

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES



**XXVI I CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD
Y DESARROLLO**

**“ TESIS PARA OPTAR EL TITULO DE
MASTER EN SEGURIDAD Y
DESARROLLO”**

**LAS ASIGNACIONES ECONOMICAS DEL
ESTADO A LOS PARTIDOS POLITICOS; SU
INCIDENCIA EN LOS PRINCIPIOS
DEMOCRATICOS**

AUTOR : CRNEL. DE POLICIA DE E.M. ENRIQUE AMORES C.
ASESOR : DR. ENRIQUE GOMEZ S.

QUITO, ABRIL DE 2000

INDICE GENERAL

	PP
INDICE GENERAL	i
LISTA DE CUADROS	iii
LISTA DE GRAFICOS.....	v
 Introducción	 1
 CAPITULO I: REGIMEN LEGAL DEL SISTEMA DEMOCRATICO EN EL ECUADOR	 4
1.1. Normatividad que rige el proceso eleccionario en el Ecuador	6
1.2. Composición de la Estructura Política del Ecuador y del Proceso Electoral	16
 CAPITULO II: DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DEMOCRATICO	 27
2.1. Enfoque del Sistema Democrático y sus principios	28
2.2. El proceso Electoral, como premisa fundamental de La Democracia	30
2.3. Desarrollo democrático ecuatoriano durante el período 1979 – 1999	42
2.4. La realidad política Partidista Ecuatoriana	91
2.5. Evolución presupuestaria de las Asignaciones otorgadas a los Partidos Políticos. 1979 – 1999	122
2.6. El porcentaje de la asignación presupuestaria destinada	

a los partidos políticos	131
2.7. Relación de las asignaciones a los partidos políticos con respecto a las transferencias al sector social del país	135
2.8. Corrupción y descomposición política contra el proceso Electoral en el Ecuador	139
CAPITULO III: ALTERNATIVA DE CONSOLIDACION DEL SISTEMA DEMOCRATICO DEL ECUADOR	159
3.1. Reforma del marco legal referente al proceso electoral	162
3.2. Reforzamiento y Modernización de los organismos del Sistema Electoral en el Ecuador	170
3.3. Regulación y control de las fuentes y destinos del financiamiento de las empresas electorales	183
3.4. Los principios democráticos en el actual proceso electoral	193
3.5. Proyección Democrática del proceso Electoral y su repercusión internacional	195
3.6. Racionalización de los recursos económicos para el proceso de elecciones	202
3.7. Alternativas de operación en la perspectiva electoral Democrática en el corto plazo	211
3.8. Reinterpretación del principio del consenso y debate nacional	219
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	229
4.1. Conclusiones	229
4.2. Recomendaciones	238
Bibliografía	245

LISTA DE CUADROS

CUADRO		pp
1	Variación del Producto Interno Bruto	33
2	Comportamiento de la Inflación	35
3	Conducta del Empleo y Subempleo en el Ecuador	38
4	La Evolución de la Deuda Externa Ecuatoriana	40
5	Democratización en América Latina	45
6	Atribuciones del Poder Ejecutivo	49
7	Grado de Volatilidad de las Elecciones celebradas En América Latina	52
8	Elecciones Presidenciales 1979 – 1996	54
9	Producto Interno Bruto y Producto Interno Bruto Per cápita del Ecuador	56
10	Tasas de Inflación del Ecuador promedio por Partidos presidenciales	58
11	Representatividad y vigencia de los Partidos Políticos en América Latina	67
12	Dispersión y Variabilidad del Electorado en A.L	69
13	Características del Poder Legislativo	71
14	periodicidad de Elecciones Intermedias	74
15	Productividad Legislativa. Período 1979 – 1996	85
16	Iniciativas del Congreso Nacional en la elaboración de Proyectos 1979 – 1996	88
17	Lista de Partidos Políticos que han actuado en el	

	Período de instauración democrática 1979 – 1997	99
18	Incidencia Partidista en el Congreso. 1979 – 1983	101
19	Incidencia Partidista en el Congreso. 1984 – 1986	104
20	Incidencia Partidista en el Congreso. 1988 – 1990	106
21	Incidencia Partidista en el Congreso. 1992 – 1994	108
22	Incidencia Partidista en el Congreso. 1996 – 1998	110
23	Promedio de Agrupaciones en el Congreso Nacional	
	Período 1979 – 1998	112
24	Aporte Global del Estado a los Partidos Políticos	124
25	Número de Partidos con asignación	127
26	Distribución de asignaciones por Partido Político	129
27	Concentración de Fondos	130
28	Evolución del Presupuesto General del Estado	
	Período 1984 – 1998	134
29	Incidencia del Gasto Social con relación y al	
	Presupuesto General del Estado. 1989 – 1998	136
30	Incidencia del Gasto Social con relación y reposición	
	A los Partidos Políticos. 1989 – 1998	138
31	Distribución de Fondos y Certificados a Partidos	
	Políticos y Movimientos Políticos	204

LISTA DE GRAFICOS

GRAFICO	PP
• Tasa de Variación del PIB	34
• Evolución de la Inflación en el Ecuador	36
• Evolución del Desempleo y Subempleo en el Ecuador	39
• Evolución de la Deuda Externa Ecuatoriana	41
• Volatilidad Electoral en las Elecciones Presidenciales en América Latina	53
• Producto Interno Bruto Percápita del Ecuador	57
• Inflación Promedio por Períodos Presidenciales	59
• Volatilidad Electoral en Elecciones Legislativas en América Latina	70
• Relación entre Proyectos Presentados y Aprobados	86
• Grado de Productividad Legislativa	87
• Relación entre Proyectos Presentados y Aprobados de Iniciativa del Congreso Nacional	89
• Eficiencia en la Aprobación de Proyectos de Iniciativa del Congreso	89
• Incidencia Partidista Congreso 1979	102
• Incidencia Partidista Congreso 1983	102
• Incidencia Partidista Congreso 1984	104
• Incidencia Partidista Congreso 1986	105
• Incidencia Partidista Congreso 1988	106
• Incidencia Partidista Congreso 1990	107
• Incidencia Partidista Congreso 1992	108
• Incidencia Partidista Congreso 1994	109
• Incidencia Partidista Congreso 1996	111
• Incidencia Partidista Congreso 1998	111

• Aportes Globales a los Partidos Políticos	125
• Crecimiento de Asignaciones a los Partidos Políticos	126
• Concentración de Fondos 1978 – 1998	130
• Tendencia de los Gastos Sociales 1989 – 1998	137
• Relación del Gasto Social y Reposiciones Partidos Políticos 1989 – 1998	139
• Perspectiva de Reforma para el Proceso Electoral	161
• Fortalecimiento y Desarrollo Institucional del TSE	175
• Automatización del Proceso Electoral	179
• Procedimiento Normativo del Gasto Electoral	190
• Proceso Lógico del Control del Gasto Electoral	191

INTRODUCCION

La realidad socioeconómica del país en sus diferentes manifestaciones, principalmente la política, ha sido el reflejo de la confusión y distorsión de las relaciones sociales provocado entre otros factores, por el régimen de los partidos políticos que ha dado lugar a la total desconfianza ciudadana, afectación a la vigencia democrática y pérdida de la imagen internacional.

Esta situación no ha sido precisamente el reflejo de las últimas acciones, sino que es la acumulación de errores de las dos últimas décadas, principalmente desde la reinstauración del régimen democrático en el país. Aparentemente la vivencia democrática podía haberse considerado como el medio para alcanzar el crecimiento y desarrollo económico del país, pero en la práctica esto no ha acontecido.

La evolución del régimen constitucional como punto básico de la democracia, ha gravitado en función del desenvolvimiento de los partidos políticos, a los cuales en gran medida se le atribuye los desaciertos y falta de gobernabilidad del país; basta ejemplificar la composición del Congreso Nacional que en las últimas décadas no se ha podido conformar una mayoría parlamentaria que fortalezca las labores legislativas, peor aún alcanzar un respaldo a la tarea de los gobiernos de turno. No ha existido un solo gobierno que no haya sido afectado por el fenómeno de “oposición” por parte del poder legislativo y de los partidos políticos.

Bajo esta óptica se puede precisar que la democracia ecuatoriana se halla cimentada sobre bases sumamente frágiles, sensible a una distorsión social, basta observar que en el lapso de cuatro años se han dado dos destituciones presidenciales y existido cuatro presidentes – Bucaram, Alarcón, Mahuad y Noboa – dando un promedio de un gobierno por año.

Uno de los puntos básicos sobre el cual se fortalece la democracia es la vivencia de los procesos electorales, sin embargo las normas que las rigen se han visto severamente cuestionadas por los problemas relacionados al control del gasto

electoral y la corrupción presentada en la última campaña electoral, en el cual se vio comprometido el financiamiento de 3 millones de dólares por parte del banquero Aspiazu a la campaña del defenestrado Dr. Mahuad.

En estos términos se presenta desde el punto de vista político y principalmente social, la degradación del sufragio popular, pues el país se ve abocado a que los candidatos una vez alcanzado el poder, correspondan los favores a quienes financiaron su campaña.

Se ha dado debida cuenta de que el problema central del país, no es la falta de normas legales sino de aplicación de las existentes, no obstante, para el caso del control del gasto electoral se dictó una norma específica, pues así lo requería y ha sido postergada por varios años, principalmente por intereses de partidos y de medios de comunicación que han señalada que esta ley atenta contra la libertad de expresión. La práctica y las evidencias presentadas en varias campañas fortalece la necesidad de que exista esta ley y que se inicie su aplicación en las elecciones intermedias de mayo de 2000, sin embargo como se esperaba, el Partido Roldosista Ecuatoriano, presentó ante el Tribunal de garantías un pedido de que sea revisada la ley por impracticable¹.

En este contexto y ante la problemática extremadamente delicada existente, se ha determinado la necesidad de que a través de la investigación “Las Asignaciones Económicas del Estado a los Partidos Políticos; su incidencia en los procesos democráticos” se analice la realidad política del país y establezca sus alternativas de solución que efectivamente de curso a un fortalecimiento democrático en el Ecuador.

La composición de la investigación se circunscribe a tres aspectos fundamentales, el primero que recoge bajo un marco teórico referencial, toda los principios, conceptos y normativas que rige en el proceso de elecciones en el país. El segundo de una

¹ Diario el Comercio. Portada principal. 12 de Abril de 2000.

importancia sustantiva, al realizar un análisis retrospectivo de la situación actual del sistema democrático, considerando para aquello, el desarrollo democrático, la realidad partidista ecuatoriana, evolución presupuestaria de las asignaciones otorgadas a los partidos políticos, la corrupción y descomposición del proceso electoral, dentro del período 1979 –1999.

El tercer aspecto, se constituye en el factor fundamental del estudio, pues se realiza el planteamiento de la alternativa de consolidación del sistema democrático del Ecuador, producto de un proceso de investigación que recoge, procesamiento de información existente, verificación directa y apreciaciones de tratadistas políticos que han dado lugar a que bajo una percepción de carácter subjetivo sin orientación política alguna, se establezca recomendaciones que con el carácter de sugerentes se pone a consideración de los organismos que regulan el proceso democrático en el país.

Especial énfasis se ha puesto a tres factores que representan de singular importancia para los fines de consolidación democrática, que son: la regulación y control de las fuentes y destinos del financiamiento de campaña, bajo un proceso integral de operación y fortalecimiento; la reinterpretación del debate político y consenso nacional; y la recuperación de la imagen internacional.

Tanto las conclusiones como las recomendaciones son efectuadas dentro de una realidad tangible y susceptible de ser aplicados, pero para aquello, demanda de una transformación de la consciencia nacional y política para enfrentar la realidad ecuatoriana y contribuir a la cimentación de un nuevo país. Esta acción imperativa como aspiración de todos los miembros de la sociedad ecuatoriana nos plantea la disyuntiva, o rescatamos la imagen del país y fortalecemos democráticamente la vivencia para las futuras generaciones o nos hundimos en el cieno de la corrupción.

CAPITULO I

1. REGIMEN LEGAL DEL SISTEMA DEMOCRATICO EN EL ECUADOR

Para referirse al sistema democrático en el Ecuador, necesariamente debe remitirse al ámbito legal que norma y regula sus procedimientos, así como a los principios que lo fundamentan dentro de un contexto universal.

Desde el punto de vista conceptual, democracia es un vocablo proveniente de la voz griega **démokratía**, que describe a un régimen político en que el pueblo ejerce la soberanía. Filosóficamente, se lo expresa como la única forma legítima de organización del estado, sintetizada en la definición < gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo > ².

Por otro lado es importante establecer cuales son los principios sobre los cuales se sustenta la democracia, con la finalidad de precisar a lo largo del presente estudio, si efectivamente en el Ecuador se los ha cumplido o no. Estos son³:

- **La Soberanía Popular**, que corresponde a la facultad de tomar decisiones para la organización política del pueblo sea por expresión directa o por representación.
- **Igualdad legal del ciudadano**, que establece la capacidad de participación de cualquier miembro de una sociedad para una representación de orden político.
- **Libertad individual**, mediante la cual se le otorga el derecho a todo ciudadano para expresar su pensamiento, criterios, al trabajo, etc.

² Diccionario Enciclopédico Lexis22

³ Idem.

- **Publicidad**, orientada hacia la promoción y difusión del desenvolvimiento del convivir nacional.
- **Responsabilidad de los órganos de gobierno ante el pueblo**, correspondencia de la voluntad popular.
- **Régimen de respeto de las mayorías hacia las minorías**, como fundamento de equilibrio social.
- **Estado de derecho**, es la posición más gráfica sobre la cual se expresa la democracia porque la gobernabilidad de un país es puesta de manifiesto por la expresión, soporte y voluntad del pueblo.

Bajo este contexto, la homologación de la democracia con la voluntad soberana del pueblo, se ha constituido en el sustento sobre el cual se ha afirmado el marco jurídico ecuatoriano. Históricamente la democracia en el país se ha visto severamente interrumpida, con períodos de regímenes dictatoriales.

En efecto, la evolución de la democracia ecuatoriana desde la independencia de Quito del 10 de agosto de 1809 y del establecimiento del Ecuador como república en el año de 1830, como se mencionó continuamente fue interferida por la presencia de varios períodos dictatoriales, restringiendo la continuidad de períodos democráticos. El proceso histórico político se manifestó con el régimen floreal con 15 años de duración; revolución marcista de 1845 con un período similar; régimen garciano con 15 años; General Veintimilla con 7 años; el Progresista de Caamaño con 12 años; el alfarista alcanzó 17 años; el régimen placista 13 años; la revolución juliana incluido Ayora con 6 años; con la disolución de la Constituyente de 1937 y la asunción del general Enríquez Gallo por el período de un año, para luego marcar un período recesivo con 13 años de duración; posteriormente Velasco Ibarra a partir de 1946 con la promulgación de la Constitución, dio lugar a un régimen que duró 17 años hasta 1963. Sin embargo en el año de 1970 fue roto el orden constitucional por Velasco Ibarra,

para inmediatamente dar lugar al inicio de las dictaduras militares consideradas la más larga del presente siglo.

En el año de 1978, se dio lugar a la convocatoria a la asamblea constituyente conformando para el efecto tres comisiones cuyas responsabilidades eran, dos comisiones para redactar el proyecto constitucional y la tercera tuvo el encargo de preparar la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Elecciones.

Posteriormente, con la aprobación de la Constitución en el referéndum del año de 1979, el Consejo Supremo de Gobierno restituye el régimen de derecho en el Ecuador con vigencia hasta el presente año, dando lugar a lo que constituiría el período democrático más largo de la historia política ecuatoriana, con veinte años. Entonces, la evolución normativa del sistema democrático en esta última etapa se da inicio con la Ley de Elecciones y de Partidos Políticos creadas al amparo de la constitución política aprobada en el año de 1979, cuando luego del proceso electoral se le entregó el poder al binomio Roldós – Hurtado.

El proceso electoral a partir de 1979 hasta la última contienda electoral de 1998, ha sufrido diversas modificaciones y preparación de nuevas exposiciones de motivos que lo orientan hacia su reforma así como al planteamiento de nuevas alternativas que lo fortalezca como así acontece con la presente investigación.

1.1. NORMATIVA QUE RIGE EL PROCESO ELECCIONARIO EN EL ECUADOR

Conforme a la legislación ecuatoriana, liderada por la Constitución Política de la República y las leyes específicas complementarias, como son la Ley de Elecciones, Ley de Partidos Políticos, Ley de Gasto Electoral, propicia un análisis puntual que coadyuve a determinar las normas sobre las cuales

se desarrolla el proceso electoral y principalmente a establecer las perspectivas de reformas que fortalezca el sistema electoral como paso condicionante para la consolidación de la democracia en el país.

En consecuencia, es necesario establecer el alcance de cada una de las normas generales y específicas que regulan el proceso integral del proceso electoral ecuatoriano, basado en el último evento electoral realizado en el año de 1998.

REFERENCIAS CONTENIDAS EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS A PARTIR DE 1979

Superada la etapa dictatorial de nueve años, considerada como la más larga de la historia ecuatoriana, por el período comprendido entre los años de 1970 a 1979 y con la vigencia de la nueva **Constitución Política del Estado**, el país se reincorporó al ámbito de constitucionalidad, con el cual el Ecuador inscribía 17 constituciones dictadas durante los 167 años de vida republicana (contabilizado al año de 1997), cantidad que posiblemente en el contexto latinoamericano se halla entre los países con el mayor número de constituciones expedidas.

Entre las reformas más importantes incorporadas en la Constitución antes anotada, se destacan las relacionadas con las reformas en el campo electoral, cuyo contenido puntual es:

- Dentro del ámbito legislativo se determina la Unicameralidad, definiéndose el número de sus miembros en primera instancia, en 12 de elección nacional y 57 de elección provincial. Se consideró sobre ésta última, el aumento del número de sus miembros, sujeto obviamente al incremento de los habitantes de cada provincia en función de lo establecido en los respectivos censos de población.

- ❑ Se establece la elección del Presidente de la República por mayoría absoluta, es decir alcanzar el 50 % del electorado en la primera vuelta, caso contrario se obliga a realizarse una segunda vuelta electoral.
- ❑ Se incorpora el voto de los analfabetos como derecho facultativo, mientras que para los ciudadanos que saben leer y escribir, el voto se constituye en obligatorio.
- ❑ Al tenor del Régimen de Partidos Políticos se instituyó que todos los candidatos deben ser afiliados a un partido político y su presentación e inscripción le correspondía exclusivamente al partido de auspicio.

Dentro de este orden constitucional, al cual se incorporaron ligeras reformas se desarrolló el sistema electoral hasta el nuevo evento de elecciones intermedias ocurrida en 1994, año en el cual se efectuó la consulta popular que instauró dos premisas fundamentales:

- Incorporación a las lides electorales en calidad de candidatos, de los ciudadanos no afiliados a partidos políticos ajustado a las siguientes condiciones: Contar con el auspicio de algún partido político o por un número de ciudadanos que cubran el 1% del padrón electoral de la jurisdicción, sea esta nacional, provincial o cantonal. A ésta reforma se la definió como la consagración del derecho de los independientes.
- Instaurar el sistema de reelección para aquellos que se hallen cumpliendo funciones de elección popular.

Así estructurada la norma constitucional se procedió a realizar las elecciones populares de 1996, tendientes a elegir presidente, vicepresidente entre otras dignidades, por un período de cuatro años. No obstante, ante una reacción

popular el 5 de febrero de 1997 el Congreso Nacional al amparo del artículo 100 de la Constitución declaró vacante la Presidencia de la República, nombrando un Presidente Constitucional Interino hasta el 10 de agosto de 1998.

El Presidente Interino, convocó a Consulta Popular con la finalidad de ratificar la resolución del 5 de febrero de 1998 por parte del Congreso, así como plantear nuevas reformas a la constitución entre las cuales también se referían al proceso electoral.

Con lo resuelto en la consulta popular, el Congreso procedió a efectuar las modificaciones constitucionales referentes a:

- ◆ Convocatoria a una Asamblea Nacional con la finalidad de asignarle la responsabilidad de reformar la Constitución de la república.
- ◆ Los miembros de la Asamblea serán elegidos por votación popular directa.
- ◆ En las elecciones pluripersonales se modificó el sistema de votación de listas cerradas para dar lugar a que el elector tenga la posibilidad de escoger los candidatos de una lista o varias listas.
- ◆ Establecimiento de límites en los gastos electorales con la obligatoriedad de reportarlos al Tribunal Supremo Electoral.
- ◆ Los partidos que no alcancen el 5% del electorado, serán suprimidos automáticamente.

- ◆ Conformación del Tribunal Supremo Electoral con siete vocales seleccionados de las siete listas más representativas en el ámbito nacional.
- ◆ Aspecto fundamental significó la instauración de la facultad de la Revocatoria del Mandato.

Las constituciones registradas hasta el año 1997, fueron 17, que no cubrieron con las expectativas nacionales, dando lugar a que se de curso al encargo asignado a la Asamblea Constituyente, de elaborar una nueva Constitución Política de la República, cuyo fundamento principal se circunscribió hacia el establecimiento de una autentica democracia, menos sensible y vulnerable que permita recuperar la confianza ciudadana hacia la vigencia del derecho y justicia.

Los términos sobre los cuales operó la Asamblea Nacional fueron principalmente, el señalamiento del número de miembros de los asambleístas, la definición de la fecha de las elecciones, implementación de las listas abiertas y la determinación del 30 de abril de 1998 como la fecha de disolución de la Asamblea.

Cumplido con el cometido de la Asamblea e implementado la nueva norma jurídica constitucional, en lo atinente al proceso electoral la Constitución Política de la República lo dedica de manera especial el TÍTULO IV denominado DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA; El capítulo primero “de las Elecciones“, consta de 5 artículos y varios numerales mediante los cuales principalmente norma el procedimiento y determina los requisitos para ser candidato a cualquier dignidad, el auspicio y garantías que se les otorga a los candidatos.

Las disposiciones legales que puntualizan lo antes señalado, son:⁴

- Art: 98.- “.. Los partidos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular..” ,
 “.. Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos..”,
 La Constitución y la ley señalarán los requisitos para intervenir como candidato en una elección popular .. ”
- Art. 99.- “.. En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas...”
- Art. 102.- “.. El estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular .. ”.

En el capítulo 2 “ De otras formas de participación democrática”, constituida por dos secciones, faculta en la primera la CONSULTA POPULAR, requerida por el presidente de la república para casos específicos como reformas a la constitución o por medio de ciudadanos en goce de derechos políticos para analizar aspectos de gran significación y que demande del pronunciamiento popular, mientras que en la segunda establece la REVOCATORIA DEL MANDATO a través de la consulta de revocatoria del mandato de los alcaldes, prefectos y diputados fundamentalmente por actos de corrupción o incumplimientos de trabajo. Las normas que lo fundamentan son:⁵

- Art. 103.- “.. Se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes..”

⁴ Constitución Política de la República del Ecuador. Junio 1998

- Art. 104.- ".. El Presidente de la República podrá convocar a consulta popular en los siguientes casos: 1. Para reformar la Constitución, según lo previsto en el Art. 283. Y 2. Cuando, a su juicio se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas de las previstas en el número anterior.. "
- Art. 106.- ".. Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrá resolver que se convoque a consulta popular ... Podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción.. "
- Art. 109.- ".. Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.."
- Art. 110.- ".. La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados de la respectiva circunscripción territorial.."
- Art. 111.- ".. Cuando se trate actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimientos del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año

⁵ Idem

del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.."

El capítulo tercero "De los partidos y movimientos políticos", norma y garantiza la organización política y su funcionamiento. Un aspecto fundamental de ésta norma es la inclusión de un artículo mediante el cual asigna los límites de los gastos electorales, cuya regulación se la da mediante una ley específica, sus normas legales son:⁶

- Art. 114.- ".. Se garantizará el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.. "
- Art. 115.- ".. Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija la ley El partido o movimiento político que en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas, no obtenga el porcentaje mínimo del cinco por ciento de los votos válidos, quedará eliminado del registro electoral.. "
- Art. 116.- ".. La ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.."

⁶ Idem.

Finalmente, el capítulo cuarto “Del estatuto de la oposición”, en su Art. 117 le asigna el derecho democrático de la oposición crítica de los partidos políticos que no participen en el gobierno.

Por otro lado, en el título IX “ DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL”⁷, en los Artículos 209 y 210 del mismo texto legal se le asigna al Tribunal Supremo Electoral la facultad para organizar, supervisar, dirigir los procesos electorales y determina su integración, así como señala las atribuciones y deberes que le son establecidas en su ley específica constitutiva.

El articulado del proceso electoral que señala la constitución tiene el carácter de generales, las cuales se constituyen en la base sobre la cual operan sus normas legales específicas.

NORMAS LEGALES ESPECIFICAS DE LA ORGANIZACION ELECTORAL.

Con el nombramiento de los integrantes del Tribunal Supremo Electoral en el año de 1997, nace el reto institucional para modernizar la función electoral, iniciándose con la conformación de la comisión para la reforma política en materia electoral.

Las leyes específicas permanentes que regulan el proceso electoral y sobre las cuales se plantearon las reformas fueron: La Ley de Elecciones y Ley de Partidos Políticos, existiendo otras normas correlativas que las complementan como la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Ley de Gasto Público, entre otras disposiciones.

⁷ Idem.

De las normas permanentes prevalece **La Ley de Elecciones**, la misma que en su reforma sobresale la necesidad de ordenar y recoger bajo un solo precepto legal todas las disposiciones indispensables para el desarrollo de los procesos electorales. El fundamento más relevante que se incorporó en el proyecto de reforma fue la aplicación de la votación personalizada, mediante la cual posibilita al elector para seleccionar a los candidatos de su preferencia de manera individual, sin restar la posibilidad igualmente de votar por una lista completa. De esta manera se abre la aplicación del sistema de preferencias electorales con vocación hacia el respeto de la voluntad popular.

Inspirados por el ánimo de actuar más directamente en la representación democrática, se incluyó las elecciones de dignidades parroquiales dentro del proceso electoral del país.

Con la finalidad de establecer los miembros representantes al Consejo Nacional de Desarrollo y del Tribunal Constitucional se plantea como reforma fundamental la creación de los Colegios Electorales, sobre los cuales recae la responsabilidad de elegirlos.

En cuanto a la **Ley de Partidos Políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes**, tres elementos son los más representativos de su reforma. La primera hace referencia a la conceptualización del Sujeto Político, denominándolo como tal, a más de los partidos, movimientos y organizaciones independientes a los candidatos y ciudadanos. El segundo igualmente dentro del campo conceptual, suprime la definición del partido político como Elemento fundamental del Sistema Democrático, para guardar concordancia con el primer elemento. Y, finalmente un punto considerado de gran interés dentro del proceso electoral representa el fortalecimiento del debate doctrinal y la capacitación como premisa esencial de todos los sujetos políticos.

Un factor elemental, como producto del mandato popular logrado mediante la consulta popular, representó el pronunciamiento del 70 % de los votantes para que se aplique un control sobre los gastos electorales. Esta posición dio lugar a que se configure un proyecto de ley denominado **Control del Gasto Electoral**, cuyo propósito se delimitó hacia la fijación de límites de los gastos electorales con las correspondientes disposiciones de control y regulación del origen y destinos de los recursos asignados a las campañas electorales.

Complemento de las normas pertinentes sobresalió el programa de observación electoral por parte de observadores internacionales de la OEA, con el cual se buscaba demostrar la rectitud de los procesos.

Debe destacarse que antes de las Leyes de Elecciones y de Partidos Políticos ya existían normas legales precedentes y que se hallaban vigentes hasta el año 1997, sobre las cuales se plantearon las reformas para la aplicación en el proceso electoral de 1998, mientras que para la Ley de Control del Gasto Electoral se constituía en la primera referencia.

Es importante mencionar que al cesar en funciones la Asamblea Nacional en la fecha prevista, no cursó los proyectos señalados, dando lugar a que sobre la materia de elecciones se dicten algunas normas especiales que categorizadas como complementarias permitían operar el proceso electoral de 1998, sin embargo las resoluciones adoptadas serían implementadas en las elecciones del año 2002.

1.2. COMPOSICION DE LA ESTRUCTURA POLITICA DEL ECUADOR Y DEL PROCESO ELECTORAL

Desde la incorporación del Ecuador al orden constitucional con la promulgación de la primera constituyente de 1830, nace paralelamente la configuración de la estructura política organizada, con sujeción a diversos elementos influyentes como son las condiciones socioeconómicas, culturales, religiosas y principalmente a la posición regional. Quizás, el comprender los fenómenos contemporáneos como premisa de organización política, desvela la necesidad de reconocer la identidad y doctrina sobre la cual se desarrollan los partidos políticos y establecer su evolución. No obstante, identificar los principios doctrinarios de los tradicionales partidos políticos estos han estado ligados a muchos eventos que han gravitado en la evolución de la política ecuatoriana.

ORGANIZACIÓN POLITICA ECUATORINA

Para graficar la retrospectiva política ecuatoriana enfocada como tradicional hasta la década de los 20, puede precisarse que ésta se desarrolló bajo un espacio bastante restringido y ligado a grupos de élites y niveles oligárquicos que dominaban el poder político y se daba la gobernabilidad del país. Pero es precisamente con la movilización del mes de noviembre de 1922, en la que se da un proceso de transformación política con un alto costo y resultados trágicos, pues incluía un precepto de movilización y masificación en la política que fundamentó la históricamente reconocida Revolución Liberal⁸.

Un pronunciamiento que trascendió y se constituyó en el argumento sólido de la revolución fue la inclusión dentro de la retórica política, la idea de la soberanía popular como un elemento determinante del poder político. Esta posición dio lugar que se reimprimara la imagen ideológica del Estado, pues por un lado los conservadores lo asociaban con un estado confesional y los

⁸ Corporación de Estudios para el Desarrollo. CORDES. 1999. Pág. 29

liberales con un estado laico; en definitiva es a partir de este momento, donde nace el concepto del pueblo como recurso para fortalecer la retórica política.

El cambio político consecuencia de la revolución liberal, permitió identificar con mayor precisión la evolución política del Ecuador por los eventos más representativos que marcaron cada uno de los períodos. Es ésta tónica sobre la cual se desarrolla el análisis del comportamiento de la estructura política.

Las décadas de los años 30 a los 60, se lo ha calificado como el período de la transformación política por la incorporación dentro del marco político del país, del concepto de modernización una vez dada la revolución liberal - no obstante que dicha propuesta en su exposición retórica ya fue planteada a fines del siglo pasado como ideología del liberalismo radical - en contraposición con los preceptos oligárquicos tradicionales.

Históricamente, se le ha señalada que este proceso modernizador planteado por la posición liberal, en la práctica no cumplió con la finalidad establecida, pese a que sus ideales estaban orientados hacia la redención del pueblo asociados con los anhelos de libertad y democracia y por el contrario creo un régimen oligárquico. Entre las razones que se atribuye a la debilidad de la revolución liberal es haber mantenido la estructura agraria principalmente de la sierra, fortaleciendo las relaciones de explotación y violencia, sin embargo debe destacarse el importante cambio ideológico del estado que dio lugar la revolución liberal al haber separado la Iglesia, el Estado y la educación laica.

Si bien la revolución liberal dió curso al aparecimiento de un régimen oligárquico, ocasionado por el repunte en la costa con el aparecimiento del boom cacaotero que alcanzó una representación en el comercio internacional, con el consecuente e inusitado poder económico y sumado a la aristocracia terrateniente de la sierra, éste presenta una descomposición

durante los años 30, precisamente por el poder económico y político que no permitió asociarse y corresponderse por el inconveniente de la posición antagónica regional.

El fenómeno antes señalado, sumado a la incapacidad del estado oligárquico por permitir que los nuevos grupos sociales que aparecieron en la vida pública se inserte en el contexto político nacional dio lugar a la denominada crisis de la oligarquía, que en el sentido pragmático fue la pérdida de espacio y credibilidad de los partidos liberal y conservador. Pero a lo antes señalado se incorporaron dos factores determinantes que contribuyeron al agotamiento oligárquico que fueron la revolución juliana en el año de 1925 y el aparecimiento de la corriente política velasquista.

Independientemente de los factores socioeconómicos dados en el período analizado, se destaca su inestabilidad política provocada por la interrupción del proceso electoral y obviamente del desarrollo partidista. Evidencia de aquello constituye el haberse realizado dos elecciones presidenciales durante 20 años que fueron, alcanzadas triunfalmente, en los dos casos por el velasquismo.

Posteriormente, la década de los años 70 marca un nuevo giro en la evolución política del país, pues Velasco Ibarra presidente en ese entonces, quien operaba bajo una filosofía política al margen de las dos doctrinas políticas tradicionales como son la conservadora y liberal, presto a declararse dictador fue interrumpido por el golpe de estado ocasionado por los militares, dando lugar a lo que ha sido catalogada como la dictadura más larga de la historia ecuatoriana.

Interrumpida la democracia y ante el interés nacional de retornar al orden constitucional, el régimen de facto marco su estrategia en la preparación de una nueva norma jurídica constitucional que permitiese devolver al país el

régimen democrático (1978), como así aconteció al otorgar el poder al binomio Roldós – Hurtado posterior a un proceso electoral.

Una vez alcanzado el retorno al régimen de derecho, la reforma política del año de 1979 ubicó como propósito central la innovación del sistema de representación del país, lo que implicaba la incorporación de nuevos personajes como elementos políticos alternativos. Esta posición motivó a que se despertara el interés de las organizaciones partidistas por redefinir sus principios doctrinarios, bajo una nueva ideología, programa y organización nacional más no regional ni local, ajustada a la nueva orientación política nacional y principalmente a la reforma de la norma constitucional mediante la cual establecía que los partidos políticos deban alcanzar por lo menos el 5 % de total del electorado ecuatoriano.

El comportamiento y composición del régimen de partidos para el período 1979 - 1996, ha sido marcado por eventos de gran significación democrática ecuatoriana, que por su trascendencia le corresponde realizar un análisis individualizado como lo ha esquematizado la presente investigación.

Ante ésta panorámica de la evolución política en su contexto democrático, nació la interrogante sobre la cual la sociedad ecuatoriana se ha planteado, ¿qué propósito representan los partidos políticos?, Cuya respuesta orientada por las acciones políticas independientemente de las posiciones de los partidos, es obvio entenderse que doctrinariamente ésta se constituye en el mediador entre la sociedad y el Estado. Claro que después de todo lo acontecido, las evidencias demuestran que esto no ocurrió, por el contrario se ha visto muy vulnerable y de fácil desintegración, pues ha sido muy común observar los numerosos partidos, organizaciones y movimientos políticos, así como los grupos independientes que operan al amparo de las reformas constitucionales. Estos hechos en la práctica han contribuido a la

descomposición política y a la pérdida de la credibilidad y confianza para con los partidos políticos.

Por otro lado, es necesario comprender la función que desempeñan y la utilidad de los partidos políticos, al respecto y conforme a la Ley de Partidos Políticos, establece: “ *Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado. Por mandato de la constitución, constituyen un elemento fundamental del sistema democrático; expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la activa participación de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán a los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno*”⁹. Bajo esta definición y alcance establecido, se observa que las dos premisas básicas son el Estado y la sociedad sobre las cuales deberían los partidos políticos diseñar sus ideologías, doctrinas y programas de trabajo no ha dejado de ser más que un enunciado para sustituirlos por lo que muchos de los tratadistas políticos han calificado como la demagogia electorera por parte de los candidatos, tendiente alcanzar el poder; afirmación que igualmente, ha reafirmado la homologación de algunos partidos políticos como empresas electoreras.

Quizá por estos tipos de manifestaciones que entre otras de índole conceptual, han dado lugar a que en el Ecuador los partidos políticos hayan entrado en crisis por ausencia de representatividad colectiva y de limitada contribución para la gobernabilidad del país, que no precisamente ha sido concebido como un problema nacional sino como una imagen de trascendencia a escala mundial.

Precisamente, la falta de representatividad de los partidos políticos dió curso al apareamiento de nuevos actores como los denominados "independientes",

⁹ Ley de Partidos Políticos. Art. 3

quienes sobre la base de una reforma legal en 1994, pudieron participar en los procesos electorales con candidaturas propias. Los resultados alcanzados no han sido los efectivamente esperados, pues ha dado lugar a la despartidización en la política y constituirse después como elementos especialmente requeridos para conformar mayorías, sobre todo en el poder legislativo.

Mencionar el sistema de partidos políticos no necesariamente corresponde mencionar el número de grupos o movimientos organizados que mantienen actividad política en el país, sino que prevalece la ideología sobre la cual se desenvuelven. Al respecto se ha clasificado bajo un principio de "pluralismo polarizado", singularizado por la existencia de un grupo de cinco a seis partidos que por un lado, mantienen una gran fuerza electoral, capacidad de coalición o de chantaje les da la posibilidad de competir entre ellos, pero totalmente opuestos por una gran diferencia ideológica.¹⁰

La definición anterior permite reconocer que ésta se ajusta exactamente con la realidad ecuatoriana; Analizado el congreso nacional durante el último y más largo período democrático, según los registros del Tribunal Supremo Electoral se determinó la existencia de un número promedio de 12 grupos políticos, de los cuales 6 abarcaron el 85 % de los curules mientras que el 15% se hallaban en los 6 partidos restantes.

Las características principales sobre este estilo de operación política han sido, la oposición nociva hacia los gobiernos de turno; oposición radical al gobierno desde el seno del congreso que no contribuye a la conformación de bloques y básicamente la confrontación y antagonismo político entre los partidos de izquierda, que sumados a la alta dosis de demagogia gráfica la realidad política del país.

¹⁰ Giovanni Sartori, Ingeniería Constitucional Comparada. México.1994

Sí bien la Ley de Partidos elaborada en 1978, tuvo como finalidad consolidar y racionalizar el funcionamiento y sistemas de partidos, éste propósito no ha sido cumplido, pues luego de transcurridas dos décadas no existe en el país un partido político que tenga una representatividad de carácter nacional.

A manera de conclusión y con los antecedentes expuesto cabe precisar lo que muy apropiadamente se ha logrado definir que: *".. Un sistema de partidos como el ecuatoriano ha facilitado la expansión del patrimonialismo, la corrupción y el clientelismo, el populismo y la demagogia; obstáculos que han encontrado los gobiernos para lograr apoyo y cooperación en la elaboración de políticas.."*¹¹

ORGANIZACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL

La práctica universalmente aplicada, ha dado debida cuenta que los procesos electorarios es el producto de la vigencia sólida de la democracia - de cual el Ecuador, no ha sido la excepción - expresado por el elemento sustancial denominado sufragio, el cual se constituye en el derecho y deber de los ciudadanos mediante el cual se hace efectiva su participación en la vida del estado.

Para el efecto, en el artículo 137 de la Constitución Política de la República, dispone al Tribunal Supremo Electoral (TSE), como el organismo de responsabilidad directa de los procesos electorales en el Ecuador cuya función es, organizar, dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral, disponiendo para el efecto de fuerza Pública para que colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio. Su sede es Quito y con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Al constituirse como máximo organismo electoral, mantiene una personería de derecho público, que goza de autonomía e independencia administrativa, económica y financiera, tanto para su organización como para el cumplimiento de su función.

El Tribunal Supremo Electoral se halla conformada por siete vocales principales con sus respectivos suplentes¹², provenientes en representación de cada una de las siete listas que hayan obtenido las más altas votaciones en últimas elecciones pluripersonales en el ámbito nacional. Para su nominación, los representantes legales de cada partido político o movimientos independientes elegido presentarán al Congreso Nacional, las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes. La estructura organizacional lo conforman el Presidente, Vicepresidente, Vocales Principales, Vocales Suplentes y secretario. Esta estructura organizacional a más de garantizar todo proceso dentro de un ambiente de diaphanidad y legítima justicia electoral, le corresponde guardar un equilibrio de fuerzas políticas para evitar distorsiones y manipulaciones en los resultados. Esta misma disposición es aplicable a las dependencias provinciales.

La constitución en el mismo artículo No. 137 de la referencia le asigna al TSE la facultad de, juzgar las cuentas que rindan los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. Igualmente, según el artículo 19 de la Ley de Elecciones, en su parte pertinente se establece tres facultades especiales asignadas al Tribunal Supremo, como son: "..Velar porque la propaganda electoral se realice con toda corrección y de acuerdo a la ley..", ".. Imponer las sanciones que sean

¹¹ La Ruta de la Gobernabilidad. Corporación de Estudios para el Desarrollo. CORDES. 1999, pag.79

¹² Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 209. 1998

de su competencia..", Y ".. velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Elecciones y de la Ley de Partidos Políticos..", Las cuales no han sido debidamente cumplidas, quizá porque los miembros que integran el TSE, se orientaran con sus ideologías hacia los partidos políticos que representan y sus repercusiones podrían ser negativas.

El mecanismo sobre el cual se ha desarrollado el proceso electoral y sus resultados, ha dado lugar a que el sistema de partidos se haya visto bastante afectado. El principal fenómeno que ha gravitado para aquello ha sido la presión que han sufrido los partidos por la condición de contar con el 5% mínimo requerido del electorado nacional para evitar su desaparición; la norma legal que rige éste procedimiento fue creada en el año de 1978, suprimida por inconstitucional en el año 1983, reinstalada con el 4 %, en el año 1992, derogada en 1996, restablecida nuevamente en el 5 % en 1997 y reafirmada por la asamblea nacional en 1998. Es obvio entonces suponer que una de las metas partidistas ha sido evitar toparse con esta barrera y orientarse hacia posiciones inclusive demagógicas, las mismas que han llevado hacia el populismo mal concebido.

Por otro lado, con la finalidad de garantizar la representatividad de las minorías partidistas, se estableció el sistema de representación proporcional con vigencia desde el año de 1979, en cuyo empeño se incorporó dentro de la ley de elecciones un sistema de listas cerradas para la asignación proporcional de los sitios en distritos plurinominales; pues dependiendo de la votación alcanzada por cada partido, éste le faculta situar más candidatos respetando el orden de las listas aprobadas. El procedimiento utilizado para la asignación de candidatos se los realizaba a través de la aplicación de la fórmula denominada de cocientes eliminador y distribuidor.

Posteriormente y considerando los inconvenientes creados por la aplicación de la fórmula de cocientes que en unos casos asignaban candidatos sin

castigar a sus partidos que no alcanzaron el porcentaje requerido para mantenerse como tales, en el año de 1997 mediante la consulta popular se reformó la asignación de candidatos, adoptando para el efecto las "listas libres" dando la posibilidad al electorado de escoger los candidatos de una lista o de entre las listas.

En su momento, la Asamblea nacional aprobó una nueva modalidad "mixta" aplicada exclusivamente para las elecciones de 1998, mediante la cual los diputados nacionales elegidos en listas cerradas fueron asignados a sus escaños, mediante la fórmula de los primeros divisores, mientras que para los diputados provinciales, consejeros provinciales y concejales cantonales se les asignó de acuerdo a las primeras mayorías.

Para las elecciones del año 2002, se dará una nueva figura de elecciones igualmente aprobada por la Asamblea Nacional, que es la desaparición de los diputados nacionales para dar curso a una modalidad única del "sistema netamente mayoritario".

Un punto que es importante mencionar del sistema electoral corresponde a las elecciones presidenciales que para este caso en especial, la Ley de Elecciones establece la fórmula exclusiva de mayoría a doble vuelta. Si uno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta en la primera vuelta se constituye automáticamente en el presidente electo, de no acontecer aquello se procede a realizar la segunda vuelta con los dos candidatos con mayor votación.

Esta modalidad de elección al margen de identificar inconvenientes en el proceso se destaca el reducido grado de representatividad, prueba de ello, se refleja en todas las elecciones realizadas desde 1979, los candidatos han requerido en promedio tan sólo del 25 % del electorado para pasar a la segunda vuelta; exceptuándose el caso más relevante de la elección de

1988 cuando el candidato Abdalá Bucaram paso a la segunda vuelta con el 17.6%.

En cuanto al calendario de elecciones, ésta no ha sido debidamente establecido en un período específico, no obstante haber existido varias propuestas de reformas lo que ha dado lugar a que sobre cada una de ellas, sean emitidos pronunciamientos de acuerdo al entorno político del momento, sin que se haya concretado una propuesta real.

CAPITULO II

2. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DEMOCRATICO

Se comprenderá que, sugerir medidas que marquen una perspectiva como consecuencia de una investigación sobre cualquier temática, más aún para el caso que nos ocupa, requiere necesariamente ilustrarse de los problemas y condiciones sobre las cuales se desenvuelven. Es natural entonces que en búsqueda de dichas causas se deba realizar un análisis recapitulado sobre los factores que en ellos han gravitado, marcando un período de referencia que para este caso se considera 1979 a 1998, principalmente porque se ha constituido en la etapa más representativa de la vida democrática ecuatoriana.

El enfoque retrospectivo, se orienta hacia el conocimiento del proceso democrático ecuatoriano y sus actores en sus diversas manifestaciones como son: proceso y evolución partidista, composición tanto legal como económica del proceso eleccionario, relación presupuestaria del proceso eleccionario con el área social y fundamentalmente del gasto electoral y su efecto.

2.1. ENFOQUE DEL SISTEMA DEMOCRATICO Y SUS PRINCIPIOS

Para circunscribirse a la realidad nacional amerita precisar un marco teórico sobre el cual se desplaza el proceso democrático, sin embargo de que en el capítulo precedente se hizo referencia sobre la guía conceptual del término “democracia” así como sus principios básicos fundamentales; por lo tanto corresponde ahora, establecer el alcance y determinar como se han desarrollado en la realidad ecuatoriana.

Partiendo de la definición de democracia como la expresión de la voluntad del pueblo para la administración del Estado, cabe puntualizar que en este contexto se identifica un proceso con dos actores, el pueblo y el estado. En consecuencia para que esta relación opere se requiere necesariamente de un conjunto de normas, procedimientos, regulaciones y disposiciones que dentro un texto legal sea de empleo y vigencia en el país. A éste se le conoce como el sistema jurídico y político ecuatoriano.

Establecido el ámbito de acción de la democracia y de su aplicación aparece un factor tan influyente como determinante que es el "conflicto", Este siempre pondrá a prueba la consistencia de la institucionalidad, la gobernabilidad y la fortaleza del sistema democrático. Aparentemente el vocablo pueblo representaría una sola significación, pero al momento de analizar todos los miembros que lo conforman -sociales, económicos, religiosos, políticos, públicos, privados, entre otros- da la medida de la naturaleza del conflicto, la capacidad para armonizarlo, negociarlo y solucionarlo, como premisa básica de la consolidación democrática. Para aquello, no habrá sociedad alguna que no cuenta con un marco legal sobre los cuales se opere su solución.

Las sociedades que se hallan bajo un régimen democrático dentro de la cual se enmarca la ecuatoriana, siempre tendrán un espacio para que se den curso a los conflictos, para lo cual según O'Donnell deberán ajustarse algunas formalidades como son: ".. Elecciones libres y competitivas, sufragio universal, libertad de expresión, fuentes alternativas de información y libertad de asociación.. ".¹³ Sobre las cuales bajo una identidad exclusiva de cada sociedad se establecerán las constituciones y leyes de aplicación interna.

Entonces, la importancia y valor histórico de las Leyes y Constituciones creadas a lo largo de la vida republicana, sólo se las asigna por la apreciación de la cultura y de las prácticas políticas de una sociedad. Es por ello que ".. El valor real y efectivo que la misma ley puede alcanzar como norma que guía la conducta de las personas y regula las instituciones, o simplemente como una referencia universal, tiene estrecha vinculación con estos elementos.. ".¹⁴

Dentro de esta posición, nace la estrecha relación entre la democracia y el conflicto, pues la primera aparece como un sistema generador de consensos mientras que en la segunda es determinante al tratar de eliminar a uno de sus actores que lo conforma. Esta postura ha convocado a varias interpretaciones, sin embargo la más concluyentes es que " la existencia de un estado moderado de conflicto es (..) Otra manera de definir una democracia legítima".. En consecuencia la estabilidad democrática de una sociedad, depende de la existencia de una presión tolerable que pueda mantenerse entre los actores de la confrontación, que principalmente serán los partidos políticos.

No debe desconocerse que las normas anotadas, han sido siempre la exposición sustantiva de las bases de vivencia democrática ecuatoriana, a

¹³ O'Donnell, G., "Accountability Horizontal". Agora No. 8, 1998.

pesar de que éstas históricamente se han visto atropelladas, pues sólo pensar que de los 167 años de vida republicana tan sólo 20 años - período 1979 a 1999 - ha sido de vida democrática consecutiva estable, es decir apenas el 12 % de la vida republicana.

Es evidente que no puede asociarse al factor conflicto dentro del régimen constitucional como el sinónimo de caos, pues cuenta con la figura del consenso como una facultad permitida para resolverlo, siempre y cuando los actores se enmarquen dentro de los límites de pertinencia tanto en el ámbito como el espacio de operación, ajustado a las normas y principios que fundamentan la democracia. De ocurrir el desbordamiento de los términos permitidos daría lugar a que se produzca el autoritarismo, anarquía hasta llegar a desestabilizarse el régimen.

2.2. EL PROCESO ELECTORAL COMO PREMISA FUNDAMENTAL DE LA DEMOCRACIA - REFERENCIAS SOCIO-ECONOMICAS

El proceso electoral como práctica real del principio de la libertad ciudadana en un estado de derecho, fortalece y consolida la vigencia del sistema democrático de una sociedad; Sí bien los principios que fundamentan la democracia son complementarios entre sí, las elecciones como mecanismo mediante la cual se expresa la voluntad de un pueblo, constituye la norma básica sobre la cual se sustenta y da curso al sistema democrático.

Es indudable que los miembros de una sociedad, cumplen con su vocación democrática al tener la capacidad para elegir a sus representantes mediante el sufragio en las elecciones preparadas para el efecto. Claro está, que la auténtica representación política determina que los ciudadanos deban tener

¹⁴ Corporación de Estudios para el desarrollo. CORDES. 1999. Pág. 206

un perfecto conocimiento de las ideologías y doctrinas de cada partido o movimiento y que de coincidir una de ellas con su posición ajustada a los ideales personales y nacionales deposita a través del voto su confianza para el manejo de los destinos del país.

Lastimosamente el electorado ecuatoriano refleja una realidad totalmente contraria a éste principio. Pocas son los electores que actúan con conocimiento y bajo una posición reflexiva, pues la generalidad determina que lejos de actuar con conciencia e ideología, prevalece la imagen y simpatía hacia los candidatos.

Por otro lado los partidos políticos no cuentan con una representatividad nacional con varios reparos dentro de su ideología. Justamente sobre éste tópico se manifiesta que la *".. La diversidad de las demandas ciudadanas es creciente y la capacidad del Estado para atenderlas oportunamente es cada vez más limitada. En medio de este dilema se encuentran los partidos, que buscan ser interlocutores entre estas dos esferas habitualmente distanciadas en el Ecuador. En el contexto político ecuatoriano, en efecto, los partidos lejos de ser instancias de discusión y análisis de la problemática nacional, de concertación y construcción de consensos, se han constituido en organizaciones aisladas tanto del Estado como de la sociedad, cada vez menos ideológicas y en las que no sé práctica una real democracia interna.."*¹⁵

Dentro de su ámbito de aplicación, el proceso electoral tiene varias asociaciones con diversas áreas, como las económicas, productivas, de seguridad interna y principalmente con las organizaciones sociales y políticas que han dado lugar a su regulación mediante la norma legal de partidos políticos. Precisamente es en éste contexto en el cual nace la

¹⁵ La Ruta de la Gobernabilidad. Corporación de Estudios para el Desarrollo. CORDES. 1999, pág. 125

disyuntiva, sí efectivamente en el país no obstante encontrarse en un régimen constitucional, se han cumplido o no con los principios y normas democráticas.

