



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

# ÍCONOS

REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR

Nº 3. agosto / octubre, 1997

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

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR  
ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS  
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS  
SEBASTIAN MANTILLA BACA

## COLABORADORES EN ESTE NUMERO

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

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

## FLACSO ECUADOR

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

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

# RESERVA

BIBLIOTECA - FLACSO - E.C.

\$5.00

FLACSO - Biblioteca

# CONTENIDO

## COYUNTURA

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

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

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

## ACTUALIDAD

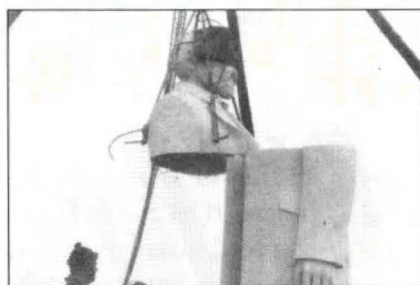
América Latina hacia el  
siglo XXI  
**OSCAR UGARTECHE** 29

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

## GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

Gobernabilidad y  
Democracia  
**FRANCISCO MUÑOZ** 42

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



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

## CIUDAD Y POLITICA

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

Las asambleas  
ciudadanas  
**SANTIAGO ORTIZ** 75

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

## DIALOGO



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

## FRONTERAS

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

## ENSAYO

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

## RESENAS

Reseñas bibliográficas:

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

131

# LA ASAMBLEA DE LOS IMPASSES

La Asamblea Nacional es mucho más que una simple reforma política y un ajuste de variables del sistema político

*Por Felipe Burbano de Lara  
Profesor-investigador de FLACSO*

**E**n su aspecto más general, la Asamblea Nacional se presenta como un espacio desde el cual se pueda dar una nueva forma política a este desarreglado e ingobernable país. Dar forma a la política significa, también de modo general, fijarle unos límites a través de un conjunto de reglas y principios básicos, desde los cuales se puedan reorganizar las instituciones y las prácticas políticas. De lo que se trata es de reinscribir las prácticas políticas en una nueva forma institucional.

La Asamblea es mucho más que una simple reforma política, mucho más que un ajuste de las variables del sistema político, como podría suponer un enfoque desde la "ingeniería institucional". También está en juego una reforma del Estado y una redefinición profunda, democrática, de las categorías desde dónde pensamos la política. Si la refundación del país es siempre



una posibilidad, ésta vendrá no tanto de una modificación de las instituciones cuanto de una renovación de las mentalidades políticas. La crisis de gobernabilidad de la que tanto se habla, y con razón, no alude solamente a los vacíos e incoherencias de un sistema institucional, que por cierto abundan, sino también a las concepciones que guían y orientan las conductas políticas. La crisis de gobernabilidad se refiere a un desajuste entre instituciones, prácticas y subjetividades políticas.

## 1. Sistema político y partidos

Dar forma a la política, fijarle unos límites dentro de los cuales todos podamos encontrar un espacio de reconocimiento, pasa por el tema de la gobernabilidad. Se trata de un proceso de reforma con dos ejes: uno, lograr que el sistema político vuelva a tener una legitimidad social, esto es, que los actores sociales puedan reconocerse en las instituciones políticas (el Ejecutivo, el Congreso, la Corte de Justicia, los órganos de control, etc.); y dos, darle una coherencia al sistema institucional para que pueda generar políticas públicas más eficientes. Lo que está en juego son los rendimientos económicos y políticos de la democracia. Legitimidad y eficiencia son, pues, los dos ejes de una reforma política encaminada a mejorar la gobernabilidad. De lo que se trata, parafraseando a Angel Flisfisch, es de generar un conjunto de reglas y normas que permitan institucionalizar unas rutinas políticas capaces de generar procesos democratizadores.

Legitimidad y eficiencia son los dos ejes de una reforma política encaminada a mejorar la gobernabilidad

### 1.1. Partidos y representación

Desde el punto de vista del sistema político, hay algunos problemas vinculados al tema de su legitimidad. El primero: Cómo volver compatible el régimen de partidos con otras formas de participación y representación política que surgen desde la sociedad civil, desde los llamados movimientos sociales, desde los ámbitos locales de poder, desde los ciudadanos, desde las asambleas ciu-

dadanas. . . En otras palabras, cómo conectar el régimen de partidos y el sistema político con el apareamiento de nuevas formas de participación. No se trata de hechar por la borda el régimen de partidos, pero sí de volverlo a conectar con las expresiones y movimientos de la sociedad. La crisis de representación de los partidos debe llevarnos a reconocer que en ninguna sociedad los partidos agotan el sistema de participación y representación política. El tema que debe enfrentar la reforma en este punto puede exponerse como un dilema: los partidos políticos han sido desbordados por la sociedad

civil, la ciudadanía y los movimientos sociales; sin embargo, el hecho paradójico es que, a pesar de ese desborde, siguen siendo los actores privilegiados del sistema político. Este es uno de los impasses que nos lleva a la Asamblea Nacional.

