

Julio Echeverría

FLACSO - Biblioteca

**EL DESAFÍO CONSTITUCIONAL**  
**CRISIS INSTITUCIONAL Y PROCESO POLÍTICO**  
**EN EL ECUADOR**

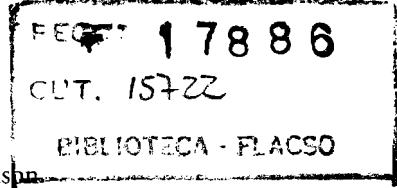


2006

# EL DESAFÍO CONSTITUCIONAL

Crisis institucional y proceso político en el Ecuador

Julio Echeverría

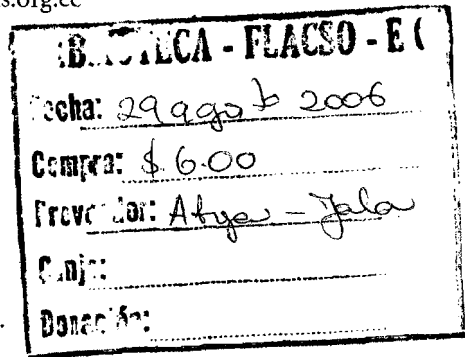


Ira. Edición: Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilsón  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 2506-247/ 2506-251  
Fax: (593-2) 2506-267  
E-mail: editorial@abyayala.org  
Sitio Web: www.abayayala.org  
Quito-Ecuador

ILDIS-FES  
(Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales)  
Av. República No.500 y Diego de Almagro  
Casilla: 17-03-367  
Teléfono: 2 562-103 / 2 563-644  
Fax: (593-2) 2 504-337  
E-mail: ildis1@ildis.org.ec  
Quito-Ecuador

Diseño de portada: Raúl Yépez  
Impresión: Docutech  
Quito - Ecuador  
ISBN: 9978-22-589-7

Impreso en Quito-Ecuador, enero 2006.



ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a los coeditores.

A mi padre.

A Gabriel.

# ÍNDICE

<b>Antecedentes .....</b>	<b>9</b>
<b>I. Crisis de gobernabilidad y de legitimidad en los años 80.....</b>	<b>15</b>
La disfuncionalidad de la Constitución de 1978.....	21
La ‘reforma política’ vista como reducción del tamaño del Estado .....	26
El debilitamiento del sistema de representaciones .....	30
<b>II. Los intentos de reforma Constitucional en los años 90.....</b>	<b>37</b>
¿Democracia plebiscitaria? .....	38
Actores y crisis institucional.....	42
El movimiento indígena .....	43
El populismo de Bucaram y el ‘reacomodo’ del sistema democrático .....	46
<b>III. La Asamblea Nacional de 1997 .....</b>	<b>53</b>
La relación entre economía y política.....	55
Las relaciones Ejecutivo-Legislativo.....	59
La concepción constitucional de la democracia .....	64
Entre refundación y transacción corporativa.....	68
<b>IV. La emergencia de la antipolítica .....</b>	<b>75</b>
La dimensión económica de la crisis .....	77
El proceso electoral de 2002.....	80
La antipolítica al poder.....	82

El triunfo electoral de Lucio Gutiérrez.....	86
La configuración del gobierno de Gutiérrez .....	88
Límites y alcances del consociativismo.....	91
<b>V. Des-institucionalización y quiebre de la democracia .....</b>	<b>99</b>
La oposición a Gutiérrez .....	101
Las elecciones de Octubre de 2004 .....	102
El desmantelamiento del sistema institucional.....	105
La revuelta de los forajidos.....	108
Las ambigüedades de la refundación.....	110
Los devaneos de reforma de Palacio.....	112
<b>VI. Hacia la transformación de los paradigmas</b>	
<b>constitucionales .....</b>	<b>123</b>
Los retos de la reforma constitucional .....	128
La reconstitución del sistema de representaciones .....	129
La estructura administrativa del Estado y la reconfiguración de la representación .....	134
<b>VII. El problema del poder constituyente.....</b>	<b>139</b>
Asamblea Constituyente o Asamblea Constitucional.....	140
<b>Bibliografía.....</b>	<b>147</b>
<b>Abreviaturas.....</b>	<b>151</b>

## PRESENTACIÓN

La tarea de promover la democracia que el ILDIS realiza en el Ecuador desde hace más de treinta años requiere, como uno de sus insumos fundamentales, de estudios que permitan un debate de calidad sobre los grandes desafíos de la realidad democrática.

El texto de Julio Echeverría que presentamos con estas breves palabras, se inscribe en este propósito. Se trata de uno de los pocos estudios sistemáticos sobre la dinámica de las instituciones democráticas en este último período que pasa ya el cuarto de siglo, tiempo caracterizado por una crisis institucional que parece mostrarse como una situación normal.

“EL DESAFÍO CONSTITUCIONAL, CRISIS INSTITUCIONAL Y PROCESO POLÍTICO EN EL ECUADOR” es una obra que aporta en muchos sentidos a una necesaria discusión más a fondo y con propuestas sobre la democracia ecuatoriana de hoy. Ensayo una mirada de conjunto sin dejar de indagar en aspectos más específicos de distintas coyunturas, particularmente de la más actual en donde emerge la necesidad de una reforma constitucional a fondo sobre la estructura del estado y su organización. De esa manera, esta obra da una mirada diacrónica pero articulada con la actualidad, permitiendo una lectura más fiel y sustentada de las condiciones y desafíos de la democracia en el presente, recorriendo con agudeza a la vez los caminos de ese proceso entre las iniciativas de institucionalización y las prácticas desinstitucionalizantes. Una lectura con memoria.

De esta forma, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Fundación Friedrich Ebert (FES) ofrece esta obra de Julio Echeverría como un aporte al fortalecimiento de una cultura política dialogal con perspectivas de que en ella se encuentren elementos bien fundamentados que permitan discutir y construir instituciones democráticas duraderas.

Quito, enero 2006

**Dr. Michael Langer**  
Director del ILDIS

Representante de la Fundación Friedrich Ebert en el Ecuador

## ANTECEDENTES

El objetivo de este libro es realizar un recorrido analítico sobre el proceso político posterior a la redemocratización de finales de los años 70 en el Ecuador. La caracterización recurrente sobre este proceso es la de su 'crisis institucional', una condición de desarreglo político que apareció apenas inaugurado el nuevo sistema democrático que emergía del retorno a la constitucionalidad en 1978 y que se volvía patente en la generalización de la crisis económica y en los conflictos sociales y políticos derivados de ésta. La crisis no ha sido revertida en el transcurso de las décadas siguientes, sino que se ha agravado comprometiendo al conjunto de la institucionalidad política.

La tesis que se desarrolla en este libro vincula la crisis institucional con las dificultades que ha encontrado la economía y la sociedad ecuatoriana al enfrentar el proceso de integración global en el cual se ve indefectiblemente involucrada. El intento de institucionalización de los años 70, importante por tratarse de un proceso efectivo de conformación del sistema democrático después de décadas de inestabilidad política, demostró rápidamente, ya en el transcurso de los años 80, su inadecuación frente al reto de la integración global, que se manifestaba en los procesos de ajuste estructural de la economía, impulsados por la iniciativa neoliberal a partir del llamado "Consenso de Washington". El diseño institucional de los años 70 demostró una escasa capacidad de adecuación funcional a esa estrategia, imposibilitando al mismo tiempo la definición de líneas alternativas de política, que replantearan la soberanía del Estado nacional en tan complejo proceso. Una doble



fuerza de complejidad que no ha podido ser enfrentada adecuadamente: la una referida a las dificultades de intelección de la magnitud política del proceso de globalización; la otra, a la imposibilidad de superar las resistencias y obstáculos puestos por los intereses de oligarquías y grupos de poder interesados en mantener sus lógicas tradicionales de reproducción económica y política. Esta condición se vuelve evidente en las ambigüedades y contradicciones de los distintos gobiernos que se han sucedido en estos 26 años. En su incapacidad de definir una estrategia política para enfrentar este reto, el sistema político ingresó en los años 80 en una lógica de agudos conflictos internos que se manifestaron en el enfrentamiento recurrente entre las funciones del Estado, y en la creciente desafección ciudadana hacia la política representativa.

El déficit de gobierno o de capacidad decisional que se manifestó de manera patente en los años 80, y que se expresó en el conflicto y bloqueo político entre las funciones ejecutiva y legislativa, reveló serios problemas en la constitución del campo de la representación que es el eje o centro en el cual se sustentan los procesos decisionales. Conforme avanza la década, la crisis de gobernabilidad deriva hacia una crisis más profunda de legitimidad de los actores de la representación, y por esa vía al debilitamiento de todo el entramado institucional. Los partidos políticos aparecen no solamente como élites separadas de la sociedad, sino también como instrumentos poco aptos para posibilitar los procesos decisionales; la crisis los presenta como actores que responden más a intereses de grupos corporativos o de oligarquías, que a los de la sociedad, la cual tiende a desatar comportamientos hostiles a toda institucionalidad que promueva la representación o la delegación del poder. La corrupción generalizada, el deterioro de la ética pública, la inestabilidad y permanente reversibilidad jurídica, rasgos que caracterizan a la crisis en su expresión actual, ponen en evidencia, más allá de cualquier connotación moral, la generalización de esta tendencia de des-institucionalización.

Si la década de los 80 es la del bloqueo político entre actores e instituciones, los años 90 se caracterizan por el intento de revertir las condiciones de la crisis política a través de la reforma institucional, una línea que se impulsa en el contexto de la sistemática confrontación entre los sistemas de representación y de gobierno. La reforma institu-

cional emerge como un nuevo campo de batalla en los enfrentamientos políticos; en lugar de un debate conceptual sobre la pertinencia de la institucionalidad para relacionar funcionalmente economía y política, coordinar el ciclo participación-representación-decisión, o definir la estrategia de inserción global del país, los intentos de reforma se agotan en la discusión acerca de la preservación de espacios de poder para los actores y para las instituciones, que garanticen su reproducción sin debatir los paradigmas de fondo que orientan las interacciones políticas.

El debate sobre la reforma constitucional refleja desde entonces proyecciones de corte inmediateista: por un lado, los partidos políticos en defensa de su función de intermediación en la transferencia y distribución de rentas; por otro, los ejecutivos tratando de resistirse a los efectos letales de las operaciones de boicot de las legislaturas. Si es posible identificar alguna línea paradigmática dominante en la reforma institucional, esa es la de la búsqueda infructuosa por concentrar la capacidad decisional del Estado, una línea necesaria tanto para enfrentar los retos que se desprenden de la inserción global, como para reducir las incertidumbres y los conflictos que se generan cada vez con más fuerza, inducidos por el creciente deterioro social y económico. Sin embargo, la búsqueda del incremento de la capacidad decisional del Estado es pensada desde una perspectiva instrumental y despolitizante, lo cual contrasta con las crecientes demandas de participación e inclusión en la vida política, que emergían con las crecientes movilizaciones sociales y ciudadanas. Aquí radica la recurrente demanda de gobernabilidad planteada por los ejecutivos, todas apuntando a debilitar al campo de la representación y a reducir su injerencia en los procesos decisionales. La demanda de mayor gobernabilidad coincide con la exigencia de fortalecimiento del presidencialismo, en el contexto de una concepción reductiva de gobernabilidad política.

Esta línea, que es dominante durante los años 90, se consolida en la propuesta de institucionalidad que emerge de la Asamblea Constitucional de 1997; el intento por mejorar la gobernabilidad fortaleciendo al presidencialismo se realizó al costo de debilitar la función de legitimación propia de la representación política, lo que denotaba la escasa comprensión de la lógica de gobierno que dominaba en el escenario

político y en las mentes de los constitucionalistas. La Asamblea Constitucional de 1997 legisló institucionalizando los efectos degenerativos de la crisis de representación de los años 80, debilitó y excluyó aún más a la representación política haciendo suyo el discurso antipolítico de crítica y deslegitimación de la representación que animaba al movimiento social y a las líneas contestarias. Una operación que, lejos de reducir complejidad institucional al intentar mejorar los canales de representación y conectarlos de mejor manera con los procesos decisoriales, apunta a aislarlos y recluirllos en dinámicas poco claras de chantaje y obstrucción. Esta línea, contrariando el intento de mejorar la gobernabilidad, terminó por alimentar la protesta, el movimentismo y la emergencia de posturas antipolíticas que se auto legitiman en cuanto aparecen como expresiones de democracia directa, no comprometidas con el sistema de partidos al cual se responsabiliza de la descomposición institucional y del deterioro social y económico. Esta arquitectura institucional se desbarató a apenas dos años de aprobada la Constitución de 1998. Las caídas de los gobiernos de Mahuad en el 2000 y de Gutiérrez en el 2005, tienen lugar bajo el impulso de las legislaturas y en medio de intensas movilizaciones sociales.

La crisis financiera de finales de los años 90 y la emergencia de la antipolítica ya no sólo como expresión contestataria sino como sistema de gobierno, cuya expresión se da con el gobierno de Gutiérrez, da pie a un efectivo proceso de desmantelamiento de las instituciones democráticas; la ingobernabilidad reaparece pero en un contexto más agudo de deslegitimación de la representación política, que debilita cualquier tentativa de construir un modelo de país, de economía y de institucionalidad que pueda enfrentar el reto pendiente de la integración global.

Luego de la caída de Gutiérrez, el sistema político ingresa en una suerte de entropía desgastante, las posturas de reforma se neutralizan y polarizan en torno a un falso dilema: refundación o re-institucionalización, en una búsqueda de procesos catárticos o demiúrgicos, o de reingenierías organizacionales del entramado institucional, sin advertir la necesidad de reformulaciones o replanteos de fondo que incidan tanto en la modificación de los paradigmas constitucionales vigentes como en las perspectivas programáticas de los actores, modificaciones que puedan sustentar la consecución de acuerdos fundamentales sobre

el control de la crisis, y sobre su reversión en un horizonte estratégico que no puede reducirse a la pragmática de la defensa de intereses inmediatistas y particularistas.

En este libro se analizan las principales líneas de conflicto que han caracterizado al bloqueo y al debilitamiento institucional del sistema político ecuatoriano en estas últimas décadas, y se apunta, en su capítulo conclusivo, a delinear posibles líneas de trabajo en dirección a fundamentar salidas para la crisis política e institucional. Por supuesto, estas líneas aparecen como hipótesis a ser validadas por el mismo proceso histórico en el que éstas puedan definirse.

J.E.

# I

## CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y DE LEGITIMIDAD EN LOS AÑOS 80

En los años 70, el Ecuador experimenta un radical proceso de transformaciones económicas que contribuyeron a modificar el perfil de la sociedad y del Estado que se había configurado durante su anterior historia republicana. Las tradicionales modalidades productivas habían ya demostrado su agotamiento durante los años 60, una condición de crisis evidenciada tanto en la desarticulación de las relaciones tradicionales en el agro, como en la inexistencia de un eje productivo integrador de corte industrial moderno. De igual forma, por el lado de la representación política se evidenciaban crecientemente signos de desgaste del tradicional sistema de representaciones. La recurrente inestabilidad del desarrollo político en la historia republicana del Ecuador había conducido a una conformación extremadamente heterogénea y discontinua del sistema de representaciones y del sistema de la administración pública, que reflejaba una conformación corporativa y clientelar de intermediaciones económicas y políticas.

La crónica inestabilidad del desarrollo político en el Ecuador había definido un ciclo alternante entre dictaduras militares y regímenes civiles, cada uno de los cuales había intentado perfeccionar sus propios mecanismos de intermediación; los primeros, fortaleciendo la capacidad de centralización y de intervención del Estado en la sociedad y en la economía, una tradición intervencionista de las fuerzas armadas que se remonta a las inspiraciones reformistas que impulsaron la Revolución Juliana de 1925; y los segundos, ensayando nuevos equilibrios y

repartos del poder político a través de los distintos experimentos constitucionales que sancionaban los recurrentes procesos de retorno al orden civil; para los años 70, y en particular para el año de 1978, en el cual se convoca a la aprobación mediante referéndum de una nueva carta política, el Ecuador había ya aprobado 17 cartas constitucionales.

Condicionado en mucho por el inicio de la explotación y exportación petrolera, el Ecuador ingresa a partir de 1972, en un sostenido proceso de modernización tanto de las estructuras económicas y productivas como de sus estructuras políticas. La disposición por parte del Estado de ingentes recursos económicos lo convirtió en un agente de innovación y modernización. Los distintos modelos de conformación de Estados de Bienestar, en particular a partir de la experiencia europea de la segunda post-guerra, la influencia de lo mejor del pensamiento tecnocrático latinoamericano de los años 60, apuntaban hacia la consolidación de políticas progresivas de redistribución de la riqueza, sobre la base del protagonismo de la intervención estatal en la economía. El Ecuador ensaya una propia modalidad de modernización socio-productiva en la primera mitad de la década del 70, la misma que cobra impulso mediante la aplicación de las leyes de Fomento Industrial y de Desarrollo Rural Integral, las cuales aparecen como sus instrumentos centrales; un impulso modernizador que durará apenas hasta 1976, cuando los precios internacionales del petróleo acusen una fuerte tendencia a la baja y la economía presente signos de desaceleración y recesión productiva.

