

LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

FLACSO - Biblioteca

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0 **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,
Quito — Ecuador.

AUTORES

Alberto Acosta Espinosa
Mario Alemán Salvador
Ileana Almeida Vélez
Betty Amores Flores
Enrique Ayala Mora
Gil Barragán Romero
Efraín Baus Herrera
Rodrigo Borja Cevallos
María Cristina Cárdenas Reyes
Fernando Carrión Mena
Gonzalo Córdova Galarza
José Chávez Chávez
Galo Chiriboga Zambrano
Carlos de la Torre Espinosa
Jorge Egas Peña
Miriam Ernst Tejada
Juan Falconí Morales
Jorge Gallardo Zavala
Luis Gallegos Chiriboga
Oswaldo Hurtado Larrea
Marcelo Jaramillo Villa
Juan Larrea Holguín
Ramiro Larrea Santos
Gino Lofredo Ungaro
Wilfrido Lucero Bolaños
Alfredo Mancero Samán
Ángel Matovelle Zamora
Amparo Menéndez-Carrión
José Moncada Sánchez

FLACSO - Biblioteca

Paco Moncayo Gallegos
Elsie Monge Yoder
Medardo Mora Solórzano
Mariana Naranjo Bonilla
Lautaro Ojeda Segovia
Simón Pachano
Lucas Pacheco Prado
Juan J. Paz y Miño Cepeda
Hernán Rivadeneira Játiva
Carlos Rodríguez Peñaherrera
León Roldós Aguilera
Alejandro Román Armendáriz
Lucy Ruiz Mantilla
Alvaro Sáenz Andrade
Juan Salazar Sancisi
Hernán Salgado Pesantes
Germánico Salgado Peñaherrera
José Sánchez-Parga
Eduardo Santos Alvite
Erika Silva Charvet
Luis Trujillo Bustamante
Julio César Trujillo Vásquez
Rafael Urriola Urbina
Jacinto Velázquez Herrera
Luis Verdesoto Custode
César Verduga Vélez
Leonardo Vicuña Izquierdo
Galtán Villavicencio Loor

CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

CONCEPTOS



DEMOCRACIA

Jacinto Velázquez Herrera

El concepto de "democracia" es conocido y compartido por todos, como sinónimo sea de anhelos colectivos, sistema de comportamiento humano o forma de gobierno opuesta a la tiranía, la oligarquía, la autocracia o el abuso. Suele identificarse con elecciones libres, gobiernos nacidos de ellas, libertad de expresión, derecho a adoptar una religión, autoridad que procede sólo de acuerdo con la ley, inexistencia de privilegios, etc. Elementos imprescindibles y que concurren a definir la Democracia son la igualdad y la libertad: no puede existir si falta uno de ellos ni tampoco si se cumplen a medias.

No registra la crónica de la humanidad sociedad alguna en que la riqueza se haya distribuido satisfactoriamente. Ya en el siglo V a. C. el problema adquiere proporciones de tanta gravedad que provoca la creación de una forma de gobierno, la Democracia, como el régimen de los desposeídos, que son muchos, frente a la monarquía individual o a la administración de grupo. Santo Tomás de Aquino concluye que si en la Democracia todos deben tener igual participación en el poder, dado que los pobres constituyen la mayoría, tal es su forma de gobierno. Reinhold Niebuhr, teólogo protestante americano, afirma: "La democracia es difícil y necesaria porque la capacidad de justicia del hombre la hace posible; la inclinación del hombre a la injusticia, la vuelve necesaria".

También ha sido, desde su origen, la única forma de legitimación del poder en la medida en que la legitimidad se basa en el grupo social, o sea que la autoridad proviene de él. Inclusive defensores de la teoría el Derecho divino, como Santo Tomás, Vitoria y Suárez, reconocen que el poder político se origina en la comunidad, por entrega de Dios. La vinculación que ciertos autores encuentran entre la Democracia y el Cristianismo hizo decir a Lacordaire que "la Democracia será cristiana o perecerá". Para el filósofo francés Jacques Maritain, "en su principio esencial esta forma y este ideal de vida común que se llama Democracia, viene de la inspiración evangélica y no puede subsistir sin ella" (*Cristianismo y Democracia*).

Evolución histórica.- Si las opiniones de Santo Tomás de Aquino datan del siglo XIII y

las de Maritain del XX, conviene analizar la evolución histórica tanto del concepto como del ejercicio de la Democracia.

a. *Grecia.*- La democracia proviene de Grecia, desde su propio nombre (de *démos*, pueblo, y *kratos*, autoridad), y tal fue el sistema político de Atenas durante el siglo V a. C. Pericles lo explica en su célebre *Oración fúnebre*, recogida por Tucídides y aparece también en *Las suplicantes*, de Eurípides. Sin embargo, su descripción más clara se halla en la *Historia* de Herodoto, cuando el persa Otanes, discutiendo acerca de la forma de gobierno tras la derrota del usurpador Gaumata, defiende la *isonomía* o igualdad frente a la Ley. Sostiene que la cantidad exagerada de bienes engendra insolencia en el ánimo del monarca, lo que, junto con la envidia, lo llevan a extremos insoportables que conducen a trastornar las leyes, a abusar de mujeres ajenas y a pronunciar sentencias sin oír al acusado. Tras preguntarse "¿Cómo podría ser algo perfecto la monarquía a la que es lícito hacer lo que quiera sin deber rendir cuentas?", sostiene que la isonomía trae justicia igual para todos, evita los vicios y desórdenes de un monarca y permite pedir a los magistrados razones de sus actos. Pericles, por su parte, señala que la Democracia "se llama así porque busca la utilidad del mayor número y no la ventaja de algunos. Todos somos iguales ante la Ley y cuando la República otorga honores lo hace para recompensar virtudes y no para consagrar el privilegio. Todos somos llamados a exponer nuestras opiniones sobre los asuntos públicos. [...] Si poseemos riquezas, no es para guardarlas ociosas ni para envanecernos de su posesión sino para emplearlas productivamente..."

