

# De abril a diciembre: el recurrente simulacro de la reforma política\*

Pabel Muñoz López

Sociólogo. Profesor Universidad Católica del Ecuador y UASB

Email: pabel75@gmail.com - pmunozl@puce.edu.ec

## Resumen

Las promesas de refundación del país, luego de la caída de Gutiérrez, se han plasmado en una estrategia confusa y zigzagueante. Los fallidos intentos por llevar adelante una reforma política muestran, una vez más, que este tema no pasa de ser más que un simulacro, un "mito", que permite a los gobernantes mantener intacto el sistema político ecuatoriano. Estos meses de nuevo gobierno muestran que el discurso de la "ingobernabilidad" en el país ubica el problema en el objeto de gobierno más no en el sujeto que gobierna; han mostrado que el desgobierno es una estrategia en la que se administra pero no se gobierna. Así, el simulacro de la reforma política le ha permitido al régimen, por un lado, ganar algo de credibilidad y adhesiones ciudadanas, pero al mismo tiempo, mantener intacto el sistema, pues, las reformas de las que se habla, si bien son importantes para la democracia procedimental, dejan sin modificar los verdaderos pilares sobre los que se asienta nuestra democracia: el patrimonialismo, el prebendalismo y el corporativismo. A pesar de todo, urge una reforma política que busque radicalizar la democracia social, política y económica, que discuta sobre formas alternativas de régimen político, que modifique profundamente la estructura del estado y que ataque la representación política tradicional.

*Palabras clave:* reforma política, desgobierno, asamblea constituyente, pugna de poderes.

## Abstract

The promises of "refund the country", after Gutiérrez government, have ended in a confused strategy. Non-result attempts to take ahead a political reform show, once and again, that this subject is nothing more than a simulacrum, a "myth", that allows governors to maintain intact the Ecuadorian political system. These months of a new government shows that the "ungovernability speech" locates the problem in the object of government, and not in the subject that governs; they have shown that non-govern is still a strategy. Thus, the political-reform simulacrum has allowed the government, on the one hand, to gain some credibility and many citizen adhesions, but at the same time, to maintain the system intact, because the reforms it speaks about -although they are important for the procedural democracy- leave without any modification the true pillars on which our democracy is based: patrimonialism, prebendalism and corporativism. In spite of everything, it is still necessary a political reform to look for a radicalization of social, political and economical democracy, that discusses on alternative forms for the political regime, and that deeply modify the structure of the state and that attacks the traditional political representation.

*Key words:* political reform, non-govern, struggle of powers, Ecuador

---

\* Mi sincero agradecimiento a Maybritt Rasmussen por sus aportes y su apoyo en la edición final de este artículo.

**E**n las primeras horas de la tarde del miércoles 20 de abril de 2005, luego de siete días de intensas jornadas de protesta, el entonces Vicepresidente de la República, Alfredo Palacio, fue posesionado como primer mandatario de la nación tras la destitución del coronel Gutiérrez que resolviera el Congreso Nacional, bajo la causal de abandono del cargo. El Congreso tomó la resolución en una emergente reunión realizada en el Auditorio de CIESPAL<sup>1</sup>, y no en la sede del legislativo, a la que llegaron 62 de los 100 diputados que conforman el Parlamento. Mientras Palacio pronunciaba su discurso de posesión, el edificio de CIESPAL fue tomado por un importante número de manifestantes, quienes secuestraron en su interior a los asistentes buscando alcanzar distintos propósitos: desde el linchamiento de los diputados aún presentes hasta la instalación de un “gobierno popular”<sup>2</sup>. Así, el flamante Presidente se vio asediado y en serios peligros y, ante una muchedumbre eufórica y desbordada, prometió “gobernar para el pueblo” y “refundar el país”.

Esta rápida descripción de los hechos del 20 de abril tiene como propósito dejar ver la crisis política y la profunda desinstitucionalización que vivía y vive el Ecuador, el mecanismo de resolución de la crisis y las condiciones de extrema debilidad en las que el nuevo Presidente asumió el poder. ¿Qué ha pasado de abril a esta fecha? ¿Qué se ha hecho para salir de la crisis y re-instituciona-

lizar al país? ¿Cómo y quienes han “gobernado” luego de los sucesos de abril y la destitución de Gutiérrez? ¿Qué pasó con la promesa de “refundar la nación”? Estas son algunas de las preguntas que guían esta lectura de las mil y un coyunturas políticas que se han vivido en el Ecuador en ocho meses de nuevo gobierno<sup>3</sup>.