En dicha coyuntura crítica, la dictadura militar, acosada también por fisuras y crisis internas, diseña un segundo impulso modernizador, esta vez de corte estrictamente político, que radica en el diseño y la aplicación de una estrategia de retorno a la constitucionalidad. Esta segunda línea de la modernización apuntaba a la conformación de un sistema de representaciones que posibilitara el tránsito desde las tradicionales formas oligárquicas y excluyentes de participación política, hacia nuevas estructuras modernas, que canalizaran la participación política y posibilitaran legitimar la intervención redistribuidora del Estado. Si bien no existió una articulación completamente coherente entre ambos procesos, si es posible detectar la existencia de una misma inspiración centrada en la capacidad de intervención y redistri-

bución del Estado en la economía; una orientación que caracterizó a la primera fase de la modernización pero que intenta reforzarse después mediante la estrategia de modernización política; la iniciativa modernizadora se traslada desde el aparato de Estado hacia los actores políticos, mediante su expresión en una renovada conformación del sistema de representaciones<sup>1</sup>.

El carácter de la modernización política de los años 70 se pone en evidencia en la conformación del paradigma que estructura la reforma política, el cual radica justamente en el principio de la subordinación de la administración pública a las determinaciones del sistema de representaciones, algo que en el régimen de la república oligárquica había permanecido como pura expresión formal, pero que ahora asumía un espesor institucional más alto, presentándose bajo la figura de una compleja articulación sistémica: “En este diseño, el sistema de partidos se conforma como el eje central; por un lado, se relaciona con el cuerpo social, estructurando demandas y expectativas; y por otro, se conecta con el sistema de la administración pública para traducir dichas demandas en decisiones políticas (...) El sistema político, de esta manera, se encuentra conectado y sustentado sobre la base de dos subsistemas, cuyas funciones son las de producir legitimidad para las decisiones políticas y las de garantizar que dichas decisiones retro-alimenten la capacidad motivacional y legitimatoria del sistema en su conjunto”<sup>2</sup>.

La modernización política asumía un reto de grandes dimensiones: modificar, mediante la participación política de nuevos actores, la cultura de intermediación clientelar y corporativa que se había consolidado en las lógicas económicas y políticas y a las cuales la sociedad se había acostumbrado en sus relaciones con el aparato de Estado. La modernización de los años 70 había avanzado relativamente en su cometido de transformar las bases económicas tradicionalistas, generando las condiciones para la ampliación de un sistema de mercado diversificado y competitivo; las políticas de fomento industrial y de desarrollo rural integral no habían conseguido romper las resistencias del modelo oligárquico; la intervención del Estado, potenciada por su capacidad económica gracias a los recursos petroleros, había posibilitado una readecuación y reforzamiento de esas fuerzas las cuales se habían remozado y diversificado en sus expresiones, convirtiéndose de grupos

de presión en nuevos actores políticos interesados en participar al interior de las nuevas reglas de juego diseñadas por la democracia recuperada. Para las fuerzas que impulsaban la modernización y que concebían a ésta como generadora de un proceso de redistribución de la riqueza, la tarea se volvía particularmente ardua, debían convertir a la democratización en la mejor arma para sustentar la estrategia de modernización que la dictadura militar no había logrado alcanzar mediante su intervención directa. Se trataba pues de diseñar una relación adecuada entre gobernabilidad y legitimidad, y el diseño del sistema político que se desprendía del proceso de retorno podía ser la mejor plataforma política para alcanzarlo. En resumidas cuentas, con el retorno a la constitucionalidad, se asiste a un proceso efectivo de constitución de un nuevo régimen y no solo de un nuevo gobierno civil. En efecto, la lógica del retorno a la democracia aparece como una estrategia que combina de manera adecuada el proceso político de entrega del poder a los civiles con un movimiento de institucionalización democrática, en el cual, al tiempo que se generaban nuevos actores representativos, se diseñaban nuevos procedimientos normativos<sup>3</sup>.

La Constitución de 1978 aparece como un diseño institucional que combina representación y decisión en una secuencia por la cual los partidos se constituyen en monopolios de la representación con capacidad de orientar y condicionar la gestión de la administración pública; a su vez, ésta ubica en los partidos políticos su principal fuente de legitimación; un diseño sistémico que se sustenta sobre la retroalimentación entre los procesos de gestión y los de legitimación de la construcción decisional, que combina por tanto gobernabilidad y legitimidad como dos dimensiones en las cuales se definen tanto las orientaciones generales de política que expresan las preferencias sociales, como las especificaciones operacionales y técnicas de estas orientaciones bajo forma de políticas públicas. Esta combinación tecno-política condiciona a que los partidos políticos se transformen de expresiones de una sociedad fragmentada y corporativizada, en canales de legitimación para la toma de decisiones políticas, una transformación que no fue suficientemente interiorizada por los actores políticos los cuales continuaron auto-percibiéndose como expresiones de intereses corporativos y no como constructores de una racionalidad política pública.



Esta condición de una complejidad institucional no suficientemente asumida por la clase política estará en la base de los problemas de gobernabilidad y de legitimación que caracterizarán crecientemente a la democracia ecuatoriana. La des-adequación funcional entre las lógicas de la gestión y las de la legitimación política, se vio entorpecida aún más por la emergencia de la crisis fiscal y por la adopción incoherente y confusa de las políticas de ajuste estructural de la economía. Las dificultades por gobernar la crisis económica debilitan las funciones de legitimación del sistema de representaciones, el cual se refuerza en sus acostumbradas prácticas de intermediación rentistas y corporativas, instaurando las condiciones estructurales para el bloqueo político y para el enfrentamiento entre las funciones ejecutiva y legislativa. La crisis de gobernabilidad acelera y profundiza la crisis de legitimación de la institucionalidad, y esta a su vez debilita la capacidad y univocidad del sistema en la definición decisional<sup>4</sup>.

En términos puntuales, la crisis fiscal y de endeudamiento público se incubaba en la segunda mitad de los años 70, pero estalla con fuerza a partir de 1982, incide decisivamente en el eje paradigmático de la construcción constitucional de 1978 y trastoca su inicial orientación reformista. Las dificultades de gobierno de la crisis fiscal inciden sobre el sistema de legitimación, debilitando la función de soporte y de intermediación de los partidos políticos<sup>5</sup>. De manera paradójica y contraria a su inspiración modernizadora, la intención reformista, lejos de consolidar una racionalidad política que combine representación y gestión en dirección a la consolidación de políticas progresivas de redistribución y desarrollo de la democracia, termina por fortalecer la tradición corporativa y rentista de los principales actores sociales y económicos, que prefieren ver en la institucionalidad política un espacio privilegiado para transacciones clientelares que refuercen sus poderes corporativos. El modelo político que se inauguró en 1978 y que parecía gozar de una fuente de legitimación profunda, no sólo por resultar de un proceso de construcción deliberativo y participativo, sino porque proyectaba una orientación de reforma y transformación, terminará, ya en su efectiva implementación, sustentando y fortaleciendo las lógicas tradicionales de intermediación política entre el Estado y la sociedad.

Si el modelo de Estado de Bienestar aparece en sus formulaciones clásicas como desarrollo de la forma liberal de Estado, y por tanto como promotor de la expansión de la ciudadanía desde una visión restringida que protegía fundamentalmente los derechos políticos y civiles, hacia el desarrollo de nuevos derechos sociales y económicos; la aclimatación de este modelo en el contexto ecuatoriano -donde ni la lógica de mercado se había expandido ni se había generalizado la interiorización de los derechos civiles y políticos-, fue con las modalidades patrimoniales de intermediación de corte tradicional. En ese contexto, las prestaciones de centralización y redistribución a través de políticas públicas, fácilmente derivaron en la consolidación de lógicas clientelares<sup>6</sup>.

La articulación institucional diseñada en 1978 se demostró insuficiente para enfrentar la rigurosidad de la crisis fiscal, y cumplir con los retos no resueltos de transformación de las bases sociales y económicas de la democracia. El fracaso de la dictadura militar en impulsar la modernización socio-productiva y el intento por armar institucionalmente a la democracia para que sea ésta la que la impulse, parecía fracasar a pocos años de su aprobación. La política de resistencia al ajuste estructural se activó tanto desde los partidos y desde el Parlamento como desde los ejecutivos, y se la realizó tanto desde el campo de la centroderecha en la cual el ajuste aparece como lógica restrictiva de 'reducción del tamaño del Estado', lo que dio pábulo al reforzamiento de lógicas rentista y cortoplacistas, como en la versión opuesta de bloqueo institucional propia del centroizquierda. Más allá del enfrentamiento ideológico, que se traduce en debilidad e incapacidad programática de enfrentamiento de la crisis, en bloqueo y neutralización de fuerzas y por tanto en deflación política, el sistema de partidos desarrolló y perfeccionó mecanismos propios de adaptación a la crisis; reforzó y amplió sus propias prerrogativas de poder, al volverse instancia central y definitiva en la conformación de los organismos de control político, con lo cual reforzó su capacidad de chantaje y condicionamiento a los ejecutivos; a su vez, su función de monopolio de la representación, le dotaba de un efecto de blindaje frente a cualquier operación de interpelación que pueda surgir de la sociedad, lo que no hacía sino crear las condiciones para el apareamiento de otros canales de participación social y de representación, externos a los del sistema político institucional.

## **La disfuncionalidad de la Constitución de 1978**

La Constitución de 1978 se inspiró en un modelo de Estado de Bienestar, con sólidas prestancias de centralización y redistribución económica. Este modelo de Estado no solamente formaliza la orientación intervencionista que caracterizó a la política impulsada por la dictadura militar, que en parte auspició y controló el proceso de retorno democrático, sino que dota a este enfoque de una fuerte carga de legitimación. La Constitución de 1978 es seguramente, de entre las distintas constituciones de la vida republicana del país, aquella que más reconocimiento y legitimidad ha recibido, no solo por haber sido aprobada mediante referéndum popular y haber resultado de un amplio proceso de consulta y deliberación pública, sino por que en ella se depositaron las expectativas de transformación que se habían venido re-  
presando durante el largo periodo de dictaduras y de inestabilidad política propio de los años 60 y 70.

Apenas pocos años después de haberse puesto en vigencia la Constitución de 1978, más precisamente al finalizar el 1981, el sistema político ecuatoriano debió enfrentar condiciones severamente adversas que provenían del campo económico, con serias consecuencias que se expresaron en el incremento del conflicto social y político. La aplicación de las políticas de ajuste estructural, derivadas del llamado “Consenso de Washington”, obligaron a la democracia ecuatoriana a marchar contracorriente respecto de uno de los ejes o paradigmas centrales que caracterizaron a su diseño institucional, esto es, el de la intervención del Estado en la economía.

Una complicada imbricación entre economía y política acompañó desde entonces la marcha de los procesos políticos, introduciendo forcejeos institucionales permanentes que debilitaron sistemáticamente a todo el complejo político-institucional. Es frente a esta lógica, en la cual se expresan las tendencias globales dominantes de internacionalización y apertura económica, que la institucionalidad definida y regulada por la Constitución de 1978 aparece como disfuncional, en particular frente a la implementación de las políticas de ajuste estructural, que tienden a convertirse en el eje de articulación de la política económica.

Los gobiernos que emergen de la redemocratización de 1978, se comprometieron con esa orientación constitucional, al ser, de alguna forma, su derivación; en particular los dos gobiernos que inician el proceso, el de Roldós Hurtado y el de Hurtado Roldós, se vieron súbitamente involucrados en una situación no prevista, caracterizada por fuertes tensiones y presiones a sus programas de control de la economía. Una lógica ambigua de resistencia inmediatista y de cesión de posiciones frente a la dureza de esas presiones parecerá caracterizar a esos gobiernos; ya para 1984 estas fuerzas en las cuales confluían posturas de populismo renovado como las representadas por la figura de Jaime Roldós, con las del nuevo partido de centro, la Democracia Popular, se vieron a su pesar obligados a transferir el poder a sus oponentes políticos de orientación neoliberal, liderados por el Partido Social Cristiano y su líder indiscutido, el Ing. León Febres Cordero. La transferencia de poder parecía ser congruente con las exigencias del nuevo contexto económico internacional, sin embargo, también en este caso, y de forma paradójica, el gobierno de la derecha neoliberal terminará seriamente debilitado al concluir sus 4 años de gestión.

La estructura institucional sancionada por la Constitución de 1978, se demostraba muy poco funcional para posibilitar procesos de gestión y de gobierno en ambas direcciones programáticas: respecto a la definición de la política económica, los actores que impulsaron la reforma política, encontraron serias resistencias en la misma estructura normativa, en particular cuando ésta define áreas de la economía de exclusiva gestión estatal; la reducción sistemática de recursos fiscales generada por la crisis del Estado y su recorte por obra de los procesos de ajuste, debilitan el piso económico de sustentación para la vigencia y reproducción de esta proyección institucional. El tema de la deuda externa, de su abultado e indetenible crecimiento se convirtió en el eje central de las confrontaciones, tanto internas por parte de actores ubicados en función de oposición, que ven en su pago la declinación de soberanía del Estado frente a intereses transnacionales y el desvío de recursos que podrían destinarse a políticas sociales redistributivas; como por parte de actores ubicados en función de gobierno, para quienes la política de 'honrar su pago' les significó un alto costo social y político, al no poder cumplir con necesidades y expectativas que se incrementan, jaladas por la misma lógica de la crisis y del ajuste estructural.

Los actores del espectro de centroizquierda más comprometidos con la orientación intervencionista sancionada por la Constitución de 1978, con dificultad intentan resistirse a la estrategia de ajuste; su resultado no es otro que el de una implementación tibia e incoherente de ajustes, presionados por la magnitud de la crisis fiscal del Estado y por las presiones externas de organismos y capitales financieros<sup>7</sup>. Para las opciones neoliberales la tarea fue igualmente ardua al encontrar resistencias no sólo en las estructuras normativas, sino por parte de los actores sociales que impulsaron el retorno democrático y que eran portadores de demandas y expectativas emergentes, confiados en activar las prestancias redistributivas de un Estado que en la Constitución aparecía con una sólida capacidad de intervención en la economía. Esta peculiar situación en la cual gobiernos de distinta conformación programática fracasan en su afán de ejercer control sobre las principales variables económicas, pone en alerta sobre la real funcionalidad de la estructura institucional para facilitar los procesos de gestión y de gobernabilidad de la economía.

Esta alerta no es suficientemente advertida por los partidos políticos mayoritarios, los cuales, según el diseño constitucional de 1978, aparecían como ejes de la política de intervención y regulación estatal. La Constitución de 1978 podría ser caracterizada como una 'Constitución de Partidos': la Ley de Elecciones y la Ley de Partidos Políticos, que operacionalizan esas orientaciones constitucionales, ubican a éstos en una función central de intermediación en la relación Estado-sociedad. Los partidos y el Congreso, aparecen como sede institucional en la cual no sólo se definen las líneas de la política redistributiva, sino, de manera aún más decisiva, como el espacio en el cual se negocia el presupuesto público. Los partidos se constituyen en instrumentos centrales de la lógica de distribución de rentas. La crisis que se inicia en el 1981, apenas a tres años de la aprobación del texto constitucional, debilita estructuralmente la primera proyección, aquella que definía para los partidos su función de orientadores estratégicos; pero refuerza la segunda, la que hace de los partidos los principales intermediarios en la distribución de la renta pública. En la Constitución de 1978, el Congreso y los partidos poseen amplias atribuciones para definir la estructura del presupuesto, e incluso incidir en la definición de rubros y partidas específicas de gasto, con lo cual pueden reforzar y reproducir lealtades y

consensos políticos. Una particular conformación que, en el contexto de la aguda crisis fiscal, termina por debilitar la capacidad de orientación estratégica de la representación política, a favor de la predominancia de lógicas inmediatistas y clientelares de gestión política.

Los partidos se convierten en espacio privilegiado para la resistencia a las políticas de ajuste estructural que se implementan apenas iniciada la década de los 80. Desde la vertiente de centroderecha, se trata de una reducción del carácter estructural del ajuste a una versión en la cual se perfecciona la utilización rentista del aparato público; no se trata de una reconversión de la economía que la vuelva competitiva en el contexto de la inserción global, lo cual hubiera requerido de una transformación estructural de la capacidad de intervención pública, sino de resguardar los mecanismos de transferencia de rentas hacia los tradicionales grupos oligárquicos. Desde la vertiente del centroizquierda, la tarea se concentra en armar la oposición a esa línea de ajuste ortodoxo, pero sin lograr definir una estrategia de modernización de la economía que fortalezca la capacidad de inserción en las lógicas globales, una operación de resistencia que se da en particular a aquellos rasgos de la política de ajuste que amenazaban reducir la incidencia de la función distributiva que la Constitución asignaba a los partidos políticos, y que atentaba desde su raíz con la capacidad de los partidos políticos de reproducir lealtades y consensos con sus propias coaliciones sociales de referencia<sup>8</sup>.