La Democracia ateniense se caracteriza por la igualdad política y la libertad, bases estructurales que a lo largo del tiempo se han mantenido inmovibles, pero que en su origen presentaban características particulares. La igualdad se imponía como una protección a las clases populares poniéndolas a salvo de la oligarquía, que no las hubiera admitido en las asambleas y, a su vez, defendía el derecho de los pocos que el pueblo habría estado pronto a aniquilar. Paradójicamente, la libertad se mantenía junto a la

esclavitud que se apoyaba en la ley. Libre era quien no fuera meteco (extranjero) ni esclavo. El concepto de libertad política supone "el derecho de obedecer sólo a la ley". Tal es la base de nuestro Estado de derecho.

Platón no fue partidario de la Democracia. No considera conveniente, en *La República*, que la ética de los individuos provenga de cada uno; tampoco admite la igualdad por estimar que la naturaleza no la permite. De las cinco formas de gobierno que describe, propugna la Aristocracia y dice que la Democracia "nace cuando los pobres, después de haber obtenido la victoria, matan a algunos adversarios, a otros los destierran y dividen entre los restantes, en condiciones de paridad, el Gobierno y los cargos que son determinados generalmente por sorteo" (*Diccionario Político* de Bobbio y Matteucci). Para él, según su definición clásica, la Democracia es el "gobierno del número o de la multitud". Al distinguir entre las formas de gobierno buenas y malas en función de su legalidad o ilegalidad, considera la Democracia como la menos buena de las formas buenas y la menos mala de las formas malas.

Aristóteles exalta la Democracia y le da un sentido profundamente social pues la considera como el gobierno "con ventaja de los pobres" mientras la tiranía y la oligarquía se caracterizan por la ventaja del monarca y de los ricos, respectivamente. Jean Touchard juzga que la Democracia de Aristóteles es moderada: propugna la ciudad-Estado tanto desde el punto de vista filosófico como por el valor particular de su sistema político; defiende a la clase media porque considera que es una expresión intermedia entre los ricos —a los que caracterizan el egoísmo y la ambición— y los no propietarios —que pueden volverse una carga y amenaza para el Estado—, razón por la cual ella debe administrar los negocios públicos para asegurar la estabilidad.

El pensamiento de Aristóteles es conciliador entre el principio democrático y el aristocrático: exalta a la mayoría pero, en cuanto al acceso a las funciones públicas en razón de la virtud, opone el mérito a la igualdad aritmética. Distingue los tres órdenes de poderes, entendiendo por tales la función deliberativa, las magistraturas y los tribunales. Reconoce tres formas puras y tres formas corruptas del poder, según se lo detente de acuerdo con el interés general, el de uno solo o el de unos pocos. A su juicio, es "un error grave, aunque muy común, hacer descansar exclusivamente la Democracia en la soberanía del número; porque en las mismas oligarquías, y puede decirse que en todas partes, la

mayoría es siempre soberana". Añade que "tampoco hay Democracia cuando la soberanía reside en los ricos ni aún suponiendo que al mismo tiempo estén en mayoría". Para él, lo que distingue esencialmente la Democracia de la Oligarquía es la pobreza y la riqueza, y dondequiera que el poder esté en manos de los ricos, sean mayoría o minoría, es una oligarquía, y dondequiera que esté en manos de los pobres, es una demagogia. [...] Pero no es menos cierto, repito, que finalmente los ricos están en minorías y los pobres en mayorías; la riqueza pertenece a pocos, pero la libertad a todos. Estas son las causas de las disensiones políticas entre ricos y pobres" (*Enciclopedia Jurídica OMEBA*).

b. *La Edad Media*.- La idea de la soberanía popular se encuentra más fortalecida en el medioevo, así como en el Derecho romano. Roma fue Imperio, pero también República, y conoció la Dictadura. El mundo romano y la Edad Media dan forma definitiva al concepto de soberanía en su doble carácter de atributo del Estado —lo que asegura su total independencia y la ausencia, dentro de él, de otro poder superior— y como atributo político dentro del Estado. Norberto Bobbio afirma que la teoría de la soberanía popular tiene raíces en dos pasajes del *Digesto*, concretamente el de Ulplano, cuando dice que la autoridad del Príncipe le ha sido conferida por el pueblo, y el de Julliano en cuanto considera que el pueblo crea el Derecho no sólo con el voto sino, también, "dando vida a las costumbres". El autor manifiesta que la primera cita demuestra que, quienquiera que detente el poder soberano, la fuente originaria de éste es siempre el pueblo; y la segunda supone que el pueblo, pese a delegar la realización de leyes al legislador, puede seguir creando el Derecho a través de la costumbre.