En el estado de derecho y de acuerdo al sistema de gobernabilidad del país, se han priorizado los siguientes grandes objetivos nacionales permanentes: Integridad Territorial, Soberanía, Unidad Nacional, Democracia, Desarrollo Integral, Justicia Social, Preservación del medio ambiente y la defensa de los Derechos Humanos (éste última en discusión), los cuales, dentro de una rigurosa y estricta apreciación de equidad debe observarse si efectivamente se los han cumplido, en el empeño de consolidar y fortalecer la constitucionalidad ecuatoriana.

Por varias décadas el país se ha visto comprometido e inquietado por los conflictos bélicos con el Perú, los mismos que han orientado los esfuerzos de casi todas sus actividades, así como de la política nacional y su ejecución. Principalmente las áreas económica y social han sido manejadas con serias limitaciones y condicionamientos, pues el mantenimiento de las Fuerzas Armadas en un plan operativo implicaba transferir grandes cantidades de recursos económicos hacia la reposición y compra de nuevo material bélico; obviamente que la necesidad de mantener la integridad y soberanía nacional así lo exigía. La Suscripción de la Acta de la Paz con el Perú el 26 de octubre de 1998, dio lugar a que el capítulo bélico sea superado y el movimiento económico para estos fines sea reconsiderado. Sin embargo los efectos de una transición económica tanto a escala nacional y mundial han gravitado en una afectación aún más grave.

La realidad socioeconómica confirma desde 1979, que el país en un contexto semántico no ha evolucionado sino que ha involucionado, tan sólo observar la panorámica económica expresada en el comportamiento de los grandes

agregados basta para comprenderlo. Entre otros indicadores económicos, podemos citar los siguientes:

- El crecimiento de la economía en la década de los años 80 fue de apenas 2.3 % nivel bastante inferior, al de los años 70 que alcanzó el 9.2 % , referencia que dio lugar a que lo catalogué como la “década perdida” ¹⁶. Para la década de los 90 se ha estimado un promedio de 3.0 %, consecuencia del desarrollo del período del 90 al 97, pues a partir del 1998 se inicia un descenso marcado con el 0.8 % mientras que para 1999 se estima un decrecimiento en alrededor de -4.5% a -5.0 % . ¹⁷

Según las series estadísticas de los indicadores económicos en el período de 1990 a 1999, fundamenta lo antes anotado, para lo cual expresado por años se indica el comportamiento de la tasa de variación del Producto Interno Bruto (Cuadro No. 1):

CUADRO No. 1

Años	Tasa de Variación del PIB (%)
1990	3.0
1991	5.0
1992	3.6
1993	2.0
1994	4.0
1995	2.3
1996	2.0

¹⁶ Información Económica. Cámara de Comercio de Quito. 1998.

¹⁷ Agenda para el desarrollo 2000, Secretaria General de Planificación. ODEPLAN. 1999

Años	Tasa de Variación del PIB (%)
1997	3.4
1998	1.7
1999(*)	-4.5

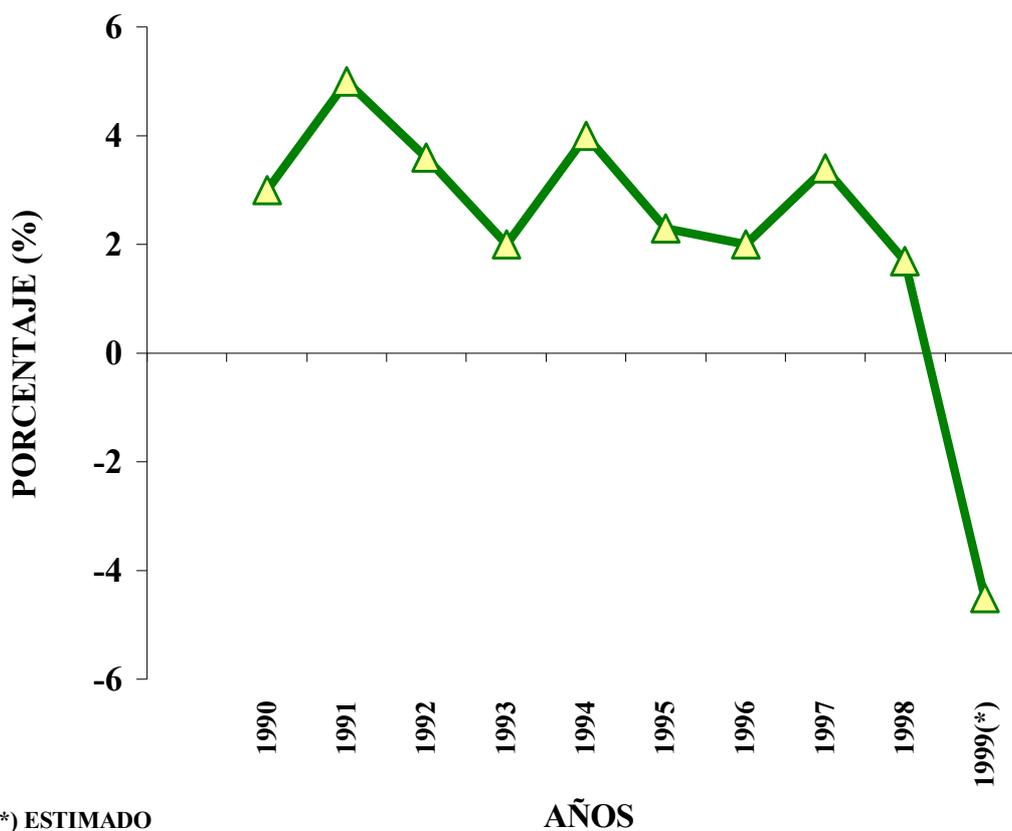
(*) Estimado a diciembre de 1999

FUENTE : Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

ELABORACIÓN: El autor.

TASA DE VARIACION DEL PIB (%)

PERIODO: 1990 - 1999



(*) ESTIMADO

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

ELABORACION: El Autor.

- La inflación, principalmente en los últimos años a sido ascendente, del 33% promedio anual a 1997 se estima según el Banco central del Ecuador a diciembre de 1999 se ubique en los 60 % (Cuadro No.2).

CUADRO No. 2

Años	Tasa de Inflación (%)
1990	48.5
1991	48.7
1992	54.6
1993	45.0
1994	27.3
1995	22.9
1996	24.4
1997	30.6
1998(*)	45.0
1999(**)	60.0

(*) Registro a noviembre de 1998

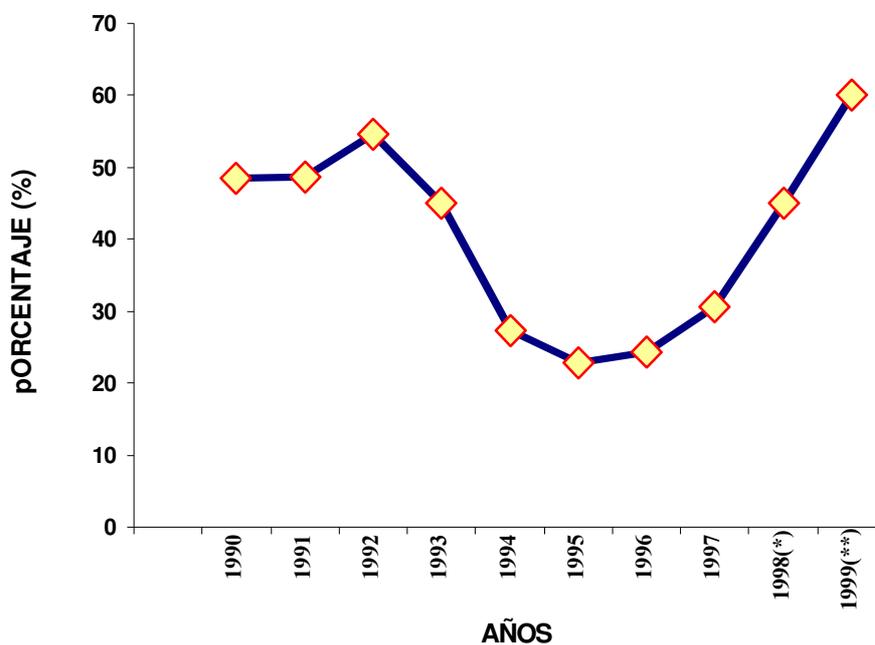
(**) Estimado a diciembre de 1999

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

ELABORACION: El Autor.

Gráficamente se puede observar la dirección de la variable Inflación dentro del período 1990 - 1999, en la cual se verifica el comportamiento cíclico con tendencia ascendente en los últimos años.

EVOLUCION DE LA INFLACION EN EL ECUADOR. Período 1990-1999



(*) Registro a noviembre de 1998

(**) Estimado a diciembre de 1999

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

ELABORACION: El Autor.

OTROS DATOS ECONOMICOS

- El fenómeno de la pobreza a 1999 sé acentuado, hasta ubicar al 62 % de la población en la línea de vulnerabilidad.
- Al mismo registro, los servicios de salud, agua potable y saneamiento, apenas cubren el 80%, 70% y 48%, respectivamente. Niveles que son considerados como inaceptables para una sociedad moderna.
- Las tasas de mortalidad infantil, de mortalidad materna y la desnutrición se hallan ubicados en niveles por encima de la media de la región latinoamericana.
- El sistema de cobertura habitacional determina un déficit del 82 % de la población.
- La diferencia en los ingresos es extremadamente marcada, pues la relación entre el ingreso del 5% de la población más rica y el 5 % del más pobre paso de 109 veces en 1988 a 177 veces en 1993.¹⁸
- El 40 % de la población - 4.800.000 habitantes - se encuentran en condiciones apropiadas de participar en la generación del progreso económico.
- Las tasas de desempleo igualmente han sido crecientes, del 7.1 % en 1994, 9.2 % en 1997, se estima ubicarse en el orden del 16 % promedio

¹⁸ Idem

a finales de 1999; mientras que el subempleo registró el 45.2 % en 1974, 40.4% en 1997 y según las estimaciones para 1999 superará el 60 %. (Cuadro No. 3) ¹⁹.

La conducta del desempleo y subempleo ecuatoriano observan los siguientes registros y determinan su tendencia:

CUADRO No. 3

AÑOS	TASA DE DESEMPLEO (NACIONAL URBANO)	TASA DE SUBEMPLEO
1990	6.1	49.8
1991	8.5	54.3
1992	8.9	47.9
1993	8.3	47.2
1994	7.1	45.2
1995	6.9	45.9
1996	10.4	43.4
1997	9.2	40.4
1998(*)	8.2	43.2
1999(**)	16.0	60.0

(*) Registro a noviembre de 1998

(**) Estimado a diciembre de 1999

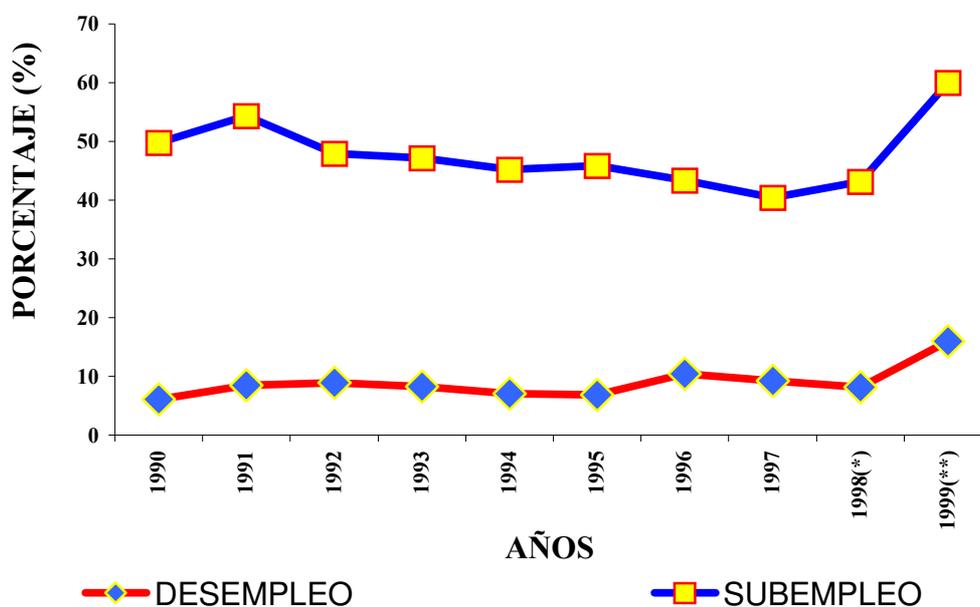
FUENTE: Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

¹⁹ Idem

ELABORACION: El Autor

EVOLUCION DEL DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN EL ECUADOR

PERIODO: 1990 - 1999



(*) Registro a noviembre de 1998

(**) Estimado a diciembre de 1999

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

ELABORACION: El Autor.

- La deuda externa e interna que condiciona y restringe el desarrollo económico, hasta niveles inmanejables, dando lugar a la paralización del aparato productivo nacional. Para demostrar lo señalado corresponde establecer la evolución de la deuda externa ecuatoriana por el período 1990 – 1998.²⁰ (Cuadro No. 4):

²⁰ Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

CUADRO No. 4

AÑOS	DEUDA EXTERNA EN MILLONES DE DÓLARES
1990	12.222,0
1991	12.801,9
1992	12.795,2
1993	13.630,9
1994	14.589,4
1995	13.934,0
1996	14.586,1
1997	15.995,2
1998	16.400,0
1999(*)	16.947,0

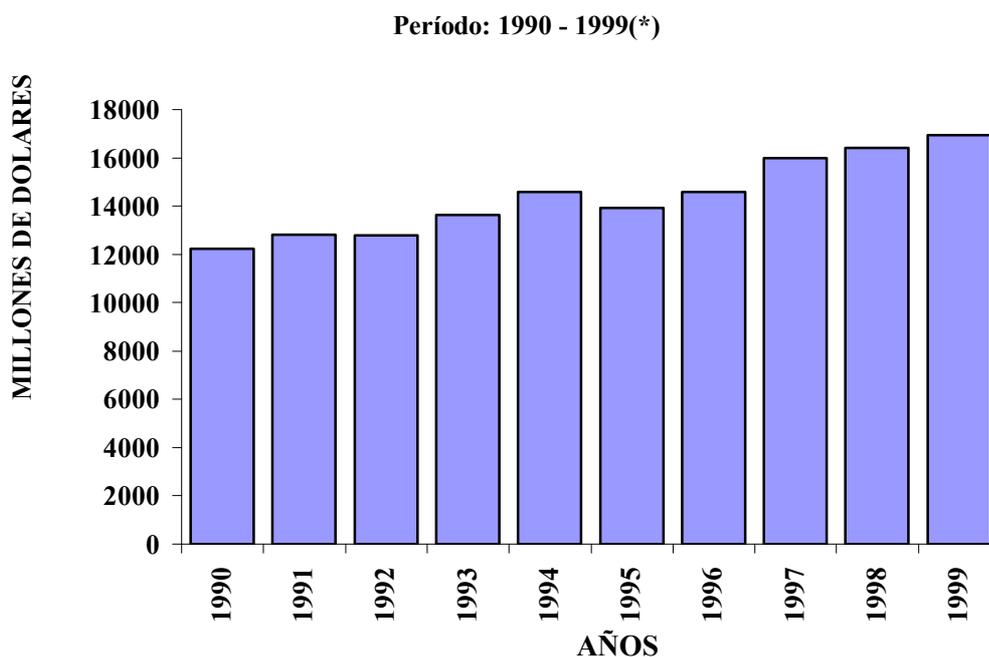
(*) Proyección. CORDES

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

Carta Económica. CORDES. No. 01, enero 2000

ELABORACION: El Autor

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA ECUATORIANA



(*) PROYECCION. CORDES

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Informe estadístico No. 1759

Carta Económica. CORDES. No. 01, enero 2000

ELABORACION: El Autor

A lo antes anotado y de una manera determinante cabe establecerse, que los conceptos referidos no refleja una posición subjetiva sino que evidencian realidades tangibles, que dan lugar a reflexionar si se cumple o no con los principios democráticos en el país. Para el efecto el Dr. Armando Yépez Tapia, señala "*Un país que no exige condiciones mínimas de capacidad y honradez a quienes le gobiernan, administran o juzgan, está permitiendo la peor tiranía bajo el nombre de democracia.*"²¹. Esta apreciación conlleva a establecer que no por encontrarse en régimen constitucional, realizar

²¹ Yépez. A. Democracia a la Ecuatoriana .. Es.. tiranía. La Hora Judicial. Septiembre de 1997.

elecciones y mantener en operación los poderes del estado, significa vivir en democracia, sino que la aplicación de sus principios consolida efectivamente su vigencia.

2.3. DESARROLLO DEMOCRATICO ECUATORIANO DURANTE EL PERIODO 1979 - 1999

En el contexto de evolución democrática, es importante destacar que durante la década de los años setenta, no solamente en Ecuador sino en la gran mayoría de los países de América Latina, se presentó una corriente autoritaria total, sustituyendo el orden constitucional por las dictaduras a través de golpes de estado y asignando el poder a manos de militares o civiles, dejando el privilegio democrático tan sólo a Costa Rica, Colombia, Venezuela y México. Esta fue la característica en la década de los años 70.

La crisis de la democracia en América Latina han sido permanentes, excluyendo a Chile y Colombia que en su constitucionalidad han sido interrumpidas por una sola vez; entre 1973 y 1989 para el primero y en la década de los cincuenta la para el segundo; Uruguay y Argentina que han tenido dos períodos dictatoriales desde los años treinta.

En los últimos años de la década de los setenta, se inició la restitución del orden democrático en América Latina, dentro de lo que Samuel Huntington denomina "Tercera Ola Democratizadora". Precisamente sobre este tópico Huntington explica en su libro "*La existencia de una primera - extensa ola - democratizadora entre 1828 y 1926. La segunda - breve - ola, desde 1943 hasta 1962 y la tercera se inicia en 1974 y se prolonga hasta la actualidad. La primera sucedió a las revoluciones norteamericana y francesa, la segunda siguió a la Segunda Guerra Mundial y la tercera se*

inició a finales de la década de los setenta. Entre dichos períodos, se han producido contraolas .."²². El proceso en sí, en la mayoría de países fue realizado de una manera pacífica y concertadas, con excepción de las maneras violentas producidas en Haití, Panamá y Paraguay.

Para el caso ecuatoriano como ya se ha mencionado, la restitución de la democracia fue producto de una gran concertación, pues el Consejo Supremo de Gobierno, como consecuencia del diálogo con líderes civiles, conformó comisiones encargadas de estructurar las normas legales que faculte realizarse la transición de la dictadura a la democracia a través de elecciones libres y dentro de un ambiente pacífico. Este ejemplo aplicado por el Ecuador sirvió para que varios países como Perú, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, El Salvador, Honduras y Guatemala, procedan a poner fin a la dictadura e reinstalar su democracia mediante un acuerdo entre civiles y militares.

Complementariamente al proceso de restitución al orden constitucional , debe considerarse los alcanzados mediante otros hechos, de los cuales Osvaldo Hurtado se refiere, "*Hubo también países a los que la democracia llegó gracias a sucesos inesperados: en Argentina por la derrota militar en la guerra de las Malvinas; en Chile, República Dominicana y Nicaragua por la derrota del gobierno autoritario y unas elecciones que habían convocado para legitimarse; y, en Panamá por la invasión de los Estados Unidos.*

Una ruta diferente, aunque también concertada, pero en este caso con las Metrópolis, fue la seguida por los países del Caribe inglés, francés y holandés, que arribaron a la democracia como consecuencia del

²² Huntington, Samuel P., La tercera Ola, Paidós, Buenos Aires. 1994. Pág. 26

derrumbamiento del colonialismo, proceso que se inició en la segunda parte del presente siglo y culminó entre 1979 y 1981.

El abandono del poder, voluntario o forzado, de las dictaduras latinoamericanas en su reemplazo con las democracias, se produjo por una compleja suma de factores de muy diverso orden. Los más importantes fueron: la crisis económica causada por los problemas financieros de la deuda externa y la caída del precio de ciertos bienes exportables; la ruptura de la unidad militar que sustentaba la autoridad dictatorial; las demandas influyentes de sectores de la opinión pública y de la comunidad internacional a favor de los derechos humanos; la aceptación de la democracia por parte de los sectores políticos de la derecha e izquierda extremas; la política de promoción democrática del gobierno de los Estados Unidos concebida por el presidente Jimmy Carter y continuada por Ronald Reagan.. ".²³

Así establecida la evolución democrática en América Latina, es preciso definir la transición dada desde el año de 1978 hasta 1990, identificando el país, el tipo de régimen anterior con el cual se desenvolvía y la fecha en la cual se dio la democratización de los mismos. Para ilustrar la fecha (Cuadro No. 5) se considera el día en el cual se inaugura el gobierno democrático producto de elecciones libres. Para el caso del Ecuador, si bien el proceso de transición de la democracia se inició en el año de 1977, se instaura en el año de 1979, cuando asume la presidencia el Dr. Jaime Roldós.

²³ Hurtado, O. Gobernabilidad, democracia y pobreza. 1997. Pág. 7.

CUADRO No. 5**DEMOCRATIZACION EN AMERICA LATINA**

AÑO	PAÍS	RÉGIMEN ANTERIOR
1978	Dominica	Dependencia colonial
1978	República Dominicana	Dictadura militar
1979	Ecuador	Dictadura militar
1979	San Vicente	Dependencia colonial
1979	Santa Lucía	Dependencia colonial
1980	Perú	Dictadura militar
1981	Antigua y Barbados	Dependencia colonial
1982	Honduras	Dictadura militar
1983	Argentina	Dictadura militar
1983	Granada	Dictadura de izquierda
1984	Brasil	Dictadura militar
1984	El Salvador	Dictadura militar
1984	Uruguay	Dictadura militar
1985	Guatemala	Dictadura militar
1988	México	Partido hegemónico
1988	Paraguay	Dictadura militar
1989	Chile	Dictadura militar
1989	Panamá	Dictadura militar
1990	Haití	Dictadura militar
1990	Nicaragua	Dictadura de izquierda

Fuente: Huntington. 1991

Ya ubicados en el entorno ecuatoriano y una vez definido el contexto del proceso electoral, su aplicación determina la nominación del presidente constitucional, los miembros del Congreso Nacional y demás organismos que requieren expresión popular, a base de los cuales se viabiliza la gobernabilidad del país. En consecuencia, el análisis alrededor de los poderes ejecutivo y legislativo son los aspectos imperativos que permiten identificar la evolución democrática del país y del comportamiento del sistema de partidos.

Es importante individualizar el análisis tanto desde la óptica presidencialismo como del parlamentarismo, pues en la práctica son los poderes sobre los cuales se circunscribe el proceso democrático. La asociación y relación entre ellos determina el comportamiento del régimen político, el mismo que por los hechos evidenciados han sufrido un gran desgaste. Precisamente por la confrontación que permanentemente y sin excepción de gobierno desde la reinstalación democrática en 1979, ha dado lugar a un fenómeno denominado pugna de poderes.

Entendiendo que según el régimen constitucional ecuatoriano, no ha habido manera de identificar a los gobiernos democráticos, si es que no se lo relaciona con el régimen de partidos políticos, pues es ésta, la que faculta al electorado designar a los candidatos a los diversos cargos públicos, así como facilita también a la presencia de la pugna de poderes. "... la pugna de poderes puede ser explicada entonces, en un escenario con tres dimensiones: (i) el sistema presidencial como tal, (ii) el régimen de partidos, y (iii) las interacciones entre ambas esferas...".²⁴ Como se mencionó anteriormente, la figura del conflicto se hace manifiesto en este caso, marcando la

²⁴ La Ruta de la Gobernabilidad. Corporación de Estudios para el Desarrollo. CORDES. 1999, pág. 133

imposibilidad de superarlo, fenómeno que afecta las relaciones políticas nacionales, de poderes y fundamentalmente de la gobernabilidad del país.

La gobernabilidad es obvio señalarlo que nace de un sistema presidencial plenamente definido, ajustado a las siguientes características: ".. (i) elección popular directa del presidente; (ii) el Presidente nombra con autonomía del congreso a su gabinete; y, (iii) existe una línea de autoridad clara desde el Presidente hacia abajo, es decir, que el Presidente dirige el ejecutivo.." ²⁵, las cuales establecen que efectivamente el régimen político ecuatoriano es un sistema presidencial.

Bajo esta estructura, diversas opiniones de tratadistas políticos han dado lugar principalmente a considerar que los dos poderes en principio actúan opuestos, sin embargo en la práctica se da una interdependencia. Esta posición ha dado lugar a que nazcan algunas inquietudes sobre el campo de la gobernabilidad en el Estado, principalmente la relacionada con la posibilidad de crear consensos cuando tiene un gobierno de minorías. En este sentido la pugna de poderes nace al momento de ser creadas por parte de la voluntad popular y acrecentada cuando el Presidente no cuenta con el respaldo de una mayoría en el poder legislativo que contribuya con su propósito de gobernar, dando lugar a lo que a juicio de Sartori, señala ".. la separación de poderes ha llevado al sistema presidencial a una situación en la cual el ejecutivo transita entre el abuso del poder, cuando cuenta con una mayoría parlamentaria o la falta de poder cuando es un gobierno de minoría.." ²⁶. Este enfoque, de cierta manera a sido la pauta sobre la cual se ha desenvuelto los regímenes constitucionales.

²⁵ Cf. Sartori, G., Ingeniería constitucional comparado, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

²⁶ Idem

Ahora, cabe identificar la amenaza permanente que ha significado permanecer bajo esta estructura, pues la crisis de los gobiernos, son directamente transmitidas hacia la descomposición del sistema político, dando lugar a que se establezca que el desarrollo democrático en Latinoamérica del cual el Ecuador no ha sido la excepción, se halle permanentemente alternada entre la democracia y dictadura. Esta última da la apariencia de que se ha constituido en el mejor mecanismo de superación de los conflictos y crisis internas de un país, que en la gran mayoría ha sido producida por el poder ejecutivo.

En este sentido, la alternativa adoptada por los partidos políticos dentro del sistema electoral, ha sido propiciar una estrategia que les permita alcanzar a más de la presidencia, la mayor cantidad de escaños en el Congreso Nacional con la finalidad de alcanzar una mayoría parlamentaria que contribuya a la gestión presidencial o por lo menos alcanzar un número representativo de miembros que igualmente le dé la capacidad de pactar acuerdo al interior del poder legislativo.

La disyuntiva se presenta ahora, pues de no ocurrir lo anterior siempre dará lugar a la pugna de poderes como así ha acontecido en el país. Entonces la actitud del presidente orientada hacia la solución de los inconvenientes, ha sido según Sartori, la aplicación de tres efectos en el juego político "... (i) debilitar los principios ideológicos de las fuerzas políticas; (ii) debilitar a los partidos mediante la indisciplina; y, dar paso a una política centrada en temas locales..." . Es indiscutible que la aplicación de éstos mecanismos ha ocasionado a más de incertidumbre, la vulnerabilidad del sistema al caer en un mecanismo de componendas parlamentarias conforme a la necesidad de expedir normas legales importantes; más aún, ha dado lugar a que al interior del congreso - en el cual prevalece el sistema partidista - se pierda de su representatividad al obrar por intereses individuales, provocando lo que usualmente ha sido los camisetazos.

PODER EJECUTIVO

Dentro de la relación de los dos poderes, al ejecutivo le corresponde dos atribuciones específicamente; la primera denominada " Los Poderes Legislativos " , representada en la facultad para crear, aprobar o negar leyes y la segunda, " Los Poderes No Legislativos " , con la capacidad para nombrar y remover a su gabinete, establecer las políticas y la posibilidad de disolver la Función Legislativo.²⁷

Dentro de las atribuciones de esta función, se encuentran especificadas, a partir de agosto de 1998, las siguientes (Cuadro No. 6):

CUADRO No. 6

CONCEPTO	CARACTERISTICAS DEL PRESIDENTE
Elección y estructura	Elección popular directa junto con el Vicepresidente por regla de mayoría a doble vuelta. El Vicepresidente reemplaza al Presidente en caso de ausencia temporal o definitiva.
Duración	Electo por cuatro años, Se permite la reelección después de un período.
Normas	Constitución Política. Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva.

²⁷ CORDES. Pugna de Poderes. Presidencialismo y Partidos en el Ecuador 1979-1997. Junio 1998, Pág. 16.

CONCEPTO	CARACTERISTICAS DEL PRESIDENTE
FACULTADES LEGISLATIVAS	
Formación de leyes	Expide leyes. Sanciona, promulga, ejecuta u objeta las que expide el Congreso. Dicta los reglamentos para la aplicación de las leyes.
Presupuesto	Elabora y propone la proforma presupuestaria
Economía	Puede emitir decretos de emergencia económica (uno a la vez), y si el Congreso no los aprueba en 15 días, entran automáticamente en vigencia. Contrata y autoriza empréstitos.
Tratados o convenios	Celebra tratados o convenios internacionales.
Veto	Puede vetar total o parcialmente las iniciativas legislativas.
Consulta Popular	Puede convocarla si el Congreso no hubiere conocido, aprobado o negado un proyecto de reformas a la Constitución, o por cuestiones de trascendental importancia para el Estado.
Poderes adicionales	Puede declarar estado de emergencia y asumir atribuciones especiales.
FACULTADES NO LEGISLATIVAS	
Formulación de políticas públicas	El presidente define con autonomía del Congreso las políticas de cada una de las áreas bajo responsabilidad del ejecutivo

CONCEPTO	CARACTERISTICAS DEL PRESIDENTE
Funcionarios públicos	<p>Nombra y remueve libremente a ministros y a otros altos funcionarios del gobierno, sin la aprobación del congreso.</p> <p>Propone ternas para que el Congreso elija al Procurador y al Ministro Fiscal.</p>
Disolución del Congreso	No puede disolver el Congreso bajo ninguna circunstancia.

Es oportuno en este punto, precisar cual ha sido la evolución de los presidentes desde 1830 hasta 1999. Si tomamos en cuenta todos los gobernantes contados entre los nominados por voluntad popular, interinos, de facto y encargados hasta por un día como así aconteció, - registrando inclusive aquellos que gobernaron por varios períodos - el Ecuador cuenta a su haber con 106 mandatarios. Si hipotéticamente relacionamos los 169 años de vida republicana con el número de mandatarios, cada uno de ellos habría gobernado en promedio, un período de 1.56 años. Esta apreciación no es precisamente una referencia de vivencia democrática sino que por el contrario demuestra un debilitamiento de la estabilidad constitucional.

El reflejo de la dispersión y variabilidad del electorado dentro de las elecciones presidenciales a escala latinoamericana (Cuadro No. 7) permite determinar su carácter de impredecible, en el cual el Ecuador se halla posicionado en los niveles más altos²⁸.

CUADRO No. 7**GRADO DE VOLATILIDAD DE LAS ELECCIONES CELEBRADAS
EN AMERICA LATINA**

PAIS	PERIODO	ELECCIONES CELEBRADAS	VOLATILIDAD
Uruguay	1971-89	2	09.10
Colombia	1970-90	5	10.90
Costa Rica	1970-90	5	14.30
Chile	1973-93	2	15.40
Venezuela	1973-93	4	20.00
Argentina	1973-89	2	27.20
México	1982-88	1	32.20
Paraguay	1989-93	1	37.00
Bolivia	1979-93	4	39.20
Ecuador	1979-92	3	43.20
Perú	1980-90	2	54.00
Brasil	1960-89	1	99.00

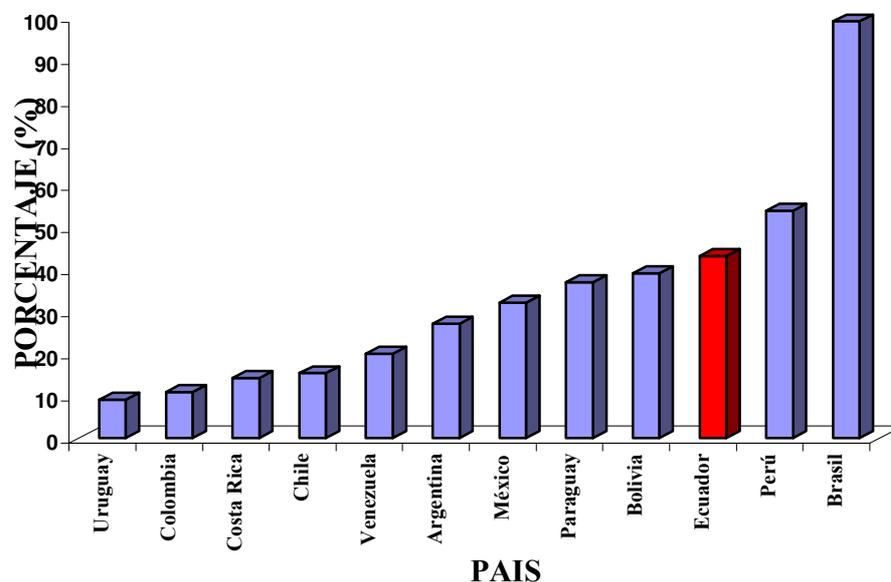
FUENTE: Hurtado O., Gobernabilidad, democracia y pobreza. 1997

ELABORACION: El Autor.

²⁸ Hurtado, O., Gobernabilidad, democracia y pobreza. 1997

VOLATILIDAD ELECTORAL EN ELECCIONES PRESIDENCIALES EN AMERICA LATINA

1970 - 1993



FUENTE: Hurtado O., Gobernabilidad, democracia y pobreza. 1997

ELABORACION: El Autor.

Ahora bien, dentro del esquema anotado y previo al establecimiento de la Asamblea Nacional en 1997, fueron realizadas cinco elecciones presidenciales que cubría el período comprendido entre los años de 1979 y 1996, como ya se mencionó, bajo el sistema de elección por mayoría a doble vuelta, según lo establecía la Ley de Elecciones. Considerando los candidatos, partidos y votos de cada elección en valores relativos, se obtuvieron los siguientes resultados (cuadro No. 8):

CUADRO No. 8**ELECCIONES PRESIDENCIALES****1979 - 1996**

Elección año	Candidatos	Partido	1ra. Vuelta	2da. Vuelta
			% votos	% votos
1979	Jaime Roldós (*)	CFP	27.70	68.49
	Sixto Durán Ballén	PSC	23.86	31.51
1984	León Febres Cordero (*)	PSC	27.20	51.54
	Rodrigo Borja	ID	28.73	48.46
1988	Rodrigo Borja (*)	ID	24.48	54.00
	Abdalá Bucaram Ortiz	PRE	17.61	46.00
1992	Sixto Durán Ballén (*)	PUR	31.88	57.32
	Jaime Nebot Saadi	PSC	25.03	42.68
1996	Abdalá Bucaram O. (*)	PRE	26.28	54.47
	Jaime Nebot Saadi	PSC	27.17	45.53

(*) Candidato Triunfador.

A base de los reportes es fácilmente perceptible observar, que de los cinco procesos electorales el protagonismo lo ha llevado el Partido Social Cristiano, al haber participado en cuatro oportunidades, sin embargo una sola vez alcanzó la máxima magistratura. El denominador común en los procesos es que ningún partido a logrado una gran representación electorado en la primera vuelta. El máximo porcentaje alcanzado fue en las elecciones de 1992, en la cual Sixto Durán Ballén logró el 31.88 %, mientras que el porcentaje más bajo 17.61 %, le corresponde a Abdalá Bucaram en las elecciones de 1988.

Para el caso de la segunda vuelta, los porcentajes del electorado que les han dado la nominación de Presidente de la República no han marcado diferencia alguna en el comportamiento de la primera vuelta. El único caso en el que el electorado ha marcado una gran desigualdad es en las elecciones de 1979, en la cual Jaime Roldós alcanzó el 68.49 %, frente al 31.51 % logrado por Sixto Durán Ballén. Los otros eventos han acentuado la marginalidad de los votos alcanzados por los candidatos, pues con mucha dificultad han alcanzado superar el 50 % del electorado.

En cuanto a partidos políticos, durante los 20 años de sistema democrático, tres partidos políticos han sido los más representativos que han gravitado en el espacio político con interés en la primera magistratura. Estos son, en su orden: Social Cristiano, Roldosista Ecuatoriano e Izquierda Democrática. A pesar de hacer presencia los partidos Concentración de Fuerzas Populares y PUR, que auspiciaron la elección de los presidentes Roldós y Durán Ballén, transcurrido el período presidencial evidenciaron un total debilitamiento hasta considerarse un paso fugaz, principalmente el último.

La vivencia democrática expresado en los logros alcanzados por los presidentes de turno, se refleja a través de los siguientes indicadores económicos registrados.

Efectivamente la primera variable que visualiza el desarrollo de un país, es a través del Producto Interno Bruto, el mismo que por períodos presidenciales tiene el siguiente comportamiento (Cuadro No. 9)²⁹:

²⁹ Banco Central al Ecuador.

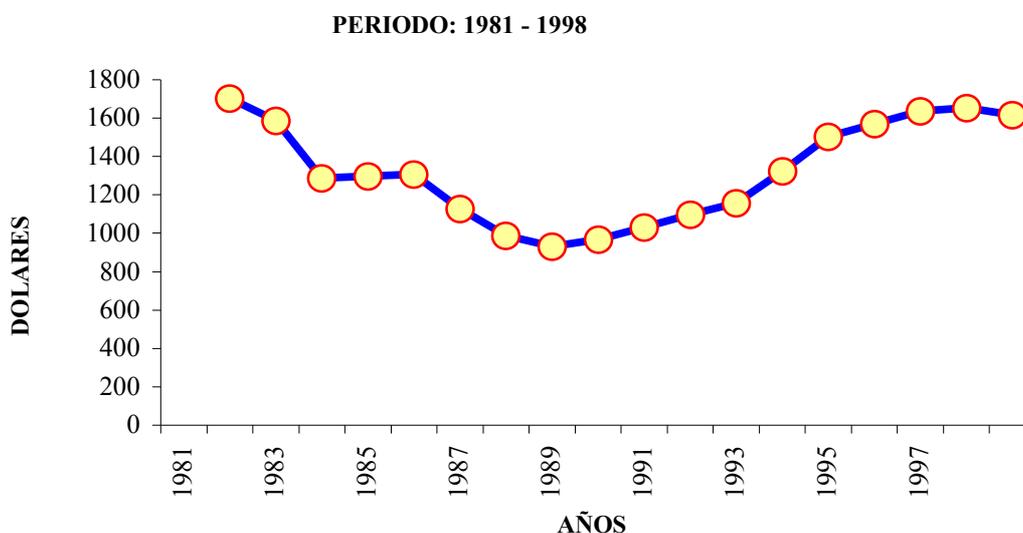
CUADRO No. 9**PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO
PER CAPITA DEL ECUADOR****PERIODO DEMOCRATICO 1981 – 1998**

PRESIDENTES	AÑOS	PIB (MILLONES DE DOLARES)	PIB per cápita (dólares)
JAIME ROLDOS	1981	13,948	1,705
OSVALDO HURTADO	1982	13,354	1,588
	1983	11,114	1,287
	1984	11,510	1,298
L. FEBRES CORDERO	1985	11,890	1,307
	1986	10,515	1,127
	1987	9,450	988
	1988	9,129	932
RODRIGO BORJA	1989	9,714	969
	1990	10,569	1,030
	1991	11,525	1,097
	1992	12,430	1,157
S. DURAN BALLEEN	1993	14,540	1,324
	1994	16,880	1,504
	1995	18,006	1,571
	1996	19,157	1,638
DURAN BALLEEN/BUCARAM	1997	19,760	1,655
F. ALARCON	1998	19,703	1,618

FUENTE: Banco Central del Ecuador.

ELABORACION: El Autor.

PRODUCTO INTERNO BRUTO per cápita DEL ECUADOR



Considerando que el PIB per cápita, es producto de la relación del PIB nacional con la población, el descenso de éste, es consecuencia del lento crecimiento de la producción frente al mayor crecimiento de la población. A partir del gobierno de J. Roldós se inicia el descenso del PIB per cápita hasta radicalizarse en el gobierno de Febres Cordero, para posteriormente iniciar su recuperación sin llegar a 1998, a los niveles iniciales.

La inflación por períodos de gobierno, igualmente ha marcado un comportamiento cíclico. El nivel más bajo, 16.3 % le corresponde al año de 1982 durante el gobierno de Hurtado, sufriendo en su mismo período incrementos de que superaron el 100%, para 1993, se registro un nivel de inflación del 48.4%, para luego reducirse en el año siguiente al 31.2 %.

Quizá el nivel de inflación regular en su comportamiento fue en el gobierno de Febres Cordero durante los años 1985 a 1987, en el que fluctuaba en promedio el 26% dándose un repunte radical en 1988 cuando alcanzó un nivel del 58,2%. Pero el nivel más alto de inflación registrado en el país fue del año 1989 en el inicio del gobierno de Borja, que llegó al 75,6% para

posteriormente por el resto de su período mantenerlo en niveles que se hallaban alrededor del 50,6%. El nivel más regular de inflación durante todo el período presidencial fue de Durán Ballén al lograr bajar del 45% al 24% en 1996. La etapa Bucaramista relativamente corta, no incidió en la modificación de esta variable. Durante el interinazgo de Fabián Alarcón, la inflación se ubicó en el 34,2% valor con el cual inició el mandato Jamil Mahuad. La evolución de los porcentajes registrados es (Cuadro No. 10)³⁰:

CUADRO No. 10

**TASAS DE INFLACION DEL ECUADOR PROMEDIO
POR PERIODOS PRESIDENCIALES
1981 – 1998**

PRESIDENTES	TASA DE INFLACION PROMEDIO
O. HURTADO	31,97
L. FEBRES CORDERO	34,68
R. BORJA	56,85
S. DURAN BALLEEN	29,90
DURAN BALLEEN/BUCARAM	24,40
F. ALARCON	32,40

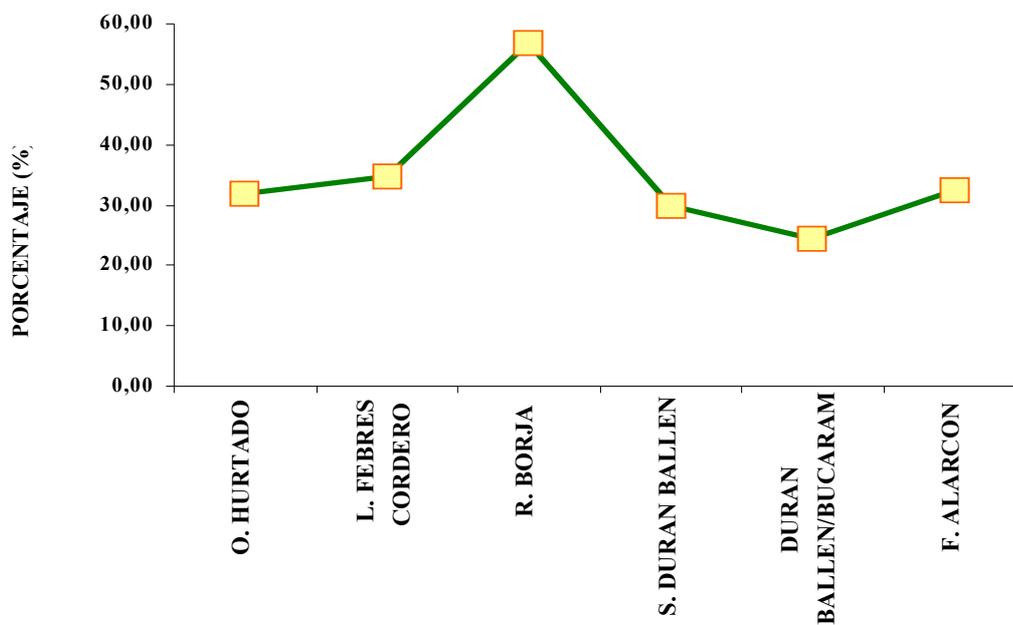
FUENTE: Banco Central del Ecuador

ELABORACION: El Autor

³⁰ Idem

INFLACION PROMEDIO POR PERIODOS PRESIDENCIALES

1992 - 1998



FUENTE: Banco Central del Ecuador

ELABORACION: El Autor

La capacidad de los ingresos salariales para financiar el presupuesto mínimo familiar tomando igualmente como inicio el gobierno de Jaime Roldós, alcanzaba una cobertura del 98,7% al año de 1980, dando lugar a un descenso permanente hasta 1993 en el gobierno de Sixto Durán Ballén con el 29,3%, para posteriormente nivelarse en un promedio hasta 1998 del orden del 35,3%.

La realidad establecida demuestra que los ingresos de trabajadores en 1980 apenas presentaba un déficit de 0.3 % de su cobertura en su presupuesto familiar, mientras que a 1998, su situación es crítica y deficiente al llegar a presentar el 64.7 % de déficit de cobertura.

A partir de agosto de 1998, en el cual asume el poder el Doctor Jamil Mahuad, se inicia una nueva etapa en la vida democrática como consecuencia de la Asamblea Nacional, de cuyas resoluciones dio lugar a las nuevas normas que regulan la vida constitucional del país, no obstante para las elecciones de 1998, se dictaron disposiciones únicas, principalmente en lo que se refiere al calendario electoral.

En este proceso electoral intervinieron seis binomios, de los cuales pasaron a la segunda vuelta, los candidatos de la lista 5 correspondiente a la democracia popular y de la integración de las listas 10-13-16 referentes al Partido Roldosista Ecuatoriano, Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE) y la Unión Popular Latinoamericana, respectivamente. Los resultados dieron cuenta de un triunfo apretado de la lista 5, integrado por el binomio Jamil Mahuad y Gustavo Noboa quienes asumieron el poder el 10 de agosto de 1998.

Luego de haber transcurrido apenas 18 meses de gobierno, el balance ha sido extremadamente crítico, llegándose a calificarse como de crisis general. Los niveles de aceptación política de la primera autoridad han bajado desde su posesión de 66% al 9 % y la credibilidad del 60% al 11%; porcentajes que se consideran como difícil y preocupante para la gobernabilidad del país, según la encuestadora CEDATOS.

Uno de los fenómenos a los que hace referencia la sociedad ecuatoriana sobre el primer mandatario es la falta de liderazgo, así como la ausencia de políticas económicas y sociales que viabilicen la gobernabilidad del país. Sin

embargo “.. *En las actuales circunstancias del país, el problema no es económico, es político, es un problema en el cual la sociedad tiene que encontrar maneras de gobernarse, de entenderse. Es un problema de dismantelar estructuras políticas corruptas, que maniatan los gobiernos de turno. Es un problema de garantizar un sistema judicial que funcione. Es un problema de redimensionar el Estado. Y todo esto sin hablar de la reforma en los aspectos sociales, que merece una revolución tan grande como en el área económica..*”³¹

Consecuencia del diagnóstico del actual gobierno se puede deducir que políticamente ha empeorado un clima de inestabilidad hasta de caos, que ha desatado intranquilidad en los sectores políticos, productivos, sociales llegando inclusive con tanta insistencia en el pedido de la renuncia del presidente de la república y sucesión del vicepresidente y en otros casos motivando inclusive a que las Fuerzas Armadas tome el poder. Todos estos resultados se la atribuido a una sola razón, los desacuerdos políticos y operaciones hasta cierto punto irracionales de los partidos políticos al actuar por intereses partidistas y personales desplazando los intereses nacionales.

Igualmente el reflejo de los grandes agregados³² es poco alentador, el registro de crecimiento económico a 1999 marca un decrecimiento de -4.5 %, con tendencia promedio global del -6%. Similar efecto acontece con el producto interno bruto por habitante decreciendo en el orden de -6.3 %.

Con excepción del sector agrícola y petróleos y minas que registran crecimientos de 1,2 y 4 % respectivamente, el producto interno bruto sectorial registra fuertes decrecimientos, por citar, manufactura -9.1 %;

³¹ Dahik, A., “Una revolución Económica”. Vistazo. Agosto de 1999.

³² Banco Central del Ecuador. 1999.

construcción -7.0%; comercio y hoteles -7.3 %; transporte y comunicación -8.8 %; servicios gubernamentales, sociales -8.9%.

A lo antes mencionado podemos describir en forma general de la gestión de gobierno para los siguientes agregados:³³

- Pérdida por caída de precios de petróleo hasta diciembre de 1998, de 800 millones de dólares que corresponde al 4% del PIB.
- Pérdida por el fenómeno El Niño, según la estimación del CEPAL, de 3.000 millones de dólares. 15 % del PIB.
- Déficit de Cuenta Corriente de Balanza de pagos a diciembre de 1998 de 2.169 millones de dólares. 10% del PIB.
- Déficit de Balanza Comercial a diciembre de 1998, 995 millones de dólares. 5% del PIB
- Reducción de exportaciones el orden del 21% para el período 1997-1998, y del 11% para el período Enero – Junio de 1999.
- Incremento de importaciones del 11% para el período 1997-1998 y reducción del 50% para enero - junio de 1999.
- 117 % de devaluación anual registrado en el período agosto de 1998 - julio 1999.
- Déficit fiscal de 1.100 millones de dólares. 5.5% del PIB.
- Peso efectivo descontado el déficit del servicio de la deuda en el Presupuesto General del Estado del 60 %.
- Tasas de interés activa referencial a junio de 1999 de 64.7%.
- Poder adquisitivo del sucre a julio de 1999 de 26,4 centavos.
- Deuda externa a mayo de 1999 de 16.161 millones de dólares, lo que significa el 113 % del PIB.
- Pérdida de la Reserva Monetaria Internacional a mayo de 1999, del 28%, equivalente a 515 millones de dólares.

³³ Indicadores Macroeconómicos y Sociales del Ecuador y América Latina 1990 - 1998. Instituto de Investigaciones Económica y Políticas, Universidad de Guayaquil. Diciembre 1998.

- Desempleo abierto estimado hasta fines de diciembre de 1999 del 20% y subempleo del 60% con relación a la Población Económicamente Activa.

Todos los registros antes indicados confirman exactamente la crisis por la que atraviesa el país y con proyecciones inciertas, ante la ausencia de un programa económico, político y social a implementarse tanto para el corto como el mediano plazo.

Estas referencias fueron analizadas al culminar el año de 1999, fecha a la cual se procesó la información producto de la investigación, sin embargo un hecho histórico trascendental marco un nuevo giro a la historia democrática ecuatoriana. En enero 21 del 2000, saturados de problemas sociales económicos y políticos, produjo la inconformidad de los sectores sociales que liderados por los movimientos indígenas y de un grupo de miembros del ejército ecuatoriano dieron un golpe de estado y nombrándose un triunvirato conformado por un representante de ejército ecuatoriano, un dirigente indígena y un miembro de la sociedad civil, que a la larga fue frustrado, pues duró tan solo tres horas y dando curso a que las Fuerzas Armadas retome el control de la situación y propicie una salida democrática al aplicar la sucesión presidencial por parte del Vicepresidente la República Gustavo Noboa Bejarano. Debe anotarse que si bien el Doctor Mahuad no renunció al cargo de Presidente Constitucional, éste calificó al hecho vivido como derrocamiento, no obstante al no considerar esta figura la Constitución Política de la República, se procedió aplicar la sucesión por abandono del cargo.

Este hecho a más de crear una inestabilidad política y quebrar el período más largo de la historia en vivencia democrática, demostró lo que a largo de esta investigación se ha mencionado, la fragilidad democrática y la descomposición política que reina en el país.

GRADO DE PARTICIPACION EN FUNCIONES PUBLICAS DE MILITANTES DE PARTIDOS POLITICOS

Complementariamente al análisis integral realizado, un aspecto que debe resaltarse, es el grado de participación de los militantes partidistas en los gabinetes ministeriales de los gobiernos de turno, con la finalidad de observar si guarda concordancia con los postulados de campaña electoral y si las políticas de estado están en función de sus enunciados doctrinarios.