La crisis fiscal y las presiones económicas y financieras externas, debilitan la proyección estratégica de la Constitución de 1978 y permiten que bajo su cobertura de legitimidad se refuercen lógicas políticas tradicionalistas; la orientación redistributiva se ve substituida por una lógica pragmática de rendimientos políticos utilitarios e inmediatistas, a los cuales el sistema de partidos se acostumbra, sancionando su progresivo alejamiento de las aspiraciones de transformación y reforma de amplios sectores de la población. La defensa del sistema institucional se daba no tanto porque éste se veía afectado estructuralmente en su capacidad de conducir procesos de redistribución económica sino porque se debilitaba la función de intermediación de los actores y partidos políticos, lo que atentaba con las prácticas clientelares y patrimonialistas que, lejos de desaparecer, recibían, por efecto de la crisis y contrario

a las intenciones de los promotores de la reforma política, una cobertura de legitimidad que emanaba de la Constitución de 1978.

Como se puede apreciar, la crisis del sistema político se agudiza a medida que avanzan las décadas de los 80 y 90; la crisis de eficacia en la implementación de políticas públicas, que se da por la restricción del gasto impacta en la legitimación de las instituciones de representación y de gobierno; la creciente deslegitimación de las instituciones políticas debilita, a su vez, la capacidad decisional para enfrentar las cada vez más complejas condiciones del manejo económico. Un 'círculo vicioso' de difícil control que terminó por deteriorar todo el andamiaje institucional de la democracia, una lógica desgastante que deslegitima lentamente a los actores mayoritarios del sistema político; un nivel de conflicto que inicialmente aparece en el campo de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, pero que para los años 90 ya no solo ocupa este vértice institucional, sino que se traslada hacia las estructuras más amplias del tejido social, con serias convulsiones que amenazaron en profundidad la misma reproducción del conjunto del sistema político democrático.

Los conflictos políticos y las movilizaciones sociales que se desataron durante los años 90 enfatizan la centralidad de la crisis política, la cual es percibida crecientemente por la sociedad y sus actores como responsable del deterioro social y económico, percepción que generaliza a nivel colectivo la convicción de que sus artífices directos son los partidos políticos y en general el conjunto de la clase política. La crisis política deviene en social y económica y se expresa en la caída brusca tanto de los indicadores de estabilidad y crecimiento de la economía, como en el incremento de los índices de pobreza y de insatisfacción de las necesidades básicas de la población. Se localiza en el ámbito de la representación, por lo tanto de los partidos políticos y de su sede institucional, el Congreso de la República, pero sus derivaciones afectaron al conjunto del sistema político, tanto a la estructuración e implementación de las políticas públicas por parte de ejecutivos cada vez más debilitados, como a los mecanismos institucionales de control político, los cuales cada vez más aparecen como derivaciones de los intereses de reproducción de la clase política y de los partidos.

## La 'reforma política' vista como reducción del tamaño del Estado

Si algo ha caracterizado a los intentos de reforma política y constitucional en el Ecuador ha sido su excesiva dimensión coyunturalista y su escasa visión estratégica; rasgo que en la década de los 80 aparece con mucha claridad. La reforma político institucional emerge como arma en el enfrentamiento político entre los actores, por tanto la visión acerca de ella no escapa de las lógicas de amenaza y chantaje que caracterizan al intercambio político en un sistema político altamente fragmentado y polarizado como el ecuatoriano. Durante los años 80 la reforma institucional tomó dos direcciones claramente definidas: la primera, entendida desde una visión predominantemente organizacional-administrativa, en la que la reforma del Estado aparece como operación de reducción de su 'tamaño'; y la segunda, en la cual la reforma apunta a debilitar la función de intermediación de los partidos políticos en el proceso de elaboración decisional y a reforzar el presidencialismo como régimen político. Una compleja operación que se da en el contexto de un enfrentamiento cada vez más agudo entre las posturas intervencionistas y neoliberales.

La proyección dominante de la reforma política durante los años 80 aparece con rasgos fuertemente instrumentales y economicistas; el horizonte estratégico de la reforma tiene que ver con el objetivo de lograr incrementar los márgenes de gobernabilidad neutralizando al máximo toda impugnación o resistencia que pueda obstaculizarla; un concepto restrictivo de gobernabilidad que se subordina al imperativo de crear las condiciones óptimas para enfrentar la crisis e impulsar el ajuste de la economía, entendido bajo la premisa de la exclusiva estabilización de las variables económicas; la estrategia de 'reducción del tamaño del Estado' se ubica como instrumento central para enfrentar la crisis fiscal, no advierte la dimensión estratégica del ajuste estructural en la cual la reforma institucional aparece como un complejo de mecanismos y de políticas que permiten a la economía y a la sociedad nacional enfrentar el reto de la integración global, lo que exige de una más articulada operación de ensamblaje de políticas y de adecuaciones institucionales que garanticen estabilidad y crecimiento, mediante el potenciamiento de las instituciones de protección y desarrollo social. Las nuevas condiciones globales exigen de las economías y de los aparatos



productivos, incrementos de productividad y de competitividad que solamente pueden alcanzarse potenciando el desarrollo humano; la estabilidad, si bien es una condición para el crecimiento, no es suficiente; a ella se añade la definición de claras líneas estratégicas de reconversión productiva y tecnológica que solamente pueden provenir de un Estado con capacidad de diseñarlas, y sobre esa base orientar el desarrollo económico y social.

La política de reducción del tamaño del Estado es impulsada por ambas corrientes ideológicas, pero seguramente con más agresividad por las neoliberales. Esta estrategia incide fundamentalmente en el debilitamiento de dos campos institucionales centrales, el de la planificación y programación estratégica del Estado, y el del control de la gestión pública. En ambas dimensiones se asiste a una operación de dismantelamiento institucional, sin que aparezcan esbozos o proyecciones de una institucionalidad política alternativa. Si en una primera fase, durante los años 80, el énfasis está dado en la generación de una institucionalidad paralela a las instituciones de la administración pública, debido a las dificultades que encuentra la línea de la privatización de las empresas públicas; en su segunda fase, ya en los años 90, la intervención fue más decisiva, e incidió en el debilitamiento de la capacidad de planificación estratégica del Estado.

La reducción del tamaño del Estado no presenta mayores logros en relación al control del déficit público porque la máquina gruesa del aparato estatal en realidad no se ve afectada. En su lugar aparecen instituciones paralelas, encarnadas en las llamadas Unidades Ejecutoras y proyectos autónomos, que terminan por generar mayores complejidades organizacionales a la Administración Pública. Los poderes corporativos no son tocados, se añaden nuevas 'lógicas institucionales y organizacionales', y se inaugura el recurso a los decretos de emergencia económica para sortear cualquier oposición y resistencia que pudiera provenir del Congreso o de los partidos políticos. Complementariamente a esta línea de reforma, se debilita la estructura inteligente del Estado, aquella encargada de la planificación y programación del desarrollo; su necesaria reforma, que la adecue a las nuevas condiciones y a los nuevos retos propios de una sociedad cada vez más expuesta a la internacionalización económica, es comprendida de manera reductiva

como eliminación de toda programación y control, lo que tiene como resultado el debilitamiento y la incoherencia de la política pública. La desregulación de los mecanismos de control financiero que se instaurarán en el gobierno de Sixto Durán Ballén y que obedecen a esta misma orientación, está en la base del descalabro económico y financiero de fines de la década de los 90.

En la línea de la reducción de la capacidad de planificación y programación estratégica del Estado, se asiste, a mediados de los años 90 a la transformación del Consejo Nacional de Planificación CONADE, en ODEPLAN, oficina dependiente de la Presidencia de la República<sup>9</sup>. La definición de planes estratégicos que orienten la política pública, y por tanto la gestión administrativa, sobre bases técnicas y científicas, se transforma en un ejercicio de registro y sistematización de políticas y acciones definidas de manera aislada y poco coherente por parte de ministerios e instancias administrativas desconcentradas; la planificación estratégica del Estado se reduce, mediante esta operación, a tarea de registro de orientaciones de política que en muchos casos obedecen a acuerdos de carácter corporativo entre dependencias públicas y grupos de poder que logran incluir sus demandas y presiones. El control se reduce a una operación gerencial, que mide logros en función de metas particularizadas y segmentadas y no en referencia a agendas estratégicas de gobernabilidad. En ese contexto, los nexos y las vinculaciones entre los grandes campos de la política pública (la política económica, la del fomento a la producción y competitividad y la del desarrollo social) se vuelven imprecisos y se asiste a una creciente desconexión estructural y funcional entre los mismos, lo que debilita el crecimiento de la economía, y la capacidad de inserción de ésta en el complejo mundo globalizado.

En ambos casos, la retórica modernizadora neoliberal que declarativamente apunta a reducir el carácter intervencionista y corporativo del Estado, termina por fortalecer esos rasgos. Los planteamientos de reforma no se dirigen a introducir nuevas lógicas de gestión, que perfeccionen el perfil de regulación y orientación estratégica de una economía y de una sociedad cada vez más abierta a mercados externos dinámicos y complejos. No se advierte que la reforma no puede reducirse a recortes burocráticos que ahorren el gasto público, en lugar de

perfeccionar la capacidad de orientación estratégica y de regulación de las instituciones políticas, para lograr mayores índices de eficiencia y eficacia del gasto público. Los avatares de la reforma política fueron arduos y complejos, comprometen en este caso las vinculaciones entre las lógicas propias de la administración pública generadas y consolidadas bajo la figura del Estado interventor, -línea de desarrollo institucional que se venía fortaleciendo durante gran parte del siglo XX, desde la revolución Juliana de 1925 hasta los experimentos nacionalistas de las décadas de los años 60 y 70-, y las lógicas de un sistema de gobierno atrapado en un fuego de presiones contrapuestas: por un lado, un cúmulo de expectativas sociales y de demandas de inclusión económica y política que se desataban con el proceso de retorno a la democracia, y por otro, las exigencias de enfrentar mediante radicales procesos de ajuste económico, la cada vez más aguda crisis fiscal del Estado; todo esto en un escenario internacional complejo, en el cual la economía ecuatoriana se ve abocada a insertarse sin mayor control y orientación estratégica en procesos económicos y productivos cada vez más internacionalizados.

En el campo de la retórica política, los enfrentamientos son totales; se instaura desde entonces una lógica de exclusión y bloqueo entre los actores políticos que debilita y sepulta cualquier intento de reforma política e institucional. Para los actores que impulsaban la estrategia reductora, ésta aparecía como la mejor arma para enfrentar a sus oponentes políticos y a sus coaliciones sociales, los sindicatos públicos, a los cuales se veía comprometidos con la lógica intervencionista de transferencia de rentas públicas. Para sus oponentes, la estrategia del ajuste que impulsaban las fuerzas neoliberales no era otra cosa que la cobertura para su secular operación de depredación y de transferencia de fondos públicos hacia los intereses de los grupos oligárquicos<sup>10</sup>. Se desatan desde entonces las condiciones para la consolidación de una ruptura interna al sistema de representaciones articulada entorno a una compleja articulación de visiones programáticas y pertenencias regionales, que fue la responsable del bloqueo decisional que está en la base del progresivo deterioro institucional. Un enfrentamiento entre las fuerzas del llamado centro izquierda y la centro derecha, por la cual el centralismo y estatismo son adscritos a las posiciones centroizquierdistas, de mayor raigambre en la sierra; mientras las fuerzas neolibera-

les de fuerte presencia regional en la costa enarbolan las tesis de la reducción instrumentalista de la institucionalidad política y del Estado<sup>11</sup>.

### **El debilitamiento del sistema de representaciones**

Si el primer intento de reforma estuvo dirigido a reducir el tamaño de un Estado que es visto como centralista y sobredimensionado, un intento que fracasó en sus líneas fundamentales, el segundo impulso reformista estuvo dirigido a desarmar al sistema de representaciones, al cual se ve directamente comprometido con esa lógica centralista. La estrategia de reforzamiento del decisionismo político se encuentra aquí con las orientaciones que apuntan a fortalecer el presidencialismo, bajo las mismas premisas de una concepción de gobernabilidad extremadamente reduccionista e instrumental. En esta línea se inserta la convocatoria a consulta popular formulada por el Presidente Febres Cordero en Enero de 1986. En esta consulta se llamaba a que el pueblo se pronuncie sobre la eventualidad de que candidatos independientes puedan terciar en los procesos electorarios, rompiendo el monopolio de representación de los partidos políticos, una reforma que atacaba en profundidad la lógica del diseño constitucional de 1978, la cual ubicaba en los partidos y más en general en el sistema de representaciones, la instancia principal de neutralización de las presiones directas de los grupos corporativos y de interés económico en la formulación de decisiones políticas.

La pregunta de la consulta fue negada mayoritariamente; mientras el gobierno confiaba en el apoyo de la mayoría de electores que no pertenecían a partido político alguno, no se percataba que la consulta, al estar seriamente comprometida en la coyuntura de los enfrentamientos políticos, sería vista como un referéndum a la acción general del gobierno. Desde una perspectiva programática, el contenido de la pregunta era perfectamente congruente con la visión neoliberal que apuntaba a una reducción tecnocrática y eficientista en el proceso decisional, por la cual la función de la representación era vista como generadora de obstáculos y conflictos. Desde el punto de vista de su oportunidad política, ésta no calculaba el escenario de extrema polarización en el cual se ponía a prueba. Lo que pudo haber sido ocasión para replantear aspectos cruciales de la reforma del sistema de representacio-

nes, que apuntara a modificar su carácter oligopólico y concentrador, se vio vanificado justamente por esta excesiva exposición del proceso de reforma a los intereses y avatares de la coyuntura política.

La derrota de la consulta se constituyó en un momento importante de quiebre del sistema político. El debilitamiento progresivo del gobierno que se desprende de la derrota conduce al Partido Socialcristiano a reforzar su vocación como fuerza regional y a solidificar su presencia como coalición parlamentaria mayoritaria con alta capacidad de veto. Desde entonces, la lucha por las autonomías y el control de los gobiernos locales, en particular de la Alcaldía de Guayaquil y de la Prefectura del Guayas, se ubica como eje central de su accionar político. Ya no es el enfrentamiento a la legislatura desde el ejecutivo, sino el enfrentamiento a los ejecutivos desde la trinchera parlamentaria, lo que caracteriza a su ulterior desempeño político. Se consolida y agudiza la lógica de utilización instrumental de la representación política en función de la transferencia de rentas, ahora con más claridad, hacia las administraciones seccionales en las cuales el partido socialcristiano mantiene hegemonía.

La lógica política del Partido Socialcristiano alimenta la confrontación y el llamado ‘canibalismo político’, acude al chantaje en el intercambio político: oposición a rajatabla y bloqueo político a cambio de transferencias presupuestarias. Una línea de intervención política que acentúa el conflicto ejecutivo–legislativo y que contribuye a la deslegitimación institucional que está en la base de la emergencia de nuevos fenómenos como el movimentismo social y la antipolítica. Este hecho alerta sobre la trascendencia que asume el desentendimiento de un partido mayoritario como el socialcristiano, de los procesos de legitimación del poder estatal a través de la lógica representativa; una tendencia que camina conjuntamente a la derivación decisionista del presidencialismo y a la reducción de las prerrogativas decisionales de la legislatura.

Los intentos de reforma concebidos desde la visión neoliberal tanto respecto a la reducción del tamaño del Estado como a la neutralización de la representación política, desatan tendencias fuertemente conflictivas que corroen la legitimidad institucional del Estado nacio-

nal. La gobernabilidad concebida como exclusiva operación técnica, la concentración de poder en los ejecutivos que podría transmitir la imagen de incremento de la capacidad de gobierno, se demuestra falaz; la debilidad de los sustentos parlamentarios, y la operación de boicot y chantaje de la legislatura hacia los ejecutivos aparece como más eficaz a la hora de definir las decisiones políticas; solamente que, en este caso, la legislatura y los partidos se des-reponsabilizan de las decisiones tomadas por el ejecutivo y no asumen los costos que toda decisión necesariamente comporta. Por otro lado, las decisiones pierden consistencia política y derivan hacia la satisfacción de demandas sectoriales en una lógica de corte corporativo.