## De abril a diciembre

Al contrario de lo que ha sucedido en anteriores derrocamientos presidenciales (Bucaram en 1997 y Mahuad en 2000), el festejo ciudadano fue reemplazado por convocatorias inmediatas a conformar asambleas ciudadanas en las que se discutan las causas y, fundamentalmente, las posibles salidas a la profunda crisis política que ha vivido el país en sus 26 años de democracia formal y que se ha agudizado en los últimos 9 años en los que ninguno de los tres presidentes electos en las urnas ha culminado su mandato. En este sentido, la movilización y la participación desatada en abril se prolongó bajo una forma asamblearia que buscada activar dinámicas de democracia participativa y deliberativa en espacios territoriales como los barrios o en grupos de afinidad y “cercanía” político-ideológica. Si bien este fenómeno se desarrolló fundamentalmente en la ciudad de Quito (escenario de la “insurrección de abril”), su implicación tuvo alcance nacional, pues el nuevo gobierno y los principales actores políticos decidieron hacer eco de las asambleas ciudadanas y articularon a su discurso, una vez más, el tema de la reforma política. Así, las lecciones de abril y su “forma insurreccional” parecían haber sensibilizado (fatal equivocación) a las fuerzas políticas tradicionales (Ramírez 2005).

En un intento por, según expresaron algunos diputados, “conectarse con las demandas del pueblo”, el Congreso Nacional aplicó una

1 Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, CIESPAL.

2 Una exhaustiva descripción de estos hechos puede encontrarse en el artículo de Edison Hurtado (2005).

3 “El análisis de coyuntura, tal como se lo presupone para efectos de establecer un momento de la actualidad, no funciona en el Ecuador. El país ya no vive coyunturas, vive descoyunturas, y en los momentos ‘históricos’, es necesario ponerles una fecha, incluso una hora, porque los momentos históricos han perdido toda trascendencia y se suceden por días, por horas” (Ponce 2005).

supuesta depuración y separó de su seno a varios/as honorables que habían roto el código de ética. Asimismo, el Presidente Palacio propuso la instalación de mesas de diálogo para definir los temas prioritarios de una consulta popular y que “sugieran los temas de una constituyente”<sup>4</sup>; ésta propuesta finalmente fue descartada y, mediante un decreto ejecutivo emitido el 7 de junio, fue reemplazada por un encargo a su Vicepresidente y al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) para que implementaran un “Sistema de Concertación Ciudadana para la Reforma Política”.

Este encargo fue llevado a cabo, y desde el 31 de mayo hasta el 15 de julio los/as ciudadanos/as y las asambleas activadas se entretuvieron elaborando propuestas de reforma, las mismas que serían receptadas y procesadas por el Sistema de Concertación, con miras a formular preguntas que incluyan textos de reforma constitucional y que serían puestos a consideración de la ciudadanía bajo la figura de una consulta popular, fechada por el propio gobierno para el 11 de diciembre del año en curso.

Mientras en el CONAM se procesaban las 52.415 propuestas enviadas<sup>5</sup>, un nuevo Ministro de Gobierno, miembro del partido *Izquierda Democrática* (Oswaldo Molestina), iniciaba los contactos con las fuerzas políticas representadas en el Congreso para consensuar las preguntas de la consulta popular y salvar la impronuncia y el error cometido por el ejecutivo al enviar su “propia” propuesta de preguntas antes de que se procesaran los resultados del Sistema de Concertación. Cuando los acercamientos del Ministro Molestina parecían rendir sus frutos, algo se movió al interior del gobierno, lo cual provocó la dimisión de

Molestina, y el 14 de octubre, día en el que regresaba al país Lucio Gutiérrez, el Presidente envió al Tribunal Supremo Electoral (TSE) una convocatoria para llamar a una consulta popular e instalar una Asamblea Constituyente<sup>6</sup>.

Palacio argumentó que, dado el entrapamiento de las preguntas de reforma en el Congreso, el siguiente punto en su “hoja de ruta”, era el llamamiento a la instalación de una Asamblea Constituyente para modificar la carta fundamental e implementar la reforma política. Este hecho provocó una respuesta virulenta por parte del Congreso y los partidos políticos, quienes instrumentaron al Tribunal Electoral para negar la solicitud de Palacio, abrogándose una función que no le compete como es la de calificar la constitucionalidad del pedido presidencial. El desacato del TSE marcó el deterioro de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y el entrapamiento del país en una falsa discusión entre una asamblea constituyente (con plenos poderes y respaldada por los movimientos de la sociedad civil) o una constitucional (con poderes limitados, única opción que apoyarían los bloques legislativos opuestos).