### 1.2. Partidos y gobernabilidad

Un segundo tema es cómo establecer reglas comunes a los partidos en

torno a ciertos valores y prácticas políticas. La estructura partidaria ecuatoriana es muy fragmentada y heterogénea. Fragmentada por el número de partidos (más de doce); heterogénea porque en su interior cohabitan organizaciones con formas muy distintas -y distantes- de entender y hacer política (populistas, neoliberales, autoritarias, desarrollistas, oligárquicas, pseudo-marxistas, regionalistas), sin que ninguna alcance un claro predominio sobre las demás. Son formas incompatibles que han bloqueado la posibilidad de un reconocimiento compartido de las reglas que norman la vida democrática. Su existencia se explica por una historia nacional marcada por las desigualdades y diferencias regionales, étnicas, culturales y de clase. El problema de las incompatibilidades partidistas es que el sistema político lejos de ser un espacio donde se negocian y acuerdan soluciones a los conflictos sociales del país, se convierte en el terreno para el enfrentamiento de las cúpulas, facciones y líderes partidistas. Un efecto de esas confrontacio-

nes han sido las frecuentes pugnas de poder a lo largo del período democrático. El sistema político se ha visto permanentemente obstruido en su capacidad para generar políticas públicas eficaces. Hace falta, por lo tanto, una suerte de pacto de gobernabilidad entre los partidos, con el fin de establecer un marco institucional para la vida política. La posibilidad de ese pacto supone la superación del exclusivismo partidista: nadie debería dudar que ningún partido, por sí solo, está en condiciones de gobernar el Ecuador. Ningún partido está en condiciones de convertirse en hegemónico. Tenemos un régimen partidario fragmentado de minorías relativas permanentes. Lo que está en juego es la superación de una competencia partidaria marcada por la intolerancia política, por el desconocimiento mutuo. Hace falta desarrollar códigos comunes de conducta política.

### **1.3. Partidos e intermediación**

La posibilidad de los dos primeros puntos está conectada con un tercero: la capacidad de los partidos para modificar su propia dinámica. En lugar de actuar como maquinarias interesadas en el manejo y control del Estado, los partidos tienen que funcionar como intermediarios entre la sociedad y el Estado. Es parcialmente cierta la tesis de que los partidos han funcionado de espaldas a la sociedad. Más exacto sería decir que se han vinculado clientelaramente con determinados sectores sociales, a los cuales se ha repartido los beneficios y privilegios estatales. Actuar como intermediarios, como eslabones entre la sociedad y el Estado, significa para los partidos desarrollar una sensibilidad, unida a una nueva cultura política, que les permita reconocer la existencia de unos protagonismos y unos actores sociales que permanentemente plantean conflictos al sistema político. Los partidos se legitiman en ese encuentro con los flujos e impulsos provenientes de la misma sociedad. Según la experiencia de estos años, los partidos o bien polemizan, se oponen y cuestionan a los movimientos de la sociedad, o bien quieren cooptarlos clientelaramente. Entre los partidos y

los movimientos de la sociedad ha operado una lógica de permanente y mutua descalificación. Este es el segundo impasse que nos lleva a la Asamblea.

### **1.4. Congreso y Ejecutivo**

Un cuarto aspecto clave, más institucional pero igualmente conectado con la práctica de los partidos, es cómo dar fluidez a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esto significa, en primer término, definir con claridad las características del presidencialismo ecuatoriano, con el propósito de establecer sus limitaciones y de allí la posibilidad de arreglos institucionales poco ortodoxos, híbridos podríamos decir, que apunten a generar incentivos de cooperación. El problema con el presidencialismo es que tiende a concentrar el poder institucional en el Ejecutivo y en la figura del presidente, en con-

tra del Congreso y los mismos partidos. Esta tendencia se ve reforzada y estimulada por una larga trayectoria histórica de constantes fluctuaciones entre la dictadura y unas pseudo-democracias, y una dilatada y enraizada tradición populista. El populismo, podemos argumentar, refuerza las perversiones del presidencialismo. La institución sacrificada permanente-

mente en este proceso pendular ha sido el Congreso, de tal forma que en nuestra cultura política, en nuestro imaginario político-institucional, hay la percepción de que el poder del Estado se encuentra en manos del Ejecutivo. El Ejecutivo es el Estado, y al serlo se convierte en el eje de las políticas públicas y en el tramitador de las demandas sociales. Frente a ese eje centralizado y personalizado del poder, el Congreso no puede sino levantarse como el lugar de la fiscalización y la oposición, como el lugar donde encarna y encuentra expresión el malestar y descontento popular, permanente, por lo demás, en tiempos de ajuste y crisis. Dar fluidez a las relaciones Ejecutivo-Congreso pasa por encontrar, aquí sí, mecanismos y procedimientos institucionales a través de los cuales el Congreso y los partidos sean co-partícipes en la definición de las políticas públi-