Durante el gobierno de Hurtado (1979 - 1984), el gabinete operó con 53 ministros de estado, de los cuales 21 correspondieron a partidos políticos, distribuidos en: 12 de la Democracia Popular, 4 al Pueblo Cambio y Democracia, 3 a la Concentración de Fuerzas Populares y 2 al Partido Demócrata. La cartera de Relaciones Exteriores se constituyó en la única de mantener un Ministro independiente.

El Gobierno de León Febres Cordero (1984 -1988), disminuyó la participación de militantes de partidos políticos en su gabinete ministerial. De los 31 Ministros de Estado 9 tuvieron militancia partidista, distribuidos por, 5 del Partido de Gobierno el Social Cristiano, 2 al Partido de Liberación Republicana (PLRE), 1 al Partido Conservador y 1 al Partido Pueblo Cambio y Democracia. El principio de éste gobierno fue destacar la eficiencia empresarial con relación a la ineficiencia y burocratismo de los políticos.

Rodrigo Borja (1988 - 1992) se destacó por contar en su gabinete el mayor número de militantes partidistas. De los 26 ministros, 15 contaron con afiliación política de los cuales 14 correspondieron a la Izquierda Democrática y tan sólo 1 a la Democracia Popular.

El gobierno de Sixto Durán Ballén, (1992 - 1996), representa la administración que más baja participación de militantes políticos mantuvo, pues del total de 39 ministros que participaron en éste período tan sólo 5 eran afiliados a un partido político. Al Partido Conservador Ecuatoriano le correspondió 2 Ministros y la Partido Unión Republicana (PUR) 3 carteras de estado. Su posición fue resaltar la figura de los independientes principalmente con orientación empresarial.

El gobierno de Bucaram (1996 - 1997), en su transitoriedad, incorporó a 8 Ministros de Estado de 23 que conformaba su gabinete, contaban con militancia partidista; 4 fueron del Partido Roldosista Ecuatoriano, 2 al APRE, 1 al FRA y 1 al MIRA.

El gobierno de Fabián Alarcón (1996 - 1997), en su interinazgo contó en su gabinete con 15 Ministros de estado de los cuales 5 provenían de partidos políticos y tan solo uno provenía del partido de gobierno (FRA).

Jamil Mahuad en los 18 meses de gobierno, (1997 - 1999) su gabinete cuenta igualmente con 15 Ministros de estado, entre los cuales se destacan 5 ministros provenientes del partido de gobierno (Democracia Popular), uno del Partido Conservador, mientras que los 9 restantes provienen del grupo de los independientes.

Al inició de las funciones de Noboa Bejarano - sin embargo de que en su oportunidad fue binomio de Mahuad- decidió renovar casi íntegramente su gabinete conformándose por 14 carteras, distribuidas de la siguiente manera: 8 Ministros provenientes del sector empresarial de los cuales 2 tienen orientación política de la derecha, 2 Ministros corresponden al sector político de centro izquierda, 2 independientes, restando 2 portafolios por ser cubiertos. (Registro al 30 de enero del 2000).

PODER LEGISLATIVO

Las organizaciones políticas latinoamericanas no han escapado a las crisis de otros países del mundo entero, situación que ha dado lugar a comprender los efectos en sus organizaciones internas. Una de las formas de reflejar aquello es el grado de influencia en los congresos, pues la relación que existe entre la antigüedad y el grado de institucionalización de los partidos demuestra el grado de madurez del sistema de partidos.

En el ámbito latinoamericano, (cuadro No. 11), por orden de prioridad se puede observar la representación de los partidos que han sido fundados antes de 1950 y que ocuparon más del 10% de escaños en el congreso hasta fines de 1996. En este sentido y de acuerdo al número de años de vigencia y del mayor porcentaje de escaños con que cuenta en el congreso se destacan principalmente Colombia y Costa Rica que han mantenido una vivencia democrática casi total, contando con dos partidos políticos que han alcanzado niveles de alrededor del 90% de representatividad y permanencia en el congreso, a diferencia del caso de Ecuador y Brasil considerados los últimos en esta clasificación, cuentan los menores tiempos de permanencia y niveles de escaños, al registrar 19 años con el 15.6 % y 12 años con el 0.6%, respectivamente.

CUADRO No. 11**REPRESENTATIVIDAD Y VIGENCIA DE LOS PARTIDOS
POLITICOS EN AMERICA LATINA**

PAIS	NUMERO DE PARTIDOS	AÑOS DE VIGENCIA	REPRESENTACION EN EL CONGRESO (%)
Colombia	2	144	97.0
Costa Rica	2	44	94.7
Paraguay	2	71	90.0
México	2	59	84.2
Argentina	2	76	82.4
Uruguay	2	112	69.7
Chile	4	37	57.5
Venezuela	4	33	56.4
Bolivia	1	20	40.0
Perú	1	33	29.4
Ecuador	4	19	15.6
Brasil	1	12	0.6

FUENTE: Hurtado O., Gobernabilidad, democracia y pobreza. PNUD. 1997.

ELABORACION: El Autor

Por otro lado, conociendo que la estructura del poder legislativo se halla reflejada en la composición del Congreso Nacional, en el cual confluyen todas las fuerzas políticas del país y determina su grado de representatividad

partidista; el debilitamiento de las fuerzas se le atribuye al procedimiento de los mecanismos electorales. El dilema surge entonces, ¿cuando debe realizarse las elecciones legislativas, en la primera o segunda vuelta?.

La elección presidencial siempre dará lugar a la dependencia del multipartidismo en el Congreso Nacional. De acuerdo a los procesos eleccionarios del Ecuador, únicamente en 1979 se realizó las elecciones legislativas paralelamente con la segunda vuelta presidencial, dando lugar a que sea motivo de consultas populares para instituir esta modalidad, sin embargo esta propuesta no prosperó continuando su realización en la primera vuelta.

La fundamentación al respecto manifiesta que al realizarse en la segunda vuelta, da la oportunidad de conocer los dos candidatos presidenciales finalistas y su tendencia política lo que da al electorado la capacidad de seleccionar a través de su preferencia las candidaturas legislativas que puedan favorecer la conformación de bloques parlamentarios en el congreso, afines al candidato presidencial. El mantener las elecciones en la primera vuelta provocan fraccionamientos en el Congreso, al votar por candidatos y partidos con mínimas opciones dando lugar a que se formen alianzas, principalmente para hacer oposición al gobierno.

El sistema de preferencias del electorado ecuatoriana determina que en las elecciones legislativas, uno de cuatros electores cambian de aceptación por los partidos entre una y la siguiente elección, lo que permite definir que la inclinación electoral ecuatoriana es impredecible, particularidad que ha propiciado a que el electorado se disperse con mucha facilidad ante la primera dificultad. Este fenómeno ha sido un inconveniente también en el ámbito latinoamericano, cuyo comportamiento se observa en el cuadro No.

12, destacándose que al igual de las elecciones presidenciales se refleja el grado de dispersión y variabilidad del electorado³⁴.

CUADRO No. 12

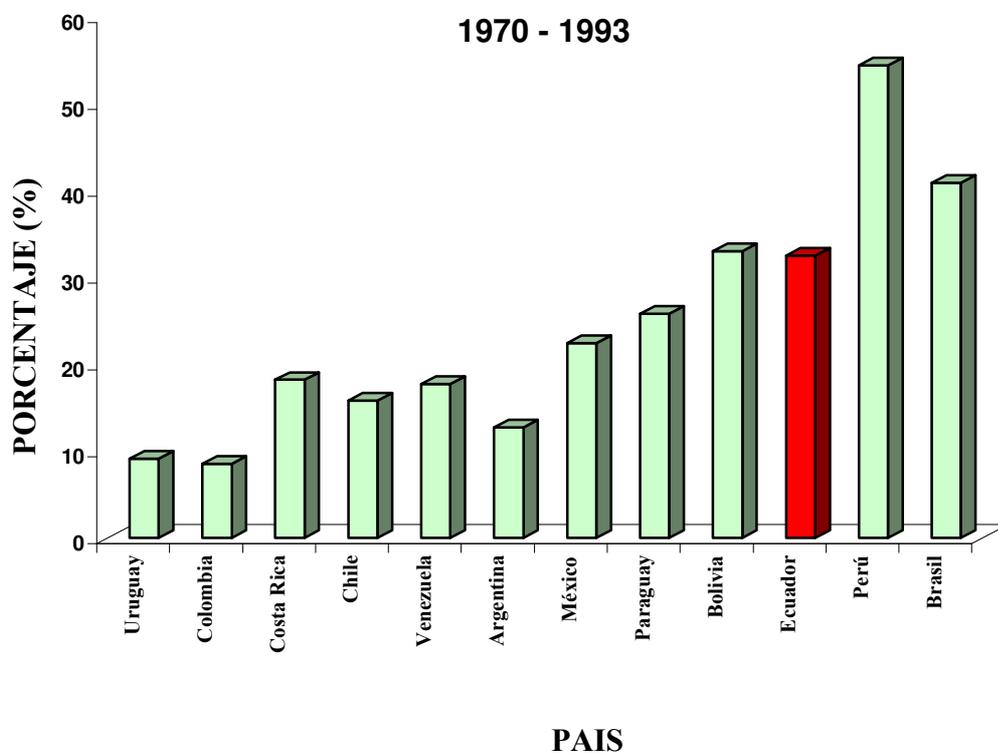
PAIS	PERIODO	ELECCIONES CELEBRADAS	VOLATILIDAD (%)
Uruguay	1971-89	2	9.10
Colombia	1970-90	5	8.50
Costa Rica	1970-90	5	18.20
Chile	1973-93	2	15.80
Venezuela	1973-93	4	17.70
Argentina	1983-93	5	12.70
México	1982-91	3	22.40
Paraguay	1983-93	2	25.80
Bolivia	1979-93	4	33.00
Ecuador	1978-92	5	32.50
Perú	1978-90	3	54.40
Brasil	1982-90	2	40.90

FUENTE: Hurtado O., Gobernabilidad, democracia y pobreza. PNUD. 1997.

ELABORACION: El Autor

³⁴ Hurtado, O., Gobernabilidad, democracia y pobreza. 1997

VOLATILIDAD ELECTORAL EN ELECCIONES LEGISLATIVAS EN AMERICA LATINA



FUENTE: Hurtado O., Gobernabilidad, democracia y pobreza. PNUD. 1997.

ELABORACION: El Autor

El Congreso Nacional ecuatoriano como poder del Estado, se rige por su Ley Orgánica de Función Legislativa publicada en el registro oficial No. 995 de 24 de julio de 1996, sin embargo hasta la creación de la norma legal antes indicada, su gestión lo realizaban bajo las disposiciones internas de aplicación dadas en el curso de su operación legislativa.

Las características del poder legislativo se hallan establecidas en el siguiente cuadro: (Cuadro No. 13)³⁵

CUADRO No. 13

CONCEPTO	CARACTERISTICAS DEL CONGRESO
Elección y estructura	Elección popular directa, concurrente con la primera ronda presidencial. Congreso unicameral de 82 diputados (12 nacionales, 70 provinciales).
Duración	Los diputados nacionales son electos por cuatro años y los provinciales por dos. Se permite la reelección inmediata.
Normas	Constitución Política. Ley Orgánica de la Función Legislativa.
FACULTADES LEGISLATIVAS	
Formación de leyes	Aprueba, reforma o rechaza las leyes propuestas por el Presidente. Expide leyes, las reforma o las deroga. Interpreta la Constitución y las leyes.
Presupuesto	Aprueba la proforma presupuestaria. No puede expedir leyes que incrementen el gasto público sin establecer fuentes de financiamiento.

³⁵ CORDES. Pugna de Poderes. Presidencialismo y Partidos Políticos en el Ecuador: 1979-1997. Junio 1998. Pág. 16

CONCEPTO	CARACTERISTICAS DEL CONGRESO
Economía	Aprueba o rechaza los decretos de emergencia económica en 15 días. Establece, modifica o suprime impuestos, tasas u otros ingresos públicos.
Tratados o convenios	Ratifica los tratados o convenios internacionales.
Veto	Puede revocar el veto parcial con un voto de 2/3 de los diputados. En caso de veto total, sólo puede volver a presentar la iniciativa un año después o solicitar una consulta popular.
Consulta Popular	Puede convocarla con el apoyo de 2/3 de los diputados para superar un veto total del Presidente.
Poderes adicionales	Puede conceder amnistía por delitos políticos e indulto por delitos comunes.
FACULTADES NO LEGISLATIVAS	
Formulación de políticas públicas	
Funcionarios públicos	Conoce los informes presentados por los ministros y demás funcionarios de los órganos de poder público. Puede interpelar, censurar y destituir durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas a: Ministros y otros altos funcionarios del gobierno, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Miembros del Consejo Nacional de Judicatura, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo Electoral, Procurador, Contralor, Ministro Fiscal, Defensor del Pueblo y Superintendentes.

CONCEPTO	CARACTERISTICAS DEL CONGRESO
	Puede enjuiciar y destituir al Presidente y Vicepresidente por cohecho, traición a la Patria o cualquier otra infracción que afecte gravemente el honor nacional.
	Nombra al Procurador y Ministro Fiscal de ternas enviadas por el Presidente. Nombra a los Funcionarios de Control de manera autónoma.

A base de esta estructura, la evolución del parlamento ecuatoriano ha mantenido un comportamiento totalmente irregular, pues ninguna composición durante el período 1979 - 1997, ha sido similar en por lo menos dos períodos seguidos. Al respecto se menciona que "*Las fuerzas dentro del Congreso han sido extremadamente cambiantes y volátiles. Se relaciona esta volatilidad con el "Calendario Electoral" y con la "Indisciplina partidista". Se asume que la inestabilidad de los bloques parlamentarios convierte a las relaciones Ejecutivo - Legislativo en una arena movediza; Esto es, en un juego donde no hay ninguna certeza sobre la continuidad de los distintos bloques partidarios en el Congreso. Si a esto se añade, como ya se dijo, la distancia ideológica que caracteriza a los partidos, el panorama se vuelve todavía más complejo. El grado de indisciplina de los bloques se analiza a través de la desafiliación de los Diputados y en la configuración de los llamados bloques "independientes".*"³⁶ Precisamente el análisis precedente demuestra cual ha sido la conformación de bloques e incidencia partidista dentro del Congreso Nacional.

³⁶ Pugna de Poderes. Burbano F., Rowland M., CORDES, 1998.

La evolución del poder legislativo desde 1979 a 1996, se circunscribe hacia la determinación de las tendencias políticas que se han presentando en cada una de elecciones tanto en las primarias como en las intermedias, correspondiéndoles, 5 a la primera y tres a las segundas (cuadro No. 14); debe señalarse que en el primer período (1979 - 1983) de restitución democrática, no existieron elecciones intermedias. La periodicidad de las elecciones fue:

CUADRO No. 14

PERIODICIDAD DE ELECCIONES INTERMEDIAS

AÑO	ELECCIONES
1979	PRIMARIA
1984	PRIMARIA
1986	MEDIO PERIODO
1988	PRIMARIA
1990	MEDIO PERIODO
1992	PRIMARIA
1994	MEDIO PERIODO
1996	PRIMARIA
1988	PRIMARIA

Genéricamente la composición legislativa ha sido identificada y puesta de manifiesto al interior del Congreso, por su gran dispersión, indisciplina e inestabilidad de las fuerzas partidistas, atribuyéndole como uno de los

factores que ha gravitado en esta conducta, y el moverse como ya se mencionó, de acuerdo al calendario de elecciones.

Por otro lado, la relación ejecutivo y legislativo ha condicionado la inestabilidad de los bloques; el actuar por un lado los bloques de gobierno y por otro los de oposición da lugar a que se dispersen sus fuerzas a través de las desafiliaciones, descalificaciones y cambios de camiseta; que sumados a las distancias ideológicas entre los partidos, se acentuaron más las discrepancias para la conformación de los bloques.

Ha sido muy común observar la transitoriedad de los bloques parlamentarios y la asociación de partidos totalmente antagónicos como: CFP - DP; PRE - Social Cristiano; DP - Social Cristiano; PRE - DP; ID - DP, etc. , los cuales han operado exclusivamente para fines específicos, que una vez resueltos las discrepancias vuelven a primer plano.

La fragmentación interna de los partidos también ha sido la práctica común durante el período democrático, movidos desde intereses colectivos hasta personales, dentro de un entorno de conformación de bloques parlamentarios. Los problemas centrales de los partidos han sido provocados en el seno del Congreso, constituyéndose en el espacio donde confluyen los conflictos políticos del país.

Mucho se ha especulado sobre la desintegración de los bloques del Congreso por causa de las elecciones intermedias, sin embargo por los resultados obtenidos, este no es precisamente el problema, basta observar que en el parlamento del 1979 - 1983, que sin existir elecciones de medio período, nunca hubo tanto desgaste el bloque de gobierno (CFP), que al iniciar contaba con 31 diputados y al finalizar el año 1983 apenas contaba con 6. Por lo tanto las elecciones intermedias más allá de afectar los bloques parlamentarios, representan una prueba de fuego para los partidos de

gobierno al constituirse en el termómetro de aceptación o rechazo a la gestión presidencial.

Cada etapa parlamentaria ha sido identificada por una premisa especial siempre alrededor del protagonismo de los partidos políticos. Las elecciones de 1978 calificado como el primer congreso de retorno a la democracia, caracterizado por el gran triunfo e influencia electoral del CFP como partido de gobierno y gran representación parlamentaria; tuvo un hecho particular que la gran deserción y desafiliación de los diputados, provocado por la división del partido de gobierno con la alianza CFP-PLRE-PCE-CID. Posterior a la muerte de Roldós (agosto de 1981) se da lugar en el congreso la mayoría denominada "Convergencia Democrática" conformada por los partidos DP, ID, PD y el grupo Roldosista.

Con la finalidad de lograr respaldo parlamentario en 1982, el ejecutivo negoció acuerdos particulares con los partidos DP-PD-CFP y creando el "Frente Diversificado"; sin embargo en el año de 1983, ninguno de los miembros de los partidos señalados anteriormente ponían de manifiesto lo pactado, calificándolos como la alianza fantasma, posición considerada como lógica considerando que ya se iniciaba la campaña electoral. Este parlamento duró cuatro años, al existir excepción única de no realizarse elecciones intermedias en ese período.

El registro de la producción parlamentaria en este período (1979-1983) fue: 1006 proyectos de ley presentados al congreso, de los cuales 118 provinieron del ejecutivo, 868 por los diputados y 20 por otras instituciones o de la sociedad civil; Fueron aprobados de hecho, 209 proyectos que incluían 49 del ejecutivo, 157 del legislativo y 3 de otras fuentes; Se objetaron totalmente 72 proyectos que correspondían a 1 del ejecutivo, 70 del legislativo y 1 de la sociedad civil; y no se tramitaron 725 proyectos, pertenecientes 68 del ejecutivo, 641 del Congreso y 16 de otras fuentes.

Las elecciones primarias de 1984, reflejan la dispersión de fuerzas partidistas dando lugar al apareamiento de 13 partidos, de los cuales se destaca el fortalecimiento de la Izquierda Democrática y el apareamiento con mayor fuerza el Partido Social Cristiano con una posición oligárquica neoliberal. El resultado era por demás comprensible dado que en la primera vuelta presidencial alcanzaron la mayor votación para pasar a la segunda vuelta los candidatos Borja y Febres Cordero, de la Izquierda Democrática y Social Cristiano, respectivamente.

Conocido el triunfo presidencial de Febres Cordero en 1984 y sin asumir sus funciones aún, al interior del congreso se dio lugar la conformación del denominado "Bloque Progresista", integrado por los partidos ID, PD, DP, FADI, MPD, PSE y PRE, con la única finalidad de obtener presencia política y hacer confrontación al ejecutivo. El número que conformaban esta alianza fue de 42 diputados de un total de 71; situación que se figuraba como crítica pues el ejecutivo contaba tan sólo con 16 diputados a su haber. Sin embargo este acuerdo duro poco tiempo al desafiliarse 1 diputado de la ID, 3 del PD y 1 de la DP, pasando todos en calidad de independientes a colaborar con el ejecutivo. Este fue el paso primordial para romper la hegemonía del Bloque Progresista y dar curso a una nueva mayoría en el año de 1985, mediante una alianza conformada por 16 diputados del FRN, 9 del CFP, 5 del FRA y los 7 desafiliados, que sumados a la bancada social cristiana se estructura el nuevo frente parlamentario de respaldo al gobierno.

Para el año de 1986 se dio lugar las elecciones intermedias las cuales alteraron nuevamente la analogía de las fuerzas parlamentarias, pese a que Febres Cordero intentó mediante un proyecto presentado al Congreso suprimir las elecciones, con la finalidad de mantener el parlamento a su favor. Como se esperaba el Bloque Progresista consolida nuevamente representación con 40 diputados provenientes de los partidos, ID, DP, PRE,

MPD, FADI y PSE. La segunda posición lo conformaba el Frente de Reconstrucción Nacional con 17 diputados del Social cristiano, partido conservador y PLRE. Complementa el parlamento el calificado como los de tercera posición que incluía los 14 diputados provenientes del CFP, FRA, PCD y PD.

Para el año de 1987 se dieron eventos que propicio una crisis institucional, principalmente por la sublevación del general Vargas, llegando inclusive a solicitar la renuncia del presidente. Esta posición desató una descomposición parlamentaria produciendo la fragmentación de los tres bloques, inclusive produjo la desaparición del bloque denominado tercera posición.

Durante este período como producción parlamentaria se presentaron al congreso nacional 886 proyectos de ley, de los cuales 80 pertenecieron al ejecutivo, 805 al congreso y 1 por parte de la Corte Suprema de Justicia. De este total, fueron aprobados o sancionaron de hecho 140 proyectos, provenientes 26 del Ejecutivo y 114 del Congreso; se objetaron totalmente 4 del Ejecutivo y 39 del Congreso; se negaron 17 proyectos del Ejecutivo, quedando sin trámite 33 del Ejecutivo, 652 del Congreso y 1 de la Corte Suprema, que da un total de 686 proyectos. Esta realidad provocó en el Ejecutivo la decisión de operar bajo la modalidad de los Decretos Ley de Urgencia Económica ante el bloqueo por parte del Congreso.

La figura de fragmentación de los partidos políticos se reflejó en las elecciones de 1988, al participar 10 candidatos presidenciales, en las cuales aparece el protagonismo popular de Bucaram al pasar a la segunda vuelta electoral. Los escaños parlamentarios fueron captados en su gran mayoría por la ID al alcanzar 30 puesto y propiciar una alianza con los partidos Democracia Popular y FADI con 7 y 2 diputados respectivamente, obteniendo el control del 55% del total de escaños del Congreso Nacional.

En 1989 se reafirma la alianza ID-DP-FADI, superando el intento de formar el frente patriótico de oposición integrado por los partidos CFP, PRE, MPD, PSE, y PSC. El fracaso se lo atribuyó a la gran cantidad de intereses y posiciones establecidas por cada uno de ellos. El fortalecimiento de la alianza se vio reflejada en la captación de puestos en el plenario, dando lugar incluso a la incorporación de diputados de los partidos de la oposición como son del PRE, PSC, CFP y MPD.

Las elecciones intermedias de 1990 se constituyeron un duro revés para la ID, partido de gobierno de ese entonces, al obtener 14 diputados que significó el 46% de lo alcanzado en las elecciones anteriores, mientras que la oposición marcaba su franca recuperación al lograr 16 puestos para el Social Cristiano en lugar de 7 y alcanzar el PRE 13 puesto en lugar de 7. La posición de la DP y del FADI no sufrieron modificación alguna, no obstante el “Bloque de los Dignos” así denominado por su posición el congreso, integrada por 3 diputados del CFP, 3 del PCE, 3 del PLRE y 2 del FRA, se constituía en la alternativa de coalición del partido de gobierno (ID) para lograr una mayoría parlamentaria de respaldo.

El debilitamiento de las fuerzas gobiernista frente al fortalecimiento de la oposición produjo la pugna de poderes, posición que se mantuvo hasta la culminación del gobierno. Este pronunciamiento ha sido reafirmado por opiniones como “.. *El gobierno de Borja tuvo dos etapas. La primera se caracterizó por una relativa estabilidad construida a través de un bloque legislativo oficial importante y una alianza partidista sólida; la segunda se caracterizó por una “guerra a muerte” entre todos los partidos, en donde los vicios de la política ecuatoriana reaparecieron con mayor intensidad que en los períodos anteriores.*”³⁷ Esta apreciación realizada a esa época que enmarcada dentro del enfoque de la investigación no dista de la realidad actual y que por el contrario se reafirma.

³⁷ Burbano de Lara F., García M., Pugna de Poderes. 1998. Pág. 68

La gestión realizada durante el período 1988-1992, se resume en la presentación de 986 proyectos, generados, 69 en el Ejecutivo, 909 en el Congreso y 8 en la Corte Suprema de Justicia. Aprobados o sancionados de hecho fueron 27 proyectos provenientes del Ejecutivo, 105 del Congreso y 2 de la corte Suprema de Justicia. Los proyectos objetados ascendieron a 13 de los cuales correspondieron 4 al Ejecutivo y 9 al Legislativo; los no tramitados significó 838 proyectos, integrados por 37 del ejecutivo, 795 del legislativo y 6 de la corte. Se destaca en este período que a pesar de existir mayoría parlamentaria durante los dos primeros años el número de proyectos sin tramitar fueron superiores a los períodos anteriores.

La atribución del Presidente de la República para utilizar los Decretos Ley de Urgencia Económica ha sido considerada como moderada, pues al amparo de sus facultades remitió 21 Decretos Ley.

Como se mencionó anteriormente, la conducta política en los parlamentos ha sido totalmente irregulares al no mantener una tendencia uniforme, las elecciones de 1992 reafirman esta apreciación, al contar en la primera vuelta electoral la presencia de 12 binomios presidenciales con el correspondiente aval partidista, dando lugar al apareamiento de una nueva organización política –creada por varios grupos de derecha- denominada “Partido Unidad Republicana”, con serias opciones para alcanzar la primera magistratura, como así aconteció en al triunfar en la segunda vuelta.

La instalación del Congreso ratificó el total predominio de la derecha al contar con 40 puestos compuestos por 21 diputados provenientes del Partido Social Cristiano, 15 del Partido Unidad Republicana, 5 del Partido Conservador y 2 del Partido Liberal Radical Ecuatoriano; mientras que el resto de escaños estaban distribuidos en 14, 7 y 16 escaños para la centro izquierda, izquierda y populismo, respectivamente. En consecuencia el

congreso se instaló con el 52% de representatividad de la derecha y el 48 % entre la centro izquierda, izquierda y populismo.

Para el año de 1993, la composición parlamentaria sufrió nuevas alteraciones al hacerse presente nuevamente el estigma de las desafiliaciones, al retirarse 4 diputados de la ID, 3 de la DP, 3 del PRE y 2 del PUR, inclusive propiciando la desaparición de partidos políticos –en el seno del congreso- como aconteció con el CFP, LN y el FRA; dando lugar a que nuevamente los desafiliados e independientes sean los que definiesen las decisiones en el congreso. Para aquello, se reconfiguró nuevamente los bloques parlamentarios para dar lugar a una nueva mayoría formada por los partidos políticos PSC, DP, ID, y MPD, que inclusive para alcanzar la Presidencia del Congreso contara con votos de la oposición como fue del PRE, ocurriendo en el interior del bloque Roldosista que siete diputados sean expulsados del partido por alteración en las votaciones.

Las elecciones intermedias de 1994, visualizaron nuevamente la debilidad partidista, principalmente por la caída estrepitosa del partido de gobierno al reducirse su representación parlamentaria a 2 diputados; y como es obvio y casi lógica política la oposición se fortaleció al incorporar nuevos diputados, así como el partido Social Cristiano al incrementar su cuota a 26 diputados. Estos resultados propiciaron un nuevo acuerdo entre las fuerzas más representativas como fueron el PSC y PRE.

Durante el año de 1995, se vivieron hechos extremadamente importantes que produjeron una grave crisis institucional, como fueron el conflicto bélico con el Perú, el juicio político del Vicepresidente Dahik y el fracaso de la consulta popular, fenómenos que gravitaron en el seno del parlamento nacional. Siempre intentaron los partidos PSC y PRE mantener hegemonía en el congreso sin embargo sus acciones fueron mermadas al hacerlo frente el gobierno a través de un bloque de Defensa Popular y un grupo de

desafiliados. Un particular suceso que por acuerdos parlamentarios nuevamente se presentó al nombrar al Presidente del Congreso de un partido que solamente contaba con dos diputados.

El resultado de las elecciones de 1996, da debida cuenta de su cambio radical con relación a las anteriores, como consecuencia de las reformas a la norma legal electoral, principalmente a la incorporación como candidatos a los independientes y facultar la conformación de la alianza partidista. A esto se destaca la participación de un nuevo partido representativo del movimiento indígena del país.

En cuanto a resultados electorales legislativas se obtuvieron resultados casi predecibles con los partidos tradicionales. El mayor número de escaños colocados ha sido logrado por el PSC con 26 diputados,, PRE con 19, DP con 12, la sorpresa del período el Pachacutik con 8 y finalmente la ID con 4; Existiendo adicionalmente representaciones muy marginales. Con el triunfo del PRE a la Presidencia de la República, la organización parlamentaria, principalmente para el nombramiento de la Presidencia y Vicepresidencia del Congreso develó la incapacidad de la Izquierda y Centro - izquierda para consolidar un bloque opositor férreo.

Las acciones ejecutivas ligadas a las legislativas propició una descomposición estructural que dio lugar a la caída del Presidente de la República. En efecto en el ámbito parlamentario el gobierno intentó a toda costa conformar una mayoría que se constituya como oficial, que complementadas por sus acciones autoritarias y por el uso de mecanismos amenazantes, acarrearón a las movilizaciones del 5 de febrero que produjo a que el Congreso en pleno cese las funciones a Bucaram y sea nombrado un presidente interino. La reacción obvia al interior del Congreso una vez consumado este evento, fue la reiniciar la conformación de una nueva mayoría parlamentaria principalmente para nombrar las nuevas autoridades

del Congreso, deslizándose contradicciones y divisiones entre los mismos partidos (PSC, ID, MPD) que votaron por la destitución de Bucaram; hechos que provocaron lógicamente que la alianza parlamentaria creada por el gobierno de Bucaram, inicie su desprendimiento.

Producto de lo señalado anteriormente, en 1997 se da curso a la alianza PSC - DP con la finalidad de nombrar a las dignidades del Congreso, sin embargo, las desafilaciones se produjeron con mayor intensidad, principalmente en el PRE, que de los 19 diputados en 1996 pasaron a 9 en agosto de 1997 y a 7 en octubre del mismo año, trastocaron las alianzas para designar las autoridades, honrando el nombramiento del Vicepresidente a un desafiado. Reafirmando la debilidad estructural de los partidos y de las alianzas de gobierno.

Para el período 1998 - 2003, como consecuencia de las reformas legales, se incrementaron a 123 el número de escaños que conforman el Congreso Nacional, situación que desde el punto de vista de representatividad política, no vario en su comportamiento. El mayor número de escaños alcanzado fue por el partido de gobierno DP con 33 escaños, seguidos por el Social Cristiano con 28 puestos, PRE con 22, y la ID con 18 diputados. El resto de curules fue asumido por otros partidos en los cuales se incluyen los independientes con un aporte dentro del margen de 1 a 6 diputados. Como es lógico, las alianzas se las realizaron conforme a sus planteamientos iniciales de campaña, que fue el respaldo del Social Cristiano a la DP. La más importante acción conjunta se destaca con la aplicación del 1 por mil al Capital en Giro, lo que dio lugar al desconcierto en el país y a lo que muchos analistas económicos le atribuyen como uno de los factores del desequilibrio financiero ecuatoriano. La alianza del cogobierno como se la denominó duró poco tiempo, pasándose posteriormente el PSC a la oposición.

Con el fallido golpe de estado del 21 de Enero de 2000 y de la sucesión presidencial, en el interior del parlamento se prevé grandes cambios en los bloques, entre los cuales ya se mencionan la marginación de dos diputados de la ID – Yandún y Moncayo - por considerarlos directamente involucrados en dicho acto, así como la renuncia de los diputados miembros del partido Pachakutik.

Ahora bien, el aporte del parlamento necesariamente se refleja en sus resultados y son éstos los que determinan si la gestión ha sido positiva o negativa. Durante el período 1992 - 1996 ³⁸ la producción legislativa registra 887 proyectos presentados al Congreso, de los cuales 69 le correspondió al ejecutivo, 1 al Tribunal Supremo Electoral y 4 a la sociedad civil. Los proyectos aprobados o sancionados de hecho ascendieron a 131, distribuidos en 38 del Ejecutivo y 93 del Legislativo; los objetados les pertenecieron 5 a la Presidencia y 67 al Congreso. Fueron negados 3 proyectos provenientes del Ejecutivo. Los proyectos no tramitados se registraron 23 del Ejecutivo, 653 del Legislativo, 1 del Tribunal Supremo Electoral y 4 de la sociedad civil, dando un total de 681 proyectos.

El registro de la gestión legislativa durante el período 1979 - 1996, se resume en el siguiente resumen. (Cuadro No. 15)³⁹

³⁸ Disponibilidad de información sobre producción legislativa se registra por tres años (92-95)

³⁹ Información del Congreso Nacional y procesada por CORDES.

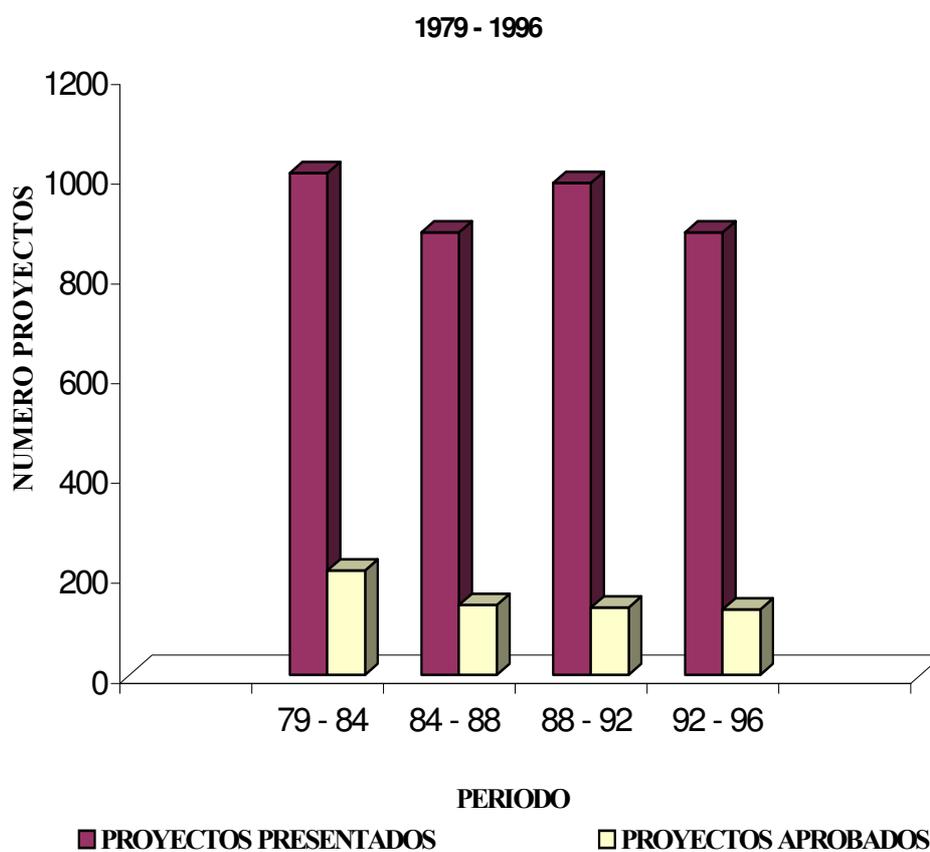
CUADRO No. 15**PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA****PERIODO 1979 – 1996**

PERIODO	PROYECTOS PRESENTADOS	PROYECTOS APROBADOS	GRADO DE PRODUCTIVIDAD (%)
79 - 84	1,006	209	20.78
84 - 88	886	140	15.80
88 - 92	986	135	13.69
92 - 96	887	131	14.77

FUENTE: Congreso Nacional.

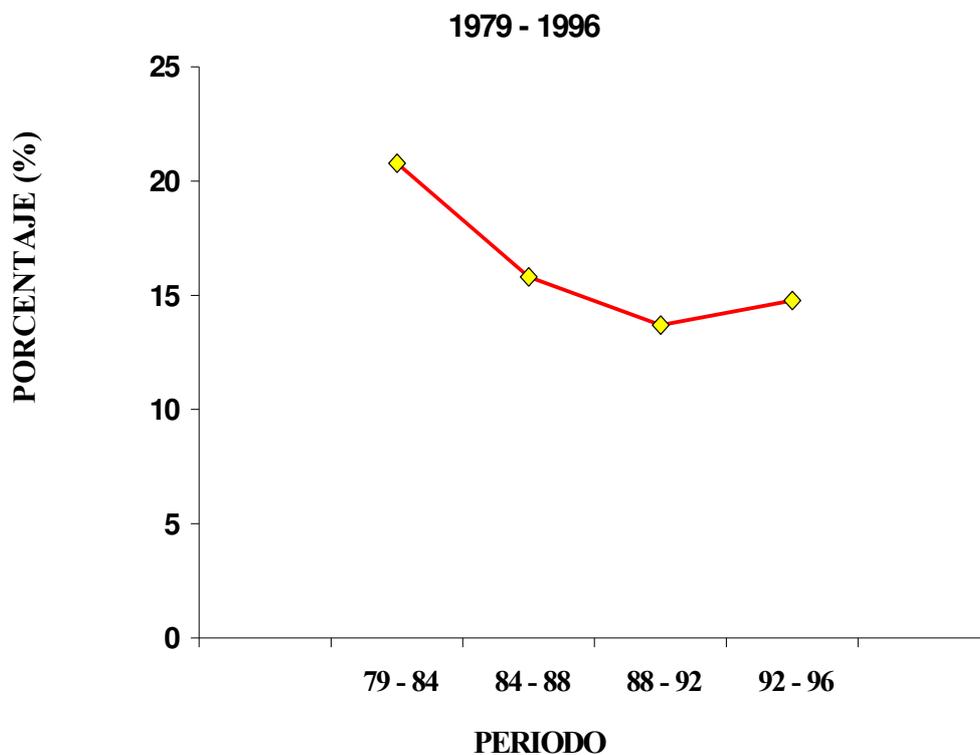
ELABORACION: El Autor.

Si analizamos el comportamiento legislativo relacionado con el trámite de los proyectos, considerando exclusivamente la relación entre los proyectos presentados y aprobados, se concluye el bajo nivel de eficiencia en su aprobación con una tendencia descendente, como se observa a continuación.

RELACION ENTRE PROYECTOS PRESENTADOS Y APROBADOS

Igualmente el grado de productividad alcanza su mayor nivel en el período 1979 - 1984, produciéndose un descenso en los dos siguientes, para en el último período de análisis presentar una muy ligera recuperación. Gráficamente se observa:

GRADO DE PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA



Desde el punto de vista de iniciativas en la generación y presentación de proyectos, se observa que en su gran mayoría son producidos al interior del mismo congreso, sin embargo la relación con los aprobados en el mejor de los casos alcanza el 18.10 % logrado en el primer período de retorno a la democracia (Cuadro No. 16). Los proyectos generados en el Congreso como iniciativa propia han reflejado una tendencia descendente, conducta similar se mantienen con los proyectos aprobados y que son del mismo origen.

CUADRO No. 16**INICIATIVAS DEL CONGRESO NACIONAL EN LA
ELABORACION DE PROYECTOS**

1979 – 1996

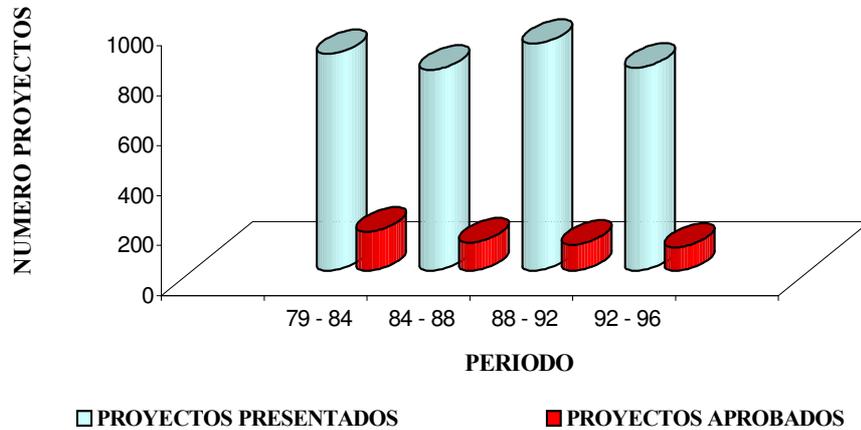
PERIODO	PROYECTOS PRESENTADOS DE INICIATIVA DEL CONGRESO	PROYECTOS APROBADOS DE INICIATIVA DEL CONGRESO	GRADO DE PRODUCTIVI DAD (%)
79 - 84	868	157	18.10
84 - 88	805	114	14.16
88 - 92	909	105	11.55
92 - 96	813	93	11.44

FUENTE: Congreso Nacional.

ELABORACION: El Autor

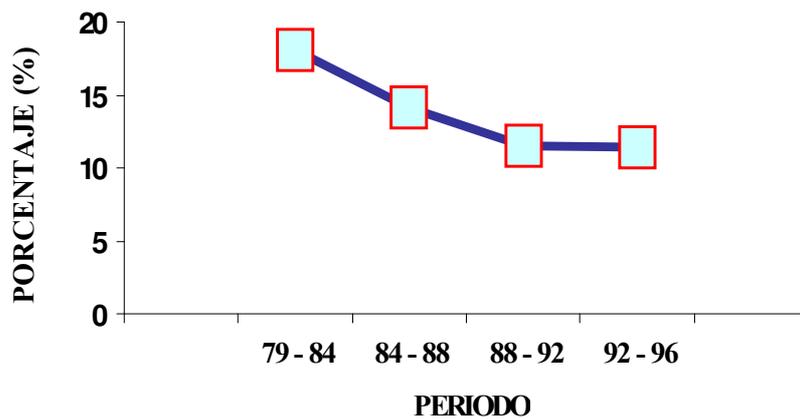
La relación de los proyectos presentados provenientes de la iniciativa privada con los aprobados, no difiere con la figura presentada en el contexto general, en el cual se halla manifiesta la tendencia a disminuir tanto en número de proyectos presentados como en aprobados.

**RELACION ENTRE PROYECTOS PRESENTADOS Y APROBADOS
DE INICIATIVA DEL CONGRESO
1979 - 1996**



La eficiencia parlamentaria queda evidenciada por los niveles bajos de aprobación de los proyectos, que ningún período superó el 18.10 %, demostrando la modesta gestión legislativa. La tendencia tuvo un descenso drástico en los tres primeros períodos para ligeramente estabilizarse en el último.

**EFICIENCIA EN LA APROBACION DE PROYECTOS DE
INICIATIVA DEL CONGRESO
1979 - 1996**



Como premisa común del Congreso se identificó por las desafiliaciones que se han dado a lo largo de la vida democrática. Como evidencia de aquello, durante los cuatro años del primer congreso (1979 - 1983), el 54 % de los diputados se desafiliaron de sus partidos que les auspiciaron para llegar al congreso, quienes se afiliaron a otros partidos o se mantuvieron como independientes. El promedio de desafiliaciones en todos los Congresos se halla entre el 8 % y 17 %, lo que dado lugar fundamentalmente a la alteración de la estructura política del congreso, pues a dado lugar a que se desvirtúe la composición de bloque originales que fueron producto de la voluntad popular, dando paso a que se consoliden bloques de oportunidad eventual, así como comprender la deslealtad de los diputados hacia sus partidos. Sin embargo existe una sola excepción de esta manifestación, durante el congreso del período 1988 - 1990 en el cual la Izquierda Democrática alcanzó el máximo nivel de escaños en el congreso con el 42 %, sin registrar ni una sola desafiliación.

Por otro lado, cabe anotar que la asociación ejecutivo - legislativo se observó exclusivamente en las elecciones de 1979 y 1988 que el partido ganador de la presidencia de la república obtuvo también la mayoría en el Congreso, no obstante que en el transcurso del período de gestión en el seno del parlamento se desconfigure por los factores ya anotados.

2.4. LA REALIDAD POLITICA PARTIDISTA ECUATORIANA

Es evidente que la génesis de la estructura partidista en cualquier sociedad nace de una vivencia democrática y dentro de un ordenamiento constitutivo aplicado. *".. En un régimen democrático los partidos políticos son los mediadores por excelencia entre la sociedad y el Estado; a ellos les incumbe la doble responsabilidad de canalizar las demandas e intereses de los gobernados hacia los gobernantes y de responder oportunamente a dichas demandas una vez que ejercen las funciones de gobierno.."*⁴⁰ El cumplimiento de estas dos responsabilidades conlleva a una verdadera consolidación democrática, sin embargo su inobservancia ha dado lugar a la crisis de los partidos políticos y al debilitamiento de la democracia.

La crisis de los partidos políticos no ha sido un fenómeno de connotación nacional, sino que todos los países de Latinoamérica se han visto involucrados en ésta, inclusive en los países de gran ancestro y cultura de sistema de partidos. Por ello cabe mencionar referencias sobre esta temática que contribuyen a posicionarse sobre la realidad partidista ecuatoriano. *".. El bipartidismo, vigente por más de un siglo en Uruguay y Colombia, tiende a descomponerse y el sistema de partidos venezolano liderado por Acción Democrática y COPEI, hasta hace poco considerado uno de los más sólidos del continente, ha perdido influencia al ser superado por movimientos electorales de ocasión. La crisis de los partidos es mayor en naciones donde las organizaciones políticas formales aparecieron tardíamente o la fragmentación partidaria previa fue significativa. Un buen ejemplo es Ecuador, que en los últimos 18 años de vida democrática ha tenido siete presidentes provenientes de siete diferentes partidos. En Brasil, Perú y Guatemala se han presentado situaciones similares.(..) En Colombia y Costa Rica, países que han gozado de una estabilidad democrática casi ininterrumpida, dos organizaciones logran concentrar alrededor de 95 % de*

^{40 36} Mejía A. ¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador, 1979-1996, México, 1996, pág. 119

los escaños legislativos; en el primero, tanto el Partido Liberal como el Conservador tienen, además, una longeva trayectoria de casi 150 años. Un caso similar, hasta hace poco, fue el de Uruguay, cuyos partidos Blanco y Colorado tienen 160 años de historia. En el extremo opuesto figura el multipartidismo hipertrofiado de Perú, Ecuador y Brasil, donde agrupaciones políticas relativamente nuevas, con menos de 30 años de existencia, crecen y mueren con frecuencia, sin lograr concentrar ni un tercio de los escaños legislativos. Estas diferentes realidades han hecho que los primeros países disfruten de estabilidad política y que los segundos padezcan una crónica inestabilidad ..”⁴¹

Por definición y aplicación los partidos políticos se han constituido en los instrumentos democráticos insustituibles, según se lo concibe en la legislación ecuatoriana vigente. Precisamente, el artículo tercero de la Ley de Partidos Políticos, en su parte pertinente establece *“.. Los partidos son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado. Por mandato de la Constitución, constituyen un elemento fundamental del sistema democrático; expresarán y orientarán la voluntad política del pueblo, promoverán la activa participación cívica de los ciudadanos, capacitarán a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionarán a los mejores hombres para el ejercicio del Gobierno..”*

Lamentablemente, la definición antes señalada no deja de ser más que una disposición legal, porque en el sentido práctico las manifestaciones de los partidos políticos ecuatorianos han sido totalmente opuestas. Sobre éste fenómeno, cabe anotar la opinión de Javier Henao Hidrón que no obstante referirse al caso colombiano, las vivencias son exactamente iguales al caso ecuatoriano, que resulta oportuno considerarlo. *“.. Los fundamentos en materia ideológica, la concepción del Estado y el interés por el desarrollo de la sociedad civil, que debieran ser los instrumentos de trabajo de los*

⁴¹ Hurtado O. Gobernabilidad, democracia y pobreza. 1997. Pág.13

partidos, han sido reemplazados por la demagogia electoral de los candidatos, cuyo fin supremo es ser elegidos, aprovechando (..) las condiciones de ignorancia y abandono que todavía subsisten en un sector mayoritario de la población.. ⁴² . En efecto este tipo de apreciaciones ajustadas totalmente a la realidad permiten comprender al electorado, que los partidos políticos se han transformado en grupos políticos con gran capacidad de colocar candidatos para dignidades públicas dentro de un proceso electoral.

Precisamente el enunciado anterior que confirma la crisis del sistema de partidos ecuatoriano se reafirma al observar la gran cantidad de alternativas políticas que se presentan en cada proceso eleccionario y no necesariamente dentro de un mismo entorno de partidos políticos sino del apareamiento de nuevos, que en muchos casos han tenido una participación fugaz, contribuyendo a lo que ya se ha mencionado “facilitar el clientelismo, demagogia, populismo mal concebido y corrupción”.

Dentro de este vaivén político, sin mantener organización asociada a los partidos políticos ha aparecido nuevos movimientos sociales en búsqueda de representatividad como alternativa de solución ante los fenómenos actuales. Al respecto, se señala “.. *El sistema político, aunque con lentitud, se ha abierto a considerar las diferentes propuestas de los distintos movimientos, y ello se ha visto reflejado en importantes modificaciones de la legislación nacional. Allí están, entre otras, lo referido a la pluriculturalidad, la multiétnicidad y el carácter descentralizado del Estado; la promulgación de leyes especiales, como la Ley Contra la Violencia a la Mujer; importantes medidas de protección ambiental; y la ampliación de los mecanismos orientados a garantizar los derechos fundamentales, como son el recurso de amparo y el Defensor del Pueblo.*

⁴² "Estatutos de la Oposición" Varios Autores, La Modernización de los Partidos Políticos, Bogotá, 1996, pág. 19

Las demandas de estos movimientos sociales se han expresado a través de los medios de comunicación, y la presión ejercida ha logrado una creciente conciencia ciudadana sobre la importancia política y social de sus planteamientos. Con ello, por otra parte, han desarrollado una capacidad de negociación en instancias políticas tanto del Ejecutivo como del Congreso.. “⁴³

Debe insistirse sobre el fenómeno de la representación política, que evidentemente se asocia con la correspondencia del candidato con la sociedad que lo representa; comprender su realidad, sus intereses desplazando incluso, los personales por los de bien común, mientras que a cambio el ciudadano expresa su sentir en las elecciones. Claro que lo antes señalado no deja de ser una posición teórica - ideal, pues en la práctica se opera de una manera opuesta. Sin embargo para que ésta premisa funcione se requiere de una mejor calidad de la representación a través de una diversificación de nuevas opciones y alternativas políticas que le permita al electorado definir sus preferencias.

En este contexto, se ha planteado la interrogante, ¿efectivamente los partidos políticos ecuatorianos sirven y si han cumplido con los fines para los fueron creados ? ; para establecer la respuesta, cabe precisar que realmente un partido político es importante porque operando este con un nombre, título o etiqueta, identifica a un grupo de ciudadanos en búsqueda de alcanzar y legitimar el poder. Cuando ha alcanzado el poder ya dentro del contexto gubernamental, los representantes requieren contar con el respaldo de un partido que les permita viabilizar las políticas propias de gobierno, circunstancia que difícilmente podrían ser realizadas en forma individual y bajo el entorno democrático.