4 “Palacio da luces sobre lo que quiere de la asamblea”, *El Comercio*, 31.10.05.

5 Dato oficial difundido por el CONAM una vez finalizada la etapa de sistematización de propuestas.

6 En la edición del domingo 20 de noviembre de 2005, el análisis político de *El Comercio* hace énfasis en la idea de que la convocatoria a una asamblea constituyente no estaba en la “hoja de ruta” de Palacio, que, por el contrario, fue una medida emergente para inhabilitar a Gutiérrez, quien retornó de Colombia al Ecuador el mismo día en que Palacio relanza la idea de la constituyente. Con respaldo en las palabras de Luis Eladio Proaño, *El Comercio* escribe: “...la estrategia de Gutiérrez era retornar al país e impulsar desde la prisión la convocatoria de asamblea constituyente para poner en aprietos a Palacio. El rumor que corría esos días decía que la supuesta estrategia de Gutiérrez era presentar su renuncia ante esa asamblea. Ante esta opción, quienes creen en esta hipótesis, sostienen que el Gobierno resolvió adelantarse a la jugada de su antecesor”. Con ello se especula que la convocatoria a la asamblea fue una estrategia para neutralizar al ex Presidente y ocultar temas clave con el TLC. Ver “La asamblea borra del mapa a Gutiérrez”, *El Comercio*, 20.11.05.

Palacio intentó desbloquear su propuesta retirándola del TSE y enviando al Congreso una solicitud para que conozca y califique de urgente un llamamiento a Consulta Popular, en la que el pueblo se pronuncie si desea una asamblea reformativa y, de ser así, que se pronuncie si quiere que esa asamblea sea constitucional o constituyente. El Congreso puso esta propuesta en la congeladora, le restó importancia y en su reemplazo intentó infructuosamente romper el candado constitucional (medida que impide realizar reformas a la Constitución) para ejecutar por sí mismo algunas reformas políticas. Con ello, el legislativo buscó ganar tiempo para llegar a diciembre, mes de dispersión y políticamente muerto, y sepultar las aspiraciones de reforma; esto es más plausible si consideramos que el año 2006 es, como en algunos otros países de la región, año de elecciones presidenciales y legislativas.

El ciclo parece cerrarse en los primeros días de diciembre<sup>7</sup>, pues el día primero el Gobierno descarta su envío al Congreso y vuelve a insistir con el TSE, esta vez tan sólo disponiéndole al organismo que convoque a una consulta de “trascendental importancia para el país” y pregunte: “¿Dispone Usted que se convoque a elección universal, directa y secreta de representantes a una Asamblea Constituyente para reformar institucionalmente al Estado y expedir una nueva Constitución?”<sup>8</sup> Las respuestas del legislativo y las fuerzas políticas tradicionales allí representadas fueron: amenazar al Presidente con un juicio político por poner en riesgo la seguridad interna del Estado; aceptar la dimisión

del Presidente del TSE quien con su renuncia provocó una crisis en esa entidad; y reorganizar dicho Tribunal con miembros afines a los partidos políticos opuestos a la instalación de una constituyente y aquellos partidos pequeños pero con “habilidades negociadoras” (asombrando a propios y extraños, el Congreso desconoció sus acciones anteriores para la designación de los vocales del TSE, eliminó a un miembro del *Movimiento Nuevo País* e incorporó a uno de la *Democracia Popular*, partido que cuenta entre sus miembros con un legislador conocido por su “capacidad” de negociación)

Frente a esta muestra descarnada de amarrar y reparto, quiebre institucional y bloqueo político, el ejecutivo confirmó su volátil estrategia y su apego al “desgobierno”; habló de su fe en la constituyente, de mantener las esperanzas y la unidad, e hizo un llamado irrisorio a que la ciudadanía se “mantenga vigilante de la acción del poder legislativo”.

### **La política del simulacro y la estrategia del “desgobierno”**

Las lecturas más épicas de abril plantean que Palacio estuvo realmente en peligro de muerte en el edificio de CIESPAL, que por ello llamó a León Febres Cordero y al radiodifusor Paco Velasco para que hicieran algo por él (muestra de la debilidad en la que asumió el poder). Es en ésta situación de pánico que Palacio improvisó lo que en época de campaña sería un *slogan* populista: *refundar el país*. Si esto es así, es probable que el Presidente Palacio se haya convencido de que la gente que estaba en CIESPAL no podía ser burlada y de que los cambios que demandaba eran realmente importantes. Palacio debió haberse sensibilizado ante el “que se vayan todos” pero tenía que procesar política y adecuadamente esa demanda; de ahí que haya tomado la reforma política como eje del ejercicio de

7 Este artículo se terminó de escribir el 7 de diciembre con claras muestras de que al ejecutivo y al legislativo no les quedan más cartas que jugar pues, además, con las ya jugadas han superado la capacidad de asombro del país.

