco Moncayo.htm
14	Ecuador: La búsqueda de una representación eficiente	Artículo	Andrés Mejía Acosta	Html	Ecuador: La Búsqueda de una Representación Eficiente.htm
15	El ciudadano y el cliente	Artículo	Simón Pachano	Pdf	El ciudadano y el cliente_Pachano.pdf
17	Estrategia de COSUDE en el Ecuador para la gobernabilidad	Documento, COSUDE	COSUDE	Pdf	gobernabilidad.pdf

##### CORRUPCIÓN Resumen

N°	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	AUTOR	TIPO DE ARCHIVO	VINCULO
1	Ética y corrupción, estudio de casos	Documento, Informe final del Proyecto "Ética y Corrupción"	Napoleón Salto Galarza	Pdf	Ética y Corrupción
3	Corrupción en América Latina y el mundo, Índice de Percepción de la Corrupción 2002	Cuadro, Transparencia Internacional		Html	Cambio Cultural - Corrupción en América Latina 2002.htm
4	Corrupción en el mundo y América Latina, Índice de Percepción de la Corrupción 2003	Cuadro, Transparencia Internacional		Html	Cambio Cultural - Corrupción en el mundo 2003.htm
6	Corrupción detrás de la anticorrupción	Artículo, Diario Hoy	Alberto Acosta	Html	Corrupción detrás de la anticorrupción.htm
9	Corrupción política: El caso del Ecuador	Artículo	Zavier Zavala Egas	Html	Corrupción política El caso del Ecuador.htm
10	Corrupción política en Ecuador	Artículo		Html	Corrupción política en Ecuador.htm

N°	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	AUTOR	TIPO DE ARCHIVO	VINCULO
14	Ecuador: ¿un modelo para América Latina?	Artículo, ICCHRIMA1	Alberto Acosta	Html	<a href="#">Ecuador ¿un modelo para América Latina.htm</a>
15	Ecuador y los límites de la democracia de mercado	Artículo	Guillaume Fontaine	Html	<a href="#">Ecuador y los límites de la democracia.htm</a>
16	Serie Documentos Reuniones Internacionales N° 2, Foro Iberoamericano sobre el combate a la Corrupción	Lista de documentos + Presentación	José Alberto Bonifacio	Html	<a href="#">El Combate a la Corrupción en Iberoamérica.htm</a>
19	Ecuador: El costo de la corrupción en Ecuador es del 8 por ciento del PIB	Artículo, Foro Nueva Economía		Html	<a href="#">Foro Nueva Economía.htm</a>
30	Militares y diversidad en el Ecuador	Artículo	Javier Ponce	Html	<a href="#">MILITARES Y DIVERSIDAD EN EL ECUADOR Licenciado Javier Ponce.htm</a>
33	La corrupción y los gobernantes ecuatorianos, en los cien primeros años de vida republicana	Documento	César Albornoz	Pdf	<a href="#">presidentes corruptos.pdf</a>

## FUERZAS ARMADAS

Resumen

N°	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	AUTOR	TIPO DE ARCHIVO	VINCULO
10	Dimensión institucional de la política de defensa: rol parlamentario y política exterior	Documento	Dr. Pablo Celi	Pdf	<a href="#">redes-03-celiz.pdf</a>

## GOBERNABILIDAD

Resumen

N°	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	AUTOR	TIPO DE ARCHIVO	VINCULO
4	Gestión Participativa en los gobiernos locales del Ecuador: gobernabilidad democrática y esferas públicas	Documento, Primer Encuentro de Ecuatorianistas	Álvaro Campuzano	Pdf	<a href="#">campuzano.pdf</a>
12	Análisis: El imaginario deocrático en el Ecuador	Artículo, Ecuador DEBATE N° 47	Pablo Andrade	Html	<a href="#">Ecuador DEBATE.htm</a>
15	El Ecuador y sus Fuerzas Armadas (1972-1999)	Artículo		Html	<a href="#">El Ecuador 1972 - 1999.htm</a>
21	Crisis de la gobernabilidad y dolarización en Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero de 2000	Artículo, IIG-Biblio	Guillaume Fontaine	Html	<a href="#">IIG Instituto Internacional de Gobernabilidad II.htm</a>

MOVIMIENTOS ÉTNICOS O INDIOS  
Resumen

Nº	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	AUTOR	TIPO DE ARCHIVO	VINCULO
2	Indigenismo. Bibliografía	referencias Bibliográficas		Html	<a href="#">bibliografía.htm</a>
4	Cambio Institucional y Partidos étnicos en Suramérica	Documento completo	Donna Lee Van Cott	Pdf	<a href="#">Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica.pdf</a>
8	Pilot Survey on Indigenous and Women's Attitudes toward elections	Documento. Extending the Reach of Democracy	Angel Medina, Josefina Aguilar, Luis Alberto Andrango, Miriam Ernst, Ma. Eugenia Rojas, Julio Echeverría y Santiago Pérez	Pdf	<a href="#">Ecuador. Informe.pdf</a>
11	El 21 de enero de la democracia ecuatoriana: el asalto al poder	Artículo	Bertha Garcia Gallegos	Html	<a href="#">Foto para el debate sobre relaciones cívico-militares - El 21 de enero de la democracia ecuatoriana el asalto al poder.htm</a>
22	Proyectos del Banco Mundial y los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia	Documento, Banco Mundial	Thomas Griffiths	Pdf	<a href="#">wb_projs_&amp;.ips.ecu.boлив_may00_sp.pdf</a>

PARTIDOS POLÍTICOS  
Resumen

Nº	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	AUTOR	TIPO DE ARCHIVO	VINCULO
4	Codificación de la Ley de Partidos Políticos H. Congreso Nacional	Ley, Base de Datos Políticos de las Américas		Html	<a href="#">Ecuador. Ley de Partidos Políticos.htm</a>
5	Partidos Políticos de Ecuador al 24 de enero de 2002	Lista de partidos políticos, Base de Datos Políticos de las Américas		Html	<a href="#">ECUADOR Political Parties - Partidos Políticos.htm</a>
8	Guía Bibliográfica de Partidos Políticos en América Latina (1990-1999): Sección Ecuador	Referencia bibliográfica		Html	<a href="#">Partidos Políticos.htm</a>

**Notas**

- 1 Edison Hurtado elaboró básicamente a la matriz
- 2 Santiago Bustillos realizó la búsqueda inicial.