Cabe citar aquí a Marsilio de Padua, entusiasta defensor del criterio de que el pueblo jamás delega la facultad de hacer la ley y sólo confiere poder de gobernar dentro del ámbito de ella, por lo cual puede corregir al gobernante cuando lo estime necesario y aún deponerlo si eso conviene al interés común, o sea que se trata de un mandato esencialmente revocable. Debe, pues, distinguirse la soberanía popular del acuerdo contractual porque son independientes en su esencia, en virtud de que éste se limita a explicar el origen de aquella, como la hipótesis más razonable de la justificación del Estado, a partir del acuerdo entre sus miembros.

La Carta Magna de 1215, la Petición de Derechos de 1628, el Hábeas Corpus de 1679, el Bill of Rights de 1689, la Declaración de Independencia de las Colonias Inglesas de América de

1776, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Revolución Francesa de 1789 terminaron de dar forma a la Democracia otorgándole definitivamente un contenido moral y humano aparte del significado social y político y consagrando la idea de que se trata, como Abraham Lincoln lo formuló en Gettysburg en 1863, de un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

c. *La Democracia inglesa.*- Se desarrolló plenamente a partir de la revolución de 1688 y constituyó la primera expresión liberal de la Historia, alimentada por todos los antecedentes que arrancan de la Carta Magna de 1215. Doctrinariamente constituye una manifestación concreta y coherente de ideales y objetivos, configurando la ideología liberal, heredera de lo que atrevidamente podría llamarse "constitucionalismo medieval", de las tradiciones religiosas del Renacimiento y de la Reforma, de la evolución de la clase media y de cuanto movimiento fortaleció la concepción individualista de la sociedad hasta llegar a la idea de protección a los individuos y grupos frente a la corona. Posteriormente, el aspecto económico iba a ser tratado a fondo por Adam Smith y luego por Jeremy Bentham y James Stuart Mill, quienes concibieron la teoría utilitarista que fue muy eficaz para la elaboración de las estructuras filosóficas del liberalismo político y económico ortodoxo.

d. *La Democracia liberal.*- La Revolución Francesa configuró definitivamente la Democracia liberal puesto que acogió y proclamó los principios políticos de libertad e igualdad. Su teórico fue Jean Jacques Rousseau, quien compartió sus ideas sobre el Contrato Social con Locke y se unió a Montesquieu y su teoría de la división de poderes. La supremacía del individuo sobre la colectividad, la defensa del hombre para que no sea absorbido por la sociedad, el reconocimiento de la igualdad y, por ende, de sus derechos, conforman las estructuras o principios de la Democracia de entonces. Ese liberalismo "racionalista", como también se lo ha denominado, se opone al poder ilimitado, postura explicable si nos ubicamos en la época, en el momento en que se está superando la noche larga del absolutismo. Las limitaciones del Estado constituyen la razón de ser de esa Democracia para lograr las libertades civiles y políticas. Se trata, en resumen, de la idea de que la libertad y los derechos individuales dependen del vigor de una regla objetiva, clara, general, externa y positiva, o sea la Constitución, entendiéndola como Ley suprema, tesis que luego recogería la escuela normativista para la cual

ella es la fuente de validez de todo el ordenamiento jurídico. Adam Smith, en una frase muy conocida, describe mejor aún la relación del individuo con la sociedad señalando que "el individuo, persiguiendo su propio interés, sirve frecuentemente de forma más eficaz al interés de la sociedad que si realmente tuviese interés en servirla".

Para la Democracia liberal el Estado es solamente un medio de mantener la libertad individual. Esta y la igualdad cobran un significado real en el Art. 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que reza: "Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común". El Art. 2 es más terminante aún: "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión". Y, según el Art. 3, la soberanía radica en el pueblo: "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella".

Las limitaciones al poder del Estado se establecen a través de las instituciones, por ejemplo cuando el sistema representativo ata al gobernante a la voluntad popular, cuando a través de la división de poderes toma forma el principio de la legalidad, cuando mediante el pluralismo político el pensamiento puede manifestarse y cuando la elección de los ciudadanos que van a recibir el encargo de gobernar no es patrimonio alguno, individual o de grupo, sino de la voluntad que señalaba Rousseau: la de la mayoría. El liberalismo integra todas las fuerzas de la sociedad, avala la competencia de ideas y garantiza la discrepancia y el derecho a disentir, o sea la oposición.

Durante la Revolución Francesa, Saint-Just iba a resumir esa concepción de política clásica con una sola frase: "No se gobierna inocentemente", fórmula con la que se advierte contra el probable abuso de quien ejerce el gobierno. El hombre reserva para sí las libertades civiles, económicas y de pensamiento, en las que no deja entrar a quien ejercita el poder. Ello explica la propiedad privada de los medios de producción y la concepción del *laissez faire, laissez passer*, significativa de que el Estado no interviene en el juego económico puesto que él sólo se modera con la ley de la libre oferta y la demanda. El imperio de la ley, la separación de los poderes, el control a los gobernantes, la limitación de sus facultades, los derechos y libertades

DEMOCRACIA

fundamentales —el sufragio, entre otros— singularizan a la Democracia liberal y denotan el carácter eminentemente participativo del ciudadano.