Las fuerzas de centro izquierda mantienen su postura de resistencia cerrada a cualquier reforma que pueda acercarse a las posiciones neoliberales, una especie de enrocamiento en la resistencia, la cual comienza a configurarse como dimensión simbólica fuerte en la cultura política ecuatoriana, una dimensión que se aleja de cualquier postura reformista y que promueve, en su lugar, la idea de la refundación o reconfiguración del sistema político, una posición que todavía debe esperar su maduración, la misma que acontece al finalizar los años 90. La línea centroderechista, en cambio, parecería abandonar o poner en paréntesis la política nacional, a cambio de la reivindicación regionalista y autonomista. Atenúa su inicial insistencia sobre el ajuste estructural y la reducción del tamaño del Estado, y perfecciona su lógica de amenaza y chantaje a los ejecutivos, consolida su estrategia de control en la legislatura, a la cual se la concibe como espacio central de poder y no como parte fundamental o función decisiva del proceso decisional del Estado nacional<sup>12</sup>. Esta articulación de una lógica de excesiva polarización en la que se añaden componentes programáticos, regionales y de poder económico enfrentados, debilita la capacidad de gobierno del conjunto del sistema institucional y provoca su cada vez más aguda crisis de legitimidad.

En los años 90 se modifica el escenario de los enfrentamientos políticos, se asiste a un proceso de más agudo desentendimiento de la sociedad y de sus actores, respecto de los partidos políticos y en general del sistema de representaciones. Un cambio de escenario en el que se aprecia la emergencia de nuevos actores sociales, con una clara voca-

ción de participación política y con demandas de inclusión que no pueden ser canalizadas por un sistema institucional excesivamente cerrado y entrampado en una serie de conflictos sin aparente salida. Estos actores son portadores de nuevas posiciones, se fortalecen en torno al valor de la participación ciudadana que rebasa los límites estrechos de un sistema de representaciones que parece agotarse en una concepción excesivamente formalista de institucionalidad, y que aparece como espacio de neutralización y exclusión oligopólica.

## Notas

- 1 Esta doble característica de la modernización en los años 70 es discutida con mas detalle en J. Echeverría, "Violencia, Estado y política en el Ecuador", en *Violencia en la Región andina, el caso de Ecuador*, J. Echeverría y A. Menéndez-Carrión Editores, Quito, FLACSO, 1994, pp. 53-68, y en J. Echeverría, *La democracia Bloqueada*, Quito; Letras, 1997.
- 2 Echeverría, 1994 (íbid), p. 67.
- 3 Las diferencias substanciales del proceso de retorno a la constitucionalidad que se instaure entre 1976 y 1978 respecto de los tradicionales mecanismos de recambio hacia regímenes civiles, consistió en concebirlo como un proceso progresivo de institucionalización mediante la cooptación por parte del régimen militar, de sectores civiles que integraran comisiones destinadas a producir proyectos de Constitución que luego serían ratificados mediante consulta popular. A diferencia de la tradicional convocatoria a una Asamblea Constituyente en la que participaron los tradicionales actores políticos, ahora se trató de la promoción de un verdadero proceso político de generación de nuevos actores y del involucramiento de éstos en la gestación de las nuevas estructuras y principios constitucionales que debían regular la vida democrática del país.
- 4 "Cuando fracasa el manejo de la crisis por parte del Estado, éste no alcanza a cumplir las exigencias programáticas *autoimpuestas*; es castigado entonces con un déficit de legitimación, de manera que el campo de acción se restringe justamente cuando debería ser ampliado enérgicamente" Cf J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975, p. 89.
- 5 En la bibliografía política ecuatoriana existen variadas aproximaciones al estudio de las funciones del sistema de partidos en el proceso decisonal, pero ninguna de estas enfatiza el papel que este cumple como eje o bisagra institucional que soporta los procesos decisionales, tanto en su función de producción de legitimidad como en la de gestión y control decisonal; para una caracterización del sistema de partidos en el Ecuador remitimos a C. M. Conaghan, "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", y "Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación" de A. Mejía; ambos en *Democracia, gober-*

*nabilidad y cultura política*, F. Burbano de Lara (compilador), FLACSO, Ecuador, 2003. Para una aproximación que describe las dimensiones organizacionales internas de los partidos ecuatorianos, remito al lector al estudio de Alcántara y Freindenberg (coords.), *Partidos Políticos de América Latina, Países Andinos*, FCE, IFE, México, 2001.

- 6 Desde esta perspectiva, y de manera paradójica, el paradigma del Estado de Bienestar en sociedades de modernización tardía como la ecuatoriana, bien puede aparecer como complemento adecuado para la reproducción de políticas tradicionales de corte corporativo. Una adecuada implantación de este modelo en sociedades como la ecuatoriana, exige de reconsideraciones profundas, que replanteen la posibilidad de políticas expansivas redistributivas, en un contexto de apertura económica en el cual la disciplina fiscal aparece como variable central para el logro de incrementos de productividad y competitividad. Un tema pendiente de la política pública ecuatoriana, el de la combinación entre estabilidad y reactivación del crecimiento económico que no encontró salida hasta bien entrada la década de 2000.
- 7 La oposición radical a las políticas de ajuste y al pago de la deuda externa es llevada adelante por sectores vinculados a la izquierda marxista; la implementación de las políticas de ajuste es conducida por actores políticos que se encuentran en función de gobierno; los gobiernos de centroderecha son los que más las impulsan si bien desde una concepción ortodoxa reductiva en la cual el cortoplacismo se afirma incontrastrablemente: eliminación de subsidios, macroevaluaciones del sucre y reducción del tamaño del Estado. Las posturas centroizquierdistas mantienen una retórica de oposición y resistencia a los procesos de ajuste, sin lograr sin embargo definir una clara estrategia de intervención, la proyección programática de control de la economía con fines de redistribución cede ante el realismo de las presiones externas; tanto por parte del gobierno de Hurtado (DP) como del de Borja (ID), la implementación del ajuste es gradual y en sus versiones más avanzadas con 'rostro humano', como se afirmaba en la retórica del desarrollo impulsada por el Banco Mundial; las macroevaluaciones ceden el paso a las llamadas 'minidevaluaciones', la modernización institucional aparece bajo la figura de la flexibilización laboral para dar paso a la inversión externa en 'régimen de maquila', las exigencias de disminución del gasto público conducen a reducir el tamaño del Estado en aquellos sectores donde existía menor resistencia corporativa, así se debilita la parte 'inteligente' de la Administración pública, esto es, sus sistemas de planificación estratégica, y se mantienen inalteradas sus estructuras corporativas. En ambos casos la implementación del ajuste estructural se traduce en la implantación de una lógica desgastante de recesión progresiva de la economía y de incremento del endeudamiento público.
- 8 Es interesante resaltar como la conversión de partidos como el socialcristiano que inicialmente se opusiera a rajatabla al modelo institucional sancionado por la Constitución de 1978, y respecto del cual invitara a anular el voto en el referéndum aprobatorio de la nueva constitución, justamente por considerarla 'Constitución intervencionista', terminará adaptándose a esta segunda proyección, gracias a lo cual perfecciona su rol de partido regional con una alta capacidad de transferir ren-



- tas a sus coaliciones sociales de apoyo, y así reproducir su legitimidad como actor político parlamentario.
- 9 Actualmente, esta dependencia lleva el nombre de Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo SENPLADES.
  - 10 La visión neoliberal de la reforma política tiende a desprestigiarla como mecanismo o instrumento de desarrollo político, ésta se presenta como una operación más de las fuerzas centroderechistas para reducir y vanificar toda política redistributiva, la cual tiende a ser vista como de exclusiva pertinencia del Estado interventor. Las posturas de la centroizquierda en realidad no son promotoras de ningún modelo de reforma institucional, se identifican en todo caso con la resistencia a rajatabla a las orientaciones de la reforma neoliberal.
  - 11 Una polarización regional que se configura como enfrentamiento de posturas ideológico políticas: centralismo e intervencionismo estatal como propio de las orientaciones centroizquierdistas y que aparecen mayoritarias en la región sierra, por un lado; mientras la visión que reclama descentralización y autonomía y vincula a ésta lógicas de apertura de mercado se identifica como propia de orientaciones neoliberales de centroderecha que aparecen mayoritarias en la costa ecuatoriana. Un enfrentamiento entre los dos actores mayoritarios del sistema de representaciones, la Izquierda Democrática y el Partido Socialcristiano y que está en la base del bloqueo político que afecta al sistema de representaciones.
  - 12 Desde entonces el partido socialcristiano parece reconocer las dificultades de la afirmación del programa de reformas tal cual lo había formulado hasta entonces, descubre su dimensión de partido regional la cual la perfecciona al definir una estrategia propia de relacionamiento con la institucionalidad del sistema político. Una estrategia, que si bien le ubica como uno de los partidos mayoritarios a nivel nacional, al mismo tiempo lo recorta como partido regional; su presencia e influencia se consolida desde entonces fundamentalmente en la costa y en particular en la provincia del Guayas; una estrategia que al insistir sobre la reivindicación regional y autonomista lo aleja de la posibilidad de conseguir consensos más amplios en las demás regiones del país.

## II

# LOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS AÑOS 90

Al finalizar la década de los 80, la lógica del bloqueo político se consolida, el sistema de representaciones se fragmenta y polariza sobre la base de fracturas ideológicas y regionales. La reforma organizacional del Estado lo ha debilitado en su capacidad de orientación estratégica lo que se ha traducido en un pobre desempeño de la política pública; la economía, lejos de reactivarse, ingresa en una peligrosa espiral de inflación y recesión productiva; en el campo político, se aprecia con claridad la caída de confianza de las principales instituciones políticas: ejecutivo, legislativo, partidos, y en general los actores de la representación política.

Un contexto favorable para los llamados a consensos y reformas cuya convocatoria tiende a pasar por alto a los actores del sistema de representaciones; a estos se convoca a personalidades y actores que no están directamente implicados con el mundo de la política y la representación; empresarios, sindicalistas, académicos e intelectuales se unen para discutir y deliberar sobre la situación del país, pero sus conclusiones no siempre unívocas ni claramente definidas, justamente por su ubicación en un limbo de pertenencia institucional, se diluyen en un mar de buenas intenciones sin ninguna incidencia efectiva en la marcha de la política nacional. Esta experiencia, sin embargo, se presenta como un primer rasgo significativo del apareamiento de posturas ciudadanas críticas a la política y a su derivación oligopólica en la representación, que apuntan a construir dinámicas auto referentes y autó-

nomas respecto a la institucionalidad política en su conjunto; una línea de acción que refuerza también las posturas de rechazo a la institucionalidad política y que están en la base del surgimiento de dos tendencias que son enormemente gravitantes en el futuro político del país, la lógica movimentista que tiene en el surgimiento del movimiento indígena su más clara expresión, y la lógica neopopulista y antipolítica que se alimenta de la crisis de la representación política que en esta década se vuelve más intensa.

En este contexto de creciente des-institucionalización emergen rasgos de democracia plebiscitaria en torno a recurrentes llamados a consultas populares; el sistema institucional se descubre carente de la legitimidad y de la claridad y univocidad para impulsar la reforma política; las consultas apuntan a suplir estas carencias. Como se aprecia más adelante, estos intentos se demuestran infructuosos en la definición de diseños institucionales, pero sus consecuencias fueron altamente movilizadoras; el relativo desgaste del expediente plebiscitario agudiza aún más la crisis política, lo que acelera la desestabilización política, en cuyo contexto se asiste al acelerado ascenso y a la brusca caída del populismo de Abdalá Bucaram, un proceso que desnudó la precariedad del sustento constitucional en su función de regular y normar el desarrollo político del país. La convocatoria a la realización de la Asamblea Nacional de 1997, estuvo dirigida a enfrentar la reforma política mediante un proceso de refundación integral de todo el diseño político institucional.

### **¿Democracia plebiscitaria?**

La década de los 90 empieza políticamente en 1994. El gobierno de Sixto Durán Ballén, aparece como expresión de fuerzas políticas externas al sistema de representaciones, apunta a representar aquello que en ese entonces surge como valor político central: la 'política de los independientes'. El mismo partido (PUR Partido de Unidad Republicana) con el cual Durán Ballén accede al poder no es otra cosa sino un aparato creado ex-profeso para una contienda electoral y para catapultar al poder a quien pueda representar a esos sectores de la sociedad, o élites empresariales y profesionales que la concentración oligopólica del poder en el sistema de representaciones los había mantenido al

margen. Seguramente la primera prefiguración de un movimiento político que pretende constituirse al margen del sistema de representaciones, y que anuncia lo que más adelante se constituye en una tendencia colectiva de movilización con fuertes rasgos anti-institucionales<sup>1</sup>.

Una de las características centrales de este gobierno, a más del impulso de una política de corte neoliberal ortodoxa, aspecto en el cual pretendía dar continuidad al gobierno de León Febres Cordero, fue el de la utilización de la consulta popular como medio privilegiado para impulsar la reforma del sistema político. El gobierno de Durán Ballén acude a la utilización de este expediente por dos ocasiones, (1994 y 1995) en las cuales convoca al pueblo a manifestarse sobre un conjunto de temas que definirían transformaciones trascendentales en las estructuras del sistema político, en particular en la lógica de relacionamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, pero sin descuidar aspectos cruciales de la reforma del sistema electoral y del sistema de Administración de Justicia.

Antes de analizar estos aspectos y lo que de los resultados de las consultas se deriva en materia de reforma política, conviene insistir en las características de este gobierno. Surge como resultado de la expresión de fuerzas externas al sistema de representaciones; su triunfo no puede ser interpretado sino como señal de que la sociedad exigía formas alternativas de participación que no reeditaran la transferencia del poder entre actores enfrentados, que solo producían bloqueo y neutralización política y que copaban hegemónicamente el ámbito de la representación y de los partidos políticos. Desde esta perspectiva, el gobierno de Durán Ballén aparece como expresión de ruptura con la oligopolización de la representación encarnada en los partidos mayoritarios de las dos tendencias de centroizquierda y centroderecha. Su intención de reforma y los mecanismos que adopta no podían por tanto pasar por los canales institucionales 'normales' que prevé la carta constitucional, en particular por la discusión parlamentaria, porque parte de la reforma tenía que ver con la reducción de poder y de prerrogativas de los partidos y de la legislatura a la cual, desde la visión de la reforma neoliberal que el gobierno impulsaba, se identificaba como productora de obstáculos y de bloqueo político. Un régimen por tanto carente de respaldo de los partidos políticos, constituido al margen de és-

tos y con intenciones de una reforma que solamente podía legitimarse a través de la expresión directa del pueblo, un modelo de democracia plebiscitaria que no podía ser sino transicional, hasta que pueda concretarse la reforma y el ciclo de la representación-decisión se reinstalara sobre nuevas bases. El carácter transicional de este modelo de democracia plebiscitaria se manifestó en el hecho de que introdujo algunos elementos de reforma pero no logró modificar las estructuras centrales del sistema político. Su fracaso, sin embargo, alimentó las demandas por una democracia directa que rebasara las limitaciones de la representación política, una demanda que se actualiza dramáticamente mediante el resurgimiento con nuevos bríos del populismo de Bucaram, y de la participación disruptiva del movimiento social liderado por la insurgencia del movimiento indígena.

En concordancia con esta orientación política, la primera consulta del 1994 presentaba un paquete de tres ejes temáticos claramente definidos. El primero, retomaba la demanda acerca de la participación política de los independientes que ya fuera postulada por el presidente Febres Cordero y negada en la consulta de 1986; en este caso la respuesta mayoritaria fue por el sí, con el 45,18% de los votos, mientras el 24,3% se pronunció en contra; esta modificación de las preferencias del electorado, bien podría interpretarse como reflejo de una tendencia de maduración de la crítica a la oligopolización de la representación y al desgaste de los partidos, la cual se acentuó entre los 8 años que mediaron entre una consulta y otra.

El segundo eje temático de la consulta tenía que ver con el reforzamiento del presidencialismo mediante dos líneas claramente definidas: la una, a través de una mayor acumulación de legitimidad para el presidente electo sobre la base de la elección de diputados en la segunda vuelta electoral; y la segunda, que apuntaba a excluir y limitar al Congreso en su capacidad de incidir en el manejo de la política económica, prerrogativa propia del Ejecutivo. En el primer caso, la elección de diputados en la segunda vuelta permitiría que las preferencias electorales se definieran con mayor selectividad en función de las dos opciones finalistas y no en referencia a la gama amplia de partidos que se enfrentan en la primera vuelta de la contienda electoral. La respuesta en este caso fue negativa, y seguramente expresa la resistencia al fenómeno

no de la oligopolización en la representación, al tiempo que refleja la demanda cada vez más generalizada por la expresión plural de las preferencias políticas que supuestamente se manifestaría con mayor claridad en la elección de primera vuelta. En lo que atañe a la exclusión de la legislatura del manejo presupuestario, la consulta se pronunció afirmativamente, por lo cual se excluía a los legisladores de la potestad de introducir modificaciones en la estructura del presupuesto público; con ello se afectaba uno de los ejes centrales del sistema de partidos tal cual lo había previsto la normativa constitucional de 1978, esto es, la capacidad de distribución de rentas a la cual no solamente se responsabilizaba de la agudización de fenómenos como el clientelismo y la corrupción, sino, además, porque afectaba la necesaria univocidad que exigía la disciplina fiscal, prerrogativa central de los procesos de ajuste y de reforma económica.