Dentro de un enfoque teórico, los partidos políticos conectan el interés ciudadano con la actividad del gobierno, pues esta asociación da lugar al

⁴³ La Ruta de la Gobernabilidad. Corporación de Estudios para el Desarrollo. CORDES. 1999, pág. 241

aparecimiento del conjunto de demandas ciudadanas que se transforman en propuestas gubernamentales con orientación a la ejecución de las mismas. La aplicación de este proceso en su debida forma se constituiría en la acción real de la vigencia de los partidos políticos. En consecuencia, la respuesta a la interrogante será opuesta al principio teórico.

Se fundamenta dicha aseveración cuando se señala que ". desde la vuelta al régimen democrático, los electores ecuatorianos han presenciado la constante proliferación y fragmentación de numerosas opciones políticas, tendencia que se ha visto reforzada en la última década con el aparecimiento de diferentes movimientos sociales y grupos organizados de ciudadanos. Dichas agrupaciones han cuestionado la capacidad de representación política que ostentan los partidos formales y han reclamado más atención a sus propias demandas.

Mientras los partidos políticos ecuatorianos no parecen resurgir de la crisis, las agrupaciones ciudadanas siguen ganando mayores espacios de participación en diferentes foros de actividad política. Entonces, se puede preguntar: ¿Llegará un momento en que dichos movimientos sociales puedan reemplazar a los partidos en su papel de representación política? La respuesta es negativa.

Tampoco se puede afirmar que reemplazar a los partidos sea la atención de la agrupaciones sociales. Si bien dichos movimientos tienen una mayor sensibilidad hacia las demandas de los ciudadanos, poseen una limitada capacidad de gestión política, en tanto que no son parte formal de la estructura de gobierno. La función de estos grupos ha sido llamar la atención sobre la problemática que vive el país en sus múltiples dimensiones. Sin embargo, en la mayor parte los casos, carecen de los recursos políticos, financieros, materiales y legales necesarios para poder cumplir con sus funciones.." ⁴⁴

⁴⁴ Mejía A., Partidos Políticos. El eslabón perdido de la representación. 1998. Pág. 6

Un complemento tan condicionante en la suerte de los partidos políticos ha sido la heterogeneidad y diversidad de la sociedad ecuatoriana que ha marcado el rumbo de la actividad política. *".. Las diferencias entre los habitantes de cada región del país y el apareamiento de nuevos actores que exigen participación en la vida política (analfabetos, indígenas, movimientos sociales) son factores que han complicado el diseño de un sistema electoral adecuado. Ecuador no ha logrado concebir un sistema electoral que sea capaz de agregar fielmente las preferencias y aspiraciones de los ecuatorianos y facilite, al mismo tiempo, la acción de gobierno.."*⁴⁵

Con estos antecedentes y para graficar con mayor precisión sobre la realidad partidista ecuatoriana, es importante posicionarse retrospectivamente en el convivir democrático asociado principalmente al Congreso Nacional, por constituirse en el centro de congregación de todas las fuerzas políticas que permitan identificarse y categorizarse por el grado de representatividad y convocatoria como partidos políticos.

El sistema partidista en el país bajo un enfoque retrospectivo, al igual que la gran mayoría de los países latinoamericanos el antagonismo político durante el siglo XIX se desarrolló con el reparto conservador y liberal, no obstante que sus actas constitutivas fueron suscritas a fines del siglo. En 1885 se fundó el Partido Católico Republicano el cual se transformaría en el partido Conservador, mientras que en 1890 se fundó el Partido Liberal Radical. Con los disidentes de los dos partidos se formó el partido denominado Progresista; alrededor de esta estructura considerada bipartidista, ha gravitado los inicios de la política ecuatoriana, que sin definir bases ideológicas fuertes permitió la imagen personalista. Según referentes investigativos, Osvaldo Hurtado sostiene que en los años 50 con

⁴⁵ Idem. Pág. 12

el fin de la hacienda como eje vertebrador de la estructura del poder, se da inicio a la crisis del bipartidismo en el Ecuador, fenómeno al cual se suma en el campo político, con el aparecimiento del velasquismo. Sin embargo afirma que es en realidad la década de los 50 y 60 cuando se da inicio al proceso de fragmentación de los dos partidos tradicionales.

En efecto, para el caso del partido conservador inicia su fragmentación a partir de 1950, producto de su debilitamiento dentro de los procesos electorales. Su división dio lugar al aparecimiento del partido Social Cristiano tomando fuerza, por el liderazgo de Camilo Ponce. Igualmente en los años 60, del socialcristianismo se produjo la creación de la Democracia Cristiana liderada precisamente por Osvaldo Hurtado.

En cuanto al liberalismo, éste inicia su desintegración a finales de los años 60 y de ésta dio lugar al aparecimiento de dos nuevos partidos políticos el Frente Radical Alfarista y la Izquierda Democrática.

Durante éstas décadas, las ramificaciones de los dos partidos propiciaron protagonismo también, entre otros, los partidos ARNE, Partido Nacionalista Revolucionario y Coalición Institucionalista Demócrata. Estos resultados efectivamente, dieron curso al aparecimiento del multipartidismo con la propagación de cantidad de grupos políticos principalmente en los últimos 20 años con vigencia hasta la actualidad, sin embargo la competencia electoral ha sido en alrededor de 5 partidos políticos. Una de las causas a las que se atribuye éste fenómeno es la gran deserción política, desafiliaciones que han dado lugar a que los líderes tiendan a crear nuevos espacios políticos con la fundación de otros partidos.

Si bien en los años cincuenta los partidos reinician su actividad política, su empeño se vio frustrado por la presencia de los períodos del caudillismo velasquista y las dictaduras militares de los años 60 y 70. Se produce entonces el desarrollo partidista a partir del año 1979 cuando el retorno

democrático permite a los partidos inscribir en el Tribunal Supremo Electoral y dar curso a su actividad principalmente electoral.

La Ley de Partidos diseñada en 1978, tenía como objetivo central paliar los problemas de existencia de todas las organizaciones políticas del país, estableciendo para el efecto disposiciones orientadas a lograr mayor representatividad de los partidos y consolidar sus estructuras. Los principales preceptos al respecto, fueron:

- Participación de candidatos a las elecciones que cuenten con afiliación a un partido político.
- Para el reconocimiento legal de una organización política requería de una declaratoria de principios ideológicos, lista de los dirigentes del partido y un número de afiliados no menor al 1.5% de los inscritos en el padrón electoral (a esa fecha correspondía a 20 mil habitantes).
- Organización del partido que se extienda a por lo menos 10 provincias del país, de las cuales registre dos de las tres con mayor población.
- La extinción de un partido se producía al no contar con por lo menos el 5 % del total de votos válidos; y,
- Se proscriben las alianzas en las elecciones pluripersonales.

Observando los enunciados y relacionándolos con los resultados alcanzados en la práctica, se reafirma que de los 14 partidos registrados en el Tribunal Supremo Electoral, efectivamente las contiendas electorales se las han realizado con alrededor de 5 partidos políticos. Al respecto, se concluye que *".. A pesar de las estrictas leyes elaboradas, el sistema político presenció una serie de efectos inesperados en cuanto al funcionamiento del sistema de partidos durante los siguientes años (..) aunque la Ley de Partidos de 1978 fue diseñada explícitamente para condensar y racionalizar el sistema de partidos, no ha tenido ningún éxito en eliminar las tendencias centrífugas que operan en el sistema. Después de casi dos décadas de atormentada existencia, la Ley de Partidos no ha logrado generar partidos*

con presencia nacional, no ha podido evitar que las organizaciones políticas se conviertan en vehículos electorales al servicio de líderes carismáticos, ha sido reformada para permitir el concurso de ciudadanos independientes en las campañas de elección popular, ha sido interpretada en numerosas ocasiones para permitir la existencia de partidos que no reúnen el 5% de votos válidos, y, finalmente, no ha podido regular la proliferación de nuevas opciones políticas..".⁴⁶

Ahora, considerado su origen, la conducta y evolución partidista en el Ecuador, en el cuadro No. 17 se puede observar los partidos políticos que han participado en la vida democrática principalmente desde 1979 hasta 1996 para posteriormente analizar su comportamiento en los diferentes períodos electorales.

CUADRO No. 17
LISTA DE PARTIDOS POLITICOS QUE HAN ACTUADO EN EL
PERIODO DE REINSTAURACION DEMOCRATICA
1979 – 1997

SIGLA	DENOMINACION	TENDENCIA	LISTA
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano	Derecha	1
PLRE	Partido Liberal Radical Ecuatoriano	Derecha	2
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano(78-88)	Izquierda	3
PD	Partido Demócrata (80-88)	Centro-Izquierda	3
PAB	Partido Assad Bucaram (92-94)	Populista	3
CFP	Concentración de Fuerzas Populares	Populista	4
DP	Democracia Popular	Centro	5
PSC	Partido Social Cristiano	Derecha	6
PCD	Pueblo, Cambio y Democracia (81-92)	Centro-Izquierda	7
CID	Coalición Institucionalista Democrát. (79-84)	Derecha	8

⁴⁶ Idem. Pág. 10

SIGLA	DENOMINACION	TENDENCIA	LISTA
CNR	Coalición Nacional Republicana (86-88)	Derecha	8
PUR	Partido Unidad Republicana (92-94)	Derecha	8
FADI	Frente Amplio de Izquierda	Izquierda	9
FNV	Federación Nacional Velasquista (79-83)	Populista	10
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano (83)	Populista	10
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario (79-92)	Derecha	11
PLN	Partido Liberación Nacional (88-94)	Izquierda	11
MIRA	Movimiento Independiente por una República Auténtica (96)	Centro Izquierda ?	11
ID	Izquierda Democrática	Centro-Izquierda	12
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana	Izquierda	13
FRA	Frente Radical Alfarista	Centro-Izquierda	14
MPD	Movimiento Popular Democrático	Izquierda	15
FNV	Federación Nacional Velasquista (83-84)	Populista	16
PDP	Partido del Pueblo (88-92)	Populista ?	16
UPL	Unión Popular Latinoamericana (93)	Populista	16
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano (83 en adel.)	Izquierda	17
MUPP-	Movimiento Unidad Plurinacional	Centro	18
NP	Pachacutik Nuevo País (96)	Izquierda	
MP	Movimiento Pachacutik (97)	Centro-Izquierda?	18
GN	Gente Nueva (97)	Centro-Izquierda	19
NP	Nuevo País (97)	Centro-Izquierda	21
LP	Liberación provincial (Guayas)	Populista	22

FUENTE: Proyecto CORDES.

ELABORACION: El Autor.

El primer Congreso del retorno a la democracia se desarrolló alrededor del partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP), que en las elecciones legislativas, se constituyó en el partido con mayor número de

diputados en el Congreso. Sus 31 diputados de los 69 totales le significó el 46% de la bancada legislativa.

Las discrepancias entre los líderes de los poderes ejecutivo y legislativo (Jaime Roldós – Assad Bucaram), era tan evidente desde el inicio del gobierno, que en menos de un año se produjo una drástica división del CFP, al desafiliarse 17 diputados, para dar lugar a la conformación del grupo denominado "Roldosista", con 12 miembros y los 5 restantes enrolarse a la Democracia Popular. Esta situación continuó bajo la misma línea, dando lugar a que el bloque cefepista en el año 1981 se reduzca a 12 miembros y al mes de agosto de 1983 cuente tan sólo 6 diputados.

La distribución porcentual, del grado de representatividad de los partidos en éste período, presenta la siguiente composición:

CUADRO No. 18

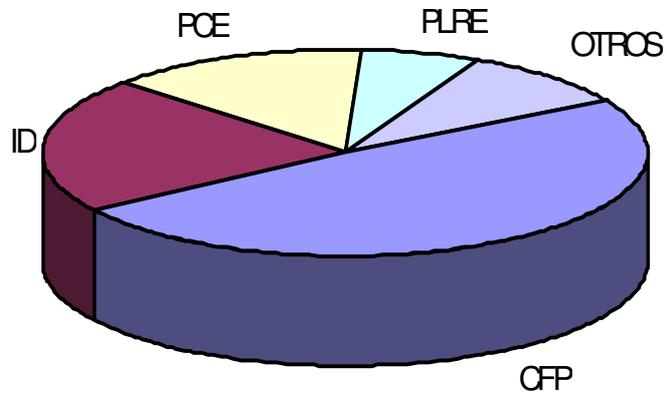
INCIDENCIA PARTIDISTA EN EL CONGRESO PERIODO 1979 – 1983 “ESCAÑOS EN EL CONGRESO “

PARTIDO	COMPOSICION (%)	
	1979	1983
CFP	46	17
ID	20	17
PCE	13	9
PLRE	6	6
PRE	0	17
DP	0	9
DESAFILIADOS	0	14
OTROS	9	11

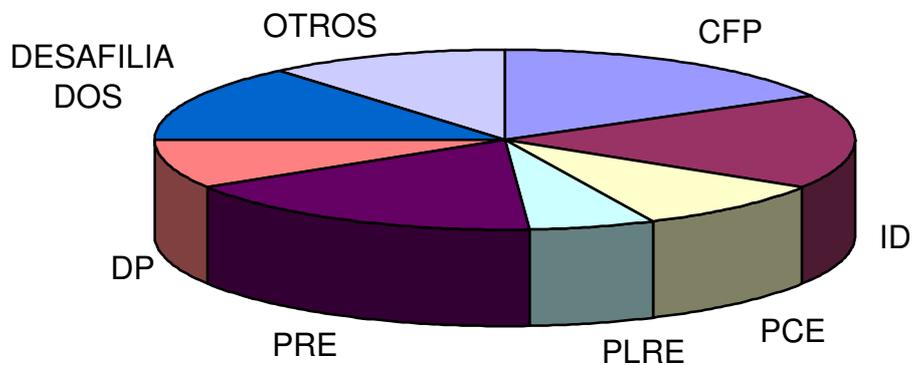
FUENTE: Proyecto CORDES. 1998

ELABORACION: El Autor

INCIDENCIA PARTIDISTA. CONGRESO 1979



INCIDENCIA PARTIDISTA. CONGRESO 1983



FUENTE: Proyecto CORDES.

ELABORACION: El Autor

El Congreso una vez realizado las elecciones de 1984, confirmó el alto grado de fragmentación partidista y con una volatilidad en cuanto a preferencias. Trece partidos lograron involucrarse en el parlamento, de los cuales mayor representación alcanzó la Izquierda Democrática que logró ubicar a 24 diputados, seguido por el Partido Social Cristiano con 9

diputados. Los partidos principales en el congreso anterior sufrieron un gran debilitamiento como aconteció con el CFP, particularidad que dio auge al Social Cristiano con la figura de Febres Cordero y del Partido Demócrata que se constituyó en el cuarto bloque.

Las desafiliaciones ha sido otra característica similar a la del congreso anterior pero en menor intensidad. El partido que más efecto tuvo fue el PD que su bloque fue reducido de 5 a 2 diputados. Producto de las desafiliaciones dio lugar al apareamiento del bloque de los diputados Independientes, que en el año de 1985 llegó a ser una fuerza más por efectos del juego político que por la voluntad popular, al contar con 10 diputados.

En 1986, al realizarse las elecciones intermedias para renovar las dos terceras partes del congreso presento algunas sorpresas importantes. La Izquierda Democrática se mantenía con la hegemonía en el Parlamento sin embargo de reducirse la cuota de diputados de 24 a 17. Mientras tanto que el Partido Social Cristiano se fortaleció al lograr 14 diputados, es decir 5 escaños más que el período anterior, constituyendo un éxito político al ser partido de gobierno. Por otro lado aparecen los Socialistas con un inusitado despegue al incrementarse de 1 a 6 diputados, atribuido al descontento popular contra Febres Cordero. Igualmente las desafiliaciones dieron debida cuenta del período, al configurarse un bloque de 7 Diputados.

La incidencia de la participación partidista durante estos cuatro años se refleja en el siguiente gráfico, destacándose que la categoría “otros” recoge la representación de los partidos marginales como: PCE, PRE, PSE, PCD, y principalmente los desafiliados:

CUADRO No. 19

INCIDENCIA PARTIDISTA EN EL PERIODO

1984 – 1986

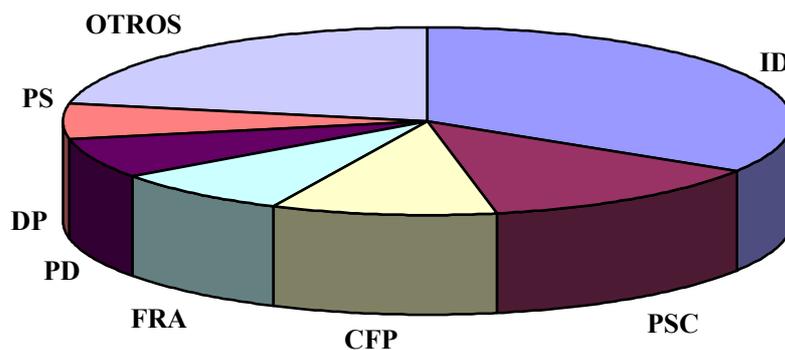
“ESCAÑOS EN EL CONGRESO “

PARTIDO	COMPOSICION (%)	
	1984	1986
ID	34	24
PSC	13	20
CFP	10	11
FRA	8	4
PD	7	0
DP	6	7
PS	0	8
OTROS	22	26

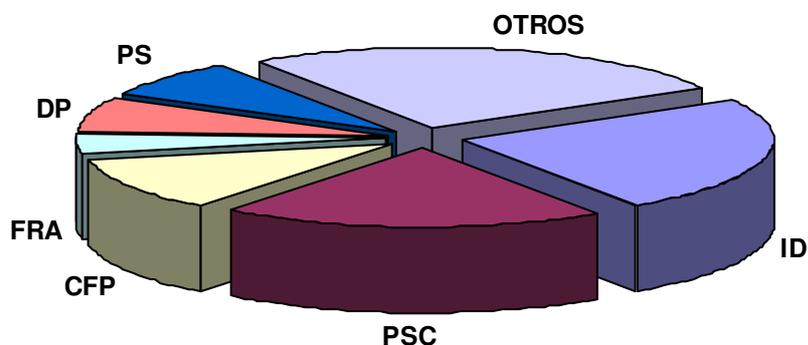
FUENTE: Proyecto CORDES. 1998

ELABORACION: El Autor

INCIDENCIA PARTIDISTA. CONGRESO 1994



INCIDENCIA PARTIDISTA. CONGRESO 1986



En el Congreso de 1988, se consolida el ascenso de la Izquierda Democrática, no solamente por alcanzar la Presidencia de la República sino por lograr 30 diputaciones de las 71 disponibles. Es decir que el gobierno se instaló con un bloque gobiernista totalmente sólido. En esta oportunidad los partidos políticos que terciaron en las elecciones se redujeron de 13 a 11 partidos.

La diferencia existente entre los dos primeros bloques fue muy sustancial pues el Social Cristianismo apenas alcanzó 8 escaños, seguido de los partidos DP, CFP y el PRE que lograron ubicarse entre 6 y 8 diputados. Debe resaltarse que durante los dos primeros años no existieron desafiliaciones lo que dio consistencia del bloque gobiernista.

Los partidos políticos en las elecciones de 1990, marcan un giro radical en cuanto a representación, pues asume el liderazgo el Partido Social Cristiano, seguido de la Izquierda Democrática y alcanza el tercer lugar ya con una tendencia protagónica el PRE. A continuación se mantenía la Democracia Popular, entre otros. Se mantiene el juego político entre 11 partidos. Gráficamente observamos el grado de representación de los partidos. La misma consideración de la categoría “otros” opera para este período, prevalece igualmente los desafiliados:

CUADRO No. 20

INCIDENCIA PARTIDISTA EN EL PERIODO 1988 – 1990

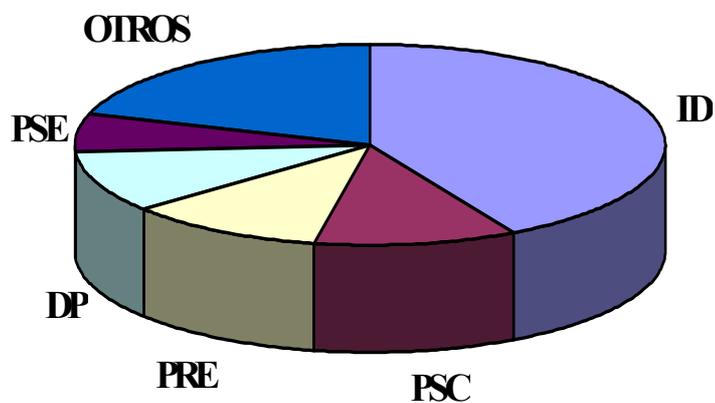
“ESCAÑOS EN EL CONGRESO “

PARTIDO	COMPOSICION (%)	
	1988	1990
ID	42	19
PSC	11	22
PRE	11	18
DP	10	10
PSE	6	11
CFP	0	7
OTROS	20	16

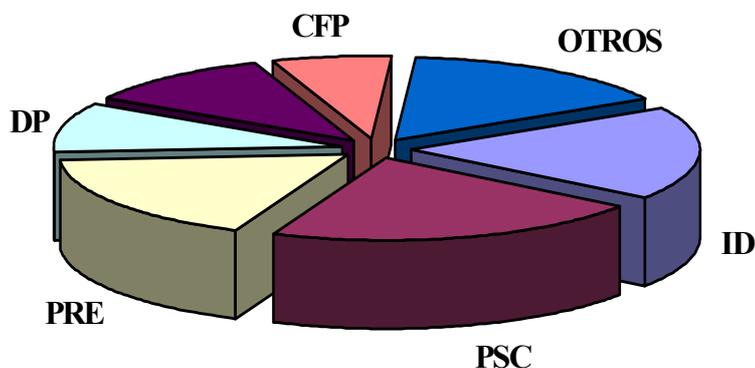
FUENTE: Proyecto CORDES. 1998

ELABORACION: El Autor

INCIDENCIA PARTIDISTA, CONGRESO 1988



INCIDENCIA PARTIDISTA. CONGRESO 1990



Para 1992, se evidencia el gran viraje ideológico que vivió los partidos políticos, pues retoma la derecha con el Social Cristianismo el liderazgo legislativo, trasladando a la Izquierda Democrática al cuarto lugar de representatividad, y dando curso al aparecimiento del PRE como nueva fuerza política en su entorno popular y al PUR como segunda fuerza pero con una trascendencia tan fugaz pues sólo se mantuvo dos años. Doce partidos se disputaron los escaños legislativos, continuando con su sistema de fragmentación partidista.

Las elecciones intermedias de 1994, no dejan de ser otra oportunidad para reflejar la ligera acción política de los partidos ecuatorianos, pues con facilidad, en alrededor de uno o dos años, el electorado desdibuja completamente su tendencia. El electorado nuevamente produce otra estructura parlamentaria, el Social Cristianismo se reafirma en su liderazgo con el 34 % del total de escaños, seguido por el PRE y aparece el Movimiento Popular democrático y como producto de la inestabilidad política el PUR que contaba al inicio con 12 diputados al término de los cuatro años, no contaba ni con uno solo. En esta ocasión se dio una

participación de 13 partidos políticos. La representación de este período se observa a continuación:

CUADRO No. 21

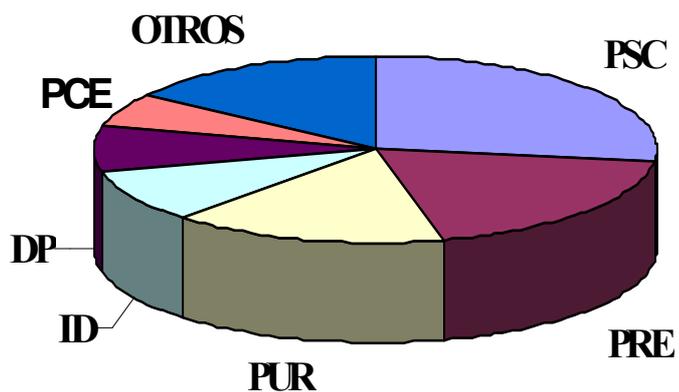
INCIDENCIA PARTIDISTA EN EL PERIODO 1992 - 1994

PARTIDO	COMPOSICION (%)	
	1992	1994
PSC	27	34
PRE	19	14
PUR	16	3
ID	9	9
DP	8	8
PCE	6	9
OTROS	15	13

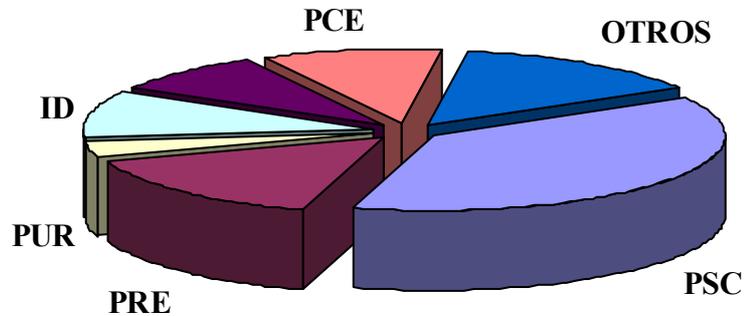
FUENTE: Proyecto CORDES. 1998

ELABORACION: El Autor

INCIDENCIA PARTIDISTA, CONGRESO 1992



INCIDENCIA PARTIDISTA. CONGRESO 1994



De cierta manera la evolución partidista ecuatoriano no se ha salido de su esquema tradicional, las expectativas electorales se constituyen en resultados impredecibles. Para 1996 participan 11 partidos de los cuales nuevamente producen nuevos giros a la posición parlamentaria. El partido Social Cristiano mantiene su primera posición con el 33%, seguido del PRE con el 23 % y saliendo de sus posiciones marginales reaparece al tercer lugar la Democracia Popular con el 15% y con sorpresa se incorpora a los lugares protagónicos el Movimiento Pachakutik alcanzando el 10 % de representatividad. Esta composición parlamentaria fue la más inestable de la vida democrática ecuatoriana, pues entre desafilaciones y conflicto internos se produjo la caída estrepitosa del PRE, dando lugar a que en orden prioridad la representatividad partidista se ubiquen para el PSC, Desafilados, DP, PRE y Pachakutik, con el 32 %, 27%, 11%, 9% y 7%, respectivamente.

El grado de influencia partidista en las últimas elecciones de 1998, no modificó su estilo y tendencia; 12 partidos formaron parte del legislativo, pero en diferente posición los mismos partidos gravitan en el protagonismo del Congreso; estos son: la Democracia Popular que alcanzó el 26.8 % de

representatividad parlamentaria, el PSC, el 22.7%, el PRE con el 17.9% y la Izquierda Democrática con el 14.6%. Los partidos llamados intermedios como son el Pachakutik y el FRA se ubicaron en alrededor del 5% de representación, dejando a los llamados partidos marginales que no superaron el 2%, existiendo tres partidos con un solo diputado. Su composición fue la siguiente:

CUADRO No. 22

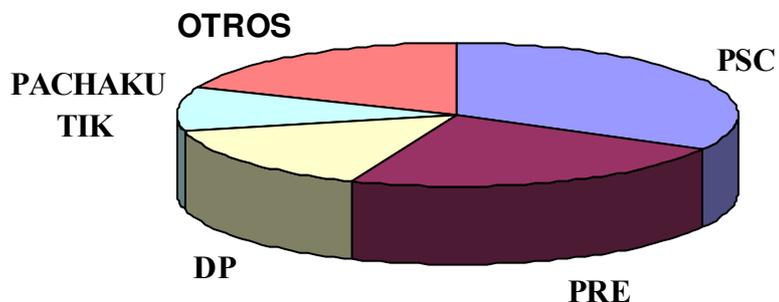
**INCIDENCIA PARTIDISTA EN EL PERIODO 1996 – 1998
“ESCAÑOS EN EL CONGRESO “**

PARTIDO	COMPOSICION (%)	
	1996	1998
PSC	33	23
PRE	23	18
DP	15	27
PACHAKUTIK	10	5
ID	0	15
OTROS	19	12

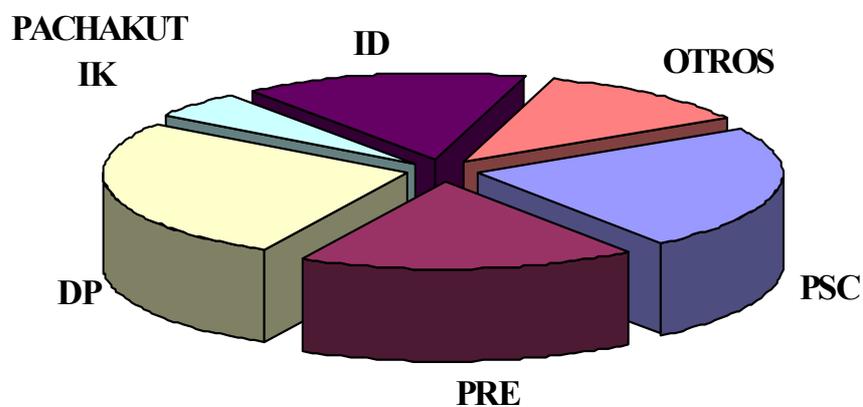
FUENTE: Proyecto CORDES. 1998

ELABORACION: El Autor

INCIDENCIA PARTIDISTA. CONGRESO 1996



INCIDENCIA PARTIDISTA. CONGRESO 1998



En definitiva, la evolución partidista ecuatoriano ha sido el reflejo de una carencia ideológica y doctrinaria, sustituida por los intereses coyunturales y personales, resaltando una gran deslealtad hacia sus partidos cuya

evidencia se han presentado por las permanentes y continuas desafilaciones.

En definitiva, el trajinar político ecuatoriano ha mantenido una media de participación organizacional en el Congreso de 12 partidos durante el período 1979 – 1998, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 23

**PROMEDIO DE AGRUPACIONES EN EL CONGRESO NACIONAL
PERIODO: 1979 – 1998**

AÑO	NUMERO
1979	10
1984	13
1986	13
1988	11
1990	11
1992	11
1994	13
1996	11
1997	12
1998	12

FUENTE: Proyecto CORDES. 1998

ELABORACION: El Autor

CONFIGURACION DE PARTIDOS POLITICOS EN EL ECUADOR

Definida la incidencia de los partidos políticos, es importante enfocarlos en función de la orientación y enunciados ideológicos, que han fundamentado su creación. Para ello, considerando el fraccionamiento y sus tendencias se los han categorizado en derecha, centro, izquierda y extrema izquierda.⁴⁷

LOS PARTIDOS DE DERECHA

El Partido Social Cristiano (PSC)

El Partido PSC nace bajo el liderazgo de Camilo Ponce Enríquez entre los años 1952 y 1956, en circunstancias en que cumplía las funciones de Ministro de Gobierno se proyectó como líder nacional una vez de que el Partido Conservador ya evidenciaba desgaste de representatividad. La expectativa creada en su intento de representar la democracia cristiana no se la pudo cumplir, principalmente por la muerte de su líder en el año de 1972. Su transición como partido fue superado gracias a la presencia de León Febres Cordero que principalmente en la región de la Costa en el año de 1979 que alcanzó un gran protagonismo. Pero efectivamente su mayor nivel como partido lo alcanzó en el año de 1984 cuando el Frente de Reconstrucción Nacional ganó las elecciones presidenciales, manteniéndose con dicha aceptación consolidándose como el partido más grande del país, con una votación promedia del 30%. Su primera inscripción como partido se la realizó en el año de 1967 y volviéndose a inscribir en el Tribunal Supremo Electoral en el año de 1978.

⁴⁷ Coppedge, M., A classification of Latin American Parties. Working Paper No. 244. Kellogg Institute, Noviembre 1997, pág. 21

La Coalición Institucionalista Demócrata (CID)

La figura de este partido le corresponde a Otto Arosemena Gómez quien a partir de 1952, que actuaba con el partido PLRE, consideró que este no le permitía contar con el espacio político para llegar al poder, decidió crear el CID integrado por un grupo de independientes que al igual que él colaboró tanto en el liberalismo como el velasquismo en ocasiones anteriores. Durante la Asamblea Constituyente de 1966, Arosemena Gómez fue nombrado Presidente de la República con el respaldo de los diputados de las Cámaras, poncistas y conservadores, produciéndose la revitalización de la derecha ecuatoriana y se crea los cimientos para que los liberales, conservadores, cidistas y social cristianos formasen el Frente de Reconstrucción Nacional en 1984.

El Partido Unidad Republicana (PUR)

El aparente liderazgo de la derecha ecuatoriana por parte del Partido Social Cristiano se puso de manifiesto en el año de 1991, cuando Sixto Durán Ballén, militante de este partido y candidato dos veces por este, decide romper con el partido por la sucesión de Febres Cordero hacia Jaime Nebot y por el mal manejo interno, a lo que él denominó; “ caer en manos de la camarilla guayaquileña “. En consecuencia decide en mayo de 1991 crear el Partido Unidad Republicana PUR para participar en las elecciones de 1992, contando para ello una alianza con el partido conservador y su líder Alberto Dahik, conformándose el binomio que a la larga serían los triunfadores que gobernaron durante los 4 años.

Como era lógico las características coyunturales sobre las cuales nació el PUR, no eran lo suficientemente sólidas para mantenerse como partido, el mismo que no sobrevivió al paso del poder, desapareciendo antes de que Durán Ballén entregue el poder a Bucaram, y los pocos militantes que quedaron fueron absorbidos por el Partido Conservador.

LOS PARTIDOS DE CENTRO

Concentración de Fuerzas Populares (CFP)

Guevara Moreno en calidad de ministro de Gobierno durante la presidencia de Velasco Ibarra en 1945, logró integrar a varios conservadores que respalden la Asamblea Constituyente de 1946, grupo que asentados en Guayaquil sería la base para la creación del partido CFP en el año de 1948.

Las pugnas internas del partido y el autoexilio de Guevara Moreno, propiciaron el surgimiento en el año de 1957 del nuevo líder del partido Assad Bucaram, constituyéndose en el crítico número uno del velasquismo lo que le produjo su destierro en el año de 1960. Considerado como el nuevo caudillo populista se perfilaba como candidato serio a la presidencia, sin embargo señalan algunos analistas que el golpe de estado fue dado con la finalidad de impedir el acceso al poder.⁴⁸

En 1979, el CFP logró nuevamente su protagonismo al lograr el Poder, sin embargo la pugna con el Presidente electo se inició mucho antes de posesionarse, produciéndose la ruptura que a la larga marcaría su marginalidad como partido en el futuro. Su fraccionamiento dio lugar al apareamiento de los partidos Roldosista Ecuatoriano, Pueblo Cambio y democracia y el partido Assad Bucaram.

Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)

La pérdida del espacio político del CFP, dio lugar al apareamiento del PRE en el año de 1983, como una fuerza populista más fuerte que se ha mantenido hasta la actualidad. Su máximo líder es Abdalá Bucaram, quien

⁴⁸ Hurtado, O., El Poder Político en el Ecuador. 1997.

alcanzó la máxima magistratura en 1996, siendo destituido en 1997 por incapacidad mental, que no obstante haber deteriorado la imagen del partido, éste no ha dejado de gravitar permanentemente en el Congreso Nacional.

Frente Radical Alfarista (FRA)

Como consecuencia del fraccionamiento del Partido Liberal, provocado por la intención de respaldar a la Dictadura Militar en 1972, un grupo de militantes liderado por Abdón Calderón y contando con la adhesión principalmente de la costa, se crea el FRA con una clara oposición a la Dictadura. Se fortalece como partido en el año de 1977 como consecuencia del asesinato de su líder, asumiendo la dirección su hija Cecilia Calderón. El ingreso a sus filas de Fabián Alarcón transformó el ámbito de acción del partido ubicándolo de un partido de la costa a uno de la sierra, asumiendo su dirección y provocando la desafiliación de Cecilia Calderón. En este contexto Alarcón llegó a ser Presidente del Congreso en tres ocasiones y la última que lo llevó a la Presidencia de la República, sin embargo el partido como tal no ha llegado a consolidarse electoralmente, dando curso a la representatividad exclusivamente personal y alrededor del líder. Al ubicarlo como partido de centro, no se puede precisar con exactitud cuál es su tendencia ideológica, pues su actividad se ha desarrollado en función de las circunstancias políticas del momento.

Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)

Bajo la misma figura señalada en el partido anterior – fraccionamiento del Partido Liberal -, el APRE nace por la división interna del CFP presentado en los años 60 cuando los "guevaristas" en oposición al manejo del partido por parte de Asaad Bucaram decide crear un nuevo partido que dio lugar a un caso suigéneris en el país con los partidos políticos, pues se inscribe en el año de 1970, lo hace por segunda vez en 1978, desaparece en 1980 y se vuelve a registrar en 1983, dando curso a que Frank Vargas Pazos ingrese en

calidad de candidato presidencial en el año de 1988. Su representatividad no ha pasado más allá de la imagen de su líder sin alcanzar un lugar protagónico en el contexto político del país.

Pueblo, Cambio y Democracia (PCD)

La pugna de poderes presentados en el período 1979-1981, el Presidente Roldós propició la creación de un nuevo partido conformado por los disidentes del CFP y otros colaboradores, pero la muerte lo sorprendió antes de la inscripción de su partido. Liderado por Aquiles Rigail, mediante alianza con la Izquierda Democrática conforma el binomio para las elecciones presidenciales de 1984 y tras perder las mismas se transforma en Ministro de Bienestar Social del gobierno de Febres Cordero, dando lugar a que el registro del PCD como partido se pierda en el año de 1992.

Partido Asaad Bucaram (PAB)

El aparecimiento fugaz del PAB, nace por las disputas al interior del CFP que se dio entre los hermanos Bucaram, mientras Averroes tomaba el control del CFP y por el interés de obtener una opción a la diputación por parte de Avicenas, éste crea su propio partido en el año de 1991 sin ninguna trascendencia y representación dando lugar a su desaparición en los años subsiguientes.

Partido Nacionalista Revolucionario (PNR)

Este partido nace como organización alrededor de la figura de Carlos Julio Arosemena cuando asumió la Presidencia de la República por el Congreso Nacional como golpe de estado a Velasco Ibarra y con el respaldo de las Fuerzas Armadas en el año de 1961. Al retirar este respaldo, fue derrocado en 1963 instaurándose a partir de ese momento la dictadura de las Fuerzas Armadas.

En 1966 se forma el Movimiento Nacional Arosemenista con la finalidad de respaldarlo como candidato a la Asamblea Constituyente de 1967, y el pronunciarse a favor de la revolución cubana despertó simpatías entre los sectores de izquierda que junto con sus ex colaboradores de gobierno y del sector velasquista forman en 1969 el PNR.

Su fracaso fue tan evidente como partido pues al existir una diversidad ideológica entre sus miembros desembocó en su auto disolución perdiendo su inscripción del registro electoral en el año de 1992.

LOS PARTIDOS DE IZQUIERDA

Partido Demócrata (PD)

Las desavenencias internas del partido liberal nuevamente se hizo presente, al expulsar de sus filas a Francisco Huerta Montalvo, se impulsó la creación del PD, constituyéndose éste en el partido que dio cabida a personas que no habían militado otras tiendas políticas así como de personas que se quedaron al margen de participar en una lid electoral. Precisamente este hecho dio lugar a que no se pueda cohesionar el partido y que por el contrario en las dos oportunidades que participó en el Congreso 1981 y 1986 la indisciplina de sus miembros llevó a la desaparición del partido.

Democracia Popular (DP)

Su origen se da en el año de 1964 con el apareamiento del Partido Demócrata Cristiano PDC, conformada por grupos de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja y por jóvenes social cristianos inconformes con la postura conservadora de su partido. Se integra a esta organización un grupo de disidentes del Partido Conservador liderado por Julio César Trujillo, se integra al PDC dando lugar a la conformación de la unión Demócrata

Cristiana - Democracia Popular, inscribiéndose como tal en agosto de 1979, año en el cual inicia sus lides electorales al crear un binomio con el CFP y alcanzar la vicepresidencia con Osvaldo Hurtado. Su representación a partir de ese año se ha ubicado en los niveles promedios del 10% de aceptación especialmente en las provincias de la Sierra y del Oriente. Su actividad se mantiene hasta el momento en que respaldó a Jamil Mahuad hasta alcanzar la Presidente Constitucional de la República.

Izquierda Democrática (ID)

En el año de 1970 consecuencia del fraccionamiento del PLRE como medida de oposición a la alianza que firmaron liberales y velasquistas, Rodrigo Borja lidera la separación del partido y la creación del partido denominado Izquierda Democrática, llegando a considerarse como el partido más importante del país fue en el año de 1988, cuando triunfó la ID en las elecciones para la Presidencia de la República.

Diversos problemas internos ha vivido durante su vigencia como partido que ha dado a lugar de algunas desafiliaciones, sin embargo ha logrado superarlos para mantenerse como un partido protagonista en el contexto político, principalmente en el Parlamento ecuatoriano, que en la actualidad se halla ubicado entre las cuatro fuerzas políticas más grandes del país

Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País (MUPP-NP)

El aparecimiento de este movimiento se da como consecuencia de la integración de las bases sociales indígenas (CONAIE), sumándose a sindicalistas públicos, militantes de izquierda, movimientos sociales con la finalidad de participar en las elecciones presidenciales de 1996 liderado por Freddy Ehlers, interviniendo con gran éxito al lograr la tercera ubicación en las elecciones presidenciales, sin embargo en la actualidad el movimiento se halla disperso por la diversidad de intereses de sus miembros.

LOS PARTIDOS DE EXTREMA IZQUIERDA

Comprender la categorización de extrema izquierda implica analizar sus raíces, al respecto cabe precisar *".. el carácter dogmático con se ha practicado la ideología marxista ha influenciado en la fragmentación de los partidos de izquierda en el Ecuador. El fraccionamiento como en otros casos ha respondido a las pugnas de sus líderes, sin embargo ellas han sido impulsadas o explicadas a través del componente ideológico doctrinario, con diferentes formas de entender "el proceso revolucionario", con una clara influencia de la conflictividad de otros partidos de izquierda en el ámbito mundial.*

Según uno de sus más lúcidos exponentes, René Maugé, la izquierda en el Ecuador nació en los años 20 como una "izquierda marxista con profundas raíces liberales". Se podría decir que el "ala roja" del liberalismo es la que dio origen al Partido Socialista Ecuatoriano en 1926, además de otros acontecimientos nacionales e internacionales que alentaron el nacimiento del socialismo. Desde sus inicios se registraron tendencias divergentes que terminaron por separarse el Partido Comunista se orientó hacia la línea leninista y el PS hacia la línea marxista.

En la década del 60 se produjo la "escisión chino soviética" que provocó el nacimiento de un movimiento conocido como "Partido Comunista Marxista Leninista" (PCMLE), el cual surgió como una división del PCE al que acusaba de ser tibio, revisionista y promotor de una política de alianzas electorales con otras fuerzas políticas.."⁴⁹

⁴⁹ Mejía A., Partidos políticos. El eslabón perdido de la representación. 1998. Pág. 37.

Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)

Como resultado de las elecciones de 1979, el Partido Socialista al no lograr el cuociente mínimo requerido de las elecciones pluripersonales estuvo a punto de perder su categoría de partido, sin embargo por la resolución de la Corte Suprema de Justicia de declarar inconstitucional el Artículo 37 de la Ley de Partidos y ratificado en 1983 por el Congreso Nacional, el PSE volvió a inscribirse como tal, su actividad política ha sido marginal contando al momento un solo diputado en el Congreso de 1998.

Frente Amplio de Izquierda (FADI)

El dirigente permanente del FADI René Maugé identifica como el origen del partido por la iniciativa del intelectual Benjamin Carrión Basado en el grupo político que participó en las elecciones de 1968. Su principal propósito fue la reunificación de la izquierda ecuatoriana, sin embargo los conflictos ideológicos obstaculizaron esta propuesta. Su participación en el Congreso ha sido demasiado modesta.

Movimiento Popular Democrático (MPD)

La necesidad de contar con un brazo oficial que represente al PCMLE, exigió la creación del MPD, sin embargo su participación en el período 1979-1997 ha sido irregular pero siempre ha contado con representantes en el Congreso Nacional. Su base social se ha concentrado en la Unión Nacional de Educadores, Universidades y Colegios y catalogado como el partido que cuenta con el electorado más leal de la izquierda ecuatoriana.

Liberación Nacional (LN)

Se origina en el año de 1988 como consecuencia de las pugnas entre los líderes jóvenes del FADI y de los miembros de su cúpula cuya actividad

política representativa fue el respaldo a la candidatura de Frank Vargas Pazos. No ha contado con ningún tipo de representación significativa en el Congreso Nacional y se ha considerado su paso político como fugaz.

2.5. EVOLUCION PRESUPUESTARIA DE LAS ASIGNACIONES OTORGADAS A LOS PARTIDOS POLITICOS. PERIODO 1978 – 1998

Uno de los fenómenos que ha sido determinante en los procesos electorales como fuente de soporte democrático así como de su descomposición, es el gasto electoral. Si bien existe una disposición constitucional y normativa legal específica para el efecto, su aplicación ha sido extremadamente cuestionada.

En la consulta popular del 25 de mayo de 1997, se planteó como quinta pregunta ¿ Está usted de acuerdo que se fijen los límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinadas a las campañas electorales ? la respuesta del electorado fue mayoritaria al lograr 1'999.776 votos a favor, dando lugar a que sea reformada la Constitución Política de la República, quedando el artículo 56-A “ .. *Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales ..* “. Posteriormente en la Asamblea Nacional Constituyente en junio de 1998, se elaboró la Constitución Política de la República del Ecuador, la cual según su disposición final entraba en vigencia el día en que se posesione el Presidente de la República, como así aconteció en agosto del mismo año. En este nuevo marco legal se reafirma el control del gasto electoral.

Las disposiciones antes señaladas, no fueron precisamente las pioneras de este propósito, pues en el año de 1978 el país ya contaba con normas que regulaban el control de la propaganda electoral, así como en 1983 el entonces Presidente de la República expidió un Reglamento para la regulación y racionalización de la propaganda electoral, pero lastimosamente éste tuvo vigencia tan solo de un mes al ser impugnado por el partido velasquista y el Diario el Comercio al fundamentar que se atentaba con el derecho a la libertad de expresión. Es obvio entonces comprender que en el país el problema no ha estado en la ausencia de normas legales, sino de su aplicación, anteponiéndose generalmente la imposición de los intereses de carácter personal sobre los intereses comunes y colectivos.

Para orientar la asignación y distribución de los aportes del Estado, se establece que durante el período 1978 – 1998, las transferencias han estado ligadas al comportamiento y representatividad de los partidos políticos. Si observamos en el cuadro No. 23, los aportes globales del estado entregados por el Tribunal Supremo Electoral a los partidos políticos por concepto de Fondo Partidario Permanente, han mantenido en general una línea ascendente, con excepciones de decrecimiento en los años 1983, 1987, y 1997. Los índices de crecimiento no han tenido una línea media, sino que su conducta ha sido cíclica con sustanciales incrementos con relación al año inmediato anterior, como aconteció en 1985, 1988 y 1998, que obtuvieron índices del orden del 13.68%, 117.58% y 364.86 %, respectivamente. Este comportamiento se demuestra dado que las asignaciones son directamente proporcionales al presupuesto general del estado.

Debe destacarse que al reinstaurarse la democracia en el año de 1978, como primer período electoral se registraron 25 partidos políticos de los cuales calificaron 15 para que por esta sola vez recibieran un monto de 1 millón de sucres cada uno. Posteriormente las transferencias se ajustan a los términos de restitución de gasto electoral dado por los coeficientes que determinan el

grado de representatividad que cada partido alcanzado durante los procesos electorales, así como de la participación en la mayoría de dignidades.

CUADRO No. 24

APORTE GLOBAL DEL ESTADO A LOS PARTIDOS POLITICOS⁵⁰
(EN SUCRES)

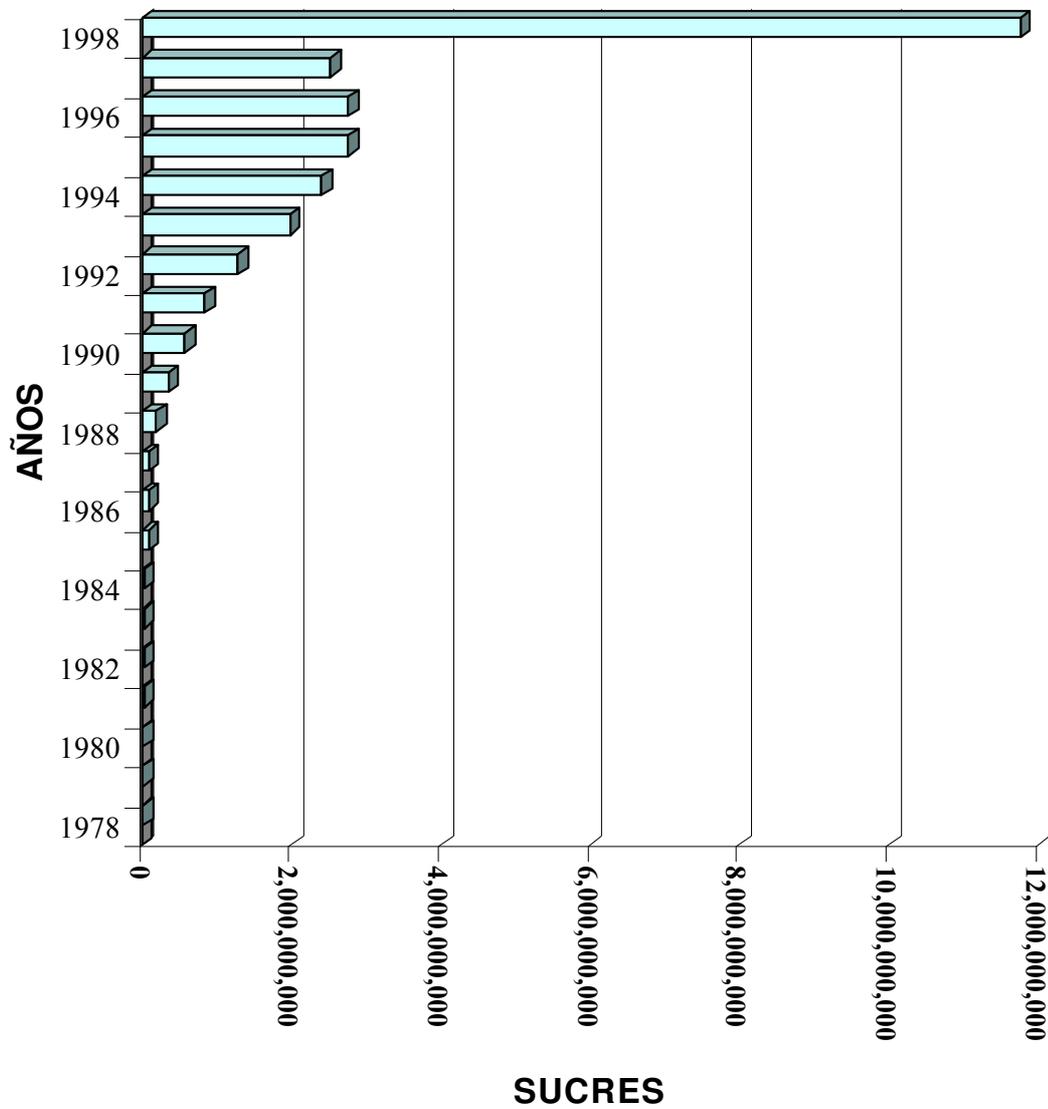
AÑO	MONTO DE ASIGNACION	CRECIMIENTO (%)
1978	15'000.000,00	-
1979	19'777.968,61	31.85
1980	22'650.000,00	14.52
1981	27'000.000,00	19.21
1982	32'385.000,00	19.94
1983	30'000.000,00	-7.36
1984	38'025.000,00	26.75
1985	89'999.999,96	136.69
1986	91'396.999,90	1.55
1987	90'999.999,95	-0.43
1988	198'000.000,00	117.58
1989	351'500.000,00	77.53
1990	583'500.000,00	66.00
1991	852'200.000,00	46.05
1992	1.292'500.000,00	51.67
1993	1.975'000.000,00	52.80
1994	2.416'499.033,00	22.35
1995	2.766'000.000,00	14.46
1996	2.766'000.000,00	0
1997	2.527'700.000,00	-8.62
1998	11.750'446.000,00	364.87

⁵⁰ Tribunal Supremo Electoral. Dirección de Partidos Políticos. Marzo de 1998

La evolución de las asignaciones globales exclusivamente por cada uno de los períodos sin determinar su distribución por partidos, se observa en el siguiente gráfico:

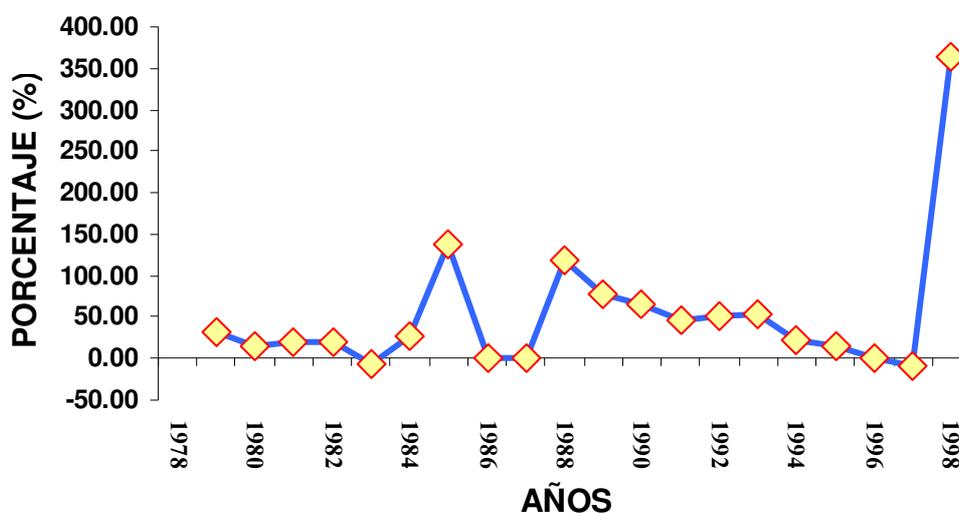
APORTES GLOBALES A LOS PARTIDOS POLITICOS

1978 - 1998



De la misma manera se observa el comportamiento de las tasas de crecimiento de los aportes globales por año de asignación:

CRECIMIENTO DE ASIGNACIONES A LOS PARTIDOS POLITICOS



Considerando los registros de las asignaciones por partidos se pone de manifiesto la total irracionalidad presentada de un año a otro. Entre otros dos fenómenos influyen para esta apreciación, la desaparición de partidos al no cubrir el mínimo de afiliados, y la poca representatividad de los partidos que no cubren con los cuadros de candidaturas para las diversas dignidades en el ámbito nacional.