Tal es, en breves rasgos, la Democracia clásica, la más antigua y propiamente dicha; sin embargo, es abstracta, nada práctica e insuficiente frente al impulso de las realidades económicas y sociales. Por ello ha debido sufrir serias transformaciones para evitar su extinción y para cumplir plenamente su objetivo. La presión de los tiempos ante el decaimiento de la burguesía y el consiguiente vigor del proletariado exigen democracias de tipo social y económico, que son las que dominan el final del siglo XX y quizás el siguiente.

e. *La Democracia social.*— Es históricamente innegable la relación entre capitalismo y Democracia liberal, como también el hecho de que la transformación de aquel hacia el neocapitalismo haya sido impulsada por su fracaso que tanto el marxismo como la Iglesia se encargaron de poner de relieve. La realidad lo llevó a aceptar y comprender los postulados de la justicia social aunque, afortunadamente, no había renunciado a las libertades adquiridas; la metamorfosis, lenta pero inexorable, de esa realidad condujo a la llamada democracia social.

A las teorías socialistas y al marxismo correspondió el ataque a fondo contra la Democracia liberal. Su filosofía es tan conocida que basta recordar que concibe la estructura de la sociedad a través de la economía, que según sus postulados las variaciones de las técnicas de producción cambian los modos en que se desenvuelven las clases sociales y elevan a una de ellas en perjuicio de otra y que la revolución dará al proletariado el triunfo sobre la burguesía. Para esas doctrinas la Democracia es sólo formal puesto que sus libertades no son ciertas para los pobres y dominados: la libertad debe servir a la revolución y al proceso de liberación de la clase oprimida. Juan Fernando Badía lo explica así: "Para el marxismo el régimen liberal es una pantalla que oculta la hostilidad entre el poder político, representante de una clase, la burguesía, y el pueblo. La futura sociedad comunista, en la que teóricamente no habría clases, eliminaría esa hostilidad y los peligros que supone, por lo que sobrarian el control sobre los gobernantes, la separación de los poderes y aquellas libertades públicas que no sirviesen a los intereses de la única clase, la proletaria, constituida en régimen político". Y Rodrigo Borja Cevallos señala: "Sin duda fueron las escuelas socialistas, desde el socialismo utópico hasta el socialismo democrático, pasando por

el socialismo marxista, las primeras en proclamar los derechos sociales en favor de los sectores económicamente más débiles de la población. Luego de hacer el análisis crítico del régimen de injusticia social imperante, ellas propusieron soluciones de diversa índole, que fueron desde la quimera poética y generosa del socialismo utópico y del anarquismo hasta su esquematización irrealizable del socialismo marxista".

El maquinismo y el consiguiente auge industrial del siglo XIX, así como los excesos del sistema, provocaron la aparición de las masas obreras y la constante presión para que sus problemas fueran atendidos. Simultáneamente se propusieron soluciones, entre ellas la del socialismo que preconizaba, como conceptos fundamentales, el predominio de los intereses colectivos sobre los individuales y la potestad del Estado para reorganizar la sociedad y la economía basándose en el principio de que la propiedad de los medios de producción debe dejar de ser privada y en la inmediata terminación de los antagonismos de clase. El socialismo reivindica, como antecedentes de su doctrina, a Platón —en cuya *República* se prohibía que los guerreros, los gobernantes y los filósofos tuvieran bienes, a fin de impedir que su poder material oprimiera a los demás—, a los utopistas Moro y Campanella, el *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, de Rousseau, a Roberto Owen y sus cooperativas de producción con la eliminación de la utilidad empresarial, el "Iguallarismo" de Saint-Simon, etc.

La Iglesia Católica y su doctrina han constituido un factor de suma importancia en el establecimiento de la Democracia social. Tras la igualdad predicada por Jesús y practicada por las comunidades cristianas más remotas, Santo Tomás de Aquino proclamaba la de los trabajadores manuales e intelectuales, la justa paga y la propiedad privada que reconozca el provecho para el que la trabaja pero sin olvidar el beneficio general. León XIII en su célebre Encíclica *Rerum Novarum* (1891) —motivada por la impresionante miseria que agobiaba a los trabajadores y por la acumulación de riquezas sin límite que llegó a constituir la máxima aspiración del hombre— proclama el derecho de asociación, la reducción de la jornada de trabajo, el descanso dominical, la organización del trabajo infantil, la protección de la mujer trabajadora y el salario justo, entre otras reivindicaciones. El Código de Malinas (1924) es un documento de gran trascendencia que limita el uso de la propiedad, reitera el derecho de asociación de los trabajadores, exalta la contratación colectiva y la co-

gestión obrero-empresarial y reconoce el doble valor individual y social del salario. Las Encíclicas *Quadragesimo Anno* (1931) y *Divini Redemptoris Promissio* (1937) de Pío XI; *Mater et Magistra* (1961) y *Pacem in Terris* (1963) de Juan XXIII, *Populorum Progressio* (1967) de Paulo VI y los innumerables discursos en el mundo entero de Juan Pablo II, otorgan al "catolicismo social" un sitio singular en la evolución de la Democracia liberal a la social.