8 Carta enviada por el Presidente Palacio al TSE el 30 de noviembre de 2005. Tomada del medio noticioso *Ecuador Inmediato.com*, 01.12.05.

su (des)gobierno. Además, como lo plantea Bustamante, “todo gobierno que se precie de tal, todo actor político mínimamente pretencioso, ha debido poner sobre el tapete una nueva constitución, unas reformas a la carta fundamental entonces vigente, unas propuestas de nuevos ‘mecanismos’ institucionales, unas ideas, al menos, destinadas a refundar total o parcialmente a la vida pública del país” (Bustamante 2002:21).

En este sentido, la propuesta de reforma significó para el régimen la única forma de construir algo de apoyo social y legitimidad. Apoyo y legitimidad que perdió tan rápido como la ganó al dar muestras de inseguridad, de operar con una estrategia difusa y zigzagante y con una amplia “hoja de ruta” siempre con nuevos puntos por conocer.

El simulacro de la reforma política le permitió al régimen, por un lado, ganar algo de credibilidad y adhesiones ciudadanas, pero al mismo tiempo, mantener intacto el sistema político ecuatoriano, pues, las reformas de las que habló, si bien son importantes para la democracia procedimental, dejan sin modificar aspectos como el patrimonialismo, el prebendalismo y el corporativismo, verdaderos pilares sobre los que se asienta la democracia ecuatoriana. En esta línea de pensamiento, Bustamante argumenta que la retórica de la reforma es un mito que “oculta aquello que no se quiere ver, ni cambiar, ni confrontar”: la verdadera estructura de poder y dominación del sistema político ecuatoriano<sup>9</sup>.

Como estos elementos no se pueden tocar o no se los pretende reformar, se maneja un discurso de gobernabilidad donde el problema está en el objeto de gobierno y no en el sujeto que gobierna. Para ilustrar el tema, Bustamante utiliza la siguiente metáfora: “el

drama de Pinocho es el del inmaduro y pueril muñeco de palo, y no la imperfección o inhabilidad de su creador” (Bustamante 2002: 21).

Así, éste último recorrido de 8 meses del eterno simulacro de la reforma política deja ver dos cosas: 1) que los “dueños del país” inviabilizan toda posibilidad de cambio, que todos los partidos políticos privilegian los intereses corporativos antes que la agregación de voluntades, y que vivimos la dictadura de la partidocracia; y 2) que éste régimen ha demostrado su falta de gobierno y que ha convertido esa incapacidad en una estrategia: la del “desgobierno”; donde no gobernar es el mejor negocio para quedarse en el poder y permitir que, ante la falta de proyecto propio, se imponga el modelo dominante<sup>10</sup>.

Es muy probable que para el próximo año -electoral por cierto- el Presidente Palacio asuma que lo mejor será convertir definitivamente su falta de gobierno en la estrategia del “desgobierno”, y lo más prudente sea sólo administrar y no gobernar el país<sup>11</sup>, y permitir que los próximos representantes lleguen al poder rehabilitando el recurrente simulacro de la reforma política, ofreciendo cambiar justamente aquello que les permitirá llegar al poder: reglas electorales que favorecen el caciquismo, maquinarias electorales cerradas y jerárquicas, un modelo económico concentrador y excluyente, un Estado sin capacidades de regulación, planificación y centralista, unas prácticas políticas cada vez más despotilizadas, populistas y clientelares.

9 “El sistema político Ecuatoriano retorna sobre sí mismo en un círculo siempre repetido, en una órbita incansable que sólo reproduce, tras todo el ruido y estruendo de los acontecimientos pintorescos, una misma y sólida permanencia” (Bustamante 2002:23).

10 Al respecto ver Sánchez-Parga (2003).

11 De hecho, desde varios sectores se ha empezado a señalar que la reforma política ha sido un elemento altamente persuasivo que ha permitido que se viabilice una agenda escondida en la que constan los verdaderos intereses de los actores políticos: firma TLC, nulidad del contrato con la petrolera OXY y las llamadas leyes “Febres Cordero” y “Nebot” (defensa de la bancocracia, proteccionismo y exenciones tributarias).