Se da demostraciones de la variabilidad de las asignaciones cuando en algunos años han recibido entre dos y tres partidos, así como otros partidos que sin embargo de estar registrados no recibieron nunca asignación alguna, como aconteció con el partido Assad Bucaram, PDP, UPL, y otros que recibieron una sola asignación como es el caso del ARNE, AN, ENV.

Tomando en cuenta el número de partidos que recibieron asignaciones con relación al número de partidos registrados, se refleja la siguiente realidad:

CUADRO No. 25
NUMERO DE PARTIDOS POLITICOS CON ASIGNACION ⁵¹

AÑO	NUMERO DE PARTIDOS QUE RECIBIERON APORTE	REPRESENTACION PORCENTUAL (%)
1978	15	60
1979	12	48
1980	2	8
1981	3	12
1982	3	12
1983	3	12
1984	3	12
1985	16	64
1986	16	64
1987	15	60
1988	5	20
1989	5	20
1990	5	20
1991	6	24
1992	6	24
1993	8	32
1994	8	32
1995	8	32
1996	8	32
1997	6	24
1998	6	24

⁵¹ Idem

En este contexto se puede apreciar que el máximo nivel de recepción de aportes han sido en los años de 1985 y 1986 en los cuales 16 partidos percibieron asignaciones lo que significó el 64 %, al mismo tiempo que el año que menor número de partidos se beneficiaron fue en el año de 1980 con dos partidos que cubre el 8 %; en su orden fueron el CFP y la ID.

Por otro lado las asignaciones del estado a los partidos políticos se han concentrado en no más de cinco, alrededor de los cuales se han distribuido la mayoría de los aportes dejando para el resto de partidos, ingresos extremadamente marginales que no permitan cubrir el objetivo central que es cubrir la campaña electoral, dando lugar a la apertura de otras fuentes de financiamiento.

Los partidos con mayor absorción de los aportes como se observan en el cuadro No. 21, en su orden son: Partido Social Cristiano con el 22%, Democracia Popular 18%, Partido Roldosista Ecuatoriano 17%, Izquierda Democrática 16% y el Movimiento Popular Democrático con 12%. Esta a la larga confirma nuevamente que el movimiento político ecuatoriano se halla alrededor de 5 partidos.

Cabe anotarse que el único partido que ha percibido aportes del Estado en forma permanente en todos los años del período 1978 – 1998 fue la Izquierda Democrática, mientras que la Democracia Popular ingresa a las lides electorales a partir de 1981, recibiendo igualmente asignaciones hasta 1998. No obstante, por montos de asignación lidera el Partido Social Cristiano a pesar de no recibirlo durante el período 1980 - 1984. Igual caso aconteció con el MPD que durante el mismo período no recibió aportes.

Los partidos Conservador, CFP y FRA, se destacan por su participación en la mayoría de asignaciones del Estado, pero de acuerdo a su representatividad los montos son menores. La excepción de estos le corresponde al partido Conservador que recibió el 4 % del total de aportes,

lastimosamente no percibió en los últimos dos años que son las transferencias más altas.

CUADRO No. 26

DISTRIBUCION DE ASIGNACIONES POR PARTIDOS⁵²

PERIODO 1978 - 1998

PARTIDOS POLITICOS	TOTAL ASIGNACION	PORCENTAJE DE PARTICIPACION
PC-UN	1.023.882.711,80	4%
PLRE	16.674.311,86	0%
DEMOCRATA	10.357.142,84	0%
ASSAD BUCARAM	0,00	0%
CFP	219.996.671,84	1%
ARNE	1.000.000,00	0%
DP-UDC	4.876.479.303,84	18%
PSC	5.967.202.033,81	22%
PATRIOTICO POPULAR	1.000.000,00	0%
PCD	8.065.476,18	0%
PARTIDO REPUBLICANO	9.908.222,39	0%
UNIDAD REPUBLICANA	622.813.109,97	2%
FADI	13.466.000,39	0%
PRE	4.561.381.595,12	17%
PNR	6.554.002,17	0%
AN	0,00	0%
ID	4.430.566.018,29	16%
APRE	553.754.505,65	2%
FRA	589.572.645,14	2%
MPD	3.248.450.358,42	12%
FNV	1.988.509,93	0%
PDP	0,00	0%
UPL	0,00	0%
PS-FA	942.298.977,83	3%
ALANZA2-14	309.439.307,78	1%
	27.414.850.905,25	100%

⁵² idem

Como se indicó anteriormente la concentración tanto el protagonismo político como en aportes es determinante, cinco partidos absorben el 85 % del monto total de asignaciones, quedando el 15% para los restantes 20 partidos que han gravitado en la vida política ecuatoriana.

De una manera gráfica se anota el grado de concentración de los partidos en relación con los aportes del estado como fondo partidario permanente, destacándose que la aportación más alta desde 1978, fue la de 1998 en la cual se alcanzó alrededor de los 11 mil millones de sucres:

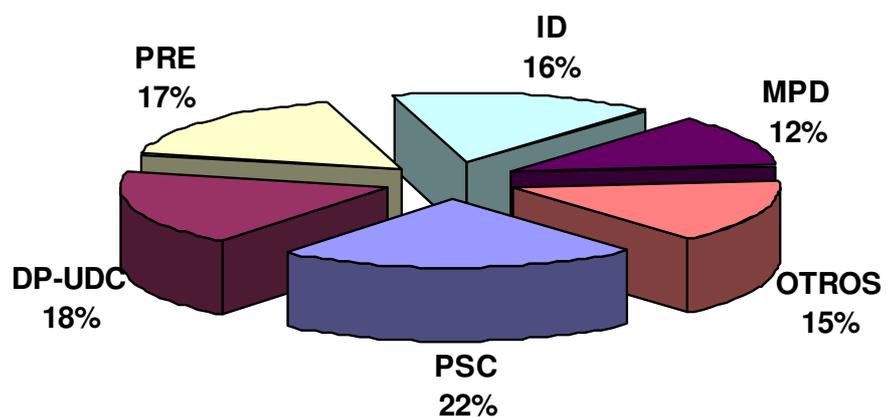
CUADRO No. 27
CONCENTRACION DE FONDOS

PARTIDO	PORCENTAJE (%)
PSC	22
DP-UDC	18
PRE	17
ID	16
MPD	12
OTROS	15

FUENTE: Dirección de Partidos políticos. TSE. 1998

ELABORACION : El Autor

CONCENTRACION DE FONDOS
1978 - 1998



Debe anotarse que hasta el año de 1995 las transferencias en montos fueron poco significativas para los propósitos creados, sin embargo es a partir de 1996 que se inicia ligeros crecimientos, hasta 1998 en el cual se da un sustancial incremento de las asignaciones que bordean los 11 mil millones de sucres.

El sentido práctico deduce que los montos asignados a los partidos por ningún concepto cubren sus requerimientos de gastos destinados a las campañas electorales, factor determinante para que se haya desvirtuado el proceso electoral para dar lugar al establecimiento de nuevas fuentes de financiamiento que generalmente se desconoce su origen.

2.6. EL PORCENTAJE DE LA ASIGNACION PRESUPUESTARIA DESTINADA A LOS PARTIDOS POLITICOS

La disposición legal vigente que norma y regula la fuente de financiamiento de las campañas dentro de un proceso electoral, es la Ley de Partidos Políticos y su Reglamento. Esta última, en el Título Séptimo “Financiamiento”, Artículo No. 59: en su parte pertinente establece “.. *Solo los partidos que hayan recibido al menos el cinco por ciento de los votos válidos en las elecciones pluripersonales, tendrán derecho a recibir financiamiento del Estado..*” .

En el Artículo No. 60, del mismo reglamento, norma principalmente las fuentes de financiamiento, para lo cual instituye: “.. *Se prohíbe a los partidos recibir, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones o Estados extranjeros. Las personas que no estén sujetas a estas restricciones pueden realizar donaciones a los partidos, pero ellas*

deben ser registradas en una cuenta especial que obligatoriamente se llevará. Este registro podrá ser revisado por el Tribunal Supremo Electoral, que ordenará su publicación cuando lo estime conveniente.

Los donantes y los donatarios que violen lo dispuesto en este artículo, serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal.

Igualmente según el artículo No. 61, quizá la parte más importante en el ámbito de financiamiento instituye que “.. *el Estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente. En el Presupuesto General del Estado constará anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto por mil de los egresos fiscales constantes en él..*”

El tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, de la siguiente manera: el sesenta por ciento, en partes iguales, a cada uno de ellos, y el otro cuarenta por ciento, en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones, a nivel nacional..”

En el artículo 62, expresamente dispone : “..*Que para los años en los cuales se realicen elecciones, en el Presupuesto General del Estado constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permita afrontar el gasto electoral realizado por los partidos. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, en proporciones a los votos que hayan obtenido en las elecciones realizadas..*”.

Estas normas, que por aplicación son las que tengan vigencia de operación, se sujetan a lo que establece el siguiente el articulado No. 64, que determina que “.. *Es obligación del tesorero del partido llevar contabilidad que deberá ir firmada por un contador federado y un libro de inventarios*

pormenorizado de todos los bienes. Los documentos y comprobantes deberán estar debidamente organizados, fechados y foliados, y se conservarán por lo menos durante cinco años contados a partir del último asiento..”

La aplicación de las normas antes anotadas, permite establecer que un parámetro de aplicación concreta para las transferencias del estado es la dependencia de la evolución del Presupuesto del Estado, pues sobre este monto se destinan el 0.5 por mil señalado. Es obvio entender que las variaciones de las transferencias a los partidos políticos tiene una relación directamente proporcional, a incremento en el Presupuesto de Estado generará igualmente incrementos en sus aportes.

Analizando las cifras del presupuesto de Estado, y considerando exclusivamente el Fondo Partidario Permanente, corroboramos las transferencias dadas a los partidos políticos. Según la aplicación “a los Presupuestos Generales del Estado”, para graficar su conducta tomamos la evolución durante el período referencial de 1987 – 1998, por constituirse en el más representativo:

CUADRO No. 28**EVOLUCION DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

1989 - 1998
En Miles de Millones de Suces

AÑO	VALOR PRESUPUESTADO (*)	% DE CRECIMIENTO
1989	868.59	-
1990	1,411.10	62.46
1991	1,955.96	38.61
1992	3,102.81	58.63
1993	4,332.62	39.64
1994	6,320.49	45.88
1995	10,993.34	73.93
1996	14,138.58	28.61
1997	21,064.18	48.98
1998	23,689.88	12.47

(*) Las ligeras diferencias que se presentan al aplicar el 0.5 por mil a esta serie histórica con el valor real proporcionado por el TSE, se presenta por la diferencia de registro de información entre los montos presupuestados y codificados.

FUENTE: Boletín Anuario 1997 – Información estadística mensual No. 1773 Nov. 1999 . Banco Central del Ecuador

ELABORACION: El Autor

En consecuencia, como se puede apreciar, efectivamente las reposiciones de gasto electoral transferidas por el Estado con cargo al Presupuesto del Estado, durante el período analizado, no se constituye rubros que permitan

considerarse como susceptibles de ser manipulados o mal orientados pues relacionándose estos montos con los costos reales de campaña, se refleja que efectivamente éstos no cubrirían ni siquiera la formulación de los programas de campaña. Esta afirmación se la presenta al haber observado lo impresionante de sus publicidades.

Tratamiento diferente merece las reposiciones del 1998 (año de elecciones), pues estamos hablando de cifras muy respetables, alrededor de 11 mil millones de sucres que de acuerdo a la paridad cambiaria promedio de ese año (6.100 sucres por dólar), significa un destino de alrededor de 1 millón ochocientos mil dólares.

2.7. RELACION DE LAS ASIGNACIONES A LOS PARTIDOS POLITICOS CON RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS AL SECTOR SOCIAL DEL PAIS.

Sí los procesos electorales forman parte del sistema democrático de un país, es importante relacionarlos con el grado de distribución con los sectores sociales, para evidenciar su equidad. Y no es precisamente éste última una normativa de aplicación específica sino una disposición de carácter constitucional.

El grado de influencia existente en cada uno de estos dos rubros puede derivar cual es el destino de fondos más productivos para el país. Que importancia significaría destinar fondos para procesos electorales o satisfacer necesidades requeridas por los estratos sociales más débiles del país.

De la misma manera que dentro del sistema electoral, corresponde determinar el grado de participación que el sector social tiene con relación

al Presupuesto General del Estado. De las asignaciones globales, para ser gráficos en la apreciación y considerando el mismo período referencial de 1989 – 1998, podemos establecer:

CUADRO No. 29

**INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL CON RELACION AL
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

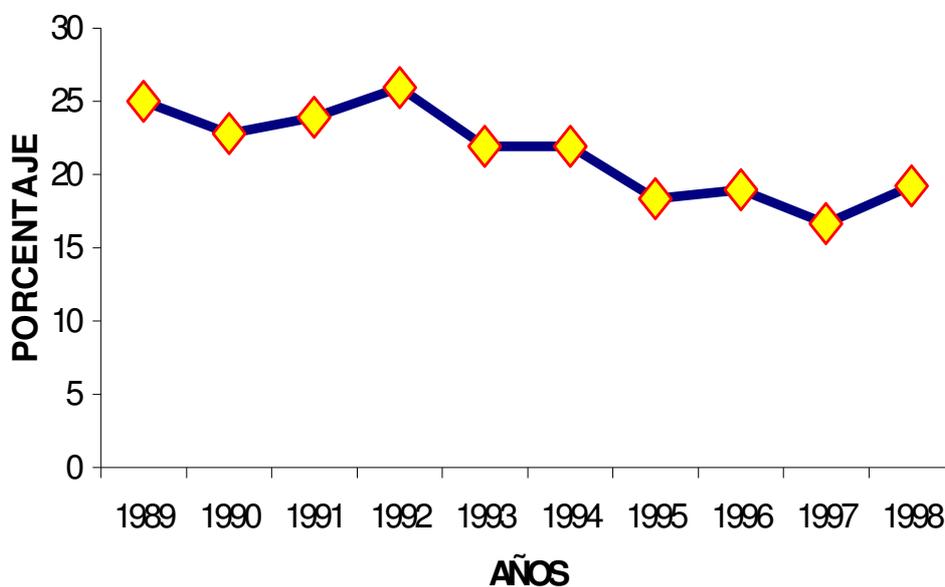
1989 - 1998
En Miles de Millones de Suces

AÑO	VALOR PRESUPUESTADO	GASTO SOCIAL	% DE PARTICIPACION
1989	868.59	217.30	25.02
1990	1,411.10	322.13	22.82
1991	1,955.96	467.17	23.88
1992	3,102.81	805.50	25.96
1993	4,332.62	949.58	21.92
1994	6,320.49	1,386.00	21.93
1995	10,993.34	2,018.52	18.36
1996	14,138.58	2,678.67	18.94
1997	21,064.18	3,509.46	16.66
1998	23,689.88	4,551.54	19.21

FUENTE: Boletín Anuario 1997 y Boletín Estadístico mensual Nov. 1999.
Banco central del Ecuador. Presupuesto del Gobierno Central.

ELABORACION: El Autor

TENDENCIA DE LOS GASTOS SOCIALES 1989 - 1998



Es patente observar que el grado de participación del gasto social frente al Presupuesto General del Estado, se halla en posición poco significativa, del período analizado el porcentaje no ha superado el 25 % y por el contrario a medida que se incrementa el Presupuesto Global, las asignaciones para gastos sociales marcan una tendencia hacia la baja, no obstante presentar un ligero repunte en el año 1998.

Ahora, relacionando las asignaciones del gasto social con las reposiciones de gastos electorales, tendremos el siguiente comportamiento:

CUADRO No. 30**INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL CON RELACION Y
REPOSICIONES A LOS PARTIDOS POLITICOS****1989 - 1998**
En Miles de Millones de Suces

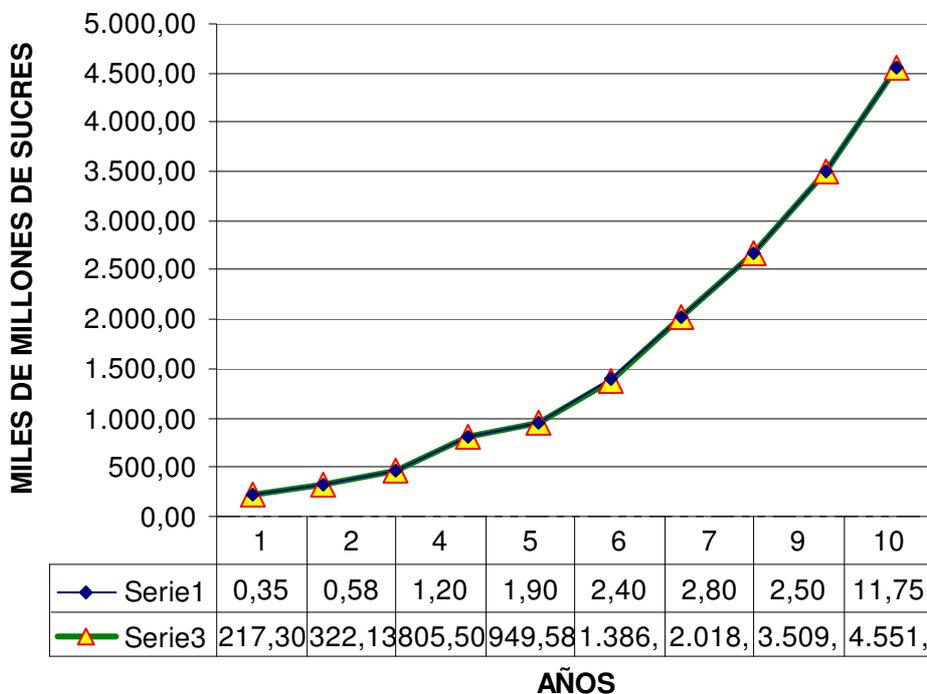
AÑO	GASTO SOCIAL	REPOSICIONES PARTIDOS POLITICOS
1989	217.30	0.35
1990	322.13	0.58
1991	467.17	0.85
1992	805.50	1.20
1993	949.58	1.97
1994	1,386.00	2.41
1995	2,018.52	2.76
1996	2,678.67	2.76
1997	3,509.46	2.53
1998	4,551.54	11.75

FUENTE: Presupuesto del Gobierno Central. Tribunal Supremo Electoral.
Dirección de Partidos Políticos.

ELABORACION: El Autor

En definitiva, el grado de afectación e incidencia de los fondos permanentes a los partidos políticos, son extremadamente marginales con relación a los gastos sociales. Su tendencia es la siguiente:

RELACION GASTO SOCIAL Y REPOSICIONES PARTIDOS POLITICOS 1989 - 1998



Es fácil observar que la tendencia no presenta un punto de asociación, pues la serie de reposición de los partidos políticos no sé gráfica. Esta realidad manifiesta en estos términos son los que ha determinado el cambio de conducta de los partidos para incurrir en otras formas de obtener recursos para cubrir sus necesidades económicas para cubrir los gastos de campañas.

2.8. CORRUPCION Y DESCOMPOSICION POLITICA CONTRA EL PROCESO ELECTORAL EN EL ECUADOR.

Es tan evidente que las circunstancias y condiciones sobre las cuales se desarrolla la actividad política del país, no son precisamente los referentes que contribuyan y certifiquen de una manera real y sensata que el país goza de una seriedad y legalidad en todos los actos públicos y privados.

Sobre este aspecto cabe realizar ciertas reflexiones, sobre ¿Qué es corrupción?, ¿Qué es corromper?, Por equivalencia se lo asocia con podrir, viciar, pervertir, sobornar o cohechar, etc. Sin embargo todas se orientan hacia la definición de “ Violación del interés público para satisfacer el interés personal o de grupos ”.⁵³

En el mismo documento de la cita referente, Gustavo Coronel establece siete excusas para no hacer nada sobre la corrupción:

“.. La Primera, nadie parece saber que es la corrupción.

La Segunda es que "La corrupción es útil". Si usted necesita un documento público urgentemente, sin tener que esperar días o semanas por la ineficiencia burocrática del Estado, usted paga al funcionario y éste se convierte súbitamente en un burócrata super-eficiente que se lo prepara en horas o minutos.

La Tercera excusa es que " La corrupción es universal, existe en todas partes". Si existe en todas partes, ¿por qué no en nuestro país? Esa es una actitud fatalista que ignora el hecho cierto de que muchos países ya han logrado controlar la corrupción en alto grado. En Dinamarca, Nueva Zelandia, Canadá, Singapur, Holanda y Chile los niveles de corrupción son muy bajos; mientras que en Camerún, Paraguay, Honduras, Tanzania, Nigeria e Indonesia son muy altos.

La cuarta excusa es que "La corrupción tiene raíces demasiado profundas", como si esto significara que no es posible arrancarlas de nuestras sociedades.

⁵³ Coronel G., Estrategias para el control de la corrupción. Presidente de la Agrupación Pro Calidad de vida de Venezuela.

La quinta excusa es que " El cambio tomará demasiado tiempo", como si los problemas tuviesen que arreglarse en el lapso de nuestro ciclo vital. Somos inconstantes y nos rendimos muy pronto.

La sexta excusa es que si "Todo el sistema está contaminado no vale la pena tratar de cambiarlo". Esto olvida que lo éticamente correcto es que nuestros esfuerzos deben ser hechos aun ante la inmensidad del problema.

La séptima excusa es la peor de todas: "¿Qué puedo hacer yo solo? Es mucho lo que podemos hacer. La base fundamental de una postura ética correcta es hacer lo que hay que hacer sin esperar a ver cuantos seguidores tenemos. Uno toma la iniciativa primero y luego ve quienes la siguen.."54

Ahora, establecido cuales son las excusas ante la corrupción cabe anotar cuales son las causas que lo generan. A tres motivos se los atribuye como causas: El motivo, La oportunidad y la impunidad.

La sociedad y sus miembros siempre hallarán una buena razón o **motivo** para llevar a cabo un acto de corrupción, como: "No tengo dinero", " mis ingresos son demasiado bajos", "el Estado tiene demasiado dinero y yo poco", etc. Estos argumentos de ser ciertos implicaría que todos los pobres en el mundo serían corruptos y los ricos prototipos de la honestidad. Pero en realidad para ser honesto requiere de una gran formación de principios y valores desde el hogar complementada con un alto nivel de autoestima.

La oportunidad, se presenta como consecuencia del motivo que una persona posea, pues siempre estará en la búsqueda de que tarde o temprano sé de la posibilidad de cumplir un acto de corrupción, que sumado a la carencia de procedimientos y normas de control, da cabida a que sé multipliquen las oportunidades. Por lo regular estas se la dan al nivel de

⁵⁴ Idem

organizaciones públicas, producto de la actividad y clientelismo político, así como a la denominada "Troncha".

Sí una persona con un motivo a su juicio totalmente válido, y contando con una oportunidad, difícilmente dejará de cometer un acto de corrupción, pues de antemano sabe que su acto no será sancionado. Entonces esta **impunidad** ha sido una de las causas principales de la corrupción, pues al no existir castigo no hay impedimento para hacerlo, dando lugar a que impere este procedimiento como estrategia del éxito.

Igualmente, cabe identificar cuales son los **tipos de corrupción** más comunes en América Latina:⁵⁵

- **Corrupción Sistemática.** Extendida en todas las esferas públicas, ministerios, empresas, aduanas, universidades, entre otras de la organización pública. Esta forma parte del clientelismo o cuotas de poder otorgadas a las personas o grupos políticos.
- **Corrupción por Sobornos y Extorsión.** Representada por la entrega de las comisiones denominadas “coimas o mordidas” principalmente en las entidades públicas con la finalidad de hacer menos complicadas y en menor tiempo.
- **Corrupción en Gastos Públicos Suntuarios y sin Transparencia.** Tienen relación directa con los gastos reservados y partidas presupuestarias destinada a gastos por parte de altos funcionarios que no requieren rendición de cuentas. Esta es una de las grandes fuentes de corrupción que se ha dado.
- **Corrupción en el Sistema de Justicia.** Producido por la ausencia de ética y capacidad profesional de los jueces, que en muchos casos son

⁵⁵ CORDES, Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción. 1998. Pág. 62

ubicados en sus cargos por cuotas políticas, más no promovidos por concurso. Esto ha dado lugar a que el sistema de justicia se halle manejados en términos de soborno y extorsión.

- **Corrupción en los Proceso Estatales de Adquisición de Bienes y Servicios.** La práctica usual en todos los países latinoamericanos ha estado dirigida hacia la mala aplicación de los concursos de ofertas y licitaciones que han llevado a que aproximadamente a que el 65 % de corrupción cuantificable.

Un componente adicional que se suma a estos tipos de corrupción es referente a las campañas electorales, el cual será referido con mayor especificidad dentro de este mismo punto, cuando se analice la realidad ecuatoriana.

Para completar este entorno, debe mencionarse cuales son **los costos de la corrupción**. Lastimosamente el precio de éste mal ha sido excesivamente alto, ante la tolerancia de los pueblos. Tres categorías se establecen en este sentido:

- **Costos Económicos.** *“.. La corrupción y la incompetencia en América Latina durante los últimos 25 años le han costado a la Región Latinoamericana unos 600.000 millones de dólares. Nuestro hemisferio se ha desangrado financieramente porque durante ese lapso, los latino americanos han sacado para cuentas bancarias de USA y Europa más de 300.000 millones de dólares, cifra muy parecida a la de su inmensa deuda externa..”⁵⁶*
- **Costos Sociales.** Quizá el efecto de la corrupción de mayor incidencia es en los costos sociales, pues el deterioro de la sociedad propiciada por una desconfianza absoluta se ha transformado en cinismo; éste

⁵⁶ IDEM, O.Cit. pág. 61

fenómeno ha descompuesto completamente la conducta humana y sus valores. Su recuperación no es predecible en el corto plazo, pues requiere de una transformación integral que operará en el largo plazo.

- **Costos Políticos.** El reflejo en esta categoría se circunscribe directamente hacia la pérdida total de la credibilidad de la sociedad hacia la organización política de un país, produciendo como es obvio el debilitamiento del sistema democrático hasta su ruptura como aconteció con el país el 21 de enero del 2000.

Enmarcados en este entorno conceptual y ubicándose en la realidad ecuatoriana, los hechos vividos a lo largo de la vida republicana y principalmente desde la reinstalación de la vida democrática (1979), demuestran que a medida que se presenta los eventos electorales se ha incrementado la corriente corruptiva hasta degenerar la vivencia democrática, llegando la sociedad de cierta manera, a reconocer y aceptar que éste tipo de problemas forma parte de nuestro convivir y no hacer nada por superarlo. Bajo esta óptica y para destacar que éste fenómeno tiene una vigencia ancestral, cabe citar un pronunciamiento del Libertador Simón Bolívar y que se ajusta a la realidad actual, "*Las malas leyes y una mala administración deshonestas han quebrado a la República; ella estaba arruinada por la guerra; la corrupción vino después a envenenar hasta la sangre y quitarnos la esperanza de mejorar..*"

En puntos anteriores se mencionó que una de las formas y de manera determinante para la vivencia democrática se constituye la respetabilidad constitucional y por ende en sus manifestaciones expresadas en el cumplimiento de un gobierno de los grandes objetivos nacionales, entre los cuales se destaca principalmente "mantener la democracia del país". No obstante, los hechos que forman parte de la realidad ecuatoriana han puesto de manifiesto todo lo contrario.

Precisamente en este entorno se examina el estigma de la corrupción. Para ilustrar lo anotado cabe considerar los enfoques de varios tratadistas y analistas políticos que previamente al frustrado golpe de estado, del 21 de enero de 2000, ya se expresaban sobre la realidad nacional y describían las perspectivas políticas en el futuro inmediato, muchos de ellos coincidentes con los hechos acontecidos.

El diario "HOY", en su espacio de actualidad realizó una entrevista al entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien se refería entre otras cosas, lo siguiente:

".. En muchas oportunidades los políticos invaden la esfera de lo judicial y eso esta mal, ellos tienen que sacar sus pezuñas del Poder Judicial..";

".. No logre la total despolitización de la justicia, la agilidad procesal ni disminuir la corrupción de manera notoria.."⁵⁷

Es claro que no cabe precisiones sobre estas expresiones, pues sus pronunciamientos puntuales dan debida cuenta de cómo se desenvuelve el Poder Judicial Ecuatoriano.

Asociada a la convivencia democrática, el Diario el Comercio en su publicación del 26 de diciembre de 1999, en su primera página y con titular estelar apareció: "TIRON DE OREJAS MILITAR A LAS ELITES", en cuyo contenido señalaba textualmente *".. Las Fuerzas Armadas llamaron la atención a los grupos de poder político y económico. Les advierte que no intenten aprovecharse de la crisis económica y social para desestabilizar la democracia. Y los acusan de conspirar contra los intereses de la comunidad, manipulando inclusive a la justicia y de utilizar irresponsablemente lenguaje violatorio de la Constitución y las leyes. Esto, según un boletín difundido ayer; pone en gravísimo riesgo la*

⁵⁷ Diario "HOY". Sección Actualidad. 20 de diciembre de 1999. Pág. 3A

institucionalidad democrática. Las fuerzas Armadas exhortaron a los líderes del país a mantener una actitud conciliadora y de sentido patriótico para evitar la desintegración nacional.. "

A esa fecha, era tan evidente que el descontento popular por la situación política, económica y social, representaba el momento propicio para que grupos políticos busque desestabilizar el país, sin pesar de que el caos y desorden del país daría lugar a la pérdida del respeto internacional. Esta imagen describe plenamente el motivo y la oportunidad para buscar beneficios personales a costa del sacrificio nacional, desarrollando de esta manera las causas de la corrupción, como conceptualmente fue descrito anteriormente. Refuerza estas apreciaciones al citar "*.. Está en pie la sospecha de que, una vez más, existen grupos y personajes políticos o cercanos a esa actividad que buscan generar el desorden utilizando amenazas o acciones desestabilizadoras, graves en un país que sufre los efectos de la crisis.. "*⁵⁸

Dentro de la misma línea orientadora, resulta pertinente anotar "*.. hubo con seguridad, un momento crucial en que la historia ecuatoriana debió sufrir un colapso degenerante, a partir del cual se inició un proceso de degradación moral y política, cuyas consecuencias terminales serían las que nuestra sociedad ha estado padeciendo en estos últimos años. (..) La verdad que surge de un análisis serio de nuestra vida republicana es que, con ciertos paréntesis de progreso y estabilidad, el Ecuador siempre ha vivido en permanente crisis institucional. Ciento setenta años como Estado independiente no han servido de nada para forjar una sociedad madura y respetuosa de su estructura jurídica. La causa, sino la única, con toda seguridad la más importante, es una sola: no se ha logrado construir una cultura de respeto a la ley.. "*⁵⁹

⁵⁸ Diario el Comercio. Editorial. Institucionalidad democrática. 27 de Diciembre de 1999

⁵⁹ Valle. E., Reflexiones de fin de siglo. Diario "HOY", 31 de diciembre de 1999. Pág. 4A.

Por otro lado, en un enfoque integral dentro del contexto nacional y realizando un análisis del Estado en sí y sus agregados se señala, ". En el Ecuador el Estado ha colapsado, aserto que es muy difícil contradecir si somos honrados y sinceros en nuestro análisis. Es decir que el conjunto de los órganos de Gobierno ya no funciona ni funcionará con la institucionalidad vigente. O dicho de otra manera, lo que hemos construido como ordenamiento jurídico y político en los últimos veinte años ha llegado a un grado tal de deterioro que nos paraliza, nos destruye y nos anula. La democracia que estamos viviendo y que tenemos la obligación moral de defenderla es una democracia que solo le sirve al que tiene dinero para comprar a la justicia, para sobornar a los políticos deshonestos y aventureros, que entran a servirse del país y no ha servirlo. (..) La función Ejecutiva no ha podido tomar ninguna iniciativa para que el pueblo sienta que hay Gobierno, para que la sociedad perciba que hay autoridades con mano firme en busca de la honestidad a toda prueba. Al contrario constatamos que se pretende bañar de impunidad a Bucaram, a quien se llevó el dinero de todos los ecuatorianos en sacos de yute, todo a cambio de que los diputados del PRE sostengan a Mahuad tres años más. Una función Ejecutiva sin brújula, que al decir que está en el centro no está en nada, no puede articular acciones de un buen Gobierno, sino todo lo contrario, empujar al país al abismo como lo ha hecho hasta ahora. (..) La función Legislativa ha sido escenario donde procesan las contradicciones políticas propias de nuestro subdesarrollo social y cultural. Este Congreso es una corte transversal de nuestra sociedad. Allí hay populistas mesiánicos, aventureros en busca de tronchas, ciudadanos de bien que luchan por hacer algo justo e importante y tramitadores de los grupos de presión voraces con un Estado ya esquilado. El funcionamiento a base de mayorías mínimas y efímeras llevó a aprobar leyes que han perjudicado al país como la del 1% a la circulación de capitales, como la garantía total de la AGD para los pasivos de los bancos mal administrados; que, menos mal, llevó a crear normas correctivas que desgraciadamente funcionan para el futuro y que no

logran evitar el daño que se ha hecho al nivel de vida de todos los doce millones de ecuatorianos.

Tal como están las cosas en nuestro país, uno llega a pensar que quizá sería mejor que la crisis se precipite cuanto antes, que el pueblo llegue a un estado de desesperación para que haya una implosión fructífera, si cabe la figura..”⁶⁰

Bajo otra óptica se anota “.. El desgaste de la figura presidencial no solo indica la impericia, incompetencia y, en alguno casos, abierta inmoralidad de quienes, llegando a Carondelet, hicieron trizas su capital político sino un problema más profundo que toca el carácter mismo del presidencialismo ecuatoriano. Con presidentes desgastados, sin credibilidad ni autoridad, el liderazgo político se diluye y el Estado se torna inerme para intervenir y regular. Ello se traduce en la inexistencia de políticas económicas y sociales, en ausencia de capacidad de decisión. No solo cae la figura del Presidente sino que el sistema presidencial se derrumba y la crisis económica y social se agravan. (..) Para ello hay varias posibilidades: desde obligar a que la elección de Presidente, cuando no haya mayoría en la primera vuelta involucre alianzas y acuerdos en el Congreso hasta (como lo ha propuesto Dieter Nohlen) la creación de un Primer Ministro, quien por delegación presidencial, asuma ciertas funciones del Gobierno. Todas estas opciones deben explorarse pues la reforma del presidencialismo ecuatoriano constituye un imperativo. (..) Como antesala para resolver la actual crisis y no seguir en el despeñadero, Mahuad debe renunciar y ser reemplazado por el Vicepresidente. Pero no podemos quedarnos allí. Son necesarias reformas estructurales al régimen presidencial para que al poco tiempo no volvamos a caer en crisis similares. Si para ello se requieren profundas reformas constitucionales, habrá que realizarlas. Reformar es siempre mejor que dejarse morir.. ” ⁶¹

⁶⁰ Herrera W., El colapso del Estado ecuatoriano. Editorial Diario el Comercio, 4 de Enero de 2000

Quizá el mes de diciembre de 1999, se constituyó en el espacio de acumulación del desconcierto popular y de cierta medida representaba la antesala al suceso de enero 21 del 2000. Al respecto se pronunciaba, que *".. la crisis se instaló en el Ecuador, se produjo el caos y hoy amenaza con llevar al país a una verdadera catástrofe, situación que fue advertida mucho antes de que asumiera el poder el actual Jefe de Estado. Por desgracia, prácticamente ningún dirigente político se hizo eco de las súplicas para que depusieran sus apetitos personales y, con el pensamiento puesto solo en el Ecuador y en su pueblo, hallaron el camino para la recuperación.*

Los políticos le traicionaron al Ecuador y al pueblo le robaron la esperanza. Ninguno de ellos está libre de culpa, pues han hecho hasta lo imposible para que se agudice el descalabro económico, político y social. El pueblo ya está cansado de que le tomen el pelo en forma permanente, con ofrecimientos del oro y el moro, que jamás lo cumplen..."⁶²

Un sumario que engloba todas las manifestaciones de varios sectores y con visión a corto plazo, representa la siguiente cita: *".. En lo político la incapacidad total de gestar acuerdos duraderos hizo tambalear la estabilidad en la cuerda floja de los pactos puntuales desde la aplanadora socialcristiana pasando por la Centro-Izquierda, hasta aterrizar en las fangosas aguas del PRE. (..) Mientras las protestas suben de tono, ya se avizoran días tumultuosos como aquellos que precedieron a la caída de Bucaram. (..) Muchos sectores solamente ven una salida en la renuncia del Presidente. Otros hablan de revocatoria del mandato a los legisladores y aun de cesar a la Función Judicial. Son los más radicales pero también evidencian el agotamiento del modelo..⁶³*

Los pronunciamientos, anteriores no hace más que comprobar a ciencia cierta cual es el grado de descomposición que existe en la realidad

⁶¹ Montúfar C., Reforma al Presidencialismo, Editorial el Comercio, 5 de Enero de 2000.

⁶² Galárraga E., Del caos a la catástrofe. Editorial diario el Comercio. Enero 6 del 2000. Pág. A4.

ecuatoriana, principalmente alrededor del ámbito político. Su enfoque realizado en toda instancia democrática como son los poderes del Estado, certifica el grado de corrupción manifiesta en cada una de ellas. Precisamente estas afirmaciones dan lugar a puntualizar y comprender el fenómeno de la corrupción que dado lugar a que el **Ecuador sea ubicado en el noveno lugar de corrupción en el mundo.**

Como corolario de los análisis anteriores, cabe citar que "... Los rumores que provienen de los pasillos del Congreso son muy inquietantes: hay ciertos partidos que habrían condicionado su apoyo al plan de dolarización a la consecución de puestos burocráticos.(..) Se trata, todo hay que decirlo, de los partidos Social Cristiano, Roldosista, Conservador y FRA, que supuestamente están de acuerdo en el concepto de la dolarización pero que no quieren dejar escapar esta oportunidad y aprovecharse de la debilidad del Gobierno para obtener tajada en lo que el léxico político ecuatoriano se conoce desde hace 20 años como "la troncha", es decir el reparto del poder, la entrega de áreas de la administración para manejo exclusivo de un partido.

Repugna a la conciencia cívica este proceder. No hay duda de que los políticos están en la arena para obtener el poder; pero este reparto de parcelas, esta feria de posiciones burocráticas, este cabildeo para conseguir tales o cuales áreas, especialmente las que se consideran más jugosas y carnosas por sus remuneraciones o por los réditos políticos que de ella se deriva, lo más repulsivo de la política tal como se entiende en el Ecuador.."⁶⁴

Posicionandose dentro del proceso electoral, el problema de corrupción se ha presentado en el manejo de los gastos y fondos de campaña. Se ha comprobado que las transferencias del Estado por concepto de reposición electoral son mínimas y que nunca podrían haber cubierto las excesivas

⁶³ Ruiz, G., Con el siglo, el tiempo se acabó. Editorial, Diario el Comercio, enero 7 del 2000.

campañas demostradas en los últimos procesos, por lo tanto es obvio suponer que las fuentes de financiamiento tuvieron otro origen.

Entonces el ámbito sobre el cual se desenvuelve los procesos electorarios tienen relación directa con el gasto electoral. El principio básico de una campaña es que todo cuesta, desde las hojas volantes, espacios en televisión, cuñas radiales, espacios en la prensa escrita, organización de marchas de respaldo, tribunas de campaña, conformación de comités, locales, cantonales, provinciales, nacionales, hasta la publicidad creada para mejorar y fabricar nuevas imágenes de los candidatos, etc.

La interrogante lógica nace, ¿ cómo financian una campaña de esa naturaleza?. Como casi siempre los candidatos no tienen los recursos económicos suficientes que cubran todos los gastos anotados, recurren a colaboraciones, donaciones y aportes de amigos y partidarios. Este es el punto donde empieza la contaminación electoral, pues a cambio del favor realizado una vez alcanzado el objetivo, es decir lograr el poder, debe ser retribuido y correspondido por ello.

Utilizando una relación de lógica matemática “directamente proporcional” es obvio entender que a mayor contribución mayor compensación le será retribuida el donante y viceversa. Esta operación es la que ha desencadenado un compromiso de los nuevos gobiernos, que para atenderlos acuden al principal protagonista de la democracia que es pueblo y pasarle la factura correspondiente.

Dentro de este mismo contexto, uno de los problemas que a la larga fue determinante en la caída del gobierno de Mahuad, fue hallarse inmerso en la corrupción electoral, al recibir 3.1 millones de dólares por parte del banquero Aspiazu. Si analizamos exclusivamente este monto, significa en términos de campaña el 172.2 % más que el total de reposiciones por

⁶⁴ Diario el Comercio, Editorial, ¿Renace la troncha?. 15 de enero del 2000. Pág. A4.

concepto de gasto electoral realizadas por el estado a todos los partidos políticos participantes en las elecciones de 1998.

Sobre este particular, el Doctor Osvaldo Hurtado ex-presidente de la República y miembro del partido Democracia Popular, en entrevista al Periódico “Hoy”, realiza puntualizaciones que son totalmente determinantes, bajo una premisa fundamental “ Vivimos la cultura de la corrupción”:

“.. La corrupción es un problema nacional porque existe una cultura permisiva que se sustenta en la deshonestidad, no solo con los dineros del Estado sino en las relaciones interpersonales y en casi todos los actos..”

“.. Hace 500 años se cree que las leyes no son para cumplirlas; cuando los españoles conquistaron este territorio, los monarcas, preocupados por los abusos, expidieron las Leyes de Indias pero acá se instituyó una frase sacramental: “yo acato la Ley del Rey pero no la cumpliré”.. “

“.. Una de las principales fuentes de corrupción es el financiamiento de las campañas electorales ..”

“.. Haber aceptado 3 .1 millones de dólares del propietario de uno de los bancos más grandes del país, de un ciudadano que se había enriquecido vertiginosamente, que había comprado una empresa estatal que tenía un litigio de cuentas, es mucho más que una ingenuidad. Todavía yo no escucho una explicación suficiente por la aceptación de ese financiamiento..”⁶⁵

Lo antes descrito no constituye más que un indicador de referencia para graficar el mecanismo sobre el cual se desenvuelve las campañas. De mantenerse registros de otras fuentes que financien campañas al estilo del ex

⁶⁵ Diario “HOY”, Actualidad, 13 de diciembre de 1999.

– Presidente Mahuad, principalmente las presidenciales, estaríamos hablando y confirmando lo que en la actualidad se lo llegado a calificar **"como las empresas electorales"**.

Al respecto, cabe reflexionar sobre la forma en la cual se llegó a conocerse de la corrupción electoral. Esta irregularidad nace precisamente por la denuncia del financista de campaña de Mahuad, Fernando Aspiazu quien se encontraba preso por evasiones tributarias y de afectación al Estado. La prensa se refería sobre este caso en los siguientes términos, *"... La denuncia que plantea el banquero preso, Fernando Aspiazu, en contra el Presidente de la República, por haber recibido para su campaña electoral 3 millones 100 mil dólares. "canalizados" por el denunciante, desnuda la comprometida realidad del sistema de candidaturas auspiciadas por empresas electorales creadas con tal objeto.*

Era un rumor, hasta ahora, que las multimillonarias propagandas de ciertos candidatos eran financiadas por empresarios, banqueros, comerciantes e inversionistas los que, para cubrirse del riesgo del negocio, contribuían monetariamente a todas las candidaturas opcionadas, pues una de ellas, la triunfante, pagaría con favores políticos la inversión del empresario electoral.

Pero lo que la ciudadanía ignoraba todavía, hasta hace pocos días, es que el antedicho empresario podía exigir de la candidatura victoriosa la impunidad, complicidad y encubrimiento de delitos, contravenciones y evasiones tributarias cometidos por el auspiciante electoral.

El estado financia los gastos de partidos políticos que tercián en los comicios, a los que se suma la inversión del empresario de candidaturas, pervirtiendo así la expresión de la democracia: el sufragio popular. Ante tal

*vergonzosa degradación del voto ciudadano, solo cabe la inmediata abolición de todo aporte de esos fondos fiscales..*⁶⁶

Lo irónico de esta situación radica en que en el Gobierno de Mahuad que se impulsó bajo el control de la corrupción en el país, cayere bajo sus propios principios. Contrariamente a lo que señalaba en la campaña, se llegó a establecer que *“.. Ante un país anonadado por lo enorme de las cifras, Eduardo Mahuad presentó unas cuentas que incluían los inocultables millones de Aspiazu más otros 185 “APORTES” de diferentes personas y empresas para totalizar unos gigantescos 57,643’215.227 que equivalían a 11’425.810 dólares, al tipo de cambio de 5.045 sucres por dólar que fue la cotización al momento de la conversión que Eduardo Mahuad usó para convertir a sucres el aporte de “ASPIAZU”.*⁶⁷

En definitiva, no habido instancia, sector y actividad pública o privada en la cual no haya germinado la corrupción, es por ello dar curso a la imperante manifestación popular de controlarla y que el dinero contamine lo menos posible a la democracia.

Según la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (C.C.C.C) creada el 4 de marzo de 1997 con la finalidad de establecer las anormalidades que se presentaron de una manera global en el país, de acuerdo a los períodos presidenciales se sintetizan en:⁶⁸

Gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén:

- Glosas confirmadas en PETROECUADOR
- Caso refinería Esmeraldas
- Suspensión de frecuencias

⁶⁶ Diario Ultimas Noticias. Editorial. Empresas Electorales. 25 de octubre de 1999.

⁶⁷ Saad, P., “La caída de Mahuad”. Enero de 2000-02-05

⁶⁸ Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Informe de Actividades 111. Julio 1998-cdbre1999.

Gobierno de Abogado Abdalá Bucaram

- Caso Aduanas
- Caso Mochila escolar
- Irregularidades en el Municipio del Carmen

Gobierno Dr. Fabián Alarcón

- Caso erogaciones globales. Erogaciones entregada a la Provincia de Esmeraldas; para obras de electrificación.
- Indicios de alteración de precios por 127.555 dólares. (Contrato Petroindustrial)
- Perjuicio económico por S/. 2.865'061.593 y US \$ 13.032 pagados por Petrocomercial para reubicación del Beaterio.
- Irregularidades en Aduanas. (Presuntas responsabilidades por 308.946 millones de sucres por concepto de Derechos Arancelarios; Presunciones de falsificación y de trámite doloso en Dui's; Presunción de exoneración indebida del pago de IVA);
- Resultados de investigaciones realizadas sobre fundaciones ECORAE y Río Cayapas;
- Negligencia en la ejecución del proyecto "KR/94, convenio MAG – FUNDAGRO";
- Presuntas irregularidades para realizar Proyectos sobre Catastro Agrícola; Caso Poza Honda – La esperanza;
- Ilegalidad en la utilización de la red telefónica de EMETEL
- Caso cuentas de ex miembros del Gobierno de Alarcón
- Indicios de irregularidades en el proceso de contratación de fiscalización para la construcción del plan maestro de alcantarillado sanitario y pluvial de Portoviejo.
- Se pagaron US \$ 23'392.885,09 por supuestas obligaciones de la constructora Andrade Gutiérrez.

- Presuntas irregularidades en Consejo Provincial de Pichincha
- Administración de bienes entregados al CONSEP no se realizó con criterios transparentes y consistentes.

Gobierno Dr. Jamil Mahuad

- Presunciones de ilícitos aduaneros en la administración del VI distrito de Aduana Macará.
- Presunciones de ilícitos aduaneros para la evasión del pago de tributos y perjuicio a importadores
- Situación del sistema Financiero Nacional
- Corrupción sobre los aportes para la campaña electoral del Presidente Jamil Mahuad.
- No hubo claridad en la adjudicación del PROYECTO San Francisco
- Arroz presuntamente no apto para consumo humano que llegó al Ecuador
- Caso CTG.

Según la misma fuente de investigación citada, desde el 4 de marzo de 1997 a agosto de 1998, se abrieron 700 expedientes, cuyo estado es el siguiente:

1. Archivadas	652
2. En espera de respuesta	38
3. En investigación	6
4. Con informe de investigación	1
5. En seguimiento de resultados de Acciones tomadas	1
6. Calificadas para investigación	2

Con estos datos podemos comprender que en la práctica el resultado ha sido poco alentador en el propósito de corregir y suprimir la corrupción.

Retomando el tema de los gastos electorales, las donaciones para la campaña electoral que es la expresión más patética de corrupción en el pasado inmediato, se señala a continuación exactamente la fuente de los recursos de la campaña de Mahuad, que como se indicó anteriormente ascendieron a S/. 57.643'615.227:

- | | |
|---|---------|
| • Fernando Aspiazu | 27.13 % |
| • 19 personas entre naturales y jurídicas que donaron valores superiores a 500 millones | 33.73 % |
| • Número indeterminado de persona con Valores menores a 500 millones | 39.14 % |

La inexistencia de un marco legal que establezca tácitamente que obliguen la presentación la presentación detallada, seria y real de los justificativos de los ingresos, gastos, origen y destino del movimiento económico de la campaña, ha dado lugar a que la información que presentan los partidos políticos sea meramente referencial, pues tampoco el Tribunal Supremo Electoral como organismo público responsable de los procesos electorales realice un verdadero control y seguimiento.