Un rasgo distintivo de ésta es la limitación de la propiedad privada que, de absoluta en la Democracia clásica, pasa a ser limitada al conciliarse con su función social, lo que explica, por ejemplo, las nacionalizaciones de algunos medios de producción que el Estado requiere para sí y los obtiene mediante expropiación previa declaración de utilidad social. Los derechos individuales se respetan no como una concesión sino como una obligación del Estado, que debe reconocer también los "derechos sociales" a quienes más los necesiten, para asegurar la igualdad. Al respecto Burdeau señala: "La sociedad auténticamente democrática es aquella en que se excluyen las desigualdades debidas a los azares de la vida económica, en que la riqueza no es fuente de poder, en que los trabajadores quedan liberados de todo tipo de presión y se sienten protegidos. La Democracia social tiende así a establecer entre los individuos una igualdad de hecho que la libertad teórica es incapaz de asegurar".

f. *La Democracia económica.*- Persigue, como tesis propia, la nivelación o reparto de la riqueza para que no se concentre en pocas manos con desmedro de los demás. Semejante finalidad no acepta el Estado gendarme del siglo XVIII sino que, por el contrario, propugna el Estado intervencionista y organizador de la vida económica, sin que por ello desconozca la iniciativa de los individuos ni el juego libre de las competencias que está obligado a garantizar a base de regulaciones precisas, reprimiendo las alteraciones provenientes de la codicia y del afán explotador. Es consustancial a la Democracia económica la participación del individuo en las decisiones y trascendental la de los trabajadores en el proceso productivo. Admite, en materia de política, los principios de la Democracia clásica: tienen plena vigencia las libertades, se respetan la lucha de los partidos, el sufragio universal y la oposición; no obstante, y sin que haya en ello contradicción alguna, se organizan las fuerzas sociales a través de la asociación de los trabajadores y de los profesionales. Se trata del sueño de la Democracia integral que abarca todos los aspectos de la vida social y que sigue

siendo la base inmovible del sistema. Ello explica el socialismo democrático, que se vale de la Democracia liberal para llegar al socialismo no marxista en el ámbito económico, impidiendo que se coarte la libertad del hombre cuando se le niega la satisfacción de sus necesidades y se lo mantiene encadenado a la minoría que lo explota: tal es la tendencia al Estado social de derecho, cuya explicación estaría aquí fuera de lugar.

No sería justo ignorar los esfuerzos del capitalismo en esta evolución; por el contrario, debe reconocerse que ha demostrado flexibilidad y se ha humanizado, volviéndose sensible a los problemas sociales e intentando mantenerse a base de concesiones respecto de su pasado. Ahora admite que una parte de los medios de producción estén en manos del Estado, responsable del interés y el bienestar colectivos, que la seguridad y la estabilidad del proceso económico son temas que le conciernen, que el ingreso o utilidad corresponde al empresario pero en unión de los trabajadores, creyendo, además, que así evita los antagonismos de clase. El neocapitalismo asigna al empresario una responsabilidad social: interviene hasta donde es estrictamente necesario y desecha de manera radical la planificación central pues no puede renunciar al ancestral libre juego de la oferta y la demanda.

g. *La Democracia pluralista.*- Para el pluralismo no interesa que muchos grupos tengan conflictos entre sí a condición de que controlen y limiten el poder del Estado que normal e históricamente ha sido de carácter absoluto, puesto que ha tendido siempre a la unificación y a la concentración y, naturalmente, a no admitir la existencia de otro en su seno. El pluralismo contraría la exaltación total del individuo; en este sentido se opone a la Democracia clásica de tipo liberal y es, por esencia, aliado de la participación a fin de llevar a la sociedad a una Democracia real, y no de tipo formal o normativo, en la que el pueblo no gobierna aunque una minoría lo haga en su nombre. Propugna la realización de ideales comunes y la atención a un conjunto de fines y no sólo al imperio de normas válidas por sí mismas sin auténtica estructura o contenido. Tiende a que las formaciones sociales se ubiquen entre el individuo y el Estado para que se adopten decisiones de carácter colectivo y no personal. En la concepción pluralista es sobremanera importante considerar la tarea de primer orden que asigna a las asociaciones como una suerte de elemento canalizador de la participación. El nexo profundo entre asociación y Democracia fue puesto de relieve

por Tocqueville.

Robert Dahl (citado por Bobbio) define así el sistema pluralista: "En vez de un único centro de poder soberano tiene que haber muchos centros, ninguno de los cuales debe poder ser completamente soberano". Especial cuidado debe ponerse en que los intereses de los diferentes grupos no impidan que los de otros se hagan también públicos y, por supuesto, que no se produzcan pugnas entre ellos. Y es indispensable tener presente el concepto de "grupo universal", que no se opone al de los grupos comunes y, más bien, los asegura.

El pluralismo y el normativismo constituyen una verdadera dicotomía en torno a la cual gira la problemática de la Democracia en cuanto acción. Lo importante es que ambas tesis llegan a un punto ecléctico que interpreta la realidad colectiva y hace factible que el gobierno pueda desenvolverse sin que por ello las cuestiones globales cedan a las singulares; se trata, como puede inferirse, de que predomine la Democracia de índole sustancial.