## **Y sin embargo... urge una reforma política**

Al comparar el contexto previo a la Asamblea del 97 y una eventual Constituyente 2006 se pueden encontrar interesantes elementos de análisis; sin embargo, por interés personal y por la delimitación del artículo, me referiré a dos:

1) Previo a la Asamblea de 1997 existía un acumulado de debate social y político que encuentra sus orígenes en las demandas del movimiento indígena de 1990, los aportes de gobernabilidad e hiper-presidencialismo de O. Hurtado y el grupo CORDES y los planes modernizadores-privatizadores del gobierno de Durán Ballén en los años 92 y 94. Esto permitió que a dicha Asamblea lleguen propuestas y debates agrupados en varios ejes: reducción del Estado y privatizaciones; liberalización-desregulación; economía mixta y áreas estratégicas; descentralización; Estado plurinacional; derechos colectivos; equidad de género; derechos civiles y minorías<sup>12</sup>. La característica de este contexto se expresó en una nueva constitución (1998) con tinte progresista (declaración de un Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico, fortalecimiento de la parte dogmática e incorporación de nuevos derechos económicos, sociales y culturales); pero también con errores y grandes debilidades (un Estado reducido en sus capacidades de regulación y planificación del desarrollo, exceso de legalismo, fortalecimiento del sistema presidencialista para terminar de aplicar la receta neoliberal, entre otros). En el contexto 2005 la discusión se ha centrado en la reforma política (de las 52.415 pro-

puestas enviadas al CONAM, el 46% son de reforma política, el 26% son reformas legales e institucionales y el 25% políticas de estado) y, dentro de ella, en reformas al Congreso (33.6%), a la función judicial (10.7%), a los partidos y los movimientos sociales (10%) y al voto y la autoridad electoral (9%) (cfr. CONAM 2005). Tal vez estos datos permiten entender mejor el recelo del Congreso, tal como ocurrió en 1997, a una Asamblea Constituyente con plenos poderes, y consecuentemente, todos los malabares para entrapar su realización.

2) Sin analizar las fortalezas de la Constitución de 1998, se puede anotar que en su parte orgánica (la que define la estructura misma del Estado) deja intacto y no altera el tema de la representación política, no modifica sustancialmente las reglas de acceso y juego electoral, permite la tutela partidista sobre los entes de control, no busca democratizar los partidos políticos, plantea una descentralización de principios y fortalece el régimen presidencialista. Son justamente estos temas los que desde abril se vienen demandando dentro de una reforma política integral. Más allá del realismo-pesimismo de la reforma como un mito, en los próximos meses aparecerán demagogos con retórica refundacional y partidos políticos cínicos y con capacidades camaleónicas, ante lo cual, los sectores progresistas y democráticos tienen dos posibilidades: hacerle el juego al “desgobierno” y al reino del modelo imperante, o asumir responsabilidades políticas para construir una agenda y una propuesta de reformas donde se busque crear un modelo económico solidario, incluyente y redistributivo donde se debata seriamente sobre las limitaciones del presidencialismo y las potencialidades de un sistema de corresponsabilidad política en el ejercicio del gobierno, donde se dis-

12 También se puede ver el artículo de Hernán Ibarra (1997).

cuta sobre una innovadora y sólida estructura político-administrativa y donde se pretenda alterar significativamente, en términos incluyentes y democráticos, la representación política.

### **Bibliografía**

- Bustamante, Fernando, 2002, "La reforma política como mito", en *Ecuador Debate*, No. 55, CAAP, Quito, pp. 21-30.
- CONAM, 2005, "Sistema de concertación ciudadana para la reforma política", datos oficiales, CD-ROM.
- Hurtado Arroba, Edison, 2005, "*Lo que pasó en CIESPAL*. Apuntes etnográficos sobre el poder, los medios y los sin-sentidos de la violencia", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 23, FLACSO-Ecuador, Quito, pp. 63-82.
- Ibarra, Hernán, 1997, "Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad", en *Ecuador Debate*, No. 42, CAAP, Quito, p. 17-25.
- Ponce, Javier, 2005, "No hay mejor estado de la cosa que la cosa pendiente", en *Entre Voces*, No. 4, GDDL, Quito, pp. 4-7.
- Ramírez G., Franklin, 2005, *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*, Taller el Colectivo-Cuidad-Terranueva-Abya Yala, Quito.
- Sánchez-Parga, José, 2003, "De la desconsolidación al autoritarismo democrático. O como dejar de gobernar para mantenerse en el gobierno", en *Ecuador Debate*, No. 58, CAAP, Quito, pp.17-30.