Según los documentos analizados y que corresponden a los que han presentado los partidos políticos y que no se los han rechazados, reflejan: lista de ingresos totales y gastos totales sin detalle alguno; existe información que por ningún concepto guardan relación con las campañas observadas por el pueblo ecuatoriano a través de los medios de comunicación colectiva; hay contratistas con el Estado que financiaron candidaturas de partidos políticos; sin embargo, a pesar de haber recibido dicha información, no actuó conforme a sus facultades jurídicas establecidas en el artículo 60 de la Ley de Partidos Políticos.⁶⁹

⁶⁹ Idem. O. Cit. Pág. 75

Este ha sido la real situación de la corrupción en el país, ésta es la imagen y figura sobre la cual se ha desenvuelto la vida política, económica y social del país, envuelta en compromisos y grandes negociados que han resquebrajado la ética y la moral ecuatoriana. El financiamiento inmoral realizado para las campañas electorales, igualmente ha lesionado la ética pública al crear vínculos entre los que dan los aportes y de los que reciben, afectando la independencia del gobierno y principalmente de quienes ejercen el poder.

CAPITULO III

3. ALTERNATIVA DE CONSOLIDACION DEL SISTEMA DEMOCRATICO DEL ECUADOR

La retrospectiva presentada en los capítulos precedentes, mediante el análisis de la estructura socioeconómica, ha puesto en evidencia la total descomposición de todos los sectores del país, provocando la confusión, crisis y hasta la degradación de la vivencia de la sociedad en todas sus manifestaciones.

Es lógico establecer que las consecuencias hoy vividas no se los puede atribuir exclusivamente a las distorsiones actuales sino que es producto de todos los desaciertos efectuados desde la reinstauración democrática, en la cual la importancia sustantiva se lo atribuye a las relaciones políticas y los partidos que intervienen, como responsables de la ingobernabilidad del país.

El rol asignado a los partidos políticos durante la vida democrática ha sido él considerarlos como el eje de la representación política como el mejor canal de vínculo de la sociedad con la política y que son los únicos autorizados para participar en los procesos de elección popular, sin embargo ya en ejercicio del poder han sido limitados en participar en la estructuración de las políticas públicas, ubicándose en la posición de opositores personalizando los intereses populares desarrollando de ésta manera la demagogia electorera, que sumados a la corrupción imperante son factores determinantes en la crisis política del país.

Diversas manifestaciones de invocación hacia la consolidación democrática han sido vertidas por parte de los partidos y movimientos políticos, durante y con posterioridad a los hechos que llevaron a la destitución del Presidente Mahuad, sin embargo sus actos han desdibujado completamente el verdadero sentido de fortalecimiento del sistema constitucional, pues aún en estado de emergencia y crisis se absorbieron intereses de carácter personal sin amilanarse ante la pobre

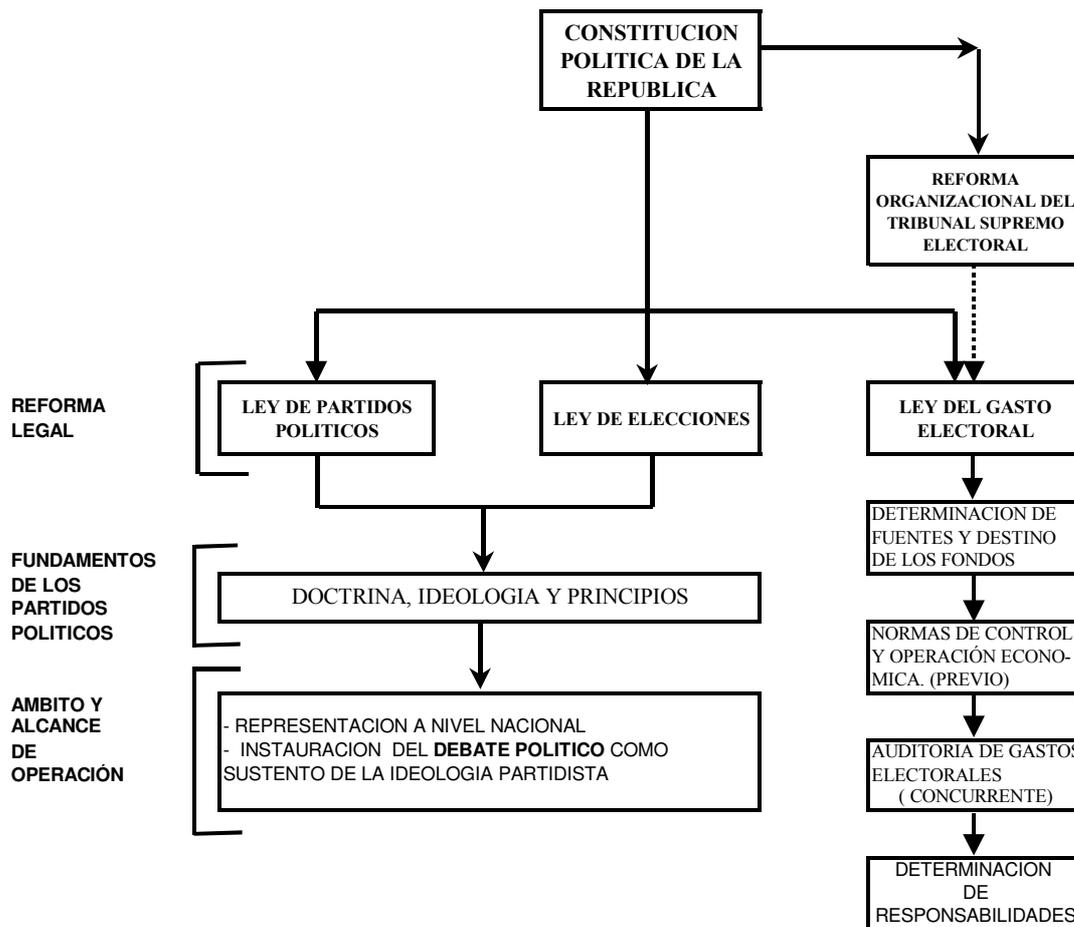
imagen reflejada por el país en el exterior y más aún comprometiendo la valía y la real trascendencia de la Fuerza Armadas ecuatorianas.

No se puede descartar por supuesto, que en el establecimiento de una alternativa de consolidación democrática deba estar ausente la figura de los partidos políticos, sin embargo, no es necesariamente indispensable que las opciones deban ser creadas exclusivamente en dichas esferas, pues hacerlo significaría dar la oportunidad nuevamente de que sus orientaciones sean canalizadas hacia sus intereses. Porque no entonces, incursionar dentro de un real consenso y desarrollar una alternativa bajo una óptica independiente, dentro de un entorno y perspectiva nacional; Es éste precisamente el propósito sobre la cual la presente investigación presenta sus alternativas como aporte al fortalecimiento democrático.

El esquema sobre la cual se plantea la hipótesis consiste en establecer que, bajo una real aplicación de la formulación, control y seguimiento del gasto dentro de un proceso electoral, se logrará efectivamente desvanecer las mal llamadas empresas electorales para dar curso a la auténtica relación política y de partidos mediante “El debate” como estrategia para alcanzar la preferencia del voto popular. Es obvio entender que dada la complejidad del tema existirá diversas apreciaciones cuantas opiniones se cuenten, pero la importancia radica en que se constituye en una medida inspirada en la óptica sobre la cual el autor dentro de un enfoque subjetivo lo plantea.

En este sentido la propuesta radica fundamentalmente en considerarla como un proceso integral, en el cual confluyen acciones específicas en todas las áreas que demanda el sistema electoral como premisa básica del principio fundamental de la democracia. Su secuencia lógica sobre la cual se desarrolla la medida sugerente, es la siguiente:

PERSPECTIVA DE REFORMA INTEGRAL PARA EL PROCESO ELECTORAL



Bajo este proceso, el propósito es plantear una renovación de voluntades individuales y colectivas que permita crear conciencia de que sólo en democracia se puede fortalecer, transformar y modernizar las estructuras económicas, políticas y sociales del país y descartar principalmente la descomposición ética y moral generada en corrupción.

La posición principal es mantener un proceso en el cual no se den espacios en los cuales puedan constituirse en el caldo de cultivo para generar corrupción, sino que sé riga dentro de una aplicación normativa y legal sujeta a control y determinación de responsabilidades. Para aquello es importante también, establecer una proceso lógico sobre el cual opere el proceso electoral principalmente en lo referente a las fuentes de financiamiento y control del gasto

electoral, bajo la responsabilidad del organismo encargado para el efecto, como es el Tribunal Supremo Electoral.

No se puede establecer que los planteamientos sean iniciativas inéditas en la actualidad, sino que ya ha sido mencionado en varias oportunidades desde 1983, inclusive fue presentado una propuesta por el entonces Presidente Osvaldo Hurtado, sin embargo, precisamente por los intereses partidistas y de la prensa argumentando la violación de la libertad de expresión ésta no prospero.

Entonces, para la consecución de la propuesta, el desarrollo de los procesos antes señalados, así como del control económico del proceso electoral, tanto en su ámbito de acción como su alcance es analizado desde una óptica legal, económica, política y principalmente moral, cuyos fundamentos son considerados en los siguientes puntos.

3.1. REFORMA DEL MARCO LEGAL REFERENTE AL PROCESO ELECTORAL

Por ningún concepto debe ignorarse la serie de reformas que se han planteado e implementado en materia electoral durante el proceso democrático, que en buena parte no ha sido más que ejercicios de inconsistencia ante sus reales requerimientos, dando lugar a que se instituya la premisa de que el factor determinante en el debilitamiento del sistema de partidos ha sido la estructura de los mecanismos electorales.

Para citar como fundamentos a lo antes anotado, varias de las reformas han sido realizados de manera incompleta y desatinadas que han permitido guardar una tendencia definida del sistema de partidos. En 1978 se dictó una norma legal que eliminaba los partidos que no alcanzaban el 5% del electorado nacional, derogándose la misma en 1983 y restringiéndose el

4% en 1992 para posteriormente derogarse nuevamente, en 1996 y finalmente para restablecerse en 1997 con el 5% .

Por otro lado, la participación de los independientes en la actividad política fue suprimida en la ley de 1978, para luego ser planteada en 1986 y negársela en consulta popular; para finalmente, con el propósito de profesionalizar y mejorar la clase política, mediante consulta popular se vuelve a incorporar la participación de los independientes en 1994. Esta posición resultó contradictoria al aprobarse dentro de las mismas reformas la reelección inmediata para los diputados, alcaldes y otras autoridades locales.

Igualmente, con la finalidad de crear un mecanismo de reducción de partidos políticos se propuso celebrar las elecciones legislativas en la segunda vuelta de elección presidencial, no obstante ésta ha sido rechazada en dos consultas populares, las de 1994 y 1997.

Estas referencias dan la pauta de la gran disposición para plantear reformas y la total incapacidad para mantenerlos y aplicarlos.

Adicionalmente, cabe precisar a manera de antecedente, que del resultado de la consulta popular de 1997 transformado en norma obligatoria mediante su publicación en el registro oficial No. 80 del 5 de junio del mismo año y la reforma constitucional correspondiente, y al amparo del proceso modernizador para la Reforma Política en materia electoral, se le delegó al Tribunal Supremo Electoral la responsabilidad de conformar una comisión para la preparación de los proyectos de las leyes de: Elecciones, Partidos Políticos y de Control del Gasto Electoral. Las propuestas fueron efectivamente cumplidas en los términos establecidos, sin embargo no fueron aprobadas por el poder legislativo, dándose la excepción por única vez, el desarrollo del proceso electoral de 1998, al amparo de Instructivos Electorales preparados por el Tribunal Supremo Electoral y aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente.

Coincidentalmente, durante el período de desarrollo del presente trabajo, se ha dado lugar a una serie de hechos importantes en la vida democrática ecuatoriana, principalmente en lo referente al entorno legal, como es el caso del análisis de los proyectos de ley presentados por el Tribunal Supremo Electoral, así como otras propuestas efectuadas por los diputados en funciones, para la aprobación en el seno del Congreso Nacional, con la finalidad de que se constituya en la normativa que riga las elecciones intermedias del mes de mayo del 2000⁷⁰, y que obviamente tienen relación directa con la presente investigación.

En este sentido, cabe establecer la relación existente entre la norma legal vigente relacionada con el proceso electoral y las reformas consideradas pertinentes y que coadyuven hacia la determinación de las metas propuestas. Para el efecto y como procedimiento de análisis, se considera las disposiciones puntuales de cada norma legal vigente, su sustento para la reforma y su perspectiva. Estas a su vez serán relacionadas con el contexto de la propuesta y definir complementariamente las medidas sugerentes.

Entonces, para hacer referencia a la alternativa planteada, se identificará dos instancias: Las Normas Electorales vigentes y las Propuestas de Reforma Electoral considerando principalmente la Ley de Elecciones y la Ley de Partidos Políticos, en tanto que la Ley del Gasto Electoral será debidamente analizada a detalle en el numeral 3.3.

LEY DE ELECCIONES

La vigencia de esta norma legal se halla respaldada por su publicación en el Registro Oficial No. 604 del 15 de enero de 1987, habiéndose realizado diversas reformas sobre aspectos puntuales, de cuya aplicación se han regido

⁷⁰ Sesión Permanente del Congreso Nacional. 17 de Febrero de 2000

los eventos electorales previos al realizado en 1998, año en el cual se desarrolló como se mencionó anteriormente, bajo instructivos electorales, los mismos que ya marcaban una perspectiva sobre las reformas a plantearse en las elecciones del año 2000.

En su parte pertinente, el Instructivo Electoral de 1998, estableció:

".. Art: 1.- El presente Instructivo tiene por objeto regular la elección directa, universal y secreta de: 20 Diputados Nacionales, 101 Diputados Provinciales, 56 consejeros provinciales y 651 concejales municipales, renovación de minorías...

Art: 2: Adjudicación de Escaños en sistema de listas abiertas..

Art: 4: Adjudicación de escaños en el sistema de listas cerradas..

Considerando estas disposiciones, el Tribunal Supremo Electoral presentó en 1998 las reformas a esta norma legal, cuya exposición de motivos que fundamentan esta reforma se circunscribe principalmente hacia la solución de los niveles bajos de concurrencia de los electores en el cumplimiento del sufragio, como elemento de la democracia que permita alcanzar el mayor nivel de gobernabilidad, entendido este en su real sentido, ejercicio del poder por parte del estado y la disciplina democrática de la sociedad.

La base sobre la cual se opera las reformas es la Ley vigente (1987), a la cual se consideran las propuestas del TSE que bajo una visión general no representan innovaciones notables, lo que no acontece con las reformas aprobadas por el Congreso Nacional y puesta su vigencia una vez publicado en el Registro Oficial No. 20 del 18 de febrero de 2000.

Individualizando los planteamientos de las reformas, los proyectos se caracterizan por los siguientes aspectos:

PROPUESTA DE REFORMA DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (1998)

- Se mantuvo la estructura de la Ley de 1987.
- Se incorporaron nuevos artículos adecuando las reformas constitucionales, como consecuencia de la consulta nacional.
- Se analizó el diseño de la papeleta electoral.
- El cambio de modo de votación, determinó la necesidad de suprimir las disposiciones relativas al reparto de puestos entre los candidatos de listas, según el sistema de representación proporcional sobre la base del sistema de cociente y residuo electoral.
- Los aspectos referentes al plebiscito y al referéndum, se sustituyen por otra que regula la realización de las consultas populares y que contiene las disposiciones necesarias para hacer efectiva la revocatoria del mandato.
- Se suprime el título correspondiente a la propaganda electoral, aspecto que será considerado en la Ley de Control de Gasto Electoral.
- Se integra bajo un solo Título, las normas relativas a las infracciones penales electorales y a su juzgamiento, y recomienda la incorporación de nuevas conductas punibles en el Código Penal común.
- Se recomienda que en toda lista para elecciones pluripersonales haya un contingente de por lo menos una tercera parte de candidatos de otro género, así como que conste por lo menos una mujer en las ternas de las que deben ser elegidos los vocales de los tribunales electorales.

REFORMA APROBADA POR CONGRESO NACIONAL (2000)

Tomando en consideración la norma legal vigente y las propuestas de reforma se establece la nueva normatividad legal denominada “ Ley reformativa a la Ley de Elecciones, a la Ley de Régimen Provincial, a la Ley de Régimen Municipal y a la Ley de Descentralización del Estado” que regulará el desarrollo de los eventos electorales futuros. Esta fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 20 del 18 de febrero del 2000.

Los considerandos planteados por el Congreso Nacional establecen que: *“.. Es necesario armonizar las disposiciones constitucionales sobre el sistema electoral con la normativa legal vigente, por cuanto la existente no contempla nada sobre el sistema preferencial de listas abiertas. (..)*

Que los cambios que se requieren implementar en la legislación electoral vigente se refieren al nuevo sistema de elección de los consejeros provinciales, la elección de los representantes a las juntas parroquiales, la aplicabilidad del sistema electoral contemplado en el artículo 99 de la Constitución Política de la República y, preveer la automatización de alguna etapa del proceso electoral..”⁷¹

Efectuando la relación de las disposiciones presentadas y de los **cambios sustanciales**, se esquematizan a continuación:

- La participación equitativa de hombres y mujeres como candidatos en procesos eleccionarios han contribuido a superar las limitaciones establecidas en períodos y normas legales anteriores.
- Un factor extremadamente importante representa la incorporación en el artículo 46, de la presentación por parte de los candidatos a Alcalde Municipal, Prefecto Provincial o Diputado al momento de su inscripción

⁷¹ Suplemento del Registro Oficial No. 20 del 18 de febrero del 2000.

del plan de trabajo propuesto, debidamente notariado. Este aspecto de alguna manera da la pauta para calificar la idoneidad, capacidad y expectativa de representación política.

- El establecimiento de por lo menos el 30% de mujeres dentro de la lista de candidaturas pluripersonales y 30 % de entre los suplentes, incrementa el grado de representatividad. Se incluye la consideración de tomar en cuenta la participación étnica cultural.
- Igualmente se incorpora la accesibilidad de las personas discapacitadas en el ejercicio del sufragio.
- Incorporación de una normativa legal para disponer al Tribunal Supremo electoral de la capacitación de electores respecto al sufragio responsable.
- Una de las disposiciones innovadoras y en un contexto modernizador corresponde la incorporación de la automatización de los procesos electorarios, brindando como corresponde la garantía del sufragio.

Bajo este contexto, se destaca en particular, la necesidad de que el financiamiento y el gasto electoral sean tratados bajo una norma legal específica, creando una gran expectativa por constituirse una demanda nacional.

LEY DE PARTIDOS POLITICOS

Esta norma legal fue promulgada mediante Decreto Supremo No. 2262 del 20 de febrero de 1978 y publicada en el Registro Oficial No. 535 del 28 de los mismos mes y año.

Hecho similar que la ley de Elecciones aconteció con la Ley de Partidos Políticos, al ser demandado de reformas como consecuencia de las disposiciones dictadas por la Consulta Popular de 1997. Precisamente el TSE, sujeto a estas disposiciones que principalmente exigió el cambio de la forma del voto, consideró que se abría un nuevo cause para el sistema

democrático, incorporando nuevos sujetos políticos y busque formas para conciliar su acción.

Los puntos medulares que destaca la aplicación de la ley de Partidos Políticos, son:

- El reconocimiento de los partidos políticos, su conceptualización, su alcance y ámbito de operación.
- No obstante establecer en el artículo 10, literal b), la declaración de los principios ideológicos para obtener su reconocimiento como partido, ha sido subjetivamente hablando, - una disposición inobservada -, pues en su gran mayoría los partidos han surgido como consecuencia del fraccionamiento de otros, de los cuales casi no se diferencian las declaraciones de principios entre unas de otras.
- La propaganda doctrinaria política y electoral de los partidos es libre a través de los medios de comunicación social. Esta disposición da la medida de las distorsiones en los últimos eventos electorarios.
- Se establece el sistema de financiamiento de los partidos políticos, entre los cuales se contempla las donaciones y legados de sus simpatizantes; aspecto en el cual ha dado lugar a las distorsiones y fenómenos de la corrupción.

REFORMA PROPUESTA

Por iniciativa del diputado Marco Proaño se planteó una propuesta de “Ley Reformativa de la Ley de Partidos Políticos”, cuya reforma principal radica en la determinación “ de los partidos políticos llevará a su sistema de contabilidad, que les permita conocer con exactitud sus ingresos y egresos”.

Tomando en cuenta el marco legal vigente, y de la única propuesta planteada por el diputado Marco Proaño Maya sobre esta ley, se estima que no son suficientes para cubrir con las demandas de la alternativa propuesta,

recomendándose bajo un entorno independiente y de una manera sugerente, la necesidad de incorporarse aspectos como la verificación de la fuente y destino de los ingresos de cada partido político; la posibilidad de efectuar un control previo y concurrente de las cuentas de la campaña electoral de cada partido; el control y calidad de la propaganda; relación entre las propuestas de planes de trabajo de todos los candidatos; con la posibilidad de abrir expectativas, capacidad de valoración y razonamiento del voto popular.

Bajo este entorno se visualiza la reorientación del sistema electoral en el país, en el cual se considere que la prioridad de un proceso democrático expresado en sistemas electorales constituye la voluntad popular expresada en las urnas a través del voto razonado.

3.2. REFUERZO Y MODERNIZACION DE LOS ORGANISMOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN EL ECUADOR

La dinámica mundial y transformaciones tecnológicas que de una manera acelerada se han dado en las últimas décadas, han descubierto en el país la falta de preparación para asumir dichos cambios, resagándose su incorporación al proceso de globalización, más aún en la crítica época por la que atraviesa el estado ecuatoriano.

El interés nacional por la modernización en el país, relativamente es nueva pues sus primeros pronunciamientos se la dan, una vez promulgada la Ley de Modernización No. 50, publicada en el Registro Oficial No. 349 del 31 de diciembre de 1993.

Al amparo del art. 5 de la citada ley, se da curso al proceso de modernización del estado, iniciándose la reestructura organizacional de las instituciones del estado bajo un programa denominado MOSTA, cuyo propósito fue orientado hacia la optimización de los recursos del estado

tendientes al mejoramiento de los niveles de servicios de la administración pública y restricción del gasto público.

Uno de las principales estrategias implementadas consistió en redefinir la misión de cada entidad e implementar nuevas estructuras orgánicas y funcionales con la finalidad de ajustarlas hacia una gestión conformadas con el mínimo de unidades administrativas y con el soporte y desarrollo informático. Claro que en este empeño, se produjeron las reducciones de personal mediante la supresión de cargos y la venta de renuncias voluntarias, produciéndose salidas considerables de empleados públicos, fenómeno que persiste hasta la actualidad.

Si bien en la voluntad de reestructurar el aparato estatal como una demanda nacional, es una requerimiento real, el mecanismo no ha sido el debido, pues ha dado lugar a una serie de distorsiones en su aplicación. Por un lado se han suprimido cargos y por otro se producen ingresos de personal bajo otra modalidad (contratos de personal) para cubrir las denominadas necesidades institucionales. Los ajustes de personal se han realizado en ministerios y entidades pública con bajo efecto en la reducción de gasto, pues las entidades de privilegio calificadas como las de la “Burocracia Dorada”, no han sido intervenidas en la medida que correspondía.

Con la finalidad de administrar el proceso de modernización, se creo el Consejo Nacional de Modernización CONAM, institución que en la práctica se ha transformado en una nueva entidad de privilegio, con ingresos de personal ascendente y remuneraciones en dólares muy representativas. Claro en que en el régimen del Doctor Mahuad por disposición legal se determinó la imposibilidad de percibir remuneraciones en dólares o montos en sucres superiores al equivalente a cinco mil dólares; práctica de corto plazo pues en el mismo régimen se instauró el proceso de dolarización en el país.

Las referencias anotadas, no se identifican precisamente con el Tribunal Supremo Electoral por su misión específica y especial que le corresponde, sin embargo no significa que se halla exenta de un proceso de reestructura o fortalecimiento, más aún por constituirse en el pilar fundamental de la vigencia democrática y sensible a objeciones en el desarrollo de un proceso electoral.

Esta apreciación no es una práctica de operación nacional sino que es una preocupación de todo país que se halla en vigencia democrática y que por ésta calidad, se exige su real modernización y transparencia en cada uno de los “Sistemas electorales”, Evidencia de aquello fue lo acontecido en las elecciones realizadas en Brasil y Venezuela en el año de 1998, en las cuales se incorporaron nuevos procesos dentro de las innovaciones que el mundo moderno dentro del campo electoral así lo requería.

Sobre esta temática ya se han referido representantes de los organismos responsables de los procesos de elección, anotando “.. *el avance y adelanto de la tecnologías permiten que las distancias y el tiempo se reduzcan, y hoy por hoy, la sociedad actual pretende y requiere estar informado casi al instante de los hechos que afectan su cotidiano vivir. Por esto debemos estar actualizados, y contar con adelantos modernos para brindar el servicio que la sociedad exige, seguro, eficiente, eficaz, transparente y oportuno, factores que se consiguen gracias a la automatización de las actividades y acciones de este organismo, cuando deja de intervenir el sentimiento humano que interfiere en pro o en contra, dependiendo de sus intereses, pero en todo caso alternando una condición dada.(..)* La automatización electoral es un hecho irreversible de la acción, por parte sobre todo de quienes tenemos la responsabilidad y él deber de velar por la voluntad soberana del pueblo, para que sea proclamada con la misma exactitud y confianza con que depositó su voto; por lo tanto debemos los responsables, evitar la tentación de alterar o trastocar en lo más mínimo esta querencia popular. El proceso de automatización total o parcial, nos brinda la posibilidad de proclamar

resultados con mayor pureza, exactitud o rapidez respecto de lo que se ha venido llevando a cabo a base de los procedimientos por todos conocidos, esto es, que los representantes de diversas ideologías realicen la recepción y el conteo de las votaciones, lo cual puede, como ya se ha visto en ciertos casos, alterar los resultados.

Seguro de la bondad de la automatización, no podemos ponerla en vigencia sino luego de haber alcanzado y vencido algunos retos. Es menester acondicionarnos debidamente para entrar en la etapa de modernización en lo que a procesos electorales se refiere, y así se nos plantea las siguientes condicionantes, previas a la automatización:

- *La actualización de leyes electorales, ya que la nueva Constitución puesta en vigencia en el año 1998, dejó obsoletas las Leyes de Elecciones y Partidos Políticos, por que es preciso su actualización inmediata, al igual que su reglamento. Esta nueva ley debe abarcar y contemplar la posibilidad del proceso de automatización..”⁷²*

Efectivamente, conforme a las reformas realizadas a la Ley de Elecciones en febrero de 2000, en su parte pertinente señala que después del artículo 148 de la Ley No. 71 publicada en el Registro Oficial No. 283, Suplemento, de 23 de marzo de 1998, agregase: “.. Art... **Automatización.-** *Sí el Tribunal Supremo Electoral introduce para el escrutinio, un sistema de automatización o el sistema de lectura de marcas ópticas y de inmediata contabilización o similares, los resultados que dicho sistema arroje, serán los que la junta receptora del voto hará constar en el acta de escrutinio.*

Además el Tribunal Supremo Electoral perfeccionará la utilización de los medios de comunicación más idóneos hacia el centro de cómputo y el

⁷² Lcdo. Eduardo Villaquirán Lebed. Presidente del Tribunal Supremo Electoral. Discurso de inauguración en el seminario internacional “Sistemas Electorales y Automatización”. Quito – Ecuador. Diciembre de 1998

órgano electoral, para asegurar la más ágil información y entrega de los resultados electorales..”

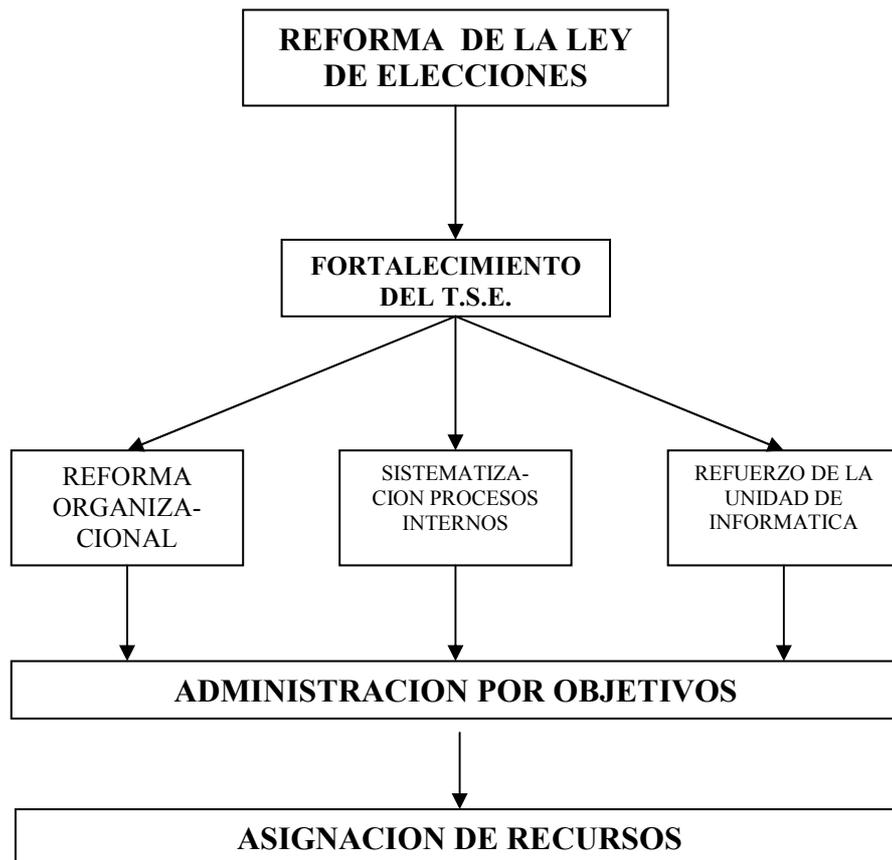
En efecto sobre esta base legal, al T.S.E se lo faculta para incorporar la automatización en los procesos electorales, para lo cual el estado debería garantizar la asignación integral de recursos requeridos para este empeño. Esta premisa igualmente se constituye en el soporte sobre el cual se fundamenta la alternativa propuesta, la misma que forma parte del proceso integral establecido en el numeral tres. Muchas de las reformas internas del TSE, ya han sido realizadas, sin embargo son enunciadas para configurar el sistema global.

Considerando entonces, la Ley de Modernización y la reforma aprobada de la Ley de elecciones en febrero de 2000, dos áreas son las establecidas como “Programas de Operación”, sobre las cuales se desenvuelve la iniciativa, destacándose que el ámbito de éstas, serán exclusivamente en su fase de formulación, dado que su desarrollo y ejecución son motivo de una investigación complementaria. Estas son:

- Fortalecimiento y Desarrollo Institucional del Tribunal Supremo Electoral; y,
- Programa de sistematización y automatización del proceso electoral.

El alcance de cada uno de los programas a nivel macro que se esquematiza a continuación, es el siguiente:

FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL
T.S.E.



El objetivo del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo institucional es:

“Definir las acciones tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia operativa de la institución mediante la automatización y sistematización de los procesos internos que viabilicen la gestión del Tribunal Supremo Electoral como entidad responsable de los sistemas electorales”.

Para cumplir con el objetivo planteado, se requerirá determinar una nueva Estructura Orgánica y funcional del T.S.E., complementada con la redefinición de los procesos legales, administrativos y financieros ágiles, dinámicos y efectivos, como parámetro de aplicación en la matriz como en los Tribunales Provinciales.

La esencia de la perspectiva de gestión del T.S.E, será la real implementación de los procesos de descentralización y desconcentración de funciones, que brinden autonomía de gestión y decisión en los ámbitos de operación. Esta proyección permitirá a la institución aplicar una real Planificación Estratégica que conlleve a una administración por objetivos en el corto, mediano y largo plazo y no hallarse supeditado a la definición de estrategias cuando se acerca un evento electoral.

El efectivo desarrollo del Programa de Fortalecimiento Institucional, demanda necesariamente de dos premisas básicas: La racionalización de los recursos institucionales y la oportuna transferencia de los recursos provenientes del presupuesto del estado, basados en una estructura de requerimientos reales expresados en La Proforma Presupuestaria para cada ejercicio fiscal, en función de la proyección operativa del T.S.E. de mediano y largo plazo.

El enfoque presentado, has sido evidentemente proyectado bajo una visión netamente institucional, sin embargo para que éste prospere, amerita necesariamente complementar con el análisis individualizado de la **composición del Tribunal Supremo Electoral**, como su máximo nivel jerárquico.

Al Tribunal Supremo Electoral, se le asignado las tareas fundamentales de organizar los procesos electorales, velar porque la propaganda electoral se realice con toda corrección, imponer sanciones de su competencia, hacer cumplir las disposiciones de las Leyes de Elecciones, Partidos Políticos; sin embargo la interrogante surge hasta que punto éstas se han cumplido.

Este cuestionamiento nace precisamente por la composición de los miembros del T.S.E y sus dependencias, pues estas están conformadas en la práctica por cuotas partidistas, que más allá de garantizar la transparencia de los eventos electorales, se ha constituido en el centro en el cual confluyen y actúan los diversos representantes de los partidos políticos para girar sus acciones hacia su tendencia, o a su vez hacia la búsqueda del equilibrio de las fuerzas políticas.

Definitivamente, los vocales deberían constituirse en una especie de magistrados electorales cuya misión sería la de supervisar el desenvolvimiento de los partidos políticos dentro de los eventos eleccionarios en función de lo que determina la ley más no de lo que determine los partidos. De tal suerte que una de las reformas fundamentales que contribuya a corregir los inconvenientes de los procesos electorales, es reformando la conformación de los miembros del T.S.E y de los Tribunales Provinciales.

Sobre ésta propuesta, “.. se ve la necesidad de crear una verdadera jurisdicción electoral, en la que los asuntos relativos a las elecciones y partidos estén a cargo de jueces electorales que fundamenten sus decisiones estrictamente en derecho. Desgraciadamente, un planteamiento en ese sentido presentado en la Asamblea Constituyente no fue acogido con beneplácito por la mayor parte de partidos y movimientos políticos, los cuales demostraron estar interesados en mantener su injerencia sobre el TSE. Esta experiencia hace pensar que una reforma encaminada a liberar al TSE del control absoluto de los partidos, convirtiéndolo en un verdadero Tribunal independiente de justicia electoral, no cuenta con muchas posibilidades de concretarse, ya que para ello los partidos y movimientos representados en el Congreso tendrían que dejar a un lado sus intereses y ceder voluntariamente sus posiciones, o cual resulta poco creíble.

Aún así, quisiéramos insistir que de mantenerse esta estructura en el TSE, ninguna reforma constitucional o legal que se plantee para establecer controles sobre el funcionamiento de los partidos resultará eficaz. El fortalecimiento de un verdadero Tribunal Electoral es, entonces, una de las bases para el fortalecimiento y racionalización del sistema de partidos..”⁷³

En este contexto, cabe establecerse como premisas que la propuesta de fortalecimiento institucional es procedente sin afectación a ninguna norma legal, más allá de la decisión de efectuarlo, mientras que la base fundamental para la composición de los miembros del TSE y los Tribunales Provinciales, en la nominación de los vocales, en tanto no se dé una toma de conciencia nacional y se despoje de las operaciones alrededor de los partidos políticos, toda alternativa no se constituirá más que una presentación teórica referencial, sujeta a serias increpaciones si es del caso o simplemente darle el curso de la omisión.

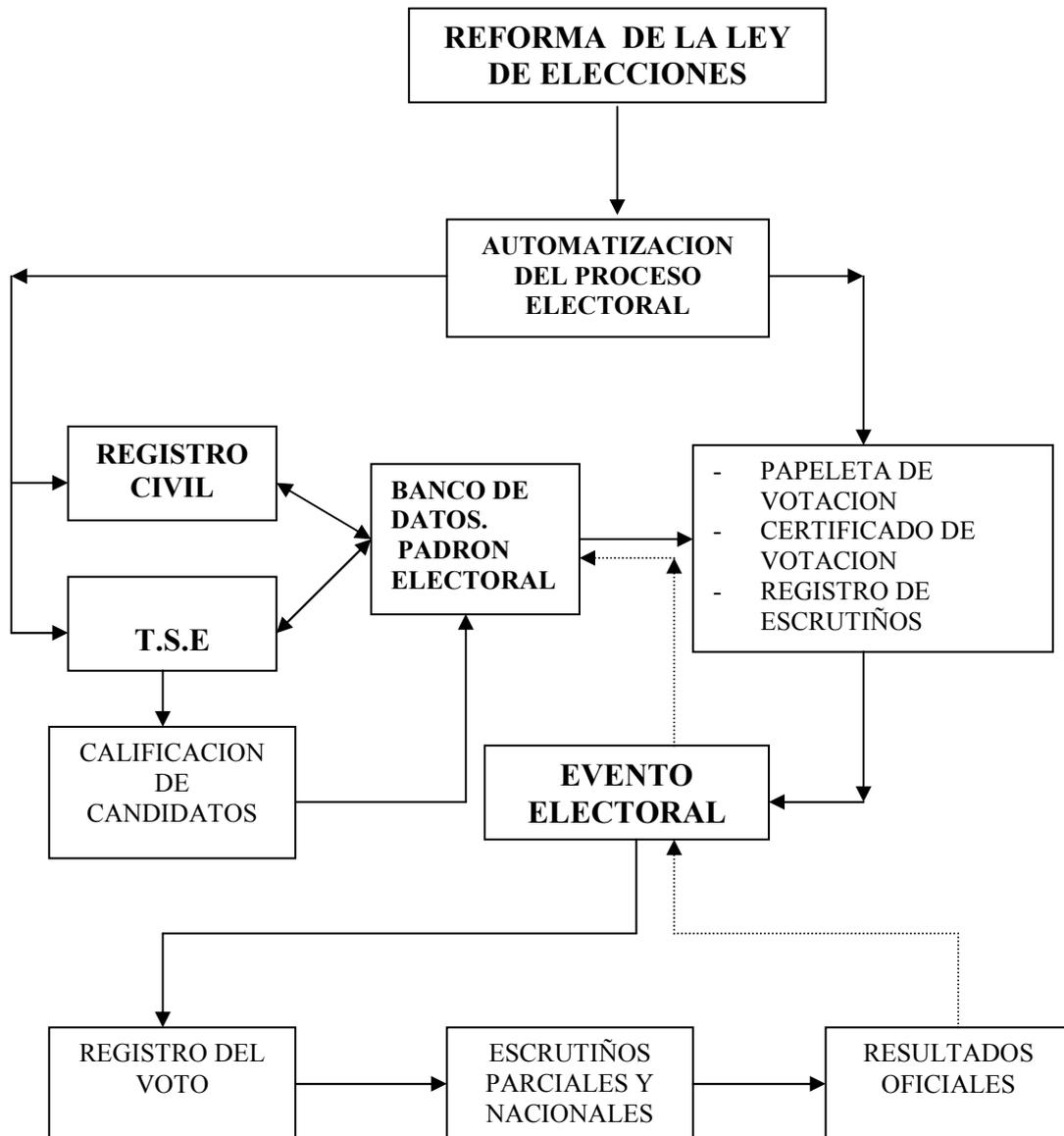
Es de entenderse que lo expresado anteriormente no significa que en el T.S.E, no se lo haya implementado, sino que representa la orientación lógica sobre la cual debe regir sus procesos internos operacionales, puesto que muchas acciones en efecto el Tribunal ya los tienen puesto en marcha, ya sea por proyectos de ejecución directa o a través de asistencia técnica principalmente internacional.

PROGRAMA DE SISTEMATIZACIÓN Y AUTOMATIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

Conforme a las disposiciones establecidas en el art. 16 de las reformas de la Ley de elecciones, la implementación del programa de sistematización y

⁷³ CORDES, La Ruta de la Gobernabilidad. Quito – Ecuador. 1999. Pág. 94

automatización guardaría el siguiente proceso lógico, gráficamente representado:



El objetivo del Programa se orienta a “ **Establecer un proceso electoral ágil, dinámico y automatizado en el cual se reduzca la participación humana, la manipulación de los documentos y disponibilidad a la brevedad posible de los resultados del evento, garantizando su transparencia sin posibilidades de advertir fraudes** “.

La propuesta en sí no constituye en la solución de corto plazo, sin embargo se considera que es un proceso de largo aliento, pues la automatización requiere de una capacitación para los administradores del sistema; familiarización del electorado sobre el proceso, tomando en cuenta de la diversidad del mismo; y fundamentalmente la disponibilidad de los recursos económicos para la adquisición de equipos informáticos (software y hardware) y su instalación. Sin ésta última condición la propuesta no dejará de ser una alternativa más, que engrosó la gran cantidad de estudios de consultoría. En consecuencia la ejecución sería por etapas, hasta llegar a la automatización total del sistema electoral.

Para determinar la viabilidad de ejecución de la propuesta debe contar indispensablemente con el estudio de factibilidad tanto técnica y económica, estableciéndose con claridad el diseño del proyecto, inversiones requeridas y sus rendimientos tanto de una manera cualitativa como cuantitativa.

Enfocándose dentro de la propuesta dentro de un entorno sugerente, la dinámica y operación del proceso tendrá la siguiente secuencia:

- Acción conjunta entre el Registro Civil y el Tribunal Supremo electoral para mantener el registro y empadronamiento de los electores de una manera permanente.
- Creación de un banco de datos, con procesamiento de información permanente.
- Automatización del sufragio. Para aquello es necesario configurar el software y la implementación de una urna electrónica.
- Para el sufragio deberá iniciarse con la papeleta electoral (procedimiento semi-automatizado) hasta llegar a la utilización de la tarjeta magnética.

- Los escrutinios serán procesados de manera automatizada con reportes inmediatos y transferidos al Tribunal Supremo Electoral mediante sistemas electrónicos.
- Capacidad para procesar y emitir los resultados tanto parciales y nacionales de una manera oficial y en el corto plazo, dependiendo de las elecciones presidenciales, legislativas o dignidades provinciales.
- Los reportes finales serán incorporados directamente, mediante procesos de retroalimentación al banco de datos.

Quizá uno de los factores más importantes de consideración es la conducta, comportamiento y estratos del electorado, catalogándose como una población dispareja. Esta tiene su razón de ser, pues el país al contar con diversas regiones sus ancestros culturales no es del todo uniforme lo que hace más difícil hallar una representación equilibrada.

Lo importante de la automatización es comprender que el sistema democrático se ve fortalecido con una verdadera aplicación y respeto del voto popular. En este sentido cabe uno de los expositores del seminario internacional de Sistemas electorales y Automatización, “.. *Creo que puede colaborar en el país enormemente para evitar los desvíos de la voluntad electoral por ciertas manipulaciones regionales, introduciéndola de modo gradual y escalonado y con una clara estrategia de control por parte del T.S.E. sobre eventuales desvíos de la voluntad. Habría que hacer una medición precisa, técnica y social de su factibilidad y simultáneamente a esta, estimular formas de control social.*”⁷⁴

Considerando las experiencias de Brasil, Colombia, Estados Unidos y Venezuela, sobre la automatización del proceso electoral, para el caso ecuatoriano amerita considerar lo siguiente:

⁷⁴ Dr. Luis Verdesoto. Corporación para la democracia y el desarrollo. Seminario internacional “Sistemas Electorales y Automatización”. Quito – Ecuador. Diciembre de 1998

- *".. Los factores tecnológicos de los equipos.*
- *Transparencia y seguridad absoluta de resultados.*
- *Las necesarias campañas educativas y de promoción.*
- *La prevención para facilitar el voto de etnias, analfabetos y especiales.*
- *La funcionalidad, diseño, facilidades de transporte, uso y precisión.*
- *Posibilidades reales de recuperar la inversión de la tecnología.*
- *La posibilidad de que el votante confirme el acierto de su voto, quizá por fotografía del candidato.*
- *La recuperación de datos e información.*
- *La seguridad de que el votante vote una sola vez.*
- *Garantía sobre los equipos.*
- *La posibilidad de reactualización permanente.*
- *La confiabilidad para que electorado por sí mismo se adhiera al sistema.. "*⁷⁵

Finalmente sobre el financiamiento del sistema, es importante anotar un pronunciamiento que recoge una iniciativa de operación internacional:

*".. Para conjurar la limitación que significa el costo de los equipos de automatización, hay que recurrir a acciones alternativas: asociación de países que lo necesitan, con el sólo acuerdo de que los calendarios electorales no sean recurrentes, sino escalonados.. "*⁷⁶

Al igual que el programa anterior, se debe anotar que las tareas en el campo de la automatización también se hallan dando en el T.S.E. de una manera acelerada, según se lo establece en su informe presentado al Congreso Nacional, principalmente por el servicio de apoyo brindado por parte de la Organización de Estados Americanos, OEA.⁷⁷

⁷⁵ Lcdo. José Gabriel Terán Varea. Conclusiones del Seminario internacional "Sistemas Electorales y Automatización". Quito – Ecuador. Diciembre de 1998. Pág. 168

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ García, E., Jefe de Proyecto OEA. "Informe del tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional". Febrero del 2000. Pág. 295.

El alcance de esta asistencia consta de cuatro actividades realizadas y tres en proceso de realización:

ACTIVIDADES REALIZADAS

- Problemática del año 2000
- Implementación del servicio de Internet
- Análisis del proyecto de comunicaciones entre el TSE y SRI (Servicio de Rentas Interno)
- Computo rápido.

ACTIVIDADES EN PROCESO DE REALIZACION

- Programa de escrutinios
- Programa de presentación de resultados
- Desarrollo de la Intranet.

3.3. REGULACION Y CONTROL DE LAS FUENTES Y DESTINOS DEL FINANCIAMIENTO A LAS EMPRESAS ELECTORALES

La consulta popular de mayo de 1997, entre otras inquietudes incorporó una pregunta considerada como de interés nacional y que se referiría, sobre la conveniencia o no de establecer un límite para el gasto electoral y la definición de un mecanismo de control sobre el origen y destino de los fondos de las campañas electorales. La respuesta como era de esperarse contó con el beneplácito del 70 % del total del electorado, dando lugar a la reforma de la Constitución Política, y enmendando el Artículo 65-A, en el cual dice: “.. *Control de Gastos Electorales.- La Ley fijará los límites a los gastos electorales.- Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y*

candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales..” Producto de esta reforma se trasladó la responsabilidad al Tribunal Supremo Electoral de preparar el proyecto pertinente para canalizarlo hacia el Congreso Nacional para su aprobación.

Si bien es cierto, de la manera con que fue planteada la pregunta, daba la apariencia de que esta iniciativa se constituía en una propuesta novedosa y de actualidad, pero en realidad esta temática ya ha sido tratada con mucha anterioridad, incluso desde 1978 ya existían normas que establecía el proceso de las campañas electorales, y en especial el reglamento que regulaba y racionalizaba la propaganda electoral expedido por el entonces presidente Osvaldo Hurtado en el año de 1983, el mismo que apenas tuvo una vigencia de un mes al ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, luego de haber transcurrido muchos años la interrogante se mantiene y prevalece el mismo comportamiento de la sociedad ecuatoriana, "caminar en círculos".

Hasta las elecciones del año de 1998, no existió ninguna base legal específica que norme y regule el gasto electoral, pero ya se patentó el interés de varios sectores políticos por controlar este fenómeno, provocado principalmente por la gran desigualdad del gasto extremadamente marcados entre los partidos políticos, especialmente en los medios de comunicación televisiva, en los cuales se han hecho grandes despliegues de poder y capacidad de absorción y de acondicionamiento de las masas electorales, por parte de los llamados grandes partidos.

Diversas razones han sido vertidas sobre esta problemática, sin embargo todas se han circunscrito hacia dos posiciones; El establecimiento de límites a los gastos electorales garantiza una igualdad de oportunidades para todos los que participan en los eventos electorales. Y, controlar los ingresos de las campañas tendientes a evitar de que éstos se constituyan en

inversiones de personas o grupos de poder económicos que proyecten su recuperación cuando el candidato de su auspicio alcance el poder. Especial atención merece cuando se hace referencia al origen de los fondos, pues se espera que éstos sean de una fuente legal e incuestionable. Sobre este punto cabe anotarse que:

“.. La importancia de la financiación de los partidos es evidente pues constituye un punto neurálgico de la democracia que busca, por un lado, garantizar a los partidos y movimientos la igualdad de oportunidades en su labor proselitista y, por otro, la transparencia en el origen de sus fuentes de financiación. La ausencia de uno de estos elementos, especialmente del último, deslegitima el poder político y genera incredulidad en el ciudadano. (...) Hay que implementar un buen y controlado sistema de financiación para evitar incluso la posibilidad de que grupos de tendencia oligopólica, o con intereses por una marcada influencia, o con manejos de dineros de origen ilícito, dicten en el futuro su política a los gobiernos..”⁷⁸

Posteriormente en la Constitución Política de la República en vigencia desde agosto de 1998, la misma que fuere redactada por la Asamblea Nacional Constituyente, en su artículo 116, reafirma la necesidad de crear un cuerpo legal que norme la fijación de límites y el control de los recursos que se destinan a las campañas electorales. La citada norma constitucional estatuye:

*“.. **Control del Gasto Electoral.**- La Ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes rendirán cuentas ante el tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. La publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva, sólo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral. La ley sancionará el incumplimiento de estas disposiciones..”*

⁷⁸ Heieck,S., “El Estatuto de la oposición y la Financiación de los Partidos Políticos”, en varios autores, La Modernización de los Partidos Políticos, Bogotá, 1996.

La disposición antes citada, propicio la elaboración de una inédita Ley específica que norme, regule y controle el gasto destinado a las campañas electorales. *".. La inclusión de este tipo de legislación, como las que han sido impuestas en los últimos años en otros países, ha tenido como finalidad el evitar la llegada de los recursos provenientes del narcotráfico a la política. No será fácil introducir un control del gasto electoral en el Ecuador, pero pensamos que debe, al menos en un inicio, establecerse el origen de los aportes a las campañas y fiscalizar los fondos de los partidos, movimientos y candidaturas. Lo importante, en esto, es encontrar un equilibrio entre el control y el respeto a los derechos de libertad de expresión y de asociación.."*⁷⁹

Para estructuración de la Ley de Control del Gasto electoral, se contó con dos propuestas. La primera correspondió a la iniciativa del Doctor Marco Proaño Maya y otros legisladores, ingresada como el proyecto No. 20-119 el 12 de enero de 1998 y distribuía el 13 de enero de 1999; y la segunda fue la ingresada como proyecto No. 20 – 274 el 28 de julio de 1999 por iniciativa por el Tribunal Supremo Electoral, tomándose ésta última como base para el análisis del Congreso Nacional.

El fundamento principal en los dos casos corresponde a la disposición determinada en la Constitución Política de la República, al tenor de la cual se presentan la exposición de motivos sobre el alcance de cada una de ellas. Al respecto, la primera iniciativa señala que, *".. el proyecto de Ley sobre Control de la Propaganda y del Gasto electoral contiene varias propuestas jurídicas, que implican una adecuada modernización de las normas vigentes contenidas en la Ley de elecciones y en la Ley de partidos Políticos, en orden a conseguir que los derechos políticos relativos a las áreas descritas, cuenten con sus correspondientes deberes y limitaciones, a fin de que en la*

⁷⁹ Vivanco, P., Presidente del tribunal Supremo Electoral. "Propuesta de Reforma Electoral 1998". Enero de 1998.

práctica prevalezcan los objetivos nacionales permanentes, y los principales afines al orden público y al interés general de colectividad ecuatoriana..”⁸⁰

A la segunda, se lo presentado como un proyecto que reviste sencillez; atiende y agota el mandato constitucional; busca el equilibrio entre los actores del proceso, los protege de innecesaria y negativa publicidad, y se empeña en alcanzar claridad en los objetivos y procedimientos; señala trámite e instancias de juzgamiento, y precisa sanciones para quienes violenten las normas.⁸¹

Conjugados los planteamientos de las dos iniciativas el Congreso Nacional el 24 de febrero del año 2000, aprobó la ley denominada “**Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral**”, remitiéndose al poder ejecutivo para su aprobación y puesta en vigencia posterior a la publicación en el registro oficial.