Formas de la Democracia. - *a. Democracia directa.* - Es la primera que se conoció en la historia. Nació en Atenas y consiste en que el pueblo, sin intermediario alguno, realiza la gestión de gobierno, lo que estuvo a cargo de un órgano multifuncional, conocido como *ekklesia*, una Asamblea que impulsaba las decisiones políticas y ejercía el control total. Los funcionarios administrativos se escogían por elección o por sorteo y la dimensión de sus funciones era reducida. Además de la legislativa y la ejecutiva le correspondía el trabajo judicial, para lo cual constituía los *heliastas* o tribunales de justicia. Loewenstein pone de relieve el fracaso del sistema y cita como ejemplos, entre otros, la expulsión de Temístocles, el destierro de Aristides, la condena a Sócrates a beber la cicuta y la demagogia de Cleón. Actualmente se encuentra esta forma de gobierno en Suiza, particularmente en cinco cantones pequeños cuyo reducido número de habitantes permite las tareas de la Asamblea o *Landsgemeinde*.

b. Democracia indirecta. - Se denomina también *representativa* y en Derecho se la vincula con el mandato, puesto que quienes gobiernan lo hacen en nombre del pueblo al que reconocen como único soberano. Es el ejercicio, por delegación, de sus poderes absolutos que Montesquieu hizo viable con su clásica división que permite distinguir con total claridad las tareas específicas de cada uno de ellos, aceptando su interacción y sin que de ahí se deduzca invasión o injerencia de una función en otra. La función legislativa está a cargo de los representan-

tes directos, así como la administrativa o ejecutiva; la judicial es nombrada por la primera o, también, en asociación con la segunda y su finalidad es resolver controversias de carácter legal.

c. Democracia semidirecta. - Es la que más se ajusta a las circunstancias actuales. Tiene elementos de las dos anteriores, porque el pueblo sigue siendo titular de la soberanía y admite que sus órganos de poder sean dirigidos por delegados suyos que él mismo elige, reservándose su intervención decisiva para asuntos de trascendencia. Las materias en que debe resolver directamente —referéndum, iniciativa popular, revocación.— se encuentran fijadas en la Constitución. El pueblo hace vivir la voluntad general, que vuelve única a la Democracia: se manifiesta por medio de las urnas para determinar si debe o no regir un precepto o si se adopta un camino u otro en asuntos de importancia vital, entrega al cuerpo legislativo los proyectos de leyes que considere adecuados y cuya discusión es obligatoria o deja sin efecto el mandato concedido. En definitiva, tanto en la Democracia representativa como en la semidirecta el individuo se expresa a través de la opinión pública, de los partidos políticos, de los grupos de presión y, básicamente, del sufragio.

De estas formas de Democracia, que dependen de la manera en que se configura la voluntad estatal, las dos últimas son aquellas en las que el titular del derecho no es el mismo que lo ejerce. (Para la clasificación de los regímenes democráticos, según la estructura del gobierno, en presidenciales y parlamentarios, véanse los apartados CONSTITUCIÓN, EJECUTIVO, ESTADO, LEGISLATIVO y SEPARACIÓN DE PODERES.)

La Democracia en el Ecuador. - En nuestro país la Democracia ha sido más o menos plena desde el punto de vista formal y político, no así en lo social y en lo económico. Aquí no gobierna el pueblo sino la oligarquía, sea directamente o por intermedio de representantes. Desde la fundación del Estado ecuatoriano, en 1830, hasta nuestros días se ha reconocido que la Ley Fundamental y las leyes secundarias son expedidas por mandatarios de la Nación soberana; que quienes están al frente del poder son responsables; que se lo ejerce mediante los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; que la selección de ciudadanos para el desempeño de esas tareas procede del sufragio, indirecto al comienzo, directo después; que las garantías deben ser respetadas por todos, incluso por el Estado; en resumen, la nuestra es una Democracia perfecta, en el papel.

Históricamente, jamás fuimos monárquicos

y ni aún en los momentos de lucha más intensa por motivos religiosos hubo quien se atreviera a sostener que el poder provenía de Dios; de modo que ha habido siempre una conciencia cabal de que nuestra sociedad está organizada de modo contractual tácito y sobre bases estrictas de Derecho. Desde el punto de vista científico, el Ecuador es una Democracia presidencialista, representativa, semidirecta puesto que el pueblo no sólo elige sino que también interviene por vía de la iniciativa popular o de consulta. El paso a la elección directa fue más o menos rápido ya que, 31 años después de instaurada la República, la Constitución de 1861 consagraba, en su artículo 58, el voto directo y universal ya que no establecía diferencia entre elector y ciudadano, suprimía el requisito de poseer bienes para serlo y disponía la representación legislativa por provincias y en razón de la población de cada una. Además, la Constitución de 1845 y la Asamblea Nacional Constituyente de 1851 terminaron con la esclavitud.

Huelga señalar que han sido muchas las interrupciones del gobierno democrático mediante golpes de Estado, generalmente, aunque no siempre, de instigación militar. En el siglo pasado la contienda entre el militarismo extranjero y el nacional dio paso a una administración de la Derecha clásica, a la que sucedió la liberal luego del triunfo de su revolución el 5 de junio de 1895. Han habido, más recientemente, épocas de singular inestabilidad, como la que va de 1930 a 1940; más adelante se instalaron gobiernos *de facto* de 1963 a 1968 y de 1972 a 1979.