Hace falta una suerte de pacto de gobernabilidad entre los partidos en torno a un marco institucional para la política

cas. Se requiere establecer claramente las áreas en las cuales esa co-gestión sea posible y necesaria. Como sostiene Liliana de Riz: se requiere una estructura decisional que incorpore la confianza en el Parlamento.

## 2. Estado, sociedad y mercado

El tema central de la Asamblea será cómo dar nueva forma política al Estado. Manuel Alcántara sostiene en una entrevista que aparece en este mismo número de ICONOS que el Estado "es el marco donde los individuos se hacen ciudadanos". Para ser espacio de ciudadanización, el Estado requiere "poner -dice Alcántara- una especie de denominador común, de reglas de juego para todos, en las que todos quepen". Y añade: "El problema es que el Estado siempre ha sido botín de unos pocos, o de unos grupos". Lo estamos viendo ahora mismo en el Ecuador con el presidente interino Fabián Alarcón: el Estado es arrasado, desbordado por las deman-

das sociales, difícilmente separables del clientelismo y del corporativismo, en contra de un indispensable marco ciudadano.

Una nueva forma de Estado pasa por definir claramente sus roles frente al mercado, frente a las áreas estratégicas de la economía y frente a la política social. Es necesario establecer los límites de la acción del Estado, reconocer los roles y escenarios del mercado, y legitimar los mecanismos de participación y auto-gestión de la sociedad civil. Se requiere encontrar una complementariedad entre estos tres niveles, pero al mismo tiempo respetar sus fronteras.

La crisis de los años 90 es el resultado de un intento autoritario, vertical, por ajustar el sistema político diseñado en 1979, con sus actores sociales y políticos, a los imperativos del mercado y la modernización neoliberal. El mercado, como sabemos, tiende a dejar de lado a los actores sociales, a las identidades colectivas, a los proyectos sociales. El mercado se rige por una lógica y una ética -la de la maximización y la de racionalidad instrumental- que intenta colonizar otras esferas, en especial la política, en su propio beneficio. Sin embargo, vivimos la inviabilidad de un modelo de modernización neoliberal impuesto verticalmente y, esa invia-



bilidad, es el resultado, nos guste o no, de unos actores que han resistido el proceso hasta crear un tercer impasse, un tercer bloque, que también nos lleva a la Asamblea.

### **3. Un nuevo escenario para la política**

Las demandas para una reforma del Estado son, a la vez, las demandas para desplazar la política hacia otros escenarios, con el fin de evitar la centralidad del Estado en el juego político. Ese desplazamiento no puede ser otro que del Estado hacia el sistema político. Por tradición, por falta de cultura democrática, por un desbordante clientelismo y un enraizado corporativismo, las prácticas políticas de la sociedad han tenido como referente el Ejecutivo, en tanto sinónimo del Estado. Los sectores sociales y económicos no han dialogado entre ellos a través del sistema político. Al contrario, han buscado relacionarse individualmente con el Estado, para obtener beneficios directos. El clientelismo y el corporativismo tienen, por tanto, un efecto corrosivo sobre el sistema político en tanto lugar de encuentro, concertación y procesamiento de conflictos.

El cambio de escenario para la política se dará si el Congreso y los partidos asumen su co-responsabilidad en la definición de las políticas públicas. Esto significa fundamentar la política y el gobierno en el juego de las pluralidades sociales, expresadas principalmente en el Congreso y en los partidos, y no exclusivamente en la voluntad del Ejecutivo y del presidente de la República. Mientras el ejercicio de la política desde el Ejecutivo tiende a ser autoritario y excluyente, desde el Congreso tiende a ser plural y participativo, siendo la búsqueda del consenso su motivación interna. Si no se hacen esfuerzos para provocar este desplazamiento, el Congreso y los partidos seguirán definiéndose como el escenario y los actores privilegiados de la oposición al Ejecutivo. No hay otra forma de democratizar las políticas públicas sino es a través de un funcionamiento más equilibrado del sistema político

en términos de las relaciones Ejecutivo-Congreso. El gran escenario de la democratización del país ya no puede ser el Estado, como en los años 60 y 70, sino el sistema político, lo cual supone redefinir el ámbito donde se adoptan las políticas públicas. Hay que fortalecer el rol del Congreso para evitar los desbalances institucionales y las pugnas de poder conectadas con el presidencialismo.