La estructura de esta disposición legal se halla compuesta por:

- **Título Primero:** Ambito de Aplicación, Objetivos y Organo de Control
- **Título Segundo :** Límite del Gasto Electoral
- **Título Tercero :** Mecanismo de Financiamiento y Control
 - Capítulo I :** Contabilidad y Registro
 - Capítulo II :** De los Ingresos
 - Capítulo III:** Liquidación de los fondos de campañas electorales
 - Capítulo IV:** Presentación de las Cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral y Juzgamiento.
 - Capítulo V :** De las sanciones
- **Título Cuarto :** De los medios de Comunicación

⁸⁰ Proaño. M., Diputado de la Provincia de Imbabura. “Exposición de Motivos- Proyecto de Ley sobre el Control de propaganda y Gasto Electoral”. 1998.

- **Título Quinto** : Disposiciones Generales
- **Título Sexto** : Disposiciones Finales

En lo sustancial, esta norma establece como objetivos fundamentales:

- ❖ Fijar los límites para los gastos electorales,
- ❖ Establecer procedimientos para conocer su origen y destino de los recursos correspondientes a los gastos de campaña,
- ❖ Normar la presentación de organizaciones políticas, alianzas y candidatos ante los organismos electorales competentes,
- ❖ Vigilar, regular y garantizar la promoción y la publicidad electoral a través de los medios de comunicación social.

Las organizaciones políticas, sus alianzas o candidatos inscritos para terciar en elecciones de votación popular, no podrá exceder en sus gastos electorales de acuerdo a la siguiente tabla:

CUADRO No. 29

CANDIDATURA	DOLARES
- BINOMIO PRESIDENCIAL	1'000.000 + 20% PARA SEGUNDA VUELTA
- DIPUTADOS DE LA REPUBLICA	800.000
- PARLAMENTARIOS ANDINOS	50.000
- PREFECTOS	265.000
- CONSEJEROS	135.000
- ALCALDES	265.000
- CONCEJALES	150.000
- JUNTAS PARROQUIALES RURALES	25.000

FUENTE: Ley de Control del Gasto Electoral. Tribunal Supremo Electoral.

ELABORACION: El Autor.

⁸¹ Tribunal Supremo Electoral. Propuesta de Reforma Electoral 1998. Exposición de motivos

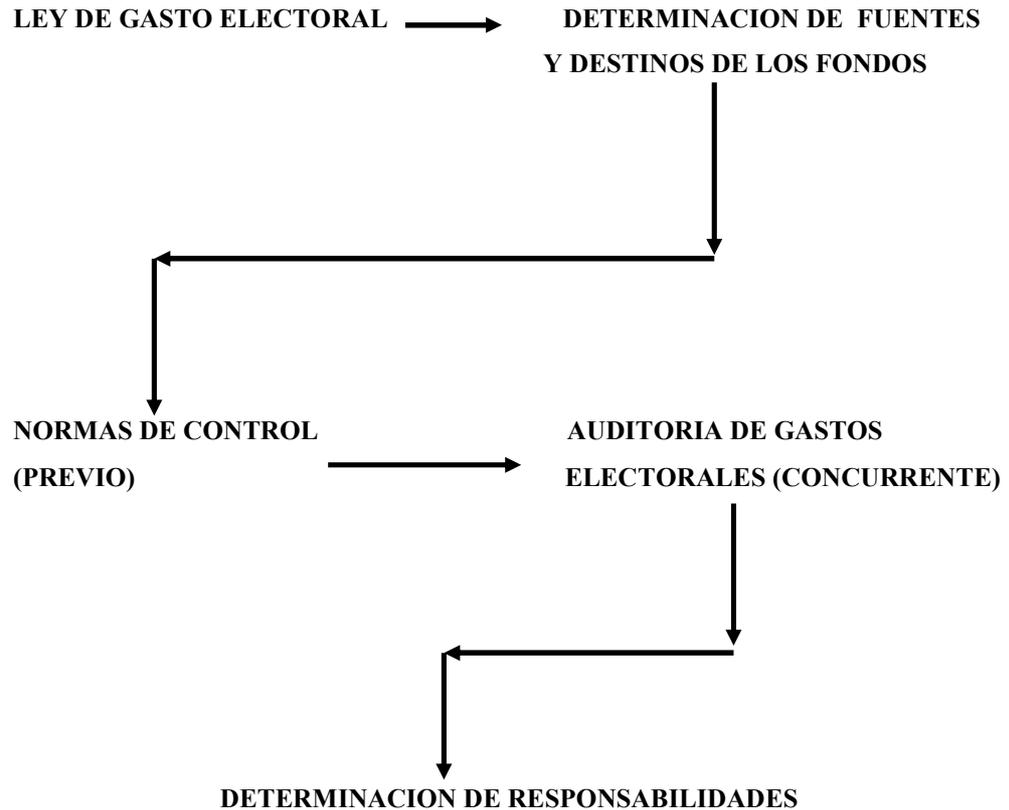
El total máximo del gasto electoral autorizado se establecerá al dividir el valor total máximo del gasto electoral para el número total de dignidades a elegirse a nivel nacional. Dicho resultado, que corresponde al valor unitario por candidato se multiplicará por el número de candidatos a dignidades a elegirse, cuyo resultado será el gasto total por organización política.

Por otro lado, los medios de comunicación y compañías publicitarias deben informar a los organismos electorales, en un plazo máximo de 30 días contados a partir de la culminación de la campaña electoral, sobre todas las contrataciones de publicidad y sus especificaciones. Un requisito indispensable es la inclusión del nombre de las personas naturales o jurídicas que realizaron las contrataciones y quienes realizaron el pago.

Igualmente los medios de comunicación, una vez culminado el evento electoral, remitirá el reporte del pauta contratado por las agrupaciones políticas dentro de un período de 45 días.

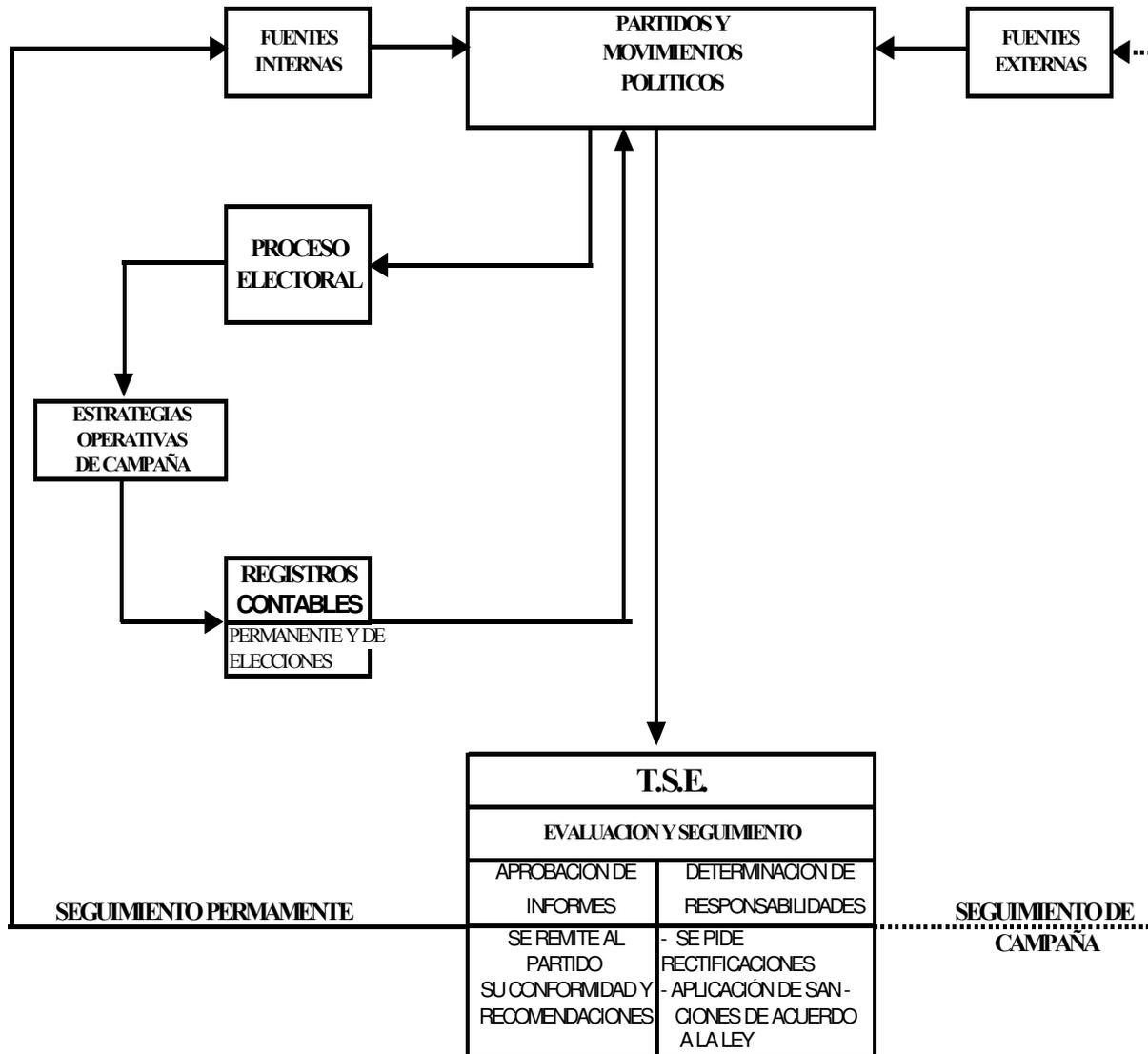
Citadas las disposiciones más relevantes de la Ley y considerando lo establecido en el Art: 58, **Reglamentación.-** “.. El Presidente de la república dictará las normas de carácter general y obligatorias de aplicación a la presente ley, en el plazo de noventa días contados desde la fecha de su promulgación..” , es procedente analizar los procesos sobre el cual se aplicaría el control del gasto electoral.

Considerando los planteamientos realizados en el punto 3, puede establecerse la total coincidencia con la ley del Control del Gasto Electoral aprobado por el Congreso Nacional, es razón más suficiente como para que se de curso al siguiente procedimiento normativo ya enunciado:



En consecuencia la aplicación dentro del campo operacional y ajustados a las normas de aplicación económica y contable procede el siguiente diseño, expresado en una secuencia lógica sin que implique contraposición ni intromisión al ámbito de operación de otras instituciones, sino exclusivamente a la acción del T.S.E., otorgado por mandato legal, se expresaría de la siguiente manera:

PROCESO LOGICO DEL CONTROL DEL GASTO ELECTORAL



Cada una de las secuencias se hallan fundamentadas en una disposición legal, pero sujeta especialmente a la aplicación de la misma. Para el efecto el TSE, dentro de su estructura orgánica configurará una unidad operativa

de gestión, a la cual se le asignará la responsabilidad de efectuar el control, seguimiento y verificación del gasto tanto para las fases de ejecución previa como la concurrente. La auditoría deberá ser necesariamente externa, y de difusión pública, con la finalidad de que no sé de compromisos para con la institución. El personal que conformaría la mencionada unidad será producto de la racionalización del recurso humano del propio TSE, con especialidad en las áreas legal, auditoría y financiera.

Metodológicamente, la unidad preparará reportes periódicos e informes de evaluación del gasto, y si fuere del caso determinación de responsabilidades, los mismos que serán puestos a consideración del Presidente y vocales del TSE, para su ejecución.

La ley motivo de análisis, mereció por parte del poder ejecutivo la objeción parcial, remitiendo 18 observaciones y dos disposiciones transitorias, entre las cuales se destaca la vigencia desde los comicios de mayo del 2000. Estas observaciones en sí no modifican la esencia y espíritu de su concepción general, esperando el pronunciamiento del Congreso nacional.⁸²

En este sentido, es menester hacer referencia al pronunciamiento del TSE a través de su Presidente, quien manifiesta que la Ley de Control del Gasto Electoral, es impracticable y que sugeriría al Presidente de la República el veto parcial. “.. Existe algunas disposiciones relacionadas con los límites de gastos, la contabilidad que deben llevar los candidatos y la reglamentación que no es aplicable..”⁸³. Entonces, estos antecedentes determinan que la apreciación de carácter genérica y sugerente planteada –como ya se ha insistido anteriormente- tiene un solo requisito, contar con la decisión y entereza para aplicarlo, pues no solo basta contar con la ley sino acatar su disposición. De no ocurrir aquello quedará evidenciado nuevamente el alto

⁸² Diario el Comercio. Primera Plana. Pág. A3. 11 de Marzo de 2000.

⁸³ Diario el Hoy. Actualidad. Pág. 3A. 9 de Marzo de 2000.

grado de influencia de los partidos políticos dentro de los procesos electorales.

3.4. LOS PRINCIPIOS DEMOCRATICOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES

En el capítulo primero, se ha hecho referencia con mucha profundidad que los procesos electorales, en definitiva son las acciones fundamentales que reafirman los principios de la vivencia democrática de una sociedad. Precisamente, este fenómeno ha permitido comprender que, un aspecto que quizá ha sido relegado a un último lugar, representa la estructura, representatividad y doctrina de los partidos políticos.

Esta comprendido que la evolución partidista en el Ecuador tiene su génesis en los partidos conservador y liberal y que el resultado de sus fraccionamientos y los subsiguientes, ha dado lugar a una serie de partidos que han gravitado transitoriamente en la vida política del país dentro del ámbito de la oportunidad. Los eventos electorales que se han dado desde el retorno a la democracia, han desnudado la composición y alcance doctrinario de los partidos políticos, para dar paso a la especialización de las campañas políticas como estrategia electorera, en los cuales se han destacado y alcanzado un alto desarrollo las empresas de publicidad y de marketing de campañas electorales, así como los medios de comunicación. Solamente para graficar aquello, según el Presidente de la Asociación nacional de Canales de Televisión, el total de la inversión publicitaria en televisión, radio y prensa escrita en la campaña de 1998, fue aproximadamente de 10 millones de dólares.⁸⁴ Precisamente son estos medios, los que en su oportunidad han manifestado su inconformidad con la Ley de Control de Gasto Electoral.

⁸⁴ Diario el Hoy. Actualidad. Pág. 2A. 21 de febrero de 2000.

Ahora bien, la acción requerida por el sistema y la exigencia demandada por la sociedad ecuatoriana es revalorizar los principios de los partidos políticos. Para esto se requiere entre otros factores, principalmente a:

- Definir los partidos políticos en función de los resultados electorales, es decir los que han alcanzado el 5 % del electorado requerido para su presencia en la vida política.
- Establecer la similitud de las tendencias invocadas por los partidos.
- Recalificar a los partidos políticos en función de una nueva redefinición de sus principios doctrinarios.
- Propiciar unificaciones de partidos.
- Exigir orientaciones partidistas de mediano y largo plazo, tendientes a lograr representatividad nacional y no vivir bajo la oportunidad electoral.
- Aplicar en el verdadero sentido de conciencia nacional, la aplicación del “Código de Ética” cuyo aporte se verá reflejado en la disciplina partidista.

El equilibrio doctrinario y de posiciones partidistas obviamente que conllevará a reafirmar el sistema político nacional y por ende a la consolidación de los principios democráticos.

Ubicándonos dentro de los próximos comicios en el corto plazo, se establece tres requerimientos como acciones prioritarias:

- ❑ Para recuperar la confianza y credibilidad del electorado en los partidos y principalmente en los políticos, deberá exigirse para la calificación de los candidatos a alcaldes, prefectos,, consejeros, concejales y miembros de las juntas parroquiales, su perfil y hoja de vida, con la finalidad de que la ciudadanía conozca por quienes votar.⁸⁵

⁸⁵ Esta alternativa es proveniente del TSE dentro del Proyecto de Información Electoral y que tiene el auspicio de la Comisión Suiza de Desarrollo y la Corporación Latinoamericana de Desarrollo.2000.

- Exigir verdaderos Planes de Trabajo propuestos durante todo el período que dure el cargo, y Agendas de Ejecución Anuales, en los cuales se establezcan objetivos, metas, estrategias y principalmente sus fuentes de financiamiento.
- Una vez elegidos para las diversas dignidades, establecer mediante la incorporación de una reforma legal, de un sistema de evaluación y seguimiento del cumplimiento de sus planes propuestos para ser difundidos a toda la ciudadanía.

En este contexto, se puede establecer que un real fortalecimiento de los partidos políticos y su representación a escala nacional se verá reflejado por el cumplimiento de sus propuestas; De esta manera se podrá quebrar el tiranismo político y dar curso a que éstos cumplan con los grandes objetivos nacionales y se cristalice en el beneficio nacional.

3.5. PROYECCION DEMOCRATICA DEL PROCESO ELECTORAL Y SU REPERCUCION INTERNACIONAL

La evolución histórica de las relaciones internacionales de todos los países ha determinado que sólo su participación en varios organismos de integración, ha conllevado en buena medida hacia una real convivencia mundial. La declaración de principios de diversos organismos como la OEA, ONU, Naciones Unidas, Gatt, Aladi, Pacto Andino, Mercosur, etc., ha reflejado el empeño de mantener en vigencia el respeto de los pueblos que los conforman. Todas las manifestaciones, representan la imagen de los países dentro de cada uno de ellos y su proyección hacia el mundo entero en aras de obtener su consideración y respetabilidad.

Uno de los principios fundamentales de la integración internacional y sobre la cual se derivan los derechos universales es la vigencia de la democracia canalizada a través de los eventos electorales y su perdurabilidad, más aún que universalmente ya no se lo considera a las dictaduras como una forma de gobierno, sino que por el contrario lo condena⁸⁶. El Ecuador no puede ni debe hallarse al margen de esta posición, no obstante haber vivido a inicios del año una de las más seria y absurda revuelta que inestabilizó la vivencia democrática.

Observando la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, que señala. “ *la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público: esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*” ha marcado la condición sustantiva de la forma de organización institucional de los pueblos y la garantía de la funcionalidad y gobernabilidad del estado. Esta manifestación precisamente, es la forma de integración universal a la cual se sujetan todos los países y su reconocimiento se la da al identificarlo como estados de derecho, facultándolo a percibir todas las consideraciones como tal, propendiendo a la erradicación total del autoritarismo de los pueblos.

En este sentido, nace la necesidad de que se aplique en todos los eventos electorales la “**Observación Electoral**” como testimonio de la diaphanidad de los procesos. Para lo cual, “*.. las referencias antes anotadas se han incorporados en otros instrumentos internacionales posteriores y con los mismos propósitos, estos son:*

- ❑ *El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*
- ❑ *La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos*

⁸⁶ Pronunciamiento de la Organización de los Estado Americanos. OEA. Enero de 2000.

- ❑ *La convención Americana sobre Derechos Humanos*
- ❑ *La convención Europea sobre Derechos Humanos.*

Establecido que las elecciones libres son el elemento básico de la democracia y que da sustento a la autoridad, en un mundo cada vez más lejos del autoritarismo, no llama la atención que se hayan multiplicado, y en buena hora, los organismos regionales, multilaterales y nacionales, orientados a la garantía y vigilancia de las elecciones libres. Y junto con los instrumentos oficiales, la iniciativa privada, inspirada en iguales principios de libertad y democracia, también va ocupado un creciente espacio al servicio de los derechos políticos del hombre y de los pueblos, el primero: el derecho a elegir.

En el hemisferio, la Organización de Estados Americanos OEA viene ocupando sitio protagónico en esta defensa y garantía del voto ciudadano, y lo hace a través de sus diferentes órganos de acción, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH/CAPEL.⁸⁷

Dentro de un proceso electoral y por constituirse interés del tema, cabe absolver las siguientes inquietudes, siempre circunscritos a la realidad ecuatoriana: ¿Que es el Programa de Observación Electoral?, ¿Cuales son los integrantes? Y ¿Cuales son sus propósitos de la observación? Para el efecto se considera los reportes que sobre el evento electoral de 1998 publicó el Tribunal Supremo Electoral.

El programa de observación electoral (POE), se define como "un mecanismo destinado a contribuir y garantizar la pureza del acto electoral. Está conformado por una Misión de Representantes Internacionales y Nacionales que realizan labor de observación de todos los aspectos que

⁸⁷ Tribunal Supremo Electoral. "Ecuador: Elecciones 1998". Documentos Electorales No.3. 1998, pág. 52.
Los organismos citados colaboraron en las Elecciones 1998.

atañen al proceso electoral, asistidos, desde luego, por las correspondientes instancias del TSE para facilitar la logística en las diferentes acciones que comprende su desempeño".

Los integrantes de POE, fueron alrededor de ochenta miembros, conformados por:

- Representantes de organismos internacionales comprometidos con la vigencia y perfeccionamiento de la democracia.
- Personeros y/o representantes de los Organismos Electorales a cargo de los procesos electorales en el Continente y Europa.
- Miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en el Ecuador, invitados por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Miembros de Organismos nacionales no Gubernamentales, sin ningún vínculo político, que soliciten su participación.

El propósito del POE circunscribe a tres fases:

- **La fase preliminar** que abarca: Observar los preparativos de las elecciones por parte del tribunal Supremo Electoral, la campaña política, la actividad de los medios de información hablados, impresos y electrónicos, y la conducta de las autoridades electorales, y examinar la transparencia de todo el proceso electoral; así como, recibir la inquietud de los candidatos, de los partidos políticos, de los movimientos independientes que promueven candidaturas, de los sectores gubernamentales y en general de la ciudadanía toda, respecto a los preparativos y conducción del proceso electoral.
- **La fase de ejecución** que corresponde: al funcionamiento de las Juntas Receptoras del Voto, poniendo énfasis en el cumplimiento de la tarea de quienes las integran, en las facilidades que ofrecen al votante, en la total imparcialidad de sus actuaciones, en la eficiencia para resolver los problemas que se susciten, en el escrutinio regular, imparcial y

organizado, en las disposiciones de los documentos; papeletas, actas, certificados de votación, material sobrante; en el destino de dichos materiales, especialmente de los tres ejemplares de las actas de escrutinios. Igualmente, valora el desempeño de la Fuerza Pública, llamada por disposición de la ley y por convenio firmado con el Tribunal Supremo Electoral, a vigilar y garantizar el proceso.

- Finalmente, **La fase posterior**, quizá representa la más importante, pues tiene la función de transmitir a las Autoridades Electorales, las preocupaciones que hayan detectado en los diferentes espacios acerca de la preparación del proceso y en la realización del mismo; igualmente analizar y evaluar, con absoluta independencia, la información acumulada en el transcurso del proceso pre-electoral y electoral y finalmente el observar el proceso de llegada y acumulación de los resultados parciales y extraoficiales de la elección.⁸⁸

Lo antes anotado no tiene otro propósito que corroborar el principio básico y universal de que la democracia se cimienta y se fortalece en el proceso electoral.

Ahora bien, como principio efectivamente se lo ha cumplido en el Ecuador, pues en todos los eventos electorales los observadores internacionales reafirmaron la seriedad de la ejecución del sistema electoral. Lastimosamente cabe anotarse que el mencionar en una oportunidad más, los hechos suscitados a inicios del presente año no tiene otro propósito que poner de manifiesto, que el reflejo de la democracia en el país no es precisamente la posición halagadora que el entorno internacional así lo comprende como una imagen de una verdadera democracia, sino que por el contrario los inquietó a tal punto que llegaron a condicionar las negociaciones para superar la crisis por la atraviesa el país.

⁸⁸ Idem

Tal imperfecta imagen fue la creada del país en el exterior, que a tal punto en el mismo día del crítico 21 de enero, la OEA se pronunció condenando la actitud antidemocrática de un sector de la sociedad ecuatoriana. La sucesión presidencial, alivió el malestar externo con la finalidad de conciliar el descontento tanto externo como interno, sin embargo la preocupación fue tal que la OEA, envió a su secretario general con la posición de que “LA OEA QUIERE APOYAR LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA” cuyos lineamientos fueron: Apoyar el proceso de la consolidación democrática; Abogar ante los organismos internacionales ante la dificultad financiera, política, social; y, respaldar al país para que llegue a consensos mínimos y establezca una estrategia nacional para salir de la crisis.⁸⁹

En su declaración estableció que su presencia tenía como finalidad establecer que el “.. *correcto funcionamiento de la democracia es el primer paso para que el Ecuador supere sus problemas y salga de la crisis institucional, pero el país tiene entrar en un proceso de rectificaciones(..) al mismo tiempo recordó que el seno de la OEA, en 1991, aprobaron que si un país quebrantaba el orden democrático, quedará aislado de la comunidad internacional.*”, (..) “.. *Mi presencia es señal de que los gobiernos pueblos de América sienten que lo que ésta en peligro no es solo la democracia en el Ecuador sino la democracia de todas las Américas.*..

Gaviria, al reflexionar sobre lo sucedido el 21 de enero pasado en el Ecuador dijo que lo que se dio ese viernes fue una rebelión de un número elevado de ciudadanos ayudada con la conspiración de elementos de las Fuerzas Armadas a nivel de oficialidad. El país estuvo al borde de perder por completo la línea constitucional, y las FF.AA están para vigilar, respetar y hacer respetar la constitución. “⁹⁰

La manifestación expresada como propia de la realidad ecuatoriana, corroborada por las apreciaciones en un contexto internacional, da la

⁸⁹ Diario El Comercio. Sección Política. Pág. A3. 20. 02.16

aparición de que la democracia ecuatoriana se cimienta bajo una estructura extremadamente frágil, sujeta a las presiones dadas por la crisis que vive el país y que en buena medida ha contribuido las falencias demostradas en el sistema de partidos políticos en el país. Esta es la imagen internacional que ha proyectado el Ecuador y que ha sido motivo de preocupación de la comunidad internacional, no solamente por los efectos en el Ecuador sino por la influencia negativa que genera en América Latina.

Al respecto, es oportuno señalar el pronunciamiento del Ex - embajador de la OEA, Miguel A. Vasco quien señala “.. *Importa sobre todo el esfuerzo concertado de los ecuatorianos para superar la crisis. Debemos restaurar la trizada imagen nacional en el exterior; acelerar los acuerdos políticos para afianzar la gobernabilidad del país, o sea el buen gobierno al servicio del bien común; erradicar el estigma de la corrupción; consolidar la estabilidad política y económica para atender la creciente demanda social. Hay que rescatar la confianza en el Ecuador, para abrir causas a su prestigio pretérito y el deseado bienestar de su pueblo..*”⁹¹

Ante esta realidad se hace imperativo que el país bajo el principio de integridad nacional canalice medidas para hacer frente a esta figura internacional y de curso a una real consolidación democrática. Para aquello no hace falta presentar enunciados sino ejecutar acciones firmes para que principalmente la OEA aprecie el interés del país y contribuya a la obtención de cooperación internacional hacia el Ecuador. El aval para que sea efectiva la contribución internacional es desarraigar totalmente el clima de inestabilidad constitucional para que se brinde seriedad y seguridad jurídica en el país y garantice el desarrollo de las actividades productivas y se fomente la real atracción de inversiones tanto nacional como internacional.

⁹⁰ Idem

⁹¹ Vasco M., Diario el Comercio, Editorial “Ecuador en la mira de la OEA”, 14 de Marzo de 2000. Pág. A5.

3.6. RACIONALIZACION DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL PROCESO DE ELECCIONES

Una vez que se ha llegado a concretar la norma legal que regula el gasto electoral y complementado con otras normas específicas y relacionadas con los procesos electorarios, nace el objetivo central de la racionalización de los recursos, cuyo propósito se orienta hacia el establecimiento de lo que una verdadera democracia debe proporcionar a todos los miembros de una sociedad, que sin establecer su capacidad económica brinde iguales oportunidades y medios para publicitar sus propuestas y facilite establecer las preferencias electorales. De no acontecer aquello, se continuaría lo que hasta hoy a ocurrido, la representación política será privilegio y reserva para los sectores políticos que cuenten con grandes disponibilidades económicas.

Desde el punto de vista de asignación económica para cubrir los eventos electorales es indispensable establecer la diferencia de los recursos; los provenientes de las transferencias del estado y las transferencias privadas.

En el primer caso dentro de un contexto legal, se establece el **Fondo Partidario Permanente y Reposición del Gasto Electoral.** Para el efecto cabe citar las disposiciones que así lo determinan.

La Constitución Política de la República, en su Título IV - Capítulo III – artículo 114, establece: “*..Se garantizará el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento..*”

Esta disposición legal por un lado avalizar la capacidad ciudadana para crear partidos y participar ellos, y por otro lado la garantía y respaldo del estado para su funcionamiento.

Por otro lado, la Ley de Partidos Políticos, en la parte relacionada a FINANCIAMIENTO, su artículo 61 señala: “.. *El estado contribuye al financiamiento de los partidos y para el efecto crea el Fondo Partidario Permanente. En el Presupuesto General del Estado constará anualmente una partida por un monto equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él.*

El tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, de la siguiente manera: el sesenta por ciento, en partes iguales, a cada uno de ellos, y el otro cuarenta por ciento, en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones, a nivel nacional.

De igual manera en el artículo 62, dispone: “.. *En los años en que se realicen elecciones, en el presupuesto General del Estado constará otra partida equivalente al cero punto cinco por mil de los egresos fiscales constantes en él, que permita afrontar el gasto electoral realizado por los partidos. El Tribunal Supremo Electoral la distribuirá entre los partidos que tengan derecho, en proporción a los votos que hayan obtenido en las elecciones realizadas..* “

Bajo estas normativas legales, la distribución de los gastos permanentes para el año de 1998 ya fue considerada y debidamente analizados en el capítulo precedente, sin embargo para 1999, el Tribunal Supremo Electoral incluyó dentro de su presupuesto los requerimientos de 20.400 millones de sucres por concepto de Fondo Partidario Permanente, el mismo que presupuestariamente sufrió una reducción de 13.772 millones de sucres, manteniéndose la partida en 6.628 millones de sucres. Lo importante de esta composición es que no fue transferido ni acreditado ni un solo centavo.⁹²

⁹² Tribunal Supremo Electoral. “Informe del TSE al Congreso Nacional”. Febrero de 2000. Pág. 245

Para la **Reposición del Gasto Electoral** es menester prestarle especial atención porque de cierta manera no fueron cubiertos conforme a lo esperado. Para las elecciones de 1998 conforme a la disposición legal, se calculo 11.000 millones de sucres, el mismo que no pudo hacerse efectivo, cuyos vencimientos eran:

15 de febrero de 1999	S/. 3.500'000.000
15 de marzo de 1999	S/. 3.500'000.000
31 de mayo de 1999	S/. 4.000'000.000
<hr/>	
TOTAL	S/. 11.000'000.000

CUADRO No. 31

DISTRIBUCIÓN DE FONDOS Y CERTIFICADOS A PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS⁹³

PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS	TOTAL RECIBIDO	COMPOSICIÓN PORCENTUAL
DP – 5	2.849'000.000	25.90
PSC – 6	2.728'000.000	24.80
PRE – 10	2.154'900.000	19.59
ID – 12	1.624'700.000	14.77
MPD – 15	519'200.000	4.72
PSFA – 17	141'536.000	1.29
MUPPNP – 18	385'038.500	3.50
MCNP – 21	597'624.720	5.43
SUMAN	11.000'000.000	100 %

⁹³ Idem

Según los vencimientos, los valores fueron trasladados a los beneficiarios según el registro del TSE antes indicado, con excepción de S/. 689'963.535, los cuales no fueron entregados por las siguientes razones:

<u>Cheques devueltos</u>	S/. <u>374'849.538</u>
- Nuevo País	S/. 210'658.281
- Nuevo País	S/. 164'191.257
<u>Valores No Retirados</u>	S/. <u>315'113.997</u>
- Nuevo País	S/. 109'372.291
- Nuevo País	S/. 109'372.291
- Partido Socialista	
Frente Amplio	S/. 25'902.880
- Mov. PACHACUTIK	S/. 70'566.535
TOTAL	S/. 689'963.535

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Informe de Labores 1999.

Por simple observación se evidencia que los cuatro partidos que más fondos recibieron, en su orden son: Democracia Popular con el 25.9 %, Partido Social Cristiano con el 24.8%, Partido Roldosista Ecuatoriano el 19.59 % y la Izquierda Democrática con el 14.77 %. La lógica política en este caso –reposición de gasto electoral- demuestra que la representación y competitividad electoral a nivel nacional se halla alrededor de cuatro partidos, que de cierta manera lo corrobora con la preferencia electoral.

¿En estos términos podría hablarse de equidad en las posibilidades electorales? , La respuesta obviamente que es no, pues en estos términos no puede anotar de que las transferencias del Estado sean las que permitan viabilizar las campañas electorales; la desventaja con la cual se mueven principalmente los partidos pequeños por así llamarlos, no les facilita llegar mediante propaganda de campaña a todos los electores y captar sus preferencias, puesto que las campañas voluminosas y millonarias de los llamados partidos grandes opaca sus modestas participaciones en las funciones. Esta posición que sin afectar el principio de la libertad de expresión, daría lugar a un trato discriminatorio, facultando a expresar públicamente sus propuestas a quienes tienen recursos económicos y negándolo a quienes no lo dispongan; esta realidad en efecto sería ir contra el respeto al derecho de igualdad, como verdadero principio de la democracia.

En este sentido y fundamentalmente en el contexto de las transferencias del Estado, al hablar de la racionalidad de recursos no debe hacerse referencia hacia la supresión o reducción de las mismas, sino que se utilice el verdadero principio de equidad y de oportunidades de las cuales en el panorama político se lo ha ubicado como eslogan más no como ejercicio práctico. Por lo tanto la distribución debería de una manera proporcional a todos los partidos y movimientos políticos, sujetos a evaluación posterior de cada evento electoral. Sí pese al haber recibido el mismo trato, no obtiene la respuesta del electorado y no alcanza el 5 % de votos, se acogería a la supresión del partido y facilitar según sea el caso a la fusión con otros.

Conforme a los datos registrados, los partidos que demuestran condescendencia con los recursos del Estado son precisamente los partidos de poca representatividad; mientras los partidos grandes recibieron todos sus recursos de reposición los pequeños no retiran o devuelven los recursos, como aconteció principalmente del Movimiento Nuevo País, que de su

asignación total de 597 millones de sucres, al devolver y no retirar ningún valor, restituyó al Estado el 100 %.⁹⁴

El segundo caso motivo de análisis, es el **financiamiento privado** de las campañas electorales; por así llamarlo, éste representa el “principal aliado” para obtener irónicamente los cargos de elección popular.

Lastimosamente, uno de los fundamentales factores de la corrupción, se origina precisamente en las campañas electorales, las cuales han sido financiadas por grupos de poder económico, con el propósito de que una vez de que su candidato haya alcanzado el poder, obtener grandes recompensas tanto en cuotas de poder y concesiones para transformar su aporte en inversión. Entonces es de entenderse que ante la insuficiencia de fondos que muchos candidatos lo caracteriza, acude a donaciones y aportes de amigos y partidarios, iniciando de esta manera la contaminación en las lides electorales y produciendo que a mayor contribución mayor retribución. En este sentido cabe insistir en el fenómeno negativo que se dio en la última lid electoral en el cual se invirtieron 10 millones de dólares así como a los 3 millones cien mil dólares entregados por el banquero Aspiazu a la campaña del binomio Mahuad - Noboa.

Estos antecedentes determinaron la imperiosa e impostergable necesidad de establecer las normas legales que la débil estructura política ecuatoriana no lo permitía.

Las disposiciones planteadas en el nuevo marco legal de control de gasto electoral que en su parte esencial plantea responsabilidades, obligaciones, requisitos y sanciones para los candidatos, partidos políticos así como a los medios de comunicación y principalmente el establecer topes de gasto de campaña para cada dignidad, contribuyen efectivamente a tomar control del

⁹⁴ Idem.

inicio de la corrupción y evitar que el dinero contamine lo menos posible a la democracia.

“.. El objetivo es plausible en tanto se trata de fijar los procedimientos tendientes a conocer el origen y destino de los recursos para los gastos electorales; a vigilar, regular y garantizar la promoción electoral; a normar la contabilidad y los procesos de rendición de cuentas sobre ingresos y egresos, a poner un límite en el aporte y en el gasto, a establecer la determinación del responsable de aquellas, a prohibir aportaciones de entidades extranjeras; e, imponer otras medidas de control, indispensables para evitar que el sufragio en el Ecuador se convierta en una fábrica de hacer moneda mediante varios mecanismos..”⁹⁵

Por otro lado los medios de comunicación no han sido precisamente partidarios de la promulgación de la norma legal de control de gasto electoral, atribuyéndolo *“.. que la Ley coarta el principio de libertad de libertad de empresa que reposa en la constitución vigente (..) el cuerpo legal evita que se ejecuten libremente los pautajes de promoción de los diferentes candidatos en los horarios de mayor sintonía (..) y se cree que la requisición de facturas por parte del Tribunal supremo Electoral atenta contra la privacidad de los medios..”⁹⁶*

Ante lo anotado, es lógico suponer que existirían reparos por los medios de comunicación por constituirse parte interesada, sin embargo se puede establecer de que de ninguna manera se pretende que el TSE se inmiscuya en el manejo financiero de los medios, sino que su deber es entregar la facturación correcta de los espacios que usó el candidato para que TSE cumpla con lo establecido en dicho cuerpo legal. Por otro lado debe comprenderse muy bien que los medios de comunicación no restringen su

⁹⁵ Murrieta K., Diario el Universo “ Control del gasto electoral ” . 2 de febrero de 2000.

⁹⁶ Declaraciones de Mario Canessa, presidente de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión (AER). Diario el comercio. 27 de febrero de 2000.

espacio sino que deben redistribuirlo bajo el principio de la equidad en la oportunidad de los candidatos.

El afán es de que los gobernantes no lleguen al poder atados de pies y manos por los compromisos creados por los aportes económicos externos y que los candidatos comprendan que el dinero como fuente de obtención el poder no es el recurso más idóneo.

Un punto que gravita efectivamente en la racionalización de recursos, corresponde a la aplicación de esta recomendación desde el organismo responsable de los procesos electorales como es el Tribunal Supremo Electoral. El presupuesto especial de las elecciones del año 2000, aprobado por el citado organismo alcanza los 3.5 millones de dólares para gastos administrativos.

Los puntos que ameritan analizarse especialmente en lo relacionado con los ingresos de los vocales, son:⁹⁷

- ❑ 600 mil sucres por cada sesión ordinaria
- ❑ 1.140.000 sucres por cada sesión extraordinaria y 2.280.000 sucres cuando se realizaren en días de descanso obligatorio
- ❑ Incremento del 30 % en gastos de representación, residencia y responsabilidad
- ❑ Al margen de los 600 mil sucres que perciben por sesión, reciben viáticos a provincias de 800 mil sucres diarios.
- ❑ Los vocales están autorizados a realizar 20 sesiones ordinarias y 10 extraordinarias al mes.
- ❑ Complementariamente el TSE, contrató un seguro general de vida y asistencia médica para los vocales por un monto de 1.363'341.427 sucres.
- ❑ Dos vehículos están a cargo de cada vocal.

⁹⁷ Diario el Hoy. Actualidad. El TSE con nuevas dietas. Miércoles 23 de febrero de 2000.

- Los vocales de los tribunales provinciales cobrarán 456 mil sucres por sesión extraordinaria y 600 mil sucres por gastos de responsabilidad.

En este contexto, y comprendiendo que el presupuesto aprobado incluye, gastos de los padrones, actas y útiles de oficina; cabe plantearse la interrogante en lo atinente a lo que perciben los vocales, ¿ sí ante la crítica situación económica por la que atraviesa el país justifica ajustes presupuestarios de esta naturaleza ?.

Al respecto los trabajadores del TSE, manifiestan “ *estar descontentos con los ingresos aprobados por el pleno y preparan la suspensión de actividades. Incluso denunciaron que los vocales cobran por acudir sesiones que nunca se dieron, un ejemplo de ello es precisamente los informes de la Comisión Económica, elaborados en sesiones efectuadas el sábado 8 y domingo 9 de enero de 2000..*”⁹⁸

Finalmente, es oportuno citar “*.. las medidas que se pueden adoptar para llevar adelante una efectiva limitación de los gastos electorales, y a la vez un efectivo control sobre el origen y destino de los fondos de financiamiento de las campañas, se consideran las siguientes:*”⁹⁹

- *Limitar la duración de las campañas electorales. Esto supondría una reducción en los gastos de propaganda.*
- *Establecer un límite legal de gasto electoral. (sugerencia ya considerada en la nueva ley).*
- *Racionalizar el acceso y usos de medios de comunicación. Debería revisarse la posibilidad de establecer cuotas para la contratación*

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ La Ruta de la Gobernabilidad. CORDES. Febrero de 1999. Pág. 92

privada de espacios en los medios, sobre todo en la televisión, para propaganda electoral, garantizando que todos los candidatos y movimientos políticos tengan igual espacio y tiempo para exponer sus propuestas o para debatirlas con sus opositores.

- *Publicitar las fuentes de ingreso de las diferentes campañas y los montos de las contribuciones, y exigir que se declare el origen de los fondos.*
- *Regular los montos de las contribuciones de campaña, estableciendo límites y evitando duplicaciones..”*

3.7. ALTERNATIVAS DE OPERACIÓN EN LA PERSPECTIVA ELECTORAL DEMOCRÁTICA EN EL CORTO PLAZO

Sin lugar a dudas que la alternativa de aplicación al proceso democrático son las elecciones intermedias del 21 de mayo de 2000. Para esto se fundamenta que su ejecución esta amparada a la aprobación por parte del Congreso Nacional de las reformas a las leyes de Elecciones, Régimen Judicial, Régimen Municipal y de Descentralización del estado. Con este nuevo marco legal armonizadas a las disposiciones constitucionales se viabilizó la convocatoria por parte del tribunal Supremo Electoral para que en la fecha antes indicada se elijan alcaldes, prefectos, consejeros, concejales y las juntas parroquiales rurales.

La modalidad de elección que opera será bajo la estructura de la lista de candidaturas en comicios pluripersonales en los cuales por lo menos el 30 % de candidatos deben ser asignadas a las mujeres cuyo porcentaje se incrementará en el 5 % para cada proceso electoral hasta llegar a la igualdad de la representación. Para el caso de la elección de los consejeros provinciales designados de manera indirecta será efectuado a partir del año

2002 y a través de los colegios electorales integrados por los alcaldes de cada jurisdicción. Estos deberán pertenecer a cantones diferentes a los de los consejeros elegidos mediante votación popular y directa.

Para el caso de la integración de las juntas parroquiales, nueva reforma incorporada en este proceso electoral se halla integrada por 5 miembros principales y sus respectivos suplentes. Su modalidad de elección será mediante el sistema de listas abiertas, es decir un escogitamiento de una o varias listas en las cuales se registren por lo menos una candidata mujer a la dignidad principal y una suplente.

Bajo estas reformas que se hallan sujetas a que se publiquen en el Registro Oficial, la interrogante nace de que sí se aplican en las elecciones del mes de mayo o si se postergan para las siguientes elecciones. Varios son los sectores interesados, entre los cuales se destacan los partidos políticos que han puesto de manifiesto la aplicación fundamental en lo referente al control del gasto electoral, por encontrarse serios reparos al verse transformados en sujetos de verificación y seguimiento en las elecciones que se llevaran a cabo en mayo de 2000.

Uno de los factores que igualmente ha despertado grande preocupación en el sistema de partidos políticos del país, es la pérdida del registro electoral de algunos de ellos. La única alternativa para que esto no acontezca es evitar de que en las dos siguientes elecciones consecutivas alcancen el porcentaje mínimo del 5 % de los votos válidos de los comicios.

De acuerdo a los resultados alcanzados en las elecciones de 1996 y 1998, los partidos; Conservador, Frente Radical Alfarista, Movimiento Popular democrático, Concentración de Fuerzas Populares, Partido liberal, Alianza Nacional, Acción Popular Revolucionaria y la Unión Popular Latinoamericana, se hallan en la lista de candidatos a la pérdida del registro electoral, sin embargo considerando que la ley no tiene el carácter de

retroactiva, a partir de los comicios del año 2002 será aplicado lo que establece la Carta Política redactada por la Asamblea nacional de 1998. En la práctica ésta es una gran alternativa para que todos los partidos sin excepción alguna refuercen sus cuadros, principios e ideologías para mantenerse vigentes en el sistema de partidos nacionales.

Especial atención demanda la aplicación de la propuesta de la presente investigación en lo referente al control del gasto electoral, para lo cual una vez efectuada el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral, se aplique el sistema operacional para efectuar la verdadera verificación de los gastos de campaña, evitando lo que acontece en la actualidad, que es adjuntar las facturas y proformas de los gastos incurridos como reporte económico de la campaña electoral.

Es muy común observar que en los llamados reportes económicos existan rubros como pago de remuneraciones a secretarías, compra de bienes muebles, facturas de afiches, etc., más no se establece lo que es de interés nacional, como es la definición de la fuente y destinos debidamente justificados para conocer si efectivamente es un gasto electoral o son inversiones electorales.

Ahora, es fácil comprender que dadas las circunstancias, en contraste con los compromisos electorales precedentes, se ha demostrado una tremenda apatía y despreocupación del proceso electoral de tal manera que casi pasa inadvertido. Es predecible y comprensible pues la reacción popular, decepcionada y burlada ante la conducta amoral y cínica de algunos políticos se ha encausado en la línea de la indiferencia y desinterés más no a lo que el sector político demanda; basta observar el resultado de los tres gobiernos precedentes (Bucaram, Alarcón y Mahuad) para entender su actitud.

La convocatoria para las elecciones seccionales efectuada por el Tribunal Supremo Electoral, establece que se elegirán:

- ◆ 214 alcaldes
- ◆ 877 concejales con sus respectivos suplentes
- ◆ 22 prefectos provinciales
- ◆ 80 consejeros provinciales más los suplentes, y
- ◆ 776 juntas parroquiales.

La organización política y atención de los partidos hacia el proceso de mayo, también se ve afectada por la indiferencia, lo que ha dado lugar a que los mismos partidos políticos apuesten a la reelección y al apareamiento de pocas nuevas figuras que en la práctica han estado presentes en la vida política.

El desinterés de los independientes también se ven reflejados por su poca presencia como candidatos. Solamente para graficar este fenómeno con relación a las elecciones de alcaldes y prefectos, de acuerdo a la proyección de candidatura en función de las capitales provinciales se observa:

CANDIDATOS A PREFECTOS:

- Partidos políticos:	84	87.5 %
- Independientes:	<u>12</u>	<u>12.5 %</u>
TOTAL CANDIDATOS	96	100.0 %

CANDIDATOS ALCALDES:

- Partidos políticos:	95	82.6 %
- Independientes:	<u>20</u>	<u>17.4 %</u>
TOTAL CANDIDATOS	115	100.0 %

Fuente: Dirección de Sistemas Informáticos del TSE.

Los registros estadísticos reafirman la poca influencia de la participación de los independientes en el proceso electoral que se avecina, incluso la expectativa de sus resultados electorales son poco halagadores.

Una particular forma estratégica para los comicios ha sido las alianzas de partidos, por citar para la prefectura de Pichincha y consejeros provinciales aparece la Izquierda Unida, conformada por el MPD, Socialista y Pachakutik. La misma alianza se ha dado en las Provincias del Carchi e Imbabura, mientras que en la Provincia del Pastaza se han realizado coaliciones como la ID – PRE – Liberal por un lado y por otro el Conservador – PSC – FRA. Las alianzas en sí no llaman la atención dentro de un proceso eleccionario, ni las tendencias quizá lógicas; pero lo que sí marca la diferencia es que los partidos que aparentemente mayor representatividad han mantenido son los que forman parte de estas coaliciones, como son: PSC, ID, PRE, que hasta las últimas elecciones de 1998 han actuado y presentado candidatos propios. Estos fenómenos son los que en la práctica obstaculizan y restringen la gobernabilidad y produce los fraccionamientos por las denominadas cuotas de poder.

Calificados los candidatos, de acuerdo al cronograma del TSE, se prevé la realización de la campaña y publicidad desde el 4 de abril hasta el 18 de mayo. Durante este período se vivirá el despliegue de una nueva campaña electoral totalmente diferente a las tradicionales por efecto de: elección de

dignidades seccionales separadas de las nacionales; reducción de gasto electoral; inclusión obligatoria del 30% mínimo de participación de las mujeres; pero fundamentalmente porque esta elección se constituirá en el termómetro para establecer el grado de aceptación o rechazo a los políticos y partidos políticos.

Aquello se fundamenta en las encuestas preliminares realizadas por la encuestadora Cedatos en la primera quincena del mes de marzo, en la cual el 75 % de la población se pronunció casi de manera absoluta la necesidad de que en estas elecciones sé de paso a gente nueva, que no pertenezca a partidos políticos y con una renovación no solamente de nombre sino de posiciones y actitudes. Estos pronunciamientos necesariamente se constituyen en mensajes a los partidos políticos para que cambien sus estilos de hacer política en el país.

Sin embargo del entorno condicionado sobre la cual operará las elecciones de mayo, se debe al menos pronosticar algo positivo, al despertar en los partidos y políticos la necesidad de crear un nuevo estilo y formas de hacer y enfrentar una campaña. Se espera que las limitaciones económicas producto de la crisis que afecta al país y sumado a la reducción del gasto electoral, conlleve a desarrollar nuevas iniciativas y estrategias de campaña bajo una creatividad renovadora tendiente a suprimir las de confrontación ofensiva que solo ha despertado pasiones y acciones obsesivas, para dar curso a las campañas de altura, respeto y solvencia en la presentación de los programas de trabajo que evidencien honestidad de la formulación y transparencia en la ejecución.

Los medios de comunicación en la actualidad juegan un papel fundamental en las campañas, dado que las características de los electores en especial de los menores a cuarenta años han reducido el hábito de leer para transformarse en los potenciales y habituales consumidores de la televisión. Al respecto, “.. *La lucha política electoral corre ciertos riesgos; perder la*

profundidad en las propuestas y no sustentarse en programas y tesis filosóficas. La causa sería la mayor presencia de los mecanismos publicitarios y de marketing para captar al electorado. En ese escenario entran algunos comunicadores, presentadores de televisión, locutores de radio y analistas que escriben en las páginas de algunos diarios.

Esa actuación podría generar críticas por el uso del espacio que el espectador tiene dedicado para buscar información. Y, al mismo tiempo podría cuestionar la independencia de los medios con respecto a los grupos de presión, políticos y de poder económico..”¹⁰⁰ . Estas son las razones por la cual se demanda de ésta campaña electoral intermedia, la aplicación de nuevas rectificaciones que eleven al proceso electoral para lograr la consolidación democrática.

La expectativa creada en el proceso electoral ha dado lugar a que la sociedad ecuatoriana desdibuje el verdadero sentido de la democracia, principalmente en la niñez y la juventud, pues se ha llegado a estigmatizarse que el acudir a los procesos electorales es la manera en la cual los partidos políticos toman nuevamente el control de las instituciones políticas del país, bajo el aval del voto popular.