La siguiente consulta, realizada el 26 de noviembre de 1995 puede ser vista como la exasperación del expediente plebiscitario. En ella se establece un extenso cuestionario de 11 preguntas que podrían clasificarse en tres grupos o ejes temáticos. El primero, referido a reformas económicas cruciales como la del sistema de seguridad social y la descentralización del Estado (preguntas 1, 2 y 3); el segundo, que buscaba introducir reformas en el sistema electoral y en el sistema de representaciones (preguntas 5, 6, y 7); y el tercero, dirigido a introducir modificaciones en la Función Judicial (preguntas 9 y 11). Las restantes preguntas apuntaban a incidir en el manejo de la coyuntura, como aquella dirigida a prohibir y penalizar la paralización de los servicios públicos, o la pregunta 8 dirigida a la institucionalización de la lógica plebiscitaria al inquirir sobre la posibilidad de que los resultados de la consulta sean incorporados por el Congreso en el plazo de 90 días a partir de la proclamación de sus resultados. La consulta fue negada en su totalidad, se trató en realidad de un referéndum sobre la acción del gobierno, su excesiva exposición a la dinámica de la coyuntura hizo que el electorado no se pronunciara por los contenidos de las preguntas, sino que, como en el caso de la consulta de 1986, se tratara claramente de un voto de censura al gobierno de turno. De todas formas, su importancia reside en que permite inferir acerca de la centralidad y orientación de algunos temas que emergían como centrales o que seguían siendo recurrentes en la agenda política; en el primer caso la im-

portancia creciente del tema de la descentralización como respuesta a la demanda autonomista planteada ya con vigor por las fuerzas vivas de Guayaquil y lideradas por el Partido Social Cristiano, y la introducción de una lógica de mercado en el sistema de seguridad social, ambos temas de alta deliberación pública en la coyuntura; en el segundo caso, la insistencia en la línea de fortalecimiento del Ejecutivo introduciendo reformas en el sistema electoral mediante la elección uninominal y por distritos, con lo cual se apuntaba a romper el monopolio de los partidos, y la introducción de mecanismos de regulación interna al funcionamiento del Congreso como la extensión del mandato del Presidente del Congreso de 1 a 2 años; sin duda en este capítulo, la pregunta 5 que inquiriere acerca de la posibilidad de la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo, al menos por una vez en cada mandato constitucional, expresa el punto más alto de esta búsqueda de fortalecimiento del Presidencialismo.

### **Actores y crisis institucional**

Si durante los años 80 se asiste al desgaste del sistema de representaciones que aparece como caída de confianza generalizada hacia la clase política, para los años 90 presenciamos el surgimiento del protagonismo social: una diversidad de nuevas fuentes de conflicto y participación aparecen al margen de los canales institucionales de la representación política. En primer lugar, el movimiento sindical, el cual se constituyó en contraparte central de los procesos de ajuste estructural que se desataron durante los años 80. Las tradicionales fuerzas organizadas en torno a la CTE (Confederación de Trabajadores del Ecuador) y sus filiales, así como a la CEOSL y a otras organizaciones clasistas, debieron enfrentar, por efecto de la misma lógica de las políticas de ajuste estructural, una tendencia de reconfiguración de la estructura clasista del movimiento obrero. Para los años 90, fueron los sindicatos públicos y su fuerza más dinámica, la vinculada a la producción petrolera, la que lideró el movimiento sindical; emerge con fuerza la llamada Coordinadora de Movimientos Sociales CMS, organización en la que confluyen, a más de la fuerza sindical anotada, sectores de la nueva iglesia de base, y una importante intelectualidad marxista continuadora de las orientaciones políticas del movimiento contestatario de los años 60 y 70. A esta organización de fuerzas con una alta capacidad de moviliz-

ción y convocatoria, se agregan otros sectores relacionados con el trabajo social, en algunos casos vinculados a ONG's fuertemente sensibilizados por la afirmación de nuevos derechos individuales y colectivos, como el movimiento de mujeres, el movimiento ecologista, y otros de referencia puntual, como son los de defensa de los niños y de los derechos humanos; estos niveles de agregación organizativa recibieron un fuerte impulso por la adhesión, principalmente en las movilizaciones políticas que derrocaran a los presidentes Bucaram y Mahuad, del movimiento indígena liderado por la CONAIE, principal actor social en la década de los años 90.

### **El movimiento indígena**

El movimiento indígena aparece como la expresión más importante de la movilización social de los años 90; su alto nivel de politización apela a contenidos simbólicos anteriores a los valores que conformaron la identidad nacional y que, en las condiciones de la crisis de legitimidad por la que atraviesa el Estado, adquiere particular relevancia. La emergencia de este nuevo actor, con una capacidad de movilización no experimentada hasta entonces, transformó el escenario político nacional. En efecto, su estructura organizacional y sus contenidos programáticos se fraguan al calor de los llamados "levantamientos indígenas", que inician en 1990 con el Levantamiento del Inti Raymi, y se consolidan como instrumento de acción política con la marcha indígena de los pueblos amazónicos desde Puyo hacia Quito en 1992.

En la confrontación indígenas/Estado se va conformando la estructura programática y organizativa del movimiento: la construcción de su identidad política se articula en torno a temas como el de la territorialidad, la multiculturalidad y la educación intercultural bilingüe; su organización política aparece como producto del desarrollo de 'modalidades alternativas de poder', donde se privilegia la participación a la representación, modelando los mecanismos de coordinación interna entre las organizaciones indígenas, y generando prácticas permanentes de consulta con sus 'bases'. El movimiento incorpora en estas dimensiones un simbolismo de fuerte raigambre ancestral, como es la dimensión festiva de la movilización y de la participación, la cual aparece como mecanismo central de socialización<sup>2</sup>.



Si bien la lógica del movimiento indígena acude al expediente simbólico como recurso central en su proceso de fortalecimiento organizacional, en su base se encuentran las condiciones de pobreza y deterioro social que afectan de manera directa a la vida comunitaria rural<sup>3</sup>. Las reivindicaciones planteadas tienen que ver con la propiedad de la tierra y los territorios, el acceso al agua, el control y protección del medioambiente, la exigencia de partidas presupuestarias y de recursos permanentes, la entrega y legalización de tierras, el control de los sitios arqueológicos entre otros. La fuerza de las movilizaciones presiona a la generación de canales de negociación directa de estas reivindicaciones con los gobiernos de turno que apunta a superar las lógicas de intermediación, de delegación o de representación sobre las cuales funciona la institucionalidad de la democracia representativa. Hasta el levantamiento de enero de 2002, se respeta la misma lógica, quienes integran, en ese entonces, las mesas de negociación con el gobierno, fueron los mismos líderes de las organizaciones indígenas, los cuales para sancionar sus decisiones siempre apelan plebiscitariamente a sus bases, poniendo en juego las formas típicas de una democracia directa.

Un rasgo significativo de la forma en que el movimiento indígena genera espacios de articulación del poder por fuera del sistema político es su negativa a la participación electoral en los comicios del 17 de Mayo de 1992 y la creación de un 'Parlamento Indígena y Popular' como ámbito paralelo al Congreso Nacional, situación derivada de la frustración del movimiento frente al incumplimiento de los acuerdos con el gobierno alcanzados a raíz del levantamiento de 1990. Esta postura no solo que aparece como respuesta a la aguda crisis de representación por la que atravesó el sistema político ecuatoriano durante toda la década de los 80, sino que se dirige a cuestionar la misma lógica de la representación que anima a la institucionalidad política. Para el movimiento, ésta supone la desnaturalización de la especificidad cultural indígena y su reducción en un modelo de ciudadanía universal y abstracto; la Constitución reconoce a los indígenas como ciudadanos iguales, con iguales derechos y obligaciones al resto de la población blanco-mestiza, y los desconoce efectivamente en cuanto ciudadanos indígenas, portadores de sus propios valores y formas de participación y gestión política; esta toma de conciencia trae consigo su radicalización como movimiento antisistema, portador de una crítica radical a las insti-

tuciones de la democracia representativa; deviene en la conformación de un contrapoder: el Parlamento Indígena y Popular aparece como sede de poder alternativo al Parlamento ecuatoriano. Una propuesta que contó con una importante aceptación por parte de la sociedad ‘blanco-mestiza’, la cual tiende, en esta etapa, a identificarse con el movimiento en lo que este tiene de impugnación al sistema de representaciones; la derivación corporativa de la sociedad nacional se conecta en profundidad con la crítica a la lógica de abstracción institucional que está en la base de la conformación de una ciudadanía universal, como sustento del Estado de Derecho<sup>4</sup>.

El movimiento indígena encuentra aquí sus límites: las adhesiones que recibe corresponden más a su capacidad de impugnación al sistema que a su propuesta programática; al reivindicar la lógica de la diferencia cultural como articuladora de la política, su propuesta es innovadora, pero al transitar desde el campo simbólico al de la política concreta, se encuentra con la tradición corporativa de las lógicas de intermediación política, con las cuales necesariamente debió tratar; la diferenciación interna tiende a corporativizar al movimiento y a fragmentarlo<sup>5</sup>.

Aunque el movimiento declare su adscripción a principios de democracia directa participativa, su crecimiento y complejidad, en cuanto agregación multicultural y multiorganizacional, genera dificultades para la práctica de estos principios y le obligan a recurrir a mecanismos de representación y delegación, lo que provoca conflictos entre su proyección simbólica y su realidad organizacional. En efecto, las distintas reuniones del Parlamento Indígena y Popular tropezaron con serios problemas, y se comprometieron en una serie de conflictos y pugnas cuya resolución por lo general remite a la consulta directa a las bases. Se instaura, por tanto, una lógica desgastante: al sancionar la vigencia de las formas directas de democracia, se ratifica la debilidad de la representación de tipo nacional; al fracasar éstas, se reafirma la validez simbólica de la participación y de la democracia directa. Es en este contexto que se explican las debilidades e inconsistencias de su brazo político, Pachakútik, instrumento mediante el cual el movimiento ingresó en la aventura de transformarse de actor impugnador del sistema a actor político de gobierno<sup>6</sup>. Como veremos más adelante, su es-

trategia de acceso al poder es en alianza con la expresión más acabada de la antipolítica, con quien protagonizó una movilización que conflu-  
yó en el golpe de Estado que derrocó al presidente Mahuad. Su acción  
de gobierno lo comprometió y debilitó al no poder controlar una  
alianza que le permitiera acumular fuerzas en su complejo proceso de  
maduración política.

### **El populismo de Bucaram y el 'reacomodo' del sistema democrático**

Mientras el protagonismo del movimiento social se incrementa-  
ba liderado por el movimiento indígena, la crisis del sistema de repre-  
sentaciones se agotaba en una pugna sin desenlaces con los ejecutivos,  
lo que impedía definir una dirección relativamente unívoca al manejo  
de la crisis económica; los partidos parecían acomodarse a esa indefini-  
ción y a medrar de la misma, sobre la base del perfeccionamiento de ló-  
gicas transaccionales de reparto del poder; un tipo de intercambio po-  
lítico en el cual los ejecutivos neutralizaban la amenaza y el chantaje de  
la oposición legislativa, mediante la distribución de rentas y de cuotas  
de poder.

Para mediados de los años 90, la radicalización de la impugna-  
ción del movimiento social avanza indetenible, determinada fuerte-  
mente tanto por los rigores de la crisis económica (que afectan a secto-  
res cada vez más amplios de la población en particular a sus segmentos  
vulnerables: la población rural y en ella la población indígena), como  
por la misma crisis de la representación, generando una acumulación  
de demandas de tipo económico y político. El movimentismo aparece  
como alternativa al carácter oligopólico y cerrado del sistema de repre-  
sentaciones; la lógica de la intermediación política giraba creciente-  
mente entre un sistema de partidos que se alejaba de su fuente de legi-  
timación social y que se reproducía mediante la generación de un mer-  
cado político excluyente y oligopólico, y que cada vez más aparecía co-  
mo responsable directo del deterioro social y económico.

Esta virtual descomposición del sistema de representaciones, en  
un contexto de alta movilización social, aparece como terreno abonado  
para el fortalecimiento de una opción política eminentemente anti-  
sistema, como es el Partido Roldosista Ecuatoriano. Basado en prácti-

cas populistas y demagógicas, logra la adhesión de amplias masas populares no solo en la costa ecuatoriana sino también en el resto de regiones del país. Su líder máximo, Abdalá Bucaram, triunfó en las elecciones de 1996, y estableció un régimen desembozado de corrupción y de abusos de poder; la lógica bucaramista reflejaba, por un lado, la avidez de sectores políticos que habían permanecido al margen de ese mercado político y de sus prácticas de reparto, y que ahora radicalizaban esa lógica y la transparentaban, apostando a satisfacer de manera indirecta la demanda de integración y participación de amplias masas populares que, como ellos, habían sido sistemáticamente excluidas de cualquier beneficio que pudiera otorgarles el sistema político.

Este tipo de apuesta rápidamente se demostró falaz e inviable, la dimensión caricaturesca de la impugnación al poder impulsada por Bucaram no logró ocultar la acelerada y sistemática depredación de los fondos públicos y la brusca des-institucionalización de todo procedimiento democrático. Con estas conductas, Bucaram generó una oposición que movilizó a amplios sectores de la población. En el calor de la movilización social que lo derrocó, los partidos políticos lograron apropiarse de la operación de impugnación a Bucaram y, mediante oscuros procedimientos institucionales, cesaron al presidente argumentando su incapacidad mental para el ejercicio del cargo. En su lugar, colocaron al Presidente del Congreso, Fabián Alarcón, quien se constituyó en 'presidente interino' del país, figura inexistente en la normativa constitucional.

Durante la administración de Alarcón que se extendió sin justificación por más de dos años, la crisis política entro en una fase de hibernación, la alta participación y movilización que caracterizó tanto al auge como a la caída de Bucaram entró en un receso coyuntural; estaba claro que la elección de Alarcón por parte del Congreso no resolvía de ninguna manera la crisis política y de que su gobierno aparecía como un ulterior intento de la clase política por reconfigurar su presencia y hegemonía política; el mismo acto de la caída y sustitución de Bucaram aparece como un arreglo político en el cual las fuerzas mayoritarias del sistema de representaciones (PSC, FRA y DP) se ponen de acuerdo en instaurar una estrategia controlada de reforma política, que preservara su posición de poder al tiempo que reconociera la deman-

da de participación e inclusión política de la que era portadora el movimiento social. El mejor expediente para solventar este tipo de presión fue el acudir a la participación directa del pueblo mediante la convocatoria a consulta popular, que además preguntara sobre la necesidad de la instauración de un acto refundacional como sería la realización de una Asamblea Constitucional.

La consulta convocada por Alarcón tuvo como objetivo fundamental la legitimación mediante el voto popular de la transferencia de poder de Bucaram a Alarcón; en efecto la respuesta a las dos preguntas iniciales en las cuales se inquiría sobre este tema, fueron mayoritariamente afirmativas<sup>7</sup>; mediante esta operación se legitimaba, no solo el gobierno de Alarcón sino la misma ruptura del ordenamiento constitucional al condicionar el reconocimiento, mediante la expresión popular en la consulta de 1997, de la figura del presidente interino, inexistente en la Constitución de 1978. Se producía entonces una singular contraposición entre dos mecanismos de legitimación política opuestos, aquel que nace del apego al mandato constitucional, -legitimación por la legalidad del procedimiento- y aquel que emerge de la expresión directa del pueblo, -legitimación de tipo plebiscitario-. La crisis y el desprestigio de la representación traía consigo el desacato de la Constitución o su pérdida de fuerza vinculante, de allí la necesidad de acudir al mecanismo plebiscitario de legitimación; una operación que al recibir la sanción popular en la consulta, acelera, de manera paradójica, el proceso de des-institucionalización política.