### **4. La descentralización del Estado**

El desplazamiento de la política hacia el sistema político supone también la descentralización del Estado como estructura de poder. Se trata de una descentralización que debe ir acompañada de procesos de participación ciudadana con miras a generar democracias locales y regionales. La descentralización tiene que ser pensada como un proceso gradual, progresivo en función, sobre todo, de las capacidades de gestión de los gobiernos locales. Por eso, tiene que ir acompañado de un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. En este proceso es clave pensar en

los consejos provinciales como instancias articuladoras de planes regionales de desarrollo, como instancias de coordinación de los municipios. Descentralización del Estado y centralización de políticas de desarrollo locales en los consejos provinciales, para evitar la dispersión de las políticas municipales, son los dos ejes del proceso.

Esta corta y superficial reflexión sobre descentralización me lleva a un punto clave.

La descentralización del Estado debe conducir a un cambio en la representación parlamentaria. Resulta paradójico que un Estado centralizado como el ecuatoriano tenga un Congreso con 70 diputados provinciales y 12 nacionales. Hace falta reemplazar esa distribución de la representación política por un esquema más equitativo entre representación provincial y nacional. Es necesario reforzar la presencia de visiones nacionales de la política en el Congreso. La redefinición del Estado debe llevar sí a una po-

La nueva representación debe reforzar una visión nacional pero descentralizada del país

lítica de descentralización, pero sobre todo a un cambio de nuestra representación política del propio país. Es inaceptable que cada dos años se renueve el 85% del parlamento y que esa renovación suponga la incorporación permanentemente de visiones provinciales. La nueva representación debe reforzar una visión nacional pero descentralizada del Estado y el país.

## 5. Plurinacionalidad y diversidad

El movimiento indígena ha jugado un papel fundamental en el desmoronamiento del viejo Estado desarrollista y en el cuestionamiento de la vieja identidad nacional. Su movilización permanente desde 1990 impugna al Estado-nación, lo denuncia como un proyecto de dominación étnica y reivindica la plurinacionalidad y las autonomías políticas vinculadas a una nueva concepción de territorialidad. El movimiento indígena pluraliza el concepto de nación; la nación tiene que reconocerse en la diversidad, en la diferencia, no en la unidad falsa de una identidad única, excluyente.

Los conceptos que introduce el movimiento indígena en la escena política -diferencia, identidades, autonomía, diversidad, culturas, racionalidades, historias- cuestionan las visiones globalizantes y unitarias de la política que se manejaban desde el Estado, desde los partidos políticos y desde las élites blanco-mestizas. La potenciación de esos conceptos también abrió espacios para la emergencia de nuevos actores sociales. Las mujeres, los gays, los ecologistas, muy vinculados al movimiento indígena; los jóvenes, los movimientos ciudadanos, reivindican, de una u otra manera, las mismas categorías para la política. El concepto de diversidad, por ejemplo, se aplica por igual a los indios, a las mujeres, a los gays y a los mismos ecologis-

tas, a través de la bio-diversidad. Todos estos nuevos actores complejizan la política, relativizan el rol de los partidos y redefinen la relación entre sociedad y política, entre partidos y sociedad, y entre sociedad y Estado.

Desde esta perspectiva, la Asamblea va a ser sobre todo un reto para pensar la democracia desde la diversidad, la diferencia, la pluralidad. Si en 1979 la reforma política fue pensada desde los partidos para los partidos, hoy esa reforma política tiene un escenario más amplio, más complejo y más democrático, pero más difícil también de ser articulado. Ese es el proceso que está detrás de la Asamblea y al que hay que dar forma política en lugar de silenciarlo.

A la ingobernabilidad suele definírsela como la anarquía y el desorden del poder. El telón de fondo de la ingobernabilidad es la pérdida de eficacia del poder, de un cierto poder. Un escenario de la ingobernabilidad es la multiplicación desordenada de poderes; es la pérdida de centralidad de un poder en su capacidad articuladora, en su capacidad para generar orden. En este momento crucial nadie sabe realmente dónde está el poder, ni cómo ejercerlo, ni a través de qué canales. Esta crisis no se resolverá restableciendo la centralidad de ciertos poderes, por ejemplo, los partidos y el Estado. Se resolverá cuando el país desarrolle una concepción democrática, inclusiva, del poder y de las instituciones. Una concepción capaz de generar procesos democratizadores.