El sentir de la población expresa que en las elecciones de mayo el escepticismo se repite, pues los partidos en su habitual estilo han vuelto a cubrir las listas de candidatos con los ya tradicionales personajes de sus filas que forman parte de la rotación en todas los comicios; el triunfo será para uno de ellos, pero lo absurdo de este fenómeno, es entregarles nuevamente la administración política local a políticos que llevan bajo sus hombros el enorme peso del desprestigio. Esta realidad precisamente es lo que ha producido el debilitamiento y pérdida de la credibilidad en los procesos electorales distanciando - como acontece ahora - a la sociedad y la

¹⁰⁰ Diario el Hoy. Actualidad “La seducción electoral en las pantallas” Pág. 6A. 25 de febrero de 2000.

política, pues al no existir nuevas figuras que aparezcan con un ánimo renovador, se transforman en el instrumento conservador del poder político.

La principal preocupación para la acción posterior a las elecciones radica en que los candidatos triunfadores tienen la histórica responsabilidad de emprender la nueva administración local y provincial cuyas líneas de operación se hallan dentro de los procesos de la descentralización y autonomía como nueva forma de estado. Para aquello nuevamente se presenta la incógnita de que sí éstos modelos puedan ser desarrollados por los alcaldes y prefectos elegidos por voluntad popular pero que son políticos que no gozan del respaldo y confianza ciudadana; así como la premisa fundamentalmente de que sí se hallan en capacidad de mantener la distancia debida entre la política y la aplicación de los propósitos y objetivos de las sociedades locales. Lo último no implica el de que deban estar separados radicalmente las dos tendencias sino que por el contrario relieve la capacidad administradora y eficiencia del elegido para asociarlos y configurarlos dentro de una verdadera representatividad local con una buena relación y apertura con el Estado.

Finalmente un fenómeno que da la medida de cómo ha operado las campañas electorales ha sido la total desatención al artículo 104, inciso segundo de la Ley de Elecciones que establece que la propaganda sólo podrá iniciarse a partir de la fecha establecida para el efecto. Igualmente la falta a la Ordenanza Municipal sobre la utilización de espacios para la propaganda electoral, para lo cual el Comisario se halla en capacidad para hacer retirar la propaganda que afecte el ornato y edificaciones a costa del partido o movimiento que auspicie la candidatura y habilitarlo el espacio afectado en el plazo de 30 días. Todo lo antes descrito no se ha cumplido en lo absoluto.

Tal decepción ha sido para el cabildo quiteño que ha considerado que “ Las multas de campaña no sirven”. En el centro histórico fueron sancionados ocho movimientos políticos, - MPD, PRE, Partido Conservador, el CFP, el

FRA, la UPL, APRE y el partido socialista - los cuales desde 1998 deben por concepto de multas 606 millones de sucres, los cuales pese a existir demandas legales estas no se ha dado cumplimiento ni tampoco caminan como procesos judiciales.

De la misma manera, cabe establecer el mecanismo que se ha implementado como campaña política, principalmente de los propuestos para la reelección, que al encontrarse aún en funciones dan cabida a los llamados “Propaganda Subliminal”, que no es otra cosa que utilizar los medios disponibles y de las obras realizadas en sus funciones para cubrir con estas, los mensajes de campaña.

3.8. REINTERPRETACION DEL PRINCIPIO DEL CONSENSO Y DEBATE NACIONAL

Definitivamente dentro de un entorno de conciencia nacional existen dos particulares formas de contribuir a la consolidación democrática, estos son el consenso y el debate nacional.

Es tan evidente que no solamente la realidad presente sino la pasada, registran que el vocablo consenso ha sido totalmente separada del diccionario político ecuatoriano. ¿Cuál es el factor que determina este comportamiento?, Sin lugar a dudas que la respuesta recae sobre una lacerante pústula denominada “CORRUPCION”. Es que es lógico comprender cuando el poder público sufre de éste fenómeno, toda la sociedad pierde la credibilidad en él, dando lugar a incrementar la desconfianza de todos los niveles institucionales poniendo en peligro la democracia. ¡ Que prueba más fehaciente la del 21 de enero !.

“.. La corrupción socava el compromiso social y público que el ciudadano debe poseer destruyendo paulatinamente las bases en las que la sociedad se

afirma. La corrupción es la mayor amenaza a los gobiernos, la política, los negocios y la democracia. La corrupción posterga la atención de las necesidades básicas de los ciudadanos ya que implica un costo económico sumamente alto generando pobreza y miseria..”¹⁰¹

En el marco del seminario organizado por el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) denominado “PROBIDAD Y CORRUPCION, UN DESAFIO PUBLICO Y PRIVADO”, realizado en Chile en mayo de 1997, los Obispos Latinoamericanos expresan pensamientos que reflejan verdaderos pensamientos, como decir:

“.. No es suficiente para evitar o erradicar la corrupción con la voluntad de un gobernante austero en su gestión, que rechaza la frivolidad, el abuso del poder, y que sufre con la indiferencia ante las aflicciones que afectan a los pobres. Es necesario que todos sean honestos, en todos los actos de su vida pública y privada. El testimonio personal de honradez, sacrificio, sencillez y solidaridad es el mejor antídoto contra la corrupción. Como se ha escrito, un gobierno honesto no puede prosperar en una sociedad corrupta..”¹⁰²

Las expresiones vertidas en apariencia utópicas, solamente reflejan una realidad, no solo ecuatoriana, sino que se considera a nivel, latinoamericano y mundial, pues no han regímenes inmunes a la corrupción. Al respecto el politólogo Boliviano Cayetano Llovert nos confirma lo anotado, al mencionar: *“Ahora cuando ganamos espacios democráticos es cuando aparecen más corruptos. No es que las dictaduras no hayan sido corruptas lo que pasa es que ahora se ve con toda claridad a los pillos”*

¹⁰¹ Zabala X. Política y corrupción. “Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción”. PNUD. CORDES. Banco Mundial. Octubre 1998. Pág. 270

¹⁰² Idem

Ubicándonos en el contexto nacional, la ausencia de consenso en el país ha sido tan patente, pero la obsesión política y las esferas de poder económico no ha permitido detectarlo en el ámbito interno pero sí reflejarla en una pésima imagen en el ámbito internacional. En el régimen de Mahuad, al hacer referencia a la realidad socio económica y política nacional, la prensa tituló: “Ecuador Lejos del consenso, el Presidente se queda sin mediadores” . En su parte medular se señala textualmente: “.. *Los pobres resultados obtenidos por el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Peter Romero, tras la serie de diálogos con las distintas esferas del poder, evidenciaron el reducido margen de maniobra para conseguir los consensos necesarios para enfrentar la actual crisis política y económica.*

En los círculos gubernamentales y privados, existe una coincidencia trágica: el gobierno se queda sin mediadores. Es que el fracaso en la búsqueda de consensos y la distancia de ellos, cada vez más profundas, de acuerdo a las declaraciones políticas hace que los mediadores se retiren sin éxito. En la nómina se encuentran la Iglesia Católica Ecuatoriana, el director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Michell Camdessus; el ex presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada; los ex ministros de Hacienda de Bolivia y Chile, Alfonso Revollo y Alejandro Foxley, respectivamente; el presidente del BID, Enrique Iglesias; el presidente del gobierno de España, José María Aznar; Peter Romero, entre otros. A este grupo se unió el representante del FMI en Ecuador, Jeffrey Frank, quien tras su nombramiento inició una ronda de diálogos políticos.

De acuerdo con fuentes vinculadas al proceso, la razón para el “virtual fracaso” de este tipo de iniciativas, que contaron con el auspicio incluso de los organismos internacionales, es la radicalización de las posturas de los grupos de poder, el poco liderazgo de Mahuad y su resistencia a cambiar su

estilo para gobernar y adoptar las medias que requiere la estabilidad del país..”¹⁰³

Al asumir el nuevo gobierno por parte del Doctor Noboa, la figura sobre este particular, no ha variado como el país esperaba, evidencia de aquello es la falta de consenso para solucionar los problemas de carácter social, al dilatarse no solamente la toma de decisiones sino la capacidad para poder dialogar con la Coordinadora de los Movimientos Sociales.

Esto da la medida de la perspectiva económica y política del país, hasta tal punto de llegar obtener pronunciamientos de que “.. *No vivimos una democracia plena en el Ecuador sino una oligarquía con un maltrecho maquillaje de constitucionalidad. Nuestra situación actual no es el resultado de la limitada democracia que tenemos sino de que ésta, cotidianamente, es desbordada por la prepotencia de unos pocos, por una sistemática violación de la legalidad de casi todos, por un sistema en que la política, la economía y la sociedad se organizan para servir reducidos privilegios, innumerables formas ilegítimas de enriquecimiento y acumulación. Ante ello, ¿ para que más autoritarismo y exclusión ? (..) La democracia es subversiva porque siglos de iniquidad pueden revertirse pacíficamente si la voluntad responsable de las mayorías coincide con un sentido nacional. Los países más prósperos y equitativos del mundo son democráticos. Equidad, bienestar y democracia caminan juntas. Nada sería más subversivo que eso en un país como el Ecuador..”¹⁰⁴*

Uno de los factores determinantes para que el consenso no prospere, se constituye el fraccionamiento y débil representatividad de los partidos de gobierno, así como la incapacidad de los mismos para mantener un bloque sólido que brinde el principio de la gobernabilidad. Claro esta que esto se ha

¹⁰³ Diario el Universo. Sección Política. Ecuador Lejos del consenso”. Diciembre de 1999. Pág. 4 Primera sección.

¹⁰⁴ Montúfar C. Editorial Diario el Comercio. “La Democracia Subersiva”. Marzo 1 del 2000. Pág. A4

producido por la necesidad de no ceden posiciones políticas de todos los partidos sin excepción alguna, con forma de representación de liderazgo y de poder político en el país.

Dos medidas paralelas probablemente podrán constituirse en aporte para superar los problemas antes citados. La primera abarca tres pasos; i) propender a la reducción de la fragmentación de los partidos orientados hacia la formación de alianzas políticas; ii) Otorgar el derecho de representación de la minorías y espacios para los independientes que efectivamente lo sean; iii) Apertura por parte de los partidos políticos, principalmente los de la misma tendencia para consolidar bloques de apoyo legislativo que efectivamente contribuyan a la gestión del ejecutivo, negando rotundamente la posibilidad de correspondencia política a través de las mal llamadas cuotas del poder.

La segunda y quizá la más importante, es la verdadera toma de conciencia de todos los que conforman la sociedad y principalmente de los miembros y líderes de los partidos políticos, para que comprendan que son ellos como representantes de agrupaciones sociales los responsables para que coadyuven en la búsqueda de superar los problemas nacionales. En este empeño deben dar paso a una nueva generación de dirigentes inspirados en identidad nacional y de un franco pragmatismo que les brinde el convencimiento de que la función pública no debe ser canalizado hacia el aprovechamiento de un partido bajo el principio de su doctrina, sino del servicio a la sociedad en su conjunto y que comprendan que resolver un problema social es cumplir con un objetivo nacional y de esta manera sí, interpretar lo que es la verdadera consolidación de la democracia.

Enfocar la realidad política del país – tópico debidamente analizado en puntos anteriores - , ha determinado con mucha precisión que lo frustrante del sistema de partidos ha sido la ausencia de un verdadero sentido de confrontación doctrinaria. La vivencia política desde la reivindicación

democrática asoció los procesos electorales con la capacidad económica de los candidatos y partidos restando importancia a la doctrina, ideología y principalmente a su capacidad para establecer bajo un plan de trabajo y programa de gestión, la facultad para atribuirse el derecho y capacidad para defenderlo como fundamento a su propuesta política.

Una sola experiencia de debate político ha existido en el país desde 1978 dentro de las campañas presidenciales – porque de las elecciones intermedias han sido totalmente ausentes – fue la realizada entre los candidatos Rodrigo Borja y León Febres Cordero en el año de 1985. Este evento no fue precisamente una apología al sistema democrático sino que más se constituyó en la posibilidad de ganar imagen a través de los medios de comunicación que capten votos como así aconteció, pues triunfó el candidato Febres Cordero no obstante triunfar en la primera vuelta Rodrigo Borja. Se considera que a partir de estas elecciones efectivamente se generó el desarrollo del marketing de publicidad electoral.

Los medios de comunicación no han sido precisamente los gestores ni contribuyentes hacia la consolidación democrática, pues su aporte en muchos casos ha generado polémicas, como es el caso de las opiniones vertidas por el Alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, quien manifestó: “.. *que la mayor tragedia de Guayaquil son los medios de comunicación, y los responsabilizó del desastre que atraviesa ahora el Ecuador. No he bajado la cabeza, no he sido perro de ellos.. por eso me voy..*”¹⁰⁵. Como es lógico, la respuesta por parte de muchos editorialistas no se han hecho esperar, pero no es precisamente el interés establecer la forma de la contraréplica sino el mecanismo sobre el cual se desenvuelve la actividad en los medios de comunicación.

Hablar de debate en condiciones apropiadas significa crear con total y absoluta seriedad el espacio en el cual no solamente dentro del sistema de

¹⁰⁵ Diario el Hoy. LFC deja la política. Portada principal. 17 de marzo de 2000.

partidos políticos sino de toda actividad en el país la posibilidad y capacidad de discernir y confrontar no réplicas como las ya acostumbradas sino fundamentadas en la expectativa de obtener un resultado de bien común. El debate entonces implicará el posicionamiento de dos fuerzas ideológicas sustentadas en un principio doctrinario pero principalmente con el propósito de que entre las dos no se pretenda a encausar a una sola sino que producto de la deliberación se plantee una posición positiva que satisfaga a los protagonistas y consecuentemente a la sociedad que espera de esta acción.

Esta aplicación del debate nacional no puede ser transmitida en su real dimensión sino es difundida a través de los medios de comunicación, pues la acción individual mantendría el sistema de hacer campaña tradicional en la cual una carrera política bien cimentada empieza en una cabina de radio o en un escenario de una televisora, para alcanzar lo que el marketing internacional lo ha denominado la “ imagen electoral”.

Mucho se ha utilizado principalmente en las últimas campañas, la oportunidad con que cuentan los comunicadores sociales para de cierta medida actuar como gestores de una campaña o proselitismo político en este sentido, se ha establecido que *“..que debido al macabro espiral de la crisis política, económica, social y cultural que vivimos, los medios de comunicación han tenido que asumir funciones que no les competía, y se han convertido con ello en parte del problema y no en facilitadores de una solución..”*¹⁰⁶

Si bien los espacios televisivos dedicados a varios aspectos relacionados con el aspecto electoral han sido distorsionados pues el debate ha sido reemplazado por los paneles, en el cual se han dado lugar no a definir ni a deliberar sobre aspectos de trascendencia política , social del país, sino que por el contrario se ha dado lugar a que sean espacios de confrontación sobre acusaciones, rectificaciones y explicaciones sobre aspectos dados y a la final

¹⁰⁶ Pérez O. Diario el Hoy.” La Política ya no es lo que era”. 25 de febrero de 2000. Pag No. 6 A

la conclusión de dichos paneles se obtienen que unos acusan a otros y se crean defensas hasta con afectación a la dignidad personal.

Que se espera entonces de una implementación de una nueva modalidad y estilo de campaña política, es lógico intuir su respuesta en la que se oriente hacia la integración de todos los actores como son los políticos, los electores y los medios de comunicación para que efectivamente la reforma en la cual se establece que todo candidato deba ingresar a los comicios bajo el aval de su plan de trabajo sea debidamente analizado y comprendido como para que despierte expectativa en el elector y lo respalde a través de su voto. La lección del pasado, principalmente para los periodistas es orientarse hacia la rectificación de los procedimientos de los medios de comunicación que sirva para estimular a los partidos políticos su deseo de que los medios de comunicación les facilite presentar su publicidad electoral conscientes de que no existe inclinación de un medio de comunicación hacia un partido político en especial, pues debe entenderse que estos están delegados como misión el moldear la opinión pública y no caer en la tentación de que bajo la influencia del poder económico aliene los principios y la credibilidad del elector.

La perspectiva para que tanto el consenso como el debate surta efecto requiere de que la globalización de los procesos formativos demanda de nuevos desafíos en los profesionales y en la ética de los medios de comunicación. Pues es un principio que marca una perspectiva a todo nivel es que la democracia es información para el público, y los agentes responsables para aquello definitivamente son los medios de comunicación.

Al respecto cabe citar los pronunciamientos realizados por la Antropóloga y Periodista Elizabeth Colton ¹⁰⁷, quien señala “..que el problema de la información es que se necesita una base ética. No debemos decir que el

¹⁰⁷ Elizabeth Colton es Antropóloga de la Universidad de Londres y Directora del Instituto de Periodismo de Virginia, fue Editora de noticias de ABC, Corresponsal de Guerra en Irak para NBC y ha entrevistado a líderes de todo el mundo.

papel de los medios informativos es solo informar porque nadie va a mirar información aburrida hay que hacerlo de manera entretenida. Creo que si puede haber una ética universal para la comunicación y el periodismo. Aunque la gente en los diferentes países tiene diferentes puntos de vista debe haber una base. Empezando con la libertad de prensa. Yo veo tres cosas diferentes que son importantes y pueden ser universales: primero, el papel del periodismo es informar al público de todo lo que es de interés colectivo; segundo, los medios deben decir la verdad de la mejor manera posible y para obtener eso viene la tercera cosa: independencia lo cual es muy difícil. Los medios son propiedad de alguien que tiene intereses pero, los noticieros deben ser independientes de los puntos de vista del dueño.(..) personalmente creo que no deberíamos tener leyes contra la libertad de la prensa, la verdadera libertad de prensa incluye la responsabilidad. Estoy en contra de todo tipo de regulación, aparte de leyes contra la difamación, que pueden incluso ser usadas contra ese tipo de manipulación digital.¹⁰⁸ .

Todo lo antes anotado conlleva a que el verdadero interés de la sociedad ecuatoriana aunado esfuerzos y aún sacrificios, debe crearse con la responsabilidad absoluta que el sistema democrático del país tiene delegado a todos los miembros de la sociedad su misión, pero principalmente es corregir todos los efectos negativos internos y lavar la imagen internacional .

Si la firma de la paz con el Perú se constituyó en un factor positivo para reflejar el deseo de la consolidación democrática del país y crear confianza en el exterior para buscar inversión, la revuelta del 21 de enero perjudicó totalmente cualquier avance. Reiniciar la reconquista de la visión internacional hacia el Ecuador no se obtiene con el mejor equipo de negociadores ni políticos sino que reconstruir el país en el interior para luego promocionarlo en el exterior. La diplomacia no puede ni podrá maquillar la realidad existente.

¹⁰⁸ Diario El Comercio. Sección Cultura. 29 noviembre de 1999. Pag. D 8

En definitiva el primer paso para reconstruir el país dispone de un espacio oportuno como son las elecciones intermedias de mayo pues en esta, al contar con nuevo marco legal de operación y con el deseo de que se cumpla con un proceso de reconstrucción de la política del país cabe que en un verdadero sentido de responsabilidad dentro de un consenso de todas las fuerzas políticas del país y bajo un debate político real no politiquero se podrá iniciar la campaña política programada a partir de abril, con una inspiración de conciencia nacional y que sea el propósito de servicio a la comunidad y no de servicio de intereses a grupos de poder que programan hacia nuevos eventos electorales las estrategias no de soluciones comunes sino de mantener el poder dentro de sus líneas políticas.

CAPITULO IV

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado de la Investigación “ **Las Asignaciones Económicas a los Partidos Políticos; Su incidencia en los Principios Democráticos** “ , realizado a través de un análisis con retrospectiva histórica, indagación directa y mediante consulta, dentro de la realidad política ecuatoriana, se precisan las conclusiones más sustantivas, así como se establecen las recomendaciones que contribuyan a solucionar la problemática motivo de análisis.

CONCLUSIONES

- Luego de transcurrido 167 años de vida republicana - hasta el año de 1997-, se registraron 17 constituciones políticas, constituyéndose en uno de los países que más normas constitucionales han expedido. Se señala que en el año de 1998 se redactó una nueva Constitución Política de la República que por ser consecuencia de una Asamblea Nacional se lo individualiza.
- La evolución democrática en el Ecuador se ha visto permanentemente interrumpida por el fenómeno de la dictadura, destacándose que el único período más largo dentro del orden constitucional va desde el año de 1979 hasta el año 2000. Por su transitoriedad no se lo ha tomado como dictadura, el evento del 21 de enero de 2000, sin embargo fue una demostración de que el fenómeno desestabilizador del orden constitucional está presente.
- El abandono del poder, voluntario o forzado, de las dictaduras latinoamericanas en su reemplazo por las democracias, se produjo por una suma de varios factores, de los cuales se destacan la crisis económica

causada por problemas de la deuda externa; ruptura de la unidad militar y demandas de la comunidad internacional.

- Las normas que regulan el proceso electoral son leyes de: Elecciones, de partidos Políticos, cuyas disposiciones con sus reformas pertinentes rigen desde 1979, principalmente las de efecto por la implementación de la Constitución Política de 1998. En el año 2000 se incorporó una nueva norma legal que regula el gasto electoral.
- Los partidos políticos bajo la normativa legal que los regula, se deberían constituir en mediadores entre la sociedad y el estado; no obstante tal propósito en la práctica no se ha cumplido.
- En el año de 1994, bajo la figura de la poca representatividad de los políticos y los partidos dio lugar al apareamiento de nuevos actores denominados “independientes”.
- En promedio, 12 son los partidos políticos que han gravitado con regularidad en la vida política. De los cuales, referencialmente y en los mismos términos, alrededor del 85% de los escaños en el Congreso, son absorbidos por 6 partidos políticos, mientras que el 15 % son distribuidos en los partidos restantes.
- Ha quedado demostrado que la mayoría del electorado ecuatoriano actúa más por simpatía e imagen hacia los candidatos, muy lejos de proceder con conocimiento y actuar con conciencia e ideología.
- Se ha pospuesto el bienestar social, como uno de los puntos que fortalece los principios democráticos, al observar que desde 1979 la realidad socioeconómica expresada en los grandes agregados no ha evolucionado sino que ha involucionado.

- No por encontrarse en régimen constitucional, realizar elecciones y mantener en funciones los poderes del Estado, significa vivir en democracia, sino que la aplicación de sus principios consolida su vigencia.
- La ingobernabilidad del Estado, se ha dado por la imposibilidad de crear consensos principalmente cuando son gobierno de minorías. Esto ha dado lugar a la descomposición del sistema político.
- La sustentabilidad de los gobiernos ha sido frágil en el país, desde 1830 hasta 1999, tomando en cuenta los gobernantes contados entre nominados por voluntad popular, interinos de facto y encargados, el Ecuador cuenta a su haber 106 mandatarios. Si relacionamos con los 169 años de vida republicana, en promedio cada uno de ellos habría gobernado 1.56 años.
- Desde 1979 hasta 1998 se han realizado 6 elecciones presidenciales, bajo el sistema de elección por mayoría a doble vuelta.
- Durante los últimos 20 años el sistema democrático en el país ha registrado tres partidos políticos que han gravitado en el espacio político con interés en la primera magistratura. Estos son: Social Cristiano, Roldosista Ecuatoriano e Izquierda Democrática.
- Tan solo transcurridos 18 meses de gobierno y antes de haber sido defenestrado el Dr. Mahuad, su aceptación política bajo del 66% al 9% y la credibilidad del 60% al 11%. Estos porcentajes fueron extremadamente preocupantes en el contexto de gobernabilidad del país, pues la sociedad ecuatoriana demandaba la renuncia, sucesión presidencial y hasta sugerir que las Fuerzas Armadas tome el poder.
- El grado de participación de los militantes partidistas en los gabinetes ministeriales de los gobiernos de turno fue muy reducida, con excepción del gobierno de Borja que contó con alrededor del 50 % de los miembros de la

Izquierda Democrática que contribuyeron con el gobierno, situación que no guardó concordancia con los postulados de campaña.

- La estructura del Congreso Nacional ha mantenido un comportamiento irregular, pues desde 1979 hasta el Congreso de 1997, no ha existido dos períodos que sean similares, atribuyéndolo a que las fuerzas del Congreso han sido muy cambiantes y volátiles, principalmente por la indisciplina e inestabilidad de las fuerzas partidistas.
- La fragmentación interna de los partidos ha sido práctica común durante el período democrático, motivada por intereses de grupo y hasta personales.
- El tema de la consulta popular no ha sido precisamente favorable para los gobiernos, como aconteció con el fracaso de la consulta en el gobierno de Sixto Durán Ballén.
- El grado de productividad legislativa desde 1979 hasta 1996, expresado en el análisis y aprobación de proyectos – de ley resoluciones y otros - nunca superó el 21 %. Igual caso aconteció con la aprobación de los proyectos aprobados que fueron generados por iniciativa del congreso que no superó el 18%.
- El congreso ha tenido un fenómeno particular que lo ha identificado durante el período 1979 - 1996, fueron las desafiliaciones, situación que dio lugar a que se produzca el cambio de camiseta o simplemente a que operen como independientes. El promedio de desafiliaciones se halla entre el 8 y 17 %.
- La crisis de los partidos es mayor en países como el Ecuador, como producto del apareamiento de partidos por los fraccionamientos de otros. Su consecuencia es que en los últimos 18 años ha tenido 7 presidentes de diferente tendencia.

- La crisis del sistema de partidos se evidencia por la presencia de gran cantidad de opciones políticas en cada proceso electoral y de partidos que han tenido una presencia fugaz.
- El fraccionamiento y sus tendencias de los partidos políticos en el país ha dado lugar a categorizarlos en: 3 de derecha, 7 de centro, 4 de izquierda y 4 de extrema izquierda.
- La norma legal aprobada del control del gasto electoral, no representa una motivación del momento sino que viene desde el año de 1983, cuando el entonces presidente Dr. Hurtado, dictó un reglamento para la regulación de este aspecto, pero no prosperó precisamente por la oposición de las partes interesadas de ese entonces, Partido Velasquista y diario el Comercio por considerar que se atentaba contra la libertad de expresión.
- Las transferencias de los fondos del Estado para los partidos políticos por concepto de Fondo Permanente y de Reposición Electoral, en principio se cumplen con las disposiciones legales, como fundamento para el fortalecimiento democrático, sin embargo en montos éstos son extremadamente insuficientes para el estilo de campañas que han prevalecido en el país, perdiéndose de esta manera la equidad en la distribución de fondos.
- Una vez reinstalada la democracia en el año de 1978, se registraron 25 partidos, pero solamente 15 recibieron un monto de un millón de sucres cada uno. Posteriormente las transferencias por restitución de gasto electoral se ajustaban a los coeficientes que determinan el grado de representatividad.
- Considerando los registros de las asignaciones por partidos se pone de manifiesto la total irracionalidad presentada de un año a otro, pues en algunos años han recibido reposiciones dos o tres partidos, así como otros partidos que sin embargo de estar registrados no recibieron nunca asignación

alguna. El único partido que ha recibido en forma permanente desde 1978 hasta 1998 ha sido la izquierda democrática, seguido de la Democracia Popular que al ingresar a las lides electorales en 1981 recibió asignaciones hasta 1998.

- La concentración de fondos en el período 1978 – 1998, según los montos de reposición lidera el Partido Social Cristiano, - pese a no haber recibido durante el período 1980 – 1984 - con el 22%, la DP con el 18 %; el PRE con el 17%; y la ID con el 16%.
- Los partidos que demuestran condescendencia con los recursos del estado son precisamente los partidos de poca representatividad, mientras los partidos grandes recibieron todos sus recursos de reposición, los pequeños no retiran o devuelven los recursos, como aconteció principalmente del Movimiento Nuevo País, restituyó al Estado el 100% de la asignación que le correspondía.
- El grado de afectación e incidencia de los fondos permanentes a los partidos políticos, son extremadamente marginales con relación a los gastos sociales. En 1989 apenas representó el 0.35%, alcanzando su máximo nivel en 1998 con el 11.75%.
- En los términos que se dan las transferencias del Estado, no son precisamente los que determinarían un principio de equidad, pues la desventaja con la que se mueven principalmente los partidos pequeños por así llamarlos, no les facilita llegar mediante propaganda de campaña a todos los electores y captar sus preferencias, puesto que las campañas voluminosas y millonarias de los partidos, llamados grandes, opaca sus modestas participaciones.

- La corrupción ha sido el fenómeno más lacerante del país, que afecta a todo nivel, llegándose a ubicar al Ecuador en el noveno lugar de corrupción en el mundo.
- En las impresionantes campañas electorales presidenciales, cuando los candidatos no tienen los recursos suficientes para cubrirlos, recurren a colaboraciones, donaciones y aportes de amigos y partidarios. Este es el punto donde empieza la contaminación electoral, pues a cambio del favor realizado una vez alcanzado el objetivo, debe ser retribuido por ello. Este es el caso del mal logrado banquero Aspiazu, quien financió con más de 3 millones de dólares la campaña de Mahuad.
- Este estilo de campaña, principalmente las de Presidencia de la República ha fomentado la creación de las denominadas empresas electorales. El financiamiento del Estado más las inversiones del empresario de candidaturas, han producido la perversión de la expresión de la democracia que es el sufragio popular.
- El financiamiento inmoral realizado para las campañas electorales, ha lesionado la ética pública al crear vínculos entre los que dan los aportes y de los que reciben, afectando la independencia del gobierno y principalmente de quienes ejercen el poder.
- Los eventos electorales han desnudado la falencia del alcance doctrinario de los partidos políticos, para dar paso a la especialización de las campañas políticas como estrategia electoral, en los cuales se han destacado el gran desarrollo de las empresas de publicidad y de marketing.
- De acuerdo a los resultados alcanzados a las elecciones de 1996 y 1998, ocho partidos se hallan en la lista de candidatos a la pérdida del registro electoral, sin embargo considerando que la ley no tiene el carácter

retroactivo se lo aplicará a partir de los comicios del año 2002, según lo establece la Carta Política redactada por la Asamblea Nacional de 1998.

- La declaración Universal de los Derechos Humanos, señala que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. Esta manifestación es la forma de integración universal a la cual se sujetan todos los países y su reconocimiento se la da al identificarlos como estados de derecho y erradicar totalmente del autoritarismo de los pueblos. El Ecuador no puede ni debe hallarse al margen de esta posición.
- La organización de Estados Americanos OEA viene ocupando sitio protagónico en defensa y garantía del voto ciudadano y lo hace a través de sus diferentes órganos de acción como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH/CAPEL.
- Ante los eventos suscitados en enero de 2000, la OEA con la venida su Secretario General al Ecuador estableció que la OEA QUIERE APOYAR LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA, cuyos lineamientos fueron: Apoyar el proceso de la consolidación democrática; abogar ante los organismos internacionales ante la dificultad financiera, política, social; y, respaldar al país para que llegue a consensos mínimos y establezca una estrategia nacional para salir de la crisis.
- Es muy común observar que en los llamados reportes económicos existan rubros como pago de remuneraciones a secretarias, compra de bienes muebles, facturas de afiches, etc. Más no se establece lo que es de interés nacional, como es la definición de la fuente y destino debidamente justificados para conocer si efectivamente es un gasto electoral o son inversiones electorales.
- En contraste con los compromisos electorales precedentes, para las elecciones de mayo de 2000, se ha demostrado una tremenda apatía y

despreocupación del proceso electoral que casi pasa inadvertido; esta posición es comprensible pues la reacción popular, decepcionada y burlada ante la conducta amoral y cínica de algunos políticos se ha encausado en la línea de la indiferencia y desinterés. La organización política y atención de los partidos, también se ve afectada por lo que ha dado lugar a que los mismos partidos políticos apuesten a la reelección y al apareamiento de pocas figuras nuevas.

- Tal es el desinterés de los independientes en las elecciones de mayo que según la proyección del TSE, se proyecta su participación en el 12.5% para candidatos a la Prefectura y el 17.4% para la Alcaldía. Mientras que los partidos han dado curso la estrategia de las “alianzas” entre varias organizaciones políticas.
- El vocablo consenso ha sido separado totalmente del diccionario político, fenómeno que lo atribuye a la corrupción, pues es lógico comprender, cuando el poder público se halla afectado por este mal toda la sociedad pierde la credibilidad en él.
- En el contexto nacional, la ausencia de consensos en el país ha sido patente, pero la obsesión política y las esferas de poder económico no ha permitido detectarlo en el ámbito interno, pero si reflejarla en una pésima imagen en el ámbito internacional, llegando a obtener pronunciamientos de que no vivió una democracia plena en el Ecuador sino una oligarquía con un maltrecho maquillaje de constitucionalidad.
- El macabro de la crisis política, económica, social y cultural que vivimos, los medios de comunicación han tenido que asumir funciones que no les competía, y se han convertido con ello en parte del problema y no en facilitadores de una solución.

RECOMENDACIONES

- ❑ Incorporar dentro de las políticas nacionales, las medidas pertinentes para que todos los miembros de la sociedad, comprendan que el país no demanda de normas legales sino de la aplicación de las existentes.
- ❑ Que el Tribunal Supremo Electoral de cumplimiento de la Ley de Control del Gasto electoral en las elecciones intermedias de mayo de 2000, no solamente en la fijación de los montos topes de gasto electoral, sino fundamentalmente con el control y seguimiento del destino de los mismos.
- ❑ Trasladar las alternativas planteadas en la presente investigación al Tribunal Supremo Electoral con la finalidad de que las acoja y de juzgar necesarias las implemente de considerarlas procedentes.
- ❑ Implantar bajo una real aplicación de formulación, control y seguimiento del gasto dentro del proceso electoral, con la finalidad de desvanecer las mal llamadas empresas electorales y dar curso a una auténtica relación política y de partidos mediante el “DEBATE”, como estrategia para alcanzar el voto popular.
- ❑ Igualmente como medida de aplicación bajo los grandes objetivos nacionales, debe insistirse en la renovación de voluntades individuales y colectivas que permita crear conciencia de que sólo en democracia se puede fortalecer, transformar y modernizar las estructuras económicas, políticas y sociales del país y descartar la descomposición ética y moral que genera en corrupción.
- ❑ Obtener una reforma legal efectiva en cuanto a aplicación se refiere dentro del proceso electoral y de la nueva Ley de Gasto Electoral, en la cual no se determine las disposiciones sino los procedimientos relativos a control y seguimiento.

- Establecer como premisa básica de la orientación de los partidos políticos, bajo una doctrina, ideología y principios verdaderos que fundamenten su creación, restando el espacio a la aprobación de los partidos resultantes del fraccionamientos de otros.
- Para obtener la categoría de partido político no debe cumplirse solamente con el número de afiliados que la ley lo determina, sino que se sustente en la capacidad de convocatoria y representación nacional. Esta sugerencia por ningún concepto implica reforma legal sino aplicación de la existente.
- Aplicar efectivamente las normas legales propuestas, que contribuya a restar espacios en los cuales se constituyan en el caldo de cultivo para generar corrupción, mediante la implementación del control y determinación de responsabilidades y sanciones.
- En función de la ley de modernización, procede la implementación del fortalecimiento y desarrollo institucional del Tribunal Supremo Electoral y del programa de sistematización y automatización del proceso electoral acorde a la asignación de los recursos requeridos para el efecto.
- En el área de fortalecimiento y desarrollo institucional corresponde la aplicación de la reforma organizacional, sistematización de procesos internos y el reforzamiento de la unidad de información.
- Sugerir que los vocales del Tribunal Supremo Electoral actúen en calidad de magistrados electorales cuya misión sea la de supervisar el desenvolvimiento de los partidos políticos dentro de los eventos electorales.
- Integrar las acciones conjuntas entre el Registro civil y el Tribunal Supremo Electoral para la configuración del banco de datos del padrón electoral.

- Dentro del proceso de automatización del proceso electoral procede la aplicación de un ágil, dinámico y sistema automatizado que reduzca la participación humana, la manipulación de los documentos y disponibilidad a la brevedad posible de los resultados del evento que garantice la transparencia de los mismos.
- Automatizar el proceso del sufragio, con la correspondiente implementación de la electrónica y la cibernética.
- Ante las limitaciones para el financiamiento de los equipos de automatización, hay que recurrir a la asociación de países que lo necesitan, con el propósito de compartir su utilización sujeto a que los calendarios electorales no sean recurrentes, sino escalonados.
- Para la aplicación del programa de fortalecimiento institucional se debe contar con la oportuna transferencia de los recursos con cargo al Presupuesto General del Estado, en función de sus requerimientos reales, para lo cual el Ministro de Finanzas asumirá esta responsabilidad.
- Velar porque la propaganda electoral se realice dentro de las normas legales establecidas y ajustadas a las disposiciones de control, verificación y sanción, principalmente las municipales.
- Con la finalidad de evitar que en campañas electorales sé de un trato discriminatorio para expresar públicamente las propuestas y programas y se incumpla con el respeto al derecho de igualdad como verdadero principio de la democracia, propiciar a que los medios de comunicación concedan espacios por igual para todos los partidos para que expresen sus opciones.
- Sin embargo de que por disposición legal se establece un monto destinado para el gasto electoral, éste no debería estar excepto de verificación y comprobación posterior y ajustarse a las normas de control. Por lo tanto los

partidos políticos se sujetaran a los resultados de la auditoría posterior, que determine sus responsabilidades.

- Establecer la Auditoría de Gastos Electorales como una norma de control concurrente de ejecución, no como una metodología o procedimiento optativo o posterior. Esta necesariamente será externa y sus resultados de difusión pública con la finalidad de que no se dé compromisos con el TSE. Con los informes finales se tomarán acciones coordinadas con la Comisión anticorrupción.
- Igualmente sugirió el Tribunal Supremo Electoral sin que implique modificación a su estructura orgánica, incorporar la Unidad de gestión denominada “Evaluación y Seguimiento Operativo”, cuya función y responsabilidad será verificar y comprobar el cumplimiento con los planes de trabajo propuestos en campaña, las actividades realizadas ya en funciones. El personal que conformaría la mencionada unidad será producto de la racionalización del recurso humano del propio TSE.
- Revalorizar los principios de los partidos políticos, mediante las siguientes acciones:
 - Definir el número de los partidos políticos en función de los resultados electorales, sujeto a la aplicación del 5% del electorado requerido para su presencia en la vida política.
 - Establecer la similitud de las tendencias invocadas por los partidos.
 - Recalificar a los partidos políticos en función de una nueva redefinición de sus principios doctrinarios.
 - Propiciar unificaciones de partidos.
 - Exigir orientaciones partidistas de mediano y largo plazo, tendientes a lograr representatividad nacional y no vivir bajo la oportunidad electoral.

- Aplicar en el verdadero sentido de conciencia nacional, la aplicación del “Código de Etica” cuyo aporte se verá reflejado en la disciplina partidista.
- Para recuperar la confianza y credibilidad del electorado en los partidos y principalmente en los políticos, deberá exigirse para la calificación de todo los candidatos, su hoja de vida, con la finalidad de que la ciudadanía conozca por quien votar y guarde relación con el perfil que debería cubrir el candidato.
- Exigir verdaderos Planes de Trabajo propuestos durante todo el período que dure el cargo, y Agendas de Ejecución Anuales, en los cuales se establezcan objetivos, metas, estrategias y principalmente las fuentes de financiamiento. De su cumplimiento dependerá alcanzar el fortalecimiento de los partidos políticos y su representación a nivel nacional.
- En el contexto de las transferencias del Estado a los partidos políticos, corresponde realizar una verdadera racionalización de los recursos, que no significa suprimirlas o reducirlas, sino que se utilice el verdadero principio de equidad y de oportunidades. La distribución de fondos debería ser de una manera proporcional a todos los partidos y movimientos políticos, sujetos a evaluación posterior de cada evento electoral. Si a pesar de haber recibido el mismo trato, no obtiene la respuesta del electorado y no alcanza el 5% de votos, se acogería a la supresión del partido y facilitar según sea el caso a la fusión con otros.
- Los medios de comunicación deben comprender que el TSE, no se halla involucrándose en el manejo financiero de los medios, sino que su deber es entregar la facturación correcta de los espacios que usó el candidato para que el TSE, cumpla con lo establecido en la norma legal vigente. Por otro lado debe comprenderse muy bien que los medios de comunicación no restringen

su espacio sino que deben redistribuirlo bajo el principio de la equidad en la oportunidad de los candidatos.

- Las medidas que se deben adoptar para controlar el gastos electoral, son las siguientes:
 - Limitar la duración de las campañas electorales, con la consecuente reducción de los gastos de propaganda.
 - Racionalizar el acceso y usos de medios de comunicación, mediante la revisión de la posibilidad de establecer cuotas para la contratación privada de espacios en los medios.
 - Hacer públicas las fuentes de ingresos de las diferentes campañas y los montos de las contribuciones y exigir se declare el origen de los fondos.
 - Regular los montos de las contribuciones de campaña, estableciendo límites y evitando duplicaciones.

- Ante el riesgo de que algunos partidos políticos pierdan su registro, nace la gran alternativa para que todos, sin excepción alguna refuercen sus cuadros, principios e ideologías para mantenerse vigentes en el sistema de partidos nacionales.

- Para que el consenso prospere como principio de gobernabilidad en el país, debe propenderse a: i) reducir la fragmentación de los partidos y orientarlos hacia la formación de alianzas políticas; ii) Otorgar el derecho de representación a las minorías y espacio para los independientes; iii) apertura de los partidos políticos, principalmente los de la misma tendencia para consolidar bloques de apoyo legislativo que contribuyan a la gestión del ejecutivo.

- Comprender que la situación política actual exige dar paso a una nueva generación de dirigentes inspirados en identidad nacional y de un franco pragmatismo que les brinde el convencimiento de que la función pública no

debe ser canalizado hacia el aprovechamiento de un partido bajo el principio de su doctrina, sino del servicio a la sociedad en su conjunto.

- Crear como práctica política nacional el “DEBATE” en condiciones que signifique crear con total y absoluta seriedad el espacio en el cual no solamente dentro de los partidos políticos sino de toda actividad en el país la posibilidad y capacidad de discernir y confrontar no réplicas como las ya acostumbradas sino fundamentadas en la expectativa de obtener un resultado de bien común.
- Con la experiencia del pasado, principalmente los periodistas deben orientarse hacia la rectificación de los procedimientos de los medios de comunicación que sirva para estimular a los partidos políticos su deseo de que les facilite presentar su publicidad electoral conscientes de que no exista inclinación de un medio de comunicación hacia un partido político en especial, pues debe entenderse que estos están delegados como misión el moldear la opinión pública y no caer en la tentación de que bajo la influencia del poder económico aliene los principios y la credibilidad del elector.
- Comprender que reiniciar la reconquista de la visión internacional hacia el Ecuador no se obtiene con el mejor equipo de negociadores ni políticos sino que mediante la reconstrucción del país en el interior para luego promocionarlo en el exterior.
- Ante la mala imagen proyectada por el Ecuador hacia el exterior, corresponde a que el país mediante el principio de integración nacional no presente enunciados sino ejecutar acciones firmes para que principalmente la OEA aprecie el interés del país y contribuya a la obtención de la cooperación internacional, desarraigando totalmente el clima de inestabilidad institucional para que se brinde seriedad y seguridad jurídica en el país y garantice el desarrollo de las actividades productivas.

BIBLIOGRAFIA

- **Artículos en publicaciones periódicas**

- Diario la HORA, “Derecho Constitucional Actual en el Ecuador”, pág. 1. Septiembre 10, de 1997.
- Diario la HORA, “Democracia a la Ecuatoriana es Tiranía”, pág. 1. Septiembre 11, de 1997.
- Diario la HORA, “La Constituyente de Riobamba y el nacimiento legal del Ecuador”, pág. 1. Septiembre 24, de 1997.
- Diario la HORA, “Lo que debe ser la Constitución del Ecuador”, pág. 1. Enero 27, de 1998.
- Diario El Comercio, “Veinte años de Democracia”, página central. Agosto 16, de 1999.
- Diario El Comercio, “Empresas Electorales”, página de opinión. Octubre 25, 1999.
- Diario El Comercio, “La Cleptocracia Ecuatoriana”, página central. Octubre 25, de 1999.
- Diario El Universo, “Carcoma”, pág. 10. Noviembre 9, de 1999,
- Diario El Universo, “Recomiendan debatir a nivel nacional, Ley de Gasto Electoral”, pág. 1. Noviembre 21, de 1999.
- Diario El Comercio, “Minga para depurar al País”, página central. Noviembre 22, de 1999.
- Diario El Comercio, “Distribución del PEA ocupada”, página central. Noviembre 29, de 1999.
- Diario El Comercio, “La democracia es información para el Público”, pág. D8. Noviembre 8, de 1999.
- Diario El Universo, “El Gasto Electoral”, página central. Diciembre 3, de 1999.
- Diario El Comercio, “Situación límite”, pág. A5. Diciembre 8, de 1999.
- Diario El Expreso, “Gasto Electoral a Debate”, página central. Diciembre 10, de 1999.

- Diario El HOY, “Vivimos la cultura de la Corrupción”, pág. 3^a. Diciembre 13, de 1999.
- Diario El HOY, “No pude combatir la Corrupción”. Diciembre 20, de 1999.
- Diario El Comercio, “Tirón de orejas, militar a las elites”, diciembre 26, de 1999.
- Diario El Comercio, “Institucionalidad democrática”, pág, A4. Diciembre 27, de 1999.
- Diario El Comercio, “El Congreso no respondió a la Crisis”, pág. A2. Diciembre 29, de 1999.
- Diario El HOY, “Reflexiones de fin de siglo”, pág. 4A. Diciembre 31, de 1999.
- Diario El Comercio, “Los desafíos del futuro” , pág. A4. Enero 2, de 2000.
- Diario El Comercio, “El Colapso del Estado Ecuatoriano”, A4. Enero 4, de 2000.
- Diario El Comercio, “Reforma al Presidencialismo”, pág. A4. Enero 5, de 2000.
- Diario El Comercio, “Del caos a la Catástrofe”, A4. Enero 6, de 2000.
- Diario El Comercio, “El Comercio con el siglo, el tiempo se acabó”, A5. Enero 7 de 2000.
- Diario El Comercio, “El PSE, se suma al Plan de Mahuad”, A3. Enero 11, de 2000.
- Diario El Comercio, “¿Renace la Troncha?, A4. Enero 15 de 2000.
- Diario El Comercio, “La legislación Electoral es la prioridad de los Diputados”, pág. A3. Enero 31 de 2000.
- Diario El Comercio, “La Democracia Subversiva”, pág. A4. Febrero 2, de 2000.
- Diario El Comercio, “Que Hacer”, B7. Febrero 5, de 2000.
- Diario El Comercio, “Las Elecciones del 21 de mayo”, pág. Editorial. Febrero 11, de 2000.
- Diario El Comercio, “La OEA quiere apoyar la consolidación Democrática”, pág. A3. Febrero 16, de 2000.

- Diario El Comercio, “El País debe lavar su Imagen”, pág. A3. Febrero 9, de 2000.
- Diario El Comercio, “Gasto: hay un tope para los Candidatos”. pág. A2, febrero 18, de 2000.
- Diario El Comercio, “Los votos y los militares”, pág. A4. Febrero 19, de 2000.
- Diario El HOY, “El Gasto Electoral no cuaja”. Pág. 2A. Febrero 21, de 2000.
- Diario El Universo, “Control del Gasto Electoral”, pág. Central. Febrero 22, de 2000.
- Diario El HOY, “El TSE con nuevas dietas”, pág. 10A. Febrero 23, de 2000.
- Diario El Comercio, “Mujeres se amplía la participación”, pág. C12. Febrero 23, de 2000.
- Diario El Comercio, “Los partido seguirán recibiendo dinero estatal”, pág. Central. Febrero 25, de 2000.
- Diario El Comercio, “Gasto Electoral: AER cuestiona la Ley”, pág. Central. Febrero 27, de 2000.
- Diario El Universo, “Ecuador Lejos del Consenso”, pág. 4. Marzo 1, de 2000.
- Diario El Comercio, “8 Partidos Políticos a prueba”, pág. A3, Marzo 5 de 2000.
- Diario El Comercio, “La nueva generación política” suplemento. Marzo 7, de 2000.
- Diario el HOY, “TSE pide vetar la Ley”, pág 3 A. Marzo 9, de 2000.
- Diario El Comercio, “Elecciones y Gasto Electoral”, pág. A4. Marzo 9, de 2000.
- Diario El Comercio, “El TSE si fijará los Gastos de Campaña”, pág. A3. Marzo 11, de 2000.
- Diario El Universo, “La Ley de Gasto Electoral fue vetada”, pág. Central. Marzo11, de 2000.

- Diario El Comercio, “El Ecuador en la mira de la OEA”, pág. A5. Marzo 14, de 2000.
- Diario El HOY, “LFC deja la política”, pág. 6 y 7A. Marzo 17, de 2000.
- Diario El Comercio, “Las Alcaldías y la reelección”, pág. A4. Marzo 18, de 2000.
- Diario El Comercio, “Pocas caras nuevas para la Elección”, pág. A2. Marzo 22, de 2000.
- Diario El Comercio, “Las multas de campaña no sirven”, pág. B8. Marzo 22, de 2000.
- Diario El Comercio, “Los independientes con poca presencia”, pág. A2. Marzo 23, de 2000.
- Diario El Comercio, “Comicios y transparencia”, pág. A3. Marzo 23, de 2000.
- Diario El Comercio, “A un paso del inicio de campaña”, pág. A3. Marzo 27, de 2000.
- Diario El HOY, “Unas elecciones inéditas”, pág. 4 A. Marzo 28, de 2000.

- **Libros**

- Hurtado, O. Gobernabilidad, Democracia y Pobreza. CORDES. Ecuador. 1997.
- Tribunal Supremo Electoral. Documentos Electorales tomos Nos. 2,3,4,5. Ecuador. 1998 .
- Tribunal Supremo Electoral. Informe del TSE al Congreso Nacional. Tomo No. 6. Ecuador. 2000.
- CORDES, Banco Mundial y PNUD. Reflexiones, Experiencias y Estrategias en torno a la Corrupción. Ecuador. 1998.
- CORDES, Cultura Política y Democracia. Ecuador. 1998.
- CORDES, La Ruta de la Gobernabilidad. Ecuador. 1999.
- CORDES, Pugna de Poderes. Ecuador. 1998

- **Artículos o capítulos en libros compilados**

- Mejía, A. Partidos Políticos, El Eslabón Perdido de la Representación. Ecuador 1998.
- CORDES, La Desconexión entre Partidos y sus Electores. Ecuador. 1997.

- **Documentos y reportes técnicos**

- Boletín Anuario 1997. Banco Central del Ecuador. 1998
- Reporte de Gasto Electoral. Tribunal Supremo Electoral. Ecuador. 1999.
- CORDES, Carta Económica Análisis Coyuntural. Ecuador. 2000.
- Estudios y Datos, El 2000 comenzó con grandes cambios. Ecuador. 2000.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas. Indicadores Macroeconómicos. Universidad de Guayaquil. Ecuador. 2000.

- **Tesis de Grado**

- Posso L. (1998), Las Elecciones en el Ecuador.

- **Fuentes de tipo legal**

- Constitución Política de la República del Ecuador. Junio de 1998.
- Codificación de la Ley de Elecciones. Registro Oficial No. 604 de 15 de enero de 1987.
- Ley de Partidos Políticos. Registro Oficial No. 535 de 28 de febrero de 1978.
- Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Partidos Políticos. Iniciativa del H. Diputado Marco Proaño Maya y varios señores legisladores. 1999
- Proyecto de Ley Orgánica del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Iniciativa TSE. 1999.
- Proyecto de Ley de Control de Propaganda y Gasto Electoral. Iniciativa del H. Diputado Marco Proaño Maya y varios señores legisladores. 1999.

- Reformas a la Ley de Elecciones. Registro Oficial No. 20 de 2000.
- Leyes: Elecciones – Partidos Políticos y Reglamentos. Corporación de Estudios y Publicaciones. Ecuador. Enero de 2000.
- Ley de Gasto Electoral. Febrero de 2000.