Los otros ejes temáticos que trata la Consulta de 1997, tienen que ver con propuestas de reforma tanto al sistema de representaciones como al sistema de Administración de Justicia. Resalta también aquí la ambivalencia del procedimiento; por un lado, se convoca a un proceso de legislación de tipo plebiscitario, y por otro, a la conformación de un cuerpo representativo para que viabilice la conformación de una nueva Constitución. En realidad, la convocatoria a la Asamblea aparece como respuesta a la demanda refundacional que proviene del movimiento social, más que a una intención clara de reforma política que emerge de la clase política tradicional; ésta en todo caso parecía reconocer implícitamente su responsabilidad en la crisis política e incluso su derivación inconstitucional al utilizar la figura del interinazgo, y plantea

un conjunto de temas en la consulta que implican reformas trascendentales tanto en el sistema de representaciones como en el sistema de administración de justicia. Se inquiriere sobre la revocatoria del mandato a funcionarios elegidos por la voluntad popular que no sean el presidente y vicepresidente de la república, la elección por listas y entre listas, la eliminación de partidos que no reciban por lo menos el 5 % de adhesiones en dos elecciones consecutivas, y finalmente, se consulta acerca de la despolitización de la administración de justicia, mediante la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, sin la ingerencia de los partidos políticos. Todas estas preguntas recibieron una respuesta afirmativa y se constituyeron en imperativos a ser tomados en cuenta por la futura Asamblea Constitucional.

El gobierno de Alarcón mediante la consulta ahonda el proceso de des-institucionalización, introduce la figura ambigua de la Asamblea nacional, nivel institucional no previsto por la Constitución de 1978, la misma que en rigor no aparece con funciones constitutivas. La convocatoria no define ni los mecanismos para su conformación, ni las características de quienes la integrarían; de esta forma, se satisfacía la demanda de participación del movimiento social mediante la consulta popular, pero los 'detalles' definitorios efectivos permanecían en manos de los partidos políticos<sup>8</sup>. La Asamblea fue, en efecto, una derivación de los partidos políticos, en ella se reprodujeron las condiciones de hegemonía y de reparto de poder que venían caracterizando al tradicional sistema de representaciones.

## **Notas**

- 1 Se trata seguramente de la primera señal de la emergencia de un fenómeno que se consolidó a fines de los años 90 e inicios de 2000, el de la antipolítica; en este periodo surge el 'valor' de la independencia frente a los partidos políticos, a los cuales se los ve como responsables del bloqueo político y de sus consecuencias en el deterioro social y económico; no se explica de otra manera el triunfo de S. Durán Ballén. La emergencia de los independientes aparece como un fenómeno de serias consecuencias que compromete al conjunto del sistema político, también los partidos políticos frente a los cuales emerge el fenómeno, se ven contaminados por él, también ellos promueven la participación y cobijan entre sus filas a indepen-

dientes. Un fenómeno que lejos de portar innovación al sistema lo debilita aún más, diluyendo cualquier consistencia programática; cuando aparece en función de gobierno, rompe cualquier compactación y disciplina política, cada actor es independiente de imprimir su sello personal en la gestión de gobierno, lo cual fragmenta cualquier univocidad política; en el sistema de representaciones, los llamados ‘diputados independientes’ tienden a incrementarse mientras avanza la acción parlamentaria al punto de llegar a conformar verdaderos bloques políticos con alta capacidad de negociación política, agregaciones que se alimentan de las desafiliaciones de los partidos que los auspiciaron; se instaura así un verdadero mercado político en el cual se transan ‘cuotas de poder’ para formar mayorías ‘móviles’ y coyunturales.

- 2 Desde la perspectiva del movimiento, pero también desde la óptica de la sociedad urbana, la activación del movimiento indígena aparece como un reto a la dominación de la cultura blanco mestiza. La toma de la Iglesia de Santo Domingo, con la cual inicia el movimiento sus acciones, generó una ruptura al interior de la iglesia entre la elite articulada en torno a la Conferencia Episcopal y la ‘Iglesia de Base’, que desde los años 70 venía alineándose con la causa indígena. Cf. Salazar Díaz H. *El movimiento indígena como actor social*, Tesis UASB, Quito, Julio, 2000.
- 3 Es claro que la emergencia del movimiento indígena es también expresión de las condiciones de afectación general por las que pasa el mundo rural y que se derivan de la crisis económica y de la aplicación del ajuste estructural, en particular en aquellas áreas de intervención que el Estado mal que bien había consolidado durante los años 70 y 80. “.....los líderes comunitarios, hasta los ajustes neoliberales de los ochenta y noventa, habían sido los principales intermediarios en la obtención de los recursos materiales y simbólicos provistos por el Estado, el retiro de éste de ese rol de proveedor no solo que hacía más difícil la búsqueda de esos bienes, sino que amenazaba con detener la difusión del poder central hacia las comunidades locales-base del poder de los líderes indígenas”, Cf. Andrade P. *Negociando el cambio: Fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 1997*, en *La Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano*, AA.VV, Quito, CEN, 2004, p. 46.
- 4 Esta alianza multicultural fue fundamental en la movilización que acompañó a la conformación del Asamblea Constitucional de 1997, lo que le permitió introducir las principales demandas del movimiento indígena en la Constitución aprobada; desde entonces, el Estado ecuatoriano se define como multicultural y pluriétnico, y contiene una sección de derechos colectivos donde se definen los derechos de los pueblos indígenas en relación a la cultura, el territorio y la identidad.
- 5 La fuerte presencia política del movimiento que se concentró en su capacidad de impugnación simbólica al poder del Estado siempre convivió con su otra cara, la de la reivindicación corporativa, una línea de política que se reforzó a medida que avanzaba la radicalización de la impugnación al sistema, y que se expresó en la recurrente reivindicación de rentas del Estado, en el desarrollo de un modelo de democracia participativa en la gestión administrativa local y en la generación de instituciones propias dentro de la estructura del Estado, como la creación del CO-DENPE (Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros) y de la DINEIB

(Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe), instituciones que surgieron bajo la presión del movimiento.

- 6 Cf. J. Echeverría, *Sistema político y consociativismo en la actual coyuntura política del Ecuador*, UASB, 2005.
- 7 Respecto a la primera, “¿Ratifica usted el mandato popular de las jornadas de febrero ejecutado en la decisión del Congreso Nacional, que resolvió cesar en las funciones de Presidente Constitucional de la República al Abg Abdalá Bucaram?, la respuesta fue de 75.76% por el si, frente a un 24.24% que se manifestó por el no; respecto a la segunda, “¿Está usted de acuerdo con la resolución del Congreso Nacional que, al cesar en sus funciones al ex-presidente constitucional de la República al Dr. Fabián Alarcón Rivera, hasta el 10 de Agosto de 1998?, las respuestas fueron igualmente contundentes, por el si el 68.37, y por el no, 31.63. Cf O. Simón, *Las consultas populares nacionales en el Ecuador (1978-1997) La influencia de las coyunturas y escenarios políticos*, Tesis de doctorado, Universidad Central del Ecuador, Quito, 2005.
- 8 “La Consulta popular de 1997 estableció la obligación de convocar una Asamblea Nacional, pero no los mecanismos de esa convocatoria, ni quienes conformarían dicho cuerpo; estos ‘detalles’ se dejaban para resolución del Parlamento y el Ejecutivo”. Cf, Andrade P, op cit, p. 33.



### III

## LA ASAMBLEA NACIONAL DE 1997

Las condiciones de deterioro social y económico maduraron durante la primera mitad de los años 90, hasta llegar a una situación de casi-ruptura del régimen democrático, la cual se evidenció con la descalificación del presidente Bucaram en febrero de 1997. La gravedad de la crisis, de la cual el mismo gobierno de Bucaram no era sino su exasperación límite, condujo a plantear la necesidad de una reforma política que examine y reconstituya el conjunto del diseño institucional. La convocatoria a una Asamblea Nacional que se realiza el 25 de Mayo de 1997, no hace sino dar continuidad a un proceso de reforma política a través de transformaciones constitucionales; proceso que se había venido implementando durante gran parte de la década del 90.

Es importante resaltar el carácter accidentado de la misma conformación de la Asamblea, difícilmente ésta podía aislarse o inmunizarse frente a las convulsiones institucionales del proceso político desatadas por el auge y la caída del gobierno de Bucaram<sup>1</sup>. En la formulación de esta Constitución, esta influencia es seguramente mayor debido al carácter transicional del mismo proceso político y a que la conformación y funcionamiento de la Asamblea se da en el contexto del funcionamiento del régimen democrático. Esta característica transicional definió un campo de ambigüedades e indefiniciones: convocada como Asamblea Nacional, autodefinida como Constituyente, pero, a su vez, limitada, para no interferir con las demás funciones del Estado en plena vigencia constitucional, la Asamblea refleja las características propias de la cultura política ecuatoriana, la dificultad por lograr

acuerdos y consensos estratégicos, como son aquellos que deberían sustentar un acto fundacional, y la puesta en juego, en su lugar, de transacciones y acuerdos que mantengan sin modificarse los tradicionales espacios y equilibrios de poder.

La excesiva exposición a los avatares de la coyuntura política puede entorpecer la formación de normas constitucionales dotadas de legitimidad; una Constitución no está formulada para ser instrumentalizada por los intereses contingentes de los actores en sus enfrentamientos, tampoco puede ser un agregado de posturas que no resulten de un diseño estratégico coherente y dotado de la suficiente abstracción institucional. La Asamblea de 1997 seguramente pasará a la historia como aquella en la cual se produjo la más alta participación de actores sociales y políticos, no sólo para definir su dimensión procedimental sino para insertar en ella sus particulares demandas y reivindicaciones. Esta conformación particular –alta exposición a los vaivenes de la coyuntura política, y vinculación estrecha con las presiones de actores sociales y grupos de poder– está en la base, como veremos más adelante, de su conformación híbrida y contradictoria, por la cual sus conclusiones aparecen más como una amalgama de posturas ideológicas y programáticas, que como un coherente cuerpo normativo.

¿Estamos frente a una nueva estructura constitucional, que modifica los paradigmas básicos de la orientación normativa y organizacional del Estado ecuatoriano, o se trata de un proceso limitado de reformas constitucionales, que integra elementos de reforma, presionados por la coyuntura de crisis por la que atravesó el país en la segunda mitad de los años 90? Difícilmente la respuesta puede ser unívoca. Si se establece una comparación en los términos de su estructura jurídico formal con la constitución anterior, es posible concluir que nos encontramos frente a un conjunto de reformas que se insertan en ese texto constitucional; en efecto, sus conclusiones se formularon no como elaboración de un nuevo texto constitucional, sino como reformas codificadas a la Constitución de 1978<sup>2</sup>; si atendemos en cambio al carácter de ciertas reformas y a la centralidad de las mismas en la estructura del diseño constitucional, concluiremos que estamos frente a una ‘nueva carta constitutiva’. La respuesta al interrogante, sin embargo, debe superar la semántica superficial del texto de la constitución aprobada, y hacer

referencia a los paradigmas o pilares sobre los cuales se soporta todo el andamiaje normativo.

La Asamblea de 1997 introduce modificaciones en tres ejes de la estructura constitucional, el primero, modifica el carácter de las relaciones del Estado con la economía, al reducir su intervención en el proceso económico y productivo, a cambio de fortalecer funciones de regulación y control; dos, refuerza el presidencialismo como régimen político, al intentar, bajo una concepción reductiva de gobernabilidad, fortalecer al poder ejecutivo en desmedro de la función de corresponsabilidad en el proceso decisional que compete a la legislatura; tres, introduce importantes avances en la definición constitucional del sistema democrático, al legislar sobre el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos.

Como se puede apreciar, se trata de una operación en la cual se insertan como reformas, demandas y exigencias que provienen de distintas matrices sociopolíticas, una suerte de confluencia que no implica necesariamente un adecuado ensamblaje estructural de valores, demandas y reivindicaciones que expresaran distintos actores del proceso político durante los años 80 y 90, esto es, durante las décadas en las cuales tuvo vigencia la Constitución de 1978.

### **La relación entre economía y política**

La Constitución de 1978 sanciona el modelo de Estado intervencionista a través de la creación de áreas económicas estratégicas reservadas a la administración del Estado. El Estado se convierte en el principal eje de reproducción de la sociedad y de la economía, instaurando una lógica centralista y vertical de intermediación económica y política. Es esta la base paradigmática del modelo político que articuló e inspiró la reforma de 1978 y que condicionó el diseño y la estructura del sistema político. La reforma del 1978 no tuvo en mente ni pudo prever la derivación clientelar que tuvo posteriormente el sistema político, fue pensada al calor de la inspiración reformista que dominaba en la época y que apuntaba a introducir políticas redistributivas mediante la intervención directa del Estado en la economía. Una lógica que en la práctica terminó por reforzar los mecanismos clientelares

tradicionales de intermediación, solamente que ahora interpuso entre ellos a los partidos políticos los cuales aparecieron formalmente como expresiones de un proceso de modernización política; en efecto, los partidos políticos son los instrumentos por excelencia de la representación política en los sistemas democráticos modernos, pero a condición de que estos intervengan sobre un campo de relaciones económicas en las cuales rijan efectivos principios de competencia y no arreglos corporativos de carácter oligárquico. La reforma del 1978 apareció como modernización política, con una función de compensación o sustitución de la ausente o débil modernización de las estructuras económicas y productivas; en el mejor de los casos pudo haber sido pensada como un proceso de modernización política que debía incidir desde las estructuras del sistema político en la reforma de la matriz económica y productiva, pero fue eso justamente lo que no aconteció; en su lugar, condujo a reforzar las prácticas clientelares y oligopólicas, solamente que ahora las extendió desde el campo de la economía al campo de las intermediaciones políticas<sup>3</sup>.

Los inspiradores de la reforma del 1978 no percibieron la magnitud de la crisis que se desataría apenas tres años después, y que obligaría a todos los gobiernos de turno a impulsar políticas de ajuste estructural que dejaban sin piso a esa concepción de política expansiva y redistributiva; las fuerzas del centroizquierda más cercanas a esa inspiración, redujeron su actuación a la resistencia del ajuste: en función de gobierno su aplicación es tibia y a regañadientes, en función de oposición la resistencia al ajuste fue a rajatabla, en una lógica de bloqueo sistemática. Por el lado de las fuerzas centroderechistas su intervención fue igualmente confusa; desde un inicio no compartieron la inspiración reformista del 1978, postularon la anulación del voto en el referéndum que aprobó la nueva Constitución, y ya en los años 80 se convirtieron en adalides de un proceso de ajuste que abogaba por retornar a la lógica política anterior a las reformas modernizadoras de los años 70, esto es, a una situación en la cual las fuerzas del mercado reinaran sin ningún tipo de cortapisas ni controles estatales.

Se podría decir que la reforma del 1978 fracasó en su intento de introducir políticas redistributivas que modernizaran la economía y la producción; sin embargo, al contar con el soporte normativo de la

Constitución del '78 los actores que la inspiraron o que se reconocieron en ella, pudieron resistir e incluso fortalecerse como actores mayoritarios, contaron con el apoyo indirecto del movimiento social que crecía al calor del deterioro de las condiciones de vida que se derivaban de la aplicación incoherente y sinuosa de las mismas políticas de ajuste. Esta condición impidió el crecimiento y la consolidación de ambas fuerzas, tanto de las de centroderecha como de las de centroizquierda, produciéndose un virtual empate que se tradujo en bloqueo y parálisis política. Un empate de fuerzas que se convirtió en una convivencia conflictiva y desgastante; las causas del deterioro económico y social comenzaron a ser atribuidas ya no a ningún actor político en particular, sino a todos, al conjunto de la clase política y al conjunto de los partidos políticos que de todas maneras usufructuaban de su posición monopólica en cuanto intermediarios de la representación.

La reforma política que impulsa la Asamblea Constitucional de 1997 no logra advertir esta condición estructural de la crisis y por tanto no logra madurar una salida estratégica que defina los términos del nuevo diseño institucional; adolece de lo que llamaríamos una insuficiente abstracción institucional; como ya advertimos, su exagerada exposición a los avatares de la coyuntura le impide realizar un esfuerzo de elaboración conceptual que predefina una modelística institucional, que proyecte la realidad del sistema político más allá de los exclusivos arreglos y equilibrios de fuerza entre los contendientes políticos coyunturales.

Una reforma política radical hubiera debido partir del reconocimiento, que esta lógica de intermediación, responsable de la generación de fenómenos de corporativización y clientelismo político, era causa y efecto de la desconexión entre economía y política. Durante los años '80 y '90 estuvo ausente el reconocimiento de que ninguna de las dos opciones eran viables políticamente; ni la resistencia al ajuste desde la lógica intervencionista, ni el ajuste ortodoxo que no reconociera la necesidad de la regulación estatal en función de mejoras redistributivas. Los intentos de reforma política fracasaron sistemáticamente porque no reconocieron esta des-equivalencia funcional entre economía y política. Desde entonces, se generaliza la idea de que el problema no era de orden programático sino organizacional, la visión reductiva

e instrumental de la concepción de gobernabilidad reaparece ahora con más claridad<sup>4</sup>. Las causas estaban en la recurrencia del enfrentamiento entre funciones del Estado, los agudos conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que se dieron durante los años '80, ocultaron la dimensión estructural de la crisis, cuya respuesta hubiera requerido de un diseño estratégico mucho más complejo. Al reducirse la discusión a privatización vs intervencionismo se ocultaba el verdadero reto de la economía y de la política nacional, que era enfrentar los procesos de internacionalización y globalización de la economía, un reto que ponía sobre el tapete la exigencia de vincular el ajuste estructural de la economía (por tanto las variables de disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica) con un nuevo rol de orientación estratégica para el Estado (que posibilitara la reactivación y el crecimiento de la economía mediante la aplicación de políticas redistributivas); un reto para el cual las viejas concepciones reductivas que pensaban las salidas a la crisis dentro de los estrechos márgenes de la política nacional eran completamente insuficientes.

La reforma de 1997 en este crucial aspecto tuvo una salida conservadora, se impuso la línea ortodoxa de la privatización de las prestaciones intervencionistas del Estado; una operación de realización en el ámbito normativo, de los intentos frustrados de reforma económica que se venían intentando durante los años '80 y '90; la reforma recupera por tanto las orientaciones impulsadas en esas décadas por parte de gobiernos de centro derecha y cuya funcionalidad radicaría en lograr mayor univocidad y disciplina en la política económica, reduciendo cualquier obstáculo a la implementación de los procesos de ajuste estructural de la economía. Junto a esta modificación del rol intervencionista del Estado, se sancionó la eliminación del sistema nacional de planificación al suprimirse el Consejo Nacional de Planificación CONADE, y con él las funciones de orientación estratégica, seguimiento y control del desarrollo. En su lugar se diseñó un dispositivo de blindaje para la política económica que lo preservara de cualquier tipo de intromisión política, en particular de cualquier operación de boicot o chantaje que pudiera operarse desde el campo de la política partidaria, y en particular desde el ámbito de la legislatura, al cual se lo redujo en su capacidad de incidir directamente en la definición de la estructura del presupuesto público y en su gestión. Una orientación que facilitó la co-

nexión de la política económica doméstica con los ámbitos institucionales de regulación de la política financiera global, a la cual la economía nacional se vincula cada vez más intensamente.

### **Las relaciones Ejecutivo-Legislativo**

Ante la indefinición programática de los principales actores políticos que no atinaron a conformar una estrategia concertada de enfrentamiento a la crisis que supusiera una radical revisión de sus posturas programáticas, tanto del intervencionismo y estatismo, por un lado, como del neoliberalismo ortodoxo, por otro, la identificación de las causas de la crisis fue ubicada en el campo de la institucionalidad política, y en particular en la recurrencia del conflicto ejecutivo-legislativo<sup>5</sup>. La necesidad de la reforma política radicaba entonces en la suposición de que el mismo diseño institucional del sistema político, sancionado formalmente en la Carta Constitucional estaría actuando no como dispositivo de “reducción de complejidad”, sino como elemento generador de obstrucciones al sistema político y a su capacidad para gobernar la economía y procesar las crecientes demandas sociales. Esta demanda de ‘governabilidad’ es, de alguna manera, generalizable a todos los actores políticos, pero su reivindicación es más intensa en el espectro de actores del centroderecha interesados en operar la estrategia del ajuste económico<sup>6</sup>. Governabilidad significaba entonces implementar el ajuste reduciendo al mínimo las interferencias que podrían surgir de una sociedad en ebullición y de un sistema de representaciones acostumbrado a negociar mediante chantajes el acceso a la distribución de rentas con fines clientelares. Este enfoque fue impulsado en la Asamblea por la línea mayoritaria de centroderecha, integrada por partidos como el PSC, el FRA, y la DP, y en la cual tuvo particular relevancia el liderazgo conceptual llevado a cabo por el Presidente de la Asamblea, el también ex-presidente de la república Osvaldo Hurtado<sup>7</sup>.

Como parte de esta elaboración discursiva aparece con fuerza el énfasis puesto en la responsabilidad del sistema de representaciones (Congreso y Partidos Políticos) en desencadenar procesos de inestabilidad política crónica al desarrollar mecanismos de obstrucción a la gestión administrativa y más en general a la política de los ejecutivos. Si bien el régimen político ecuatoriano es de tipo presidencial, el dise-

ño efectivo de la institucionalidad tendría rasgos de tipo parlamentario que reforzarían el fenómeno de ‘doble soberanía’, generando en la misma estructura institucional condiciones para bloqueos decisionales o, en el mejor de los casos, debilitando la articulación de la autoridad necesaria para impulsar el gobierno de una economía y de una sociedad crecientemente compleja y diferenciada. A las dificultades por gobernar una economía y una sociedad que se debate en condiciones de deterioro creciente, se añade una crisis institucional en el campo decisional, esto es, en aquella dimensión de comando político que es la que debería garantizar la reducción de complejidad que requiere el sistema social y económico<sup>8</sup>.

El irresuelto problema de ‘programa político’ de las principales fuerzas políticas mayoritarias es trasladado al campo de la institucionalidad, una ulterior expresión tanto de irresponsabilidad de los actores frente a los retos del proceso histórico, como de opacidad del proceso que no pudo ser enfrentado en términos de estrategia política, lo que condujo a salidas confusas y ambiguas, como la que opone gobernabilidad y democracia. Para esta concepción, las condiciones óptimas de gobernabilidad serían aquellas que menos obstrucciones reciban del campo de la política, y por tanto de la manifestación de demandas o de preferencias políticas diferenciadas. En lugar de pensar el campo decisional como legitimado y sustentado en la participación democrática, se concibe a la toma de decisiones como una construcción tecnocrática que debe inmunizarse de cualquier forma de participación que pueda generar conflictos o distorsiones. Esta concepción, que apunta a fortalecer las capacidades decisionales en el ejecutivo a costa de las atribuciones de la función legislativa, es perfectamente congruente con las exigencias de conformar aparatos políticos técnicos que sean inmunes a las presiones políticas provenientes de una sociedad y de una política cada vez más activa y participante. Esta orientación que podría responder a las exigencias coyunturales de lograr una mayor univocidad para enfrentar la política de ajuste estructural, contradice en profundidad la lógica de articulación del sistema político democrático, porque éste, si bien se sustenta en la separación y autonomía de los poderes y de las funciones del Estado, exige la conformación de relaciones funcionales adecuadas entre estas dimensiones. El proceso decisional no puede verse por fuera de la construcción de consensos en torno a orientaciones



estratégicas de política pública, tarea de la representación; de la misma forma que ésta no puede concebirse si no es en función de la construcción decisional, especificación propia de los ejecutivos. Una diferenciación funcional que no es claramente elaborada por los actores políticos en las reformas impulsada por la Asamblea de 1997.

A esta concepción instrumental y reductiva de la gobernabilidad obedece la intención de reducir la complejidad del sistema de representaciones mediante la reducción de la dispersión del espectro partidario, situación a la que se había llegado gracias a una interpretación interesada de la ley de elecciones, por parte de los mismos partidos políticos amenazados con su descalificación<sup>9</sup>. La Asamblea apunta al fortalecimiento de partidos mayoritarios que puedan constituirse en interlocutores del proceso decisional; para ello, introduce algunas modificaciones que dificultan una clara estructuración de este importante ámbito institucional: opta por un sistema electoral con una orientación híbrida en la que se permite el voto por listas y entre listas, al tiempo que mantiene un cuociente de representación proporcional, lo cual ni fortalece a los partidos políticos ni resuelve el problema de la fragmentación de la representación política. La Asamblea recoge la indicación ya establecida en la consulta popular de 1994 acerca del voto de los independientes y combina el voto por listas con el voto uninominal, elimina el cuociente distribuidor y establece una distribución que termina por premiar a las primeras mayorías.

En esta misma línea, pero ya en la especificidad del sistema de representaciones, establece mecanismos dirigidos a reducir el nivel de conflicto y de obstrucción en las interacciones parlamentarias, al predefinir y condicionar la elección de las dignidades legislativas respetando el principio mayoritario, pero garantizando también el acceso de las minorías; otorga prioridades para acceder a la presidencia del Congreso en forma alternante entre los dos primeros partidos mayoritarios: el Presidente del Congreso es elegido de entre los legisladores de la primera mayoría, y el segundo vicepresidente corresponderá a la primera minoría, dignidades que deben relevarse cada dos años; de esta manera se impide que partidos minoritarios puedan controlar las altas dignidades parlamentarias. En esta misma línea de concentración de las capacidades decisionales del sistema político, elimina las elecciones de

medio periodo, con el fin de relevar al ejecutivo del verse expuesto a una rearticulación de sus fuerzas opositoras a mitad de su gestión, eventualidad probable debido al natural desgaste de legitimidad que caracteriza a la gestión de gobierno; establece una ulterior disposición tendiente a concentrar la capacidad decisional del legislativo al promover la conformación de bloques parlamentarios (con por lo menos 10 diputados), para proceder a la presentación de iniciativas de Ley.

Estas reformas en el sistema electoral y en la lógica de las interacciones parlamentarias habrían debido, según los inspiradores de la reforma, favorecer la gobernabilidad en las relaciones ejecutivo-legislativo, al reducir las condiciones de la fragmentación partidaria. La extrema dispersión y la articulación de partidos minoritarios favorecía la volatilidad e inconsistencia de los acuerdos y consensos parlamentarios; esta particular conformación debilitaba la generación de un 'instinto o disciplina de gobierno' en los actores políticos, al verse envueltos en una lógica de extrema 'reversibilidad decisional'; por otro lado, facilitaba la intervención de los ejecutivos en su estrategia de enfrentamiento político. Un conjunto de arreglos organizacionales que terminaron por configurar un cuadro de alta inestabilidad en la conformación de acuerdos programáticos, el sistema diseñado de esta manera incentivó la generación de mayorías móviles y una alta reversibilidad de los acuerdos, en lugar de lograr la inclusión de minorías consistentes y representativas<sup>10</sup>.

La línea de la concentración decisional aparece con más claridad cuando se analizan las orientaciones que introduce la Asamblea en las relaciones del Congreso con la administración pública a través del sistema de gobierno; como se afirmó ya en el acápite anterior la actual normativa excluye a la función legislativa de las prerrogativas con las cuales contaba anteriormente en la formación y gestión presupuestaria. Solamente el ejecutivo está en capacidad de presentar leyes que creen gasto público, o supriman o establezcan impuestos. El legislativo reduce su injerencia a la aprobación del presupuesto público por rubros generales y no por partidas de gasto, con lo cual se especifican ulteriormente los campos de intervención en la gestión económica definiendo con más precisión para el ejecutivo la función de comando en la gestión de la Administración Pública. Igual acontece respecto a la función

de fiscalización del Congreso; también aquí se definen con mayor claridad sus alcances y efectos en dirección al fortalecimiento del Ejecutivo. En la normativa anterior se establecía una condición de balance de poder para ambas funciones; si bien el presidente tenía capacidad para designar y remover a sus ministros; el legislativo preservaba para sí la potestad de su enjuiciamiento y destitución. En una lógica de exacerbada oposición, derivada de una condición de discusión y elaboración parlamentaria débil en proyección programática estratégica y fuerte en distribución de cuotas de poder para acceder a repartos distributivos, esta disposición institucional se convirtió en fuente permanente de obstruccionismo y desarticulación de los ejecutivos, y en muchos casos de entorpecimiento de la continuidad administrativa<sup>11</sup>. La Asamblea legisló en función de preservar para el ejecutivo la posibilidad de la destitución o no del ministro enjuiciado, lo cual, lejos de promover una mejor articulación entre estas funciones del Estado condujo a reforzar una peligrosa lógica de desentendimiento y de des-responsabilidad de la legislatura frente al proceso decisonal, condición óptima para reforzar las lógicas de chantaje y de obstrucción que el Congreso desarrolló para detener cualquier iniciativa de legislación que pudiera salir del Ejecutivo. Esta condición institucional aparece como incentivo para la utilización de la administración de justicia y de los órganos de control político como mecanismos efectivos para revertir las decisiones del ejecutivo o para dar curso a acciones de chantaje y persecución política; en efecto, los partidos políticos siguen conservando su orientación de ‘monoplios de la representación’, y de fuerte contrapeso al ejecutivo, en particular en la definición de la integración de los aparatos de control y de la misma Administración de Justicia, al ser quienes designan a los integrantes de los máximos organismos de control constitucional<sup>12</sup>.

La lógica intrínseca de estas reformas conduce a un efectivo proceso de deflación de poder en el cual las relaciones entre tan importantes funciones del Estado terminan por producir bloqueo y neutralización desgastante. En particular en el último período de la vida democrática, aquel que se instaura con el gobierno de Gutiérrez, se asiste a la puesta en escena de acciones desleales por parte de actores de ambas funciones; en particular el ejecutivo perfecciona su línea de generar pugnas internas a las coaliciones parlamentarias para debilitar la función de oposición, utilizando procedimientos de ‘intercambio político

espurio', consistentes en canjes de legitimidad por injerencia en asuntos de gestión administrativa y presupuestaria; los diputados por su parte, expropiados de cualquier recurso de fiscalización efectivo, y vanificada su capacidad de legislación y de co-legislación con el Ejecutivo, optan por salidas tendientes a desconocer al Ejecutivo y a trabajar con el único fin de la destitución presidencial.

### **La concepción constitucional de la democracia**

La Asamblea se condujo en un terreno de alta movilización social, no solo que debió enfrentar el surgimiento de un conjunto de reivindicaciones coyunturales altamente movilizadoras como la demanda de autonomía y descentralización o la reforma de la seguridad social, sino que a ella acudieron un conjunto de nuevos actores interesados en posicionar sus derechos, como el movimiento de mujeres o el movimiento ecologista, los cuales fueron activos participantes en las discusiones de la Asamblea; a estos se sumaron las demandas de ONG's representativas del trabajo con la infancia, con los derechos humanos, todos actores que emergieron como respuesta a las duras condiciones de deterioro social que aparecieron en los años '80 y '90 por efectos de la crisis económica e institucional.

La Asamblea prefigura un modelo de democracia fuertemente inclusionario pero con escasas capacidades de legitimación decisional; si por un lado reconoce derechos emergentes y amplía los existentes, apareciendo como una 'constitución de derechos', no logra definir estructuras normativas que conduzcan a una efectiva concretización de éstos en las lógicas decisionales; desde una perspectiva sistémica, se podría decir que abre las compuertas de ingreso de demandas y expectativas sociales, pero cierra los filtros que deben procesarlas y obstruye su salida como decisiones políticas; la exacerbación de expedientes decisionistas en torno al reforzamiento del presidencialismo en desmedro de las funciones de representación, la articulación de lógicas de cooptación de actores en las instancias de gestión administrativa, en particular en el caso de la participación indígena, conduce a derivaciones de carácter corporativo y clientelar que contradicen la apertura manifestada en el reconocimiento de una sociedad diferenciada y plural en la expresión de sus derechos; su lado inclusionario coexiste con su orien-

tación corporativa y excluyente. Refleja por tanto el carácter transaccional que caracterizó a las discusiones, al debate y al enfrentamiento entre actores políticos en el seno de la asamblea; una combinación no adecuadamente resuelta entre posturas que reivindicaban la idea de una democracia directa y participativa, y posturas que entendían el proceso decisional como prerrogativa tecnocrática y despolitizante.

El resultado de este tipo de confluencia, no solo que refleja la escasa capacidad de deliberación y construcción de consensos, la transacción no es sino expresión de acuerdos en los cuales las posturas enfrentadas no se transforman sino que coexisten o se eluden. Si existe algún elemento común a estas dos posturas, las que abogan por expedientes de democracia directa como las que reducen la democracia a una visión tecnocrática, es el rechazo explícito o implícito a la representación como forma política, y por tanto a las lógicas de procesamiento político que supongan una dimensión de abstracción institucional, único espacio para la deliberación y construcción programática. En la inexistencia de esta capacidad de generación programática, por tanto de generalización de posturas estratégicas relativamente aceptadas por la clase política y reconocidas por la sociedad, las interacciones políticas se reducen a 'negociaciones políticas' o transacciones de intereses y de cuotas de poder que no logran construir líneas estratégicas de largo aliento, el proceso político ingresa en una lógica de alta reversibilidad decisional.

Si bien la Asamblea incluye en la Constitución las demandas de los actores, las cuales aparecen como derechos en una formulación que expresa un importante avance democrático en la historia constitucional del país, no logra su objetivo de refundación institucional del sistema político; desarrolla contemporáneamente al reconocimiento de derechos su otra cara, la de la despolitización en cuanto reducción o neutralización de la capacidad de expresión de politicidad de los actores; en esa dirección se contribuye a la emergencia del fenómeno antipolítico que será gravitante en el país desde los inicios del nuevo siglo. La clausura a la que se somete el sistema de representaciones lo convierte en una estructura oligopólica que excluye la participación política de nuevos actores que pugnan por ingresar en el campo decisional, al bloquearse dicha posibilidad se deslegitima el mismo accionar político.

La antipolítica aparece como fenómeno transversal que afecta a la sociedad, pero que se expresa también con fuerza en los mismos actores políticos; como fenómeno social, aparece como una construcción de sentido que proyecta la imagen de ‘desentendimiento de la sociedad con la política’, y por tanto que apunta a la búsqueda de autoreferencia social o de identidad al margen o en oposición a la política, a la cual se la responsabiliza de desintegración ética, comprometida con fenómenos degenerativos como el clientelismo y la corrupción. Una postura que, en muchos casos, llega a construir una retórica maniquea de enfrentamiento entre buenos y malos o entre puros e impuros, donde los malos e impuros son los políticos; se ve en ellos el paradigma de la política con lo cual se degrada a esta actividad. Esta postura enfatiza sobre el un lado de la política, el de la reproducción de intereses particulares, y con esta operación oculta el otro lado de la política, aquel que construye y defiende el interés público. La democracia aparece como desligada de la política, de la lógica de la representación, y de su derivación como sistema de toma de decisiones; en esta construcción semántica democracia se opone a gobernabilidad; la tarea del gobierno aparece no como realización de programas generados en los complejos procesos de participación y representación democrática, sino como función de neutralización y exclusión; la sociedad asume en negativo la crisis de la política representativa; los actores políticos en su afán de no aislarse del movimiento social, ratifican esa presunción y legislan asumiendo esa caracterización como adecuada; recortan por tanto el papel de la representación en la construcción de decisiones políticas, reivindican el papel y la función del actor político ‘independiente’ como aquel que reúne las virtudes positivas del comportamiento político. Un fenómeno de despolitización que termina por agravar aún más la lógica de deflación de poder que caracteriza a la crisis en su dimensión más profunda. Una tendencia compleja y ambigua, porque por un lado, fortalece la proyección ciudadana de autoreferencia e interiorización de derechos, pero por otro, refuerza también el fenómeno antipolítico, el cual recibe de esta manera seguramente uno de sus mayores impulsos<sup>13</sup>. Como fenómeno político, la antipolítica exalta las conductas ‘oportunistas y cínicas’ en los mismos actores políticos, los cuales desembobadamente proyectan la imagen de la política como puro juego de poder para la afirmación de intereses particularistas; incluso se aprecia esta soltura de movimiento como un valor político capaz de convo-

car adhesiones y consensos; su otra cara será la de la ‘política vergonzante’: los mismos actores y partidos políticos reconocen implícitamente esta construcción semántica como verdadera; tratan de alejarse de la imagen que se ha construido sobre la política y sobre su función como actores políticos, se vuelven promotores de la participación de ‘los independientes’, o sea, de aquellos que se definen en negativo frente a la política; éstos, son actores que ‘ingresan’ a la política en los procesos electorales auspiciados por los partidos, por lo tanto como portadores de adhesiones y consensos que los partidos requieren, pero que lo consiguen justamente por aparecer como ‘no políticos’; por aparecer por fuera del campo de la política; actores que consecuentemente ya en funciones rechazan cualquier disciplina programática y transan ágilmente cuotas de poder por legitimidad política.

El fenómeno de la antipolítica aparece como una retórica social con gran capacidad de arrastre que se legitima en el imaginario social en cuanto aparece como alternativa a la lógica oligopólica que, en nombre de la modernidad política, reedita y legitima las prácticas de la política tradicional, un fenómeno de crítica que erosiona las bases de la política representativa pero del cual se sirve la misma política tradicional para sustentar de manera desembozada las prácticas clientelares y patrimonialistas de hacer política como prácticas inmunes a cualquier racionalidad política moderna. Un fenómeno no exclusivo del caso ecuatoriano; sociológicamente podría caracterizarse como un fenómeno de ‘hipersensibilidad social’ frente a la lógica de instrumentalización y manipulación política operada por la clase política y los partidos<sup>14</sup>.

Ya en la efectiva conducción y regulación del proceso político, esta armazón de posturas contrapuestas que encuentra su expresión en la Asamblea y su concreta existencia en la Constitución aprobada, se demostró responsable de la generación de fuertes tensiones y conflictos políticos, una combinación explosiva: alta participación y movimiento social que choca o se enfrenta con un sistema de toma de decisiones tecnocrático, oligopólico y excluyente. La Asamblea se desarrolla en este contexto de formulaciones discursivas y de retóricas políticas; retoma de alguna forma la demanda de refundación de la política que esta presente cada vez con más fuerza y que es liderada por el movimiento social, y por su faz más radical la de la refundación milena-

rista; movimiento liderado por el actor más legitimado por su exclusión secular, el movimiento indígena, al cual se alían actores y movimientos sociales que también reivindican frente a la exclusión del sistema político, la posibilidad de pertenecer a una 'sociedad de derechos'.

### **Entre refundación y transacción corporativa**

El impacto del movimiento social durante los años 90 no solo tuvo efectos políticos directos en eventos como la caída del gobierno de Bucaram; también fue portador de innovaciones importantes en las formas y en los contenidos de la acción política; fue promotor de una demanda de inclusión y de profundización de la democracia que aparece cada vez con más fuerza bajo la idea de la refundación del país y del sistema político, una proclama que estuvo presente en las movilizaciones sociales anteriores a la convocatoria de la Asamblea y que fue aprovechada astutamente por la clase política y los partidos, que vieron en ese acto de insurgencia la posibilidad de su relegitimación. La Asamblea Constitucional de 1997 es convocada con esa intencionalidad; sin embargo, la refundación aparece aquí como reacomodo de fuerzas, como transición negociada a algo que la Constitución no logra definir con claridad y que se manifestará no en la reducción del conflicto y de la crisis, sino en su ulterior agudizamiento. Apenas un año después de la aprobación de la Constitución el país entra en la crisis más aguda de su historia republicana.

La Constitución del 98, más que un acto de refundación del país, aparece como un arreglo corporativo más; una negociación o transacción no explicitada entre actores o partes contrapuestas: por un lado, los actores de la coalición de centro derecha logran su cometido de desmontar el carácter intervencionista del Estado sobre el cual se soportaba el andamiaje institucional de 1978; en su lugar, y como una suerte de intercambio político, la Asamblea demuestra una cara inclusiva al legislar sobre una gama amplia de derechos y reivindicaciones portadas por los movimientos sociales emergentes, entre ellos por el mismo movimiento indígena. Una transacción que no hace un programa de país o un programa nacional y que se evidencia en la concepción de democracia que esta implícita en su diseño institucional.



La Asamblea hace suyo el sentimiento antipolítico dominante en la década del 90. ahonda la despolitización entendida como deflación de poder, al legislar en tres direcciones: uno, realiza un blindaje de la política económica, excluyendo a la representación política de su incidencia en la determinación de la política pública; una orientación tecnocrática que permite una más fluida relación en la definición de ese campo de la política pública, con actores externos altamente decisivos en la determinación de la política doméstica<sup>15</sup>; dos, fortalece el presidencialismo en una concepción restringida de gobernabilidad a responsabilidad exclusiva del ejecutivo, a costa del debilitamiento de la legislatura y de sus funciones en la definición de la macropolítica, sin embargo, mantiene a la legislatura como un actor con gran incidencia en estructuras de poder como la administración de justicia y el control constitucional; de esa manera refuerza a los partidos políticos consolidados durante los años de vigencia de la Constitución del 78, sin introducir modificación alguna que los obligue a democratizar sus prácticas políticas; incentiva de esta manera el carácter de no responsabilidad de las estructuras de representación en las lógicas decisionales y refuerza su poder de chantaje al Ejecutivo, con lo cual reafirma la lógica de bloqueo político del conjunto del sistema institucional; por último, refuerza una visión corporativa de la participación, al legislar sobre la inclusión directa de actores en la administración pública lo que permite una incidencia de estos en campos sectoriales y un desentendimiento efectivo en las líneas de la macropolítica.

En definitiva, la Constitución del 98, lejos de ser un acto de refundación de los paradigmas de la Constitución del 78 que potencie su proyección de modernización, legisló, al menos en su parte orgánica, institucionalizando los rasgos de corte antipolítico que resultaban de la impugnación a su ineficacia en el campo decisional; en ese sentido, hace suyas las dimensiones degenerativas de los paradigmas constitucionales de la reforma del 78.

## Notas

- 1 Una excesiva exposición a las presiones políticas de la coyuntura puede comprometer la legitimidad y eficacia de los preceptos constitucionales, y de sus prestaciones organizativas; la elaboración de una Constitución si bien responde a un acto fundacional en el cual se expresa la politicidad del movimiento social y de los actores que en él participan, exige de los mismos un esfuerzo de distanciamiento respecto de sus propias demandas y una ubicación de las mismas en el espacio abstracto y general de la ley y de la norma, las cuales aparecen como expresión y realización del interés público; un esfuerzo de abstracción institucional que no aparece en el caso de la elaboración constitucional de 1998, la cual permanece atrapada por condicionamientos del momento coyuntural y por los intereses directos e inmediatistas de los actores que en ella participan.
- 2 Cf. E. Ayala Mora, "Algunas reflexiones sobre la Asamblea Constituyente de 1997-1998", en AA.VV *La Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2004, p. 14.
- 3 Los actores y partidos políticos redujeron su actuación a la búsqueda del camino más corto o del mecanismo más expedito para acceder a los recursos públicos; la reforma terminó por generar incentivos perversos para los actores políticos, por los cuales éstos pusieron mayor atención a su propia reproducción como intermediarios políticos mediante la consecución de rentas para sus clientelas o referentes sociales, en desmedro de su función como representantes del interés público.
- 4 La crisis de gobernabilidad aparece como definitiva de las condiciones de desarreglo institucional; su formulación más acabada es la representada por la Democracia Popular, partido de centro y por su dirigente más connotado el ex-presidente O. Hurtado; en esta concepción la crisis aparece como desarreglo entre funciones del Estado y su posible resolución como tarea de ingeniería política institucional, en la cual se redujeran las interferencias del sistema de representaciones a la ejecución de una política económica que exigía una alta dosis de univocidad; su conclusión, la de reforzar el presidencialismo reduciendo las competencias de la representación política en el proceso decisional; lo que es contraposición ideológica aparece como enfrentamiento institucional, de esta manera se reduce la dimensión programática de la crisis a exclusivo arreglo normativo, se substituye la necesaria readequación programática de los actores a una operación técnica de despolitización e instrumentalización de la gestión política, por parte de ejecutivos 'fortalecidos' en su capacidad técnica pero debilitados en su sustento de legitimidad. Cf. O. Hurtado, *Gobernabilidad y reforma constitucional*. Quito, CEN, 1997.
- 5 A diferencia de otros procesos históricos como el español o el chileno, en los cuales la transición desde economías nacionales a economías integradas a las lógicas globales, pasó por procesos de concertación que supusieron modificaciones programáticas radicales tanto en las posturas intervencionistas como neoliberales ortodoxas, en el caso ecuatoriano, en ausencia de este tipo de arreglos se acude a buscar sus causas en el diseño y en la ingeniería institucional del sistema.

- 6 En realidad podría decirse que las fuerzas de centroderecha hegemonizaron el proceso de reforma política; no solo emergieron como fuerzas mayoritarias en la composición de la Asamblea, coparon las dignidades principales y alcanzaron 39 votos de un total de 70, sino que además controlaban el Ejecutivo, lo cual les permitió capear las permanentes presiones del movimiento social por radicalizar los alcances y las definiciones de la Asamblea. El polo opuesto estuvo conformado por las fuerzas de la llamada 'centroizquierda' ID, PS, MPD y los representantes del movimiento indígena con su brazo político el MUPP. Cf. Andrade P. *Negociando el cambio: Fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 1998*, en La Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano, AA.VV, Quito, CEN, 2004.
- 7 Andrade, resalta con claridad el rol desarrollado por el *think tank* de CORDES en impulsar esta concepción de gobernabilidad y por tanto la exigencia de girar hacia una mayor definición presidencialista del régimen político. Identifica una doble línea de conducta en el espectro de las fuerzas centroderechistas, la una liderada por la DP, interesada en impulsar las reformas constitucionales, la otra, la del PSC interesada en garantizar la supervivencia de los partidos políticos frente a la arremetida movimentista y preservarse como fuerza política protagónica para las elecciones venideras del 1998. Cf Andrade, op cit, p. 34.
- 8 La presión que ha recibido el sistema político durante los años 80 por enfrentar la crisis económica generada por el endeudamiento externo, el recurso a políticas de ajuste y estabilización como medidas anticrisis, condujeron a extremar por parte de los ejecutivos la utilización de recursos decisionistas, mientras por el lado del Congreso se generalizaron comportamientos obstruccionistas y de bloqueo institucional. Lo que es natural contraposición entre opciones de política, devino en contraposición entre ámbitos institucionales; el Congreso, de instancia co-participa en el proceso de formación de las políticas públicas, se convirtió en instancia de obstrucción, mientras el ejecutivo, también corresponsable en determinadas funciones de legislación, se condujo por fuera de las prerrogativas propias del ámbito representativo. La intencionalidad de la reforma política, en particular en la versión impulsada por las fuerzas de la centroderecha, apuntaban a revertir esta situación fortaleciendo el presidencialismo.
- 9 La intencionalidad de la normativa electoral anterior consistía en garantizar la existencia de minorías representativas, para lo cual definió un procedimiento por medio del cual aquellos partidos que no alcanzaban al menos el 5% de las votaciones válidas en dos elecciones sucesivas quedaban fuera del registro electoral. Dicha normativa no funcionó por impugnaciones de los partidos pequeños que reivindicaron su función de minorías. El procedimiento no contemplaba regulaciones que impidieran que los partidos eliminados puedan resurgir como nuevas fuerzas políticas con otras denominaciones; estas situaciones invalidaron la intencionalidad originaria, y fomentaron la creciente dispersión y fragmentación partidaria.
- 10 La crítica al carácter mayoritario del sistema de representaciones no siempre es atinada, se concibe la existencia de minorías y su expresión como ratificación del carácter pluralista y democrático del sistema político como natural expresión de la

fragmentación social y económica del país, del corporativismo social propio de las relaciones económicas, una condición que es extraña al paradigma del sistema político moderno, el cual se caracteriza por neutralizar y filtrar ese tipo de acceso al campo decisonal. Desde esta perspectiva, resulta muy discutible la tesis defendida por ciertos exponentes de las fuerzas minoritarias, los cuales sostienen que la extrema dispersión de la representación partidaria refleja la 'diversidad' del cuerpo social y que por lo tanto un sistema tan plural como el ecuatoriano traduciría de mejor forma en el ámbito de la institucionalidad esa diferenciación social, lo cual sería muestra fehaciente del carácter participativo y pluralista de la democracia ecuatoriana. Esta argumentación se sustenta sobre presupuestos débiles: por un lado, la extrema dispersión dificulta la cognición de una lineal correspondencia entre intereses, demandas sociales y representación política; por otro, atenta desde la lógica electoral, contra la orientación estructural prevista para el sistema de representaciones en la construcción decisonal. Una de las premisas del adecuado funcionamiento de la representación política consiste justamente en su capacidad de agregar consensos y de reducir diferencias; una extrema diferenciación podría revelar que la función de representación de intereses propia de los partidos políticos no funciona o lo hace defectuosamente.

- 11 La capacidad de veto parlamentario y los efectos de la misma acción fiscalizadora, por lo demás, se convirtieron, por lo general, en punto de encuentro para acuerdos políticos que privilegiaban, en muchos casos, intereses de poder inmediatistas que verdaderas proyecciones programáticas.
- 12 Si bien la Constitución de 1998 define un nuevo mecanismo para la designación de los miembros de la CSJ, durante los 20 años de vigencia de la Constitución del 78, fue el Congreso quien sobre la base de una clara repartición de cuotas de poder decidía la integración de tan alto tribunal de administración de Justicia, sancionando constitucionalmente la inexistente vigencia del principio de la autonomía e independencia de los poderes del Estado; la integración de la Corte Suprema de Justicia después de la Constitución de 1998, si bien diseña un nuevo mecanismo de selección de candidatos para integrar dicho organismo, mantuvo, 'por última vez', la sanción acerca de su integración por parte del Congreso, quien debía con posterioridad a dicha designación, normar mediante ley el método de cooptación para la integración de nuevos magistrados. Esta indefinición estuvo en la base de la impugnación que realizó Gutiérrez a su integración, quien lideró una mayoría parlamentaria que volvió a designar a los integrantes de este tribunal. En cuanto a los demás tribunales, como el Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional, en la normativa del 98 el Congreso mantiene sus prerrogativas de nominación.
- 13 A esta época pertenecen los llamados a la creación de 'grandes consensos', la búsqueda de grandes personalidades, la ilusión de lograr acuerdos refundacionales al margen de los partidos y de las instituciones de representación.
- 14 Cf. Echeverría J. *Crisis y reconversión política en América latina*, en Revista