Los derechos sociales y económicos cobraron vigor a partir de la Revolución Liberal, se afianzaron en la Constitución de 1929 y se fortalecieron en la de 1945. El voto de la mujer, la representación de las minorías, la función electoral independiente, la propiedad privada respetada en la medida en que no se oponga a los intereses sociales son, entre otras, realidades de nuestro sistema democrático y fruto del desenvolvimiento conceptual del país, que se obtuvieron sin mayor costo y se afincaron en nuestro espíritu. El problema ecuatoriano no radica en declaraciones de principios y ni siquiera en la carencia de leyes positivas. El asunto es más serio.

El futuro de la Democracia.— Cuando se dice que la oligarquía gobierna el Ecuador, como sucede también en otros países y regiones del mundo, el término no tiene el sentido despectivo y acusatorio con que a veces se lo emplea en la lucha política sino que significa, en su acepción ortodoxa, gobierno de grupo. La razón es muy

simple de entender: los círculos de poder económico están siempre presentes en virtud de que los representantes populares dependen de ellos de una u otra manera, en mayor o menor grado, honesta o deshonestamente. El gasto colosal que demanda una elección —se ha calculado en millones de dólares el costo actual de una campaña— hace imposible que dejen de tocarse las puertas de quienes tienen el dinero acumulado en proporción suficiente para dedicar una pequeñísima parte en donativos a políticos que así quedan, inexorablemente, atados con lazos de compromisos que deben satisfacer de cualquier modo. De manera que los ricos son los grandes electores, los árbitros que deciden quién o quiénes deben ir a los órganos de poder.

Si se quiere cambiar ese estado de cosas es preciso proceder a una reforma constitucional y legal por la cual el Estado asuma el costo total de la elección egresando las cantidades requeridas, seguro de que ello se relaciona íntimamente con su existencia y funcionamiento. Sólo así la propaganda electoral sería igual para todos los candidatos en espacio y en valores que sean del caso, sin que nadie pueda promoverla por su cuenta. A ello habría que añadir enmiendas al sistema jurídico capaz de garantizar que la campaña no entrañará denuestos y calumnias que alejan a la gente decente de toda forma de participación y crea verdaderas élites negativas que se ufanan de su insensibilidad, cursilería, ignorancia y hasta desconocimiento de la política. La oligarquía tiene incrustados en el más alto nivel del poder a miembros suyos y, lo que es peor, sus salas de espera están llenas de aspirantes a sirvientes, con lo cual el panorama se ensombrece más aún.

El problema es de toda Latinoamérica. El tratadista Ramiro Larrea Santos sostiene que hay en el continente una verdadera "privatización" de la política, con una oligarquía y una clientela notables por el carácter ficticio y abstracto del juego y que se caracteriza porque se produce entre grupos de poder y no entre éste y la nación, por ello "esta Democracia tan saturada de errores, tiende a convertirse, entonces, en desplazada oligarquía o degenerada demagogia".

Parecería que los políticos están ciegos, pero no es así. Se conforman con gobernar a base de una loable observancia de la Democracia en su aspecto político y se jactan de ello, pero no tocan el ámbito económico-social; no dejan, tras su periodo de gobierno, reforma alguna de este tipo; aparentemente, con desconcertante simplicidad, suponen que el juicio de la historia les será favorable si cumplen su periodo y entregan

el poder al sucesor. Con irresponsabilidad explicable sólo por su obsecuencia a los verdaderos detentadores del poder, son incapaces de crear doctrinas económicas diferentes de las que, por ser producto de lucubraciones de gabinete, ignoran por completo la necesidad creciente de las masas populares, que puede desbordarse y llegar a excesos imposibles de predecir. A todo ello se agrega la crisis moral que al terminar el siglo se presenta con un gran espectro al parecer difícil de controlar. La corrupción en todos los estratos de la sociedad es agobiante y a veces se la encuentra en alturas increíbles. El robo a las arcas públicas ha evolucionado del antiguo desfalco a las comisiones mercantiles que hoy se cobran por adquisiciones que no son necesarias, contratos con empresas vinculadas con amigos en el gobierno o actos administrativos inauditos que se realizan con el único propósito de obtener rentabilidad.

América Latina ha sufrido el embate de las tesis económicas que, a veces de buena fe, han surgido en los escritorios de los economistas con criterios que no podían ser sino aproximaciones a la realidad, habida cuenta de que el hombre es inasible e impredecible lo que, traducido a la economía, significa que no presenta exactitudes, y que la relación causa-efecto de la manzana de Newton no es aplicable a él. El optimismo y la angustia de los pueblos en desarrollo hicieron que se acogieran, con entusiasmo y de manera absoluta, tales lucubraciones en lugar de tomar de ellas sólo lo que podía adecuarse al país y su circunstancia que, naturalmente, es peculiar: se trata de naciones que poseen el común denominador de la pobreza, pese a la abundancia de ciertas materias primas que no pueden elaborar por falta de capitales y de tecnología, y que tienen, por lo general, gobiernos inestables que, a más de corrompidos, han sido minúsculos, incapaces de concebir grandes ideales para el futuro, quedándose como simples administradores de aldea. Así, su esperanza constituyó terreno fértil para que se introdujeran en él formas de pensar acerca del manejo económico cuyo único resultado fue convertir a nuestros países en conejillos de Indias.

De pronto nos volvimos partidarios de un intervencionismo total que llegó a transformar al Estado en inversionista que incursiona en campos propios de la empresa privada, destinando sus recursos a sostener una burocracia voraz e inconsciente que se engendrò de manera irreflexiva por insinuación de colaboradores de pacotilla que aconsejaban crear y crear organismos de servicios. Acogimos la tesis del "endeu-

damiento agresivo" e impulsados por hábiles grupos financieros tomamos en préstamo los llamados "petrodólares" cuya disponibilidad aumentó como producto de la guerra árabe-israelí de 1973.

Cuando llegó la década de los años 80 se planteó como inaplazable la necesidad de "rediseñar" el Estado y nuevamente soportamos la influencia de teóricos, a veces en connivencia con oligarquías del comercio internacional interesadas en llevarse activos de los Estados a precios inferiores e inclusive mediante canje de títulos de la deuda externa, comprados a valores sustancialmente inferiores al nominal. Las tesis neoliberales ponen al Estado al borde de su aniquilamiento y lo dejan indefenso, sin bienes y relegado a un plano inferior en el concierto social. Se atenta contra su papel protagónico y contra la economía social de mercado que, si se la respeta, corresponde, como su nombre lo indica, a la colectividad. Con innegable astucia los grandes grupos comerciales inducen a identificar "privatización" con optimización de los servicios a la comunidad. Admitiendo que el Estado no es, por regla general, excelente administrador, bien puede contratar a la empresa privada para que realice ciertas tareas o ceder en concesión servicios o asociarse mediante otro procedimiento mercantil factible sin que sea inevitable que pierda su condición de titular o propietario. Osvaldo Hurtado Larrea advierte: "Si la crisis de la economía ha producido efectos social y económicamente perversos que están afectando gravemente a los niveles de vida del pueblo latinoamericano, una crisis del Estado puede provocar lesiones estructuralmente más graves y de más difícil solución, con efectos multiplicadores indecibles. Si el Estado latinoamericano es incapaz de cumplir con la elemental función de administrar los servicios públicos, mayores dificultades tendrá para asumir tareas más complejas, como son las referidas al diseño y ejecución de las políticas económicas para enfrentar la crisis".

El mundo ha cambiado mucho y está cada vez más distante del siglo V a. C., cuando Pericles definía la Democracia. Ahora la economía desempeña un papel preponderante y las cuestiones que le atañen corren parejas con el manejo político, independientemente de la forma de gobierno. Alvin Toffler dice: "En cualquier sistema, democrático o no, es necesario que haya una cierta congruencia entre la forma en que un pueblo crea riqueza y en cómo se gobierna. Si los sistemas político y económico tienen profundas disimilitudes, el uno acabará por destruir al otro".

El Ecuador y América Latina deben cuidarse de la influencia de técnicos de cierta tendencia que forman una legión singularizada por su profunda preparación científica pero que tienen el equivocado convencimiento de que un país se conduce a base de textos y de computarización, prescindiendo de los políticos, disminuyendo el Estado al mínimo nivel posible, ignorando el papel de los conductores que son los verdaderos conocedores de la problemática colectiva y que adoptan decisiones en función de las exigencias sociales, sin el irresponsable criterio de que es preferible sacrificar una o dos generaciones para lograr una hipotética felicidad futura sacrificando así la Democracia.

BIBLIOGRAFIA

- Bidart Campos, Germán: *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1979.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola: *Diccionario de Política*, España, Siglo XXI, 1981.
- Borja Cevallos, Rodrigo: *Derecho Político y Constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Borja y Borja, Ramiro: *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, s/e, 1979.
- Cabanellas de Torres, Guillermo; Alcalá, Luis y Zamora y Castillo: *Tratado de Política Laboral y Social*, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1976.
- Calzada Padrón, Feliciano: *Derecho Constitucional*, México, Harla S. A., 1990.
- Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES): *Los nuevos límites del Estado*, Quito, Sandoval, 1989.
- Ferrando Badia, Juan: *Democracia frente a autocracia*, Madrid, Tecnos, 1980.
- Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales (FESO): *Humanismo*, Quito, Porvenir, 1983.
- García, Aurelio: *Ciencia del Estado*, Quito, CCE, 1979.
- Izquierdo Muñoz, Homero: *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Editorial Universitaria, 1980.
- Larrea Holguín, Juan y Tobar Donoso, Julio: *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, Ediciones Corporación de Estudios y Publicaciones, 1981.
- Larrea Santos, Ramiro: *Elementos de Derecho Político*, Guayaquil, Universidad Católica, 1992.
- Linares Quintana, Segundo: *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1976.
- Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1983.
- Maulnier, Thierry: *Diccionario de la terminología política contemporánea*, Madrid, Rialp S.A., 1977.
- OMEBA: *Enciclopedia Jurídica*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina (tomos VI y XII), 1957 y 1960.
- Pacheco Gómez, Máximo: *Teoría del Derecho*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1988.
- Ramella, Pablo A.: *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1982.
- Romero, César Enrique: *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, 1975.
- SALVAT, Biblioteca de grandes temas: *Los regímenes políticos*, Barcelona, Salvat Editores, 1973.
- Seix, F.: *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Francisco Seix (tomos VI y X), 1954 y 1971.
- Toffler, Alvin: *El cambio de poder*, Barcelona, Plaza & Janés, 1991.
- Touchard, Jean: *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1983.
- Trabucco, Federico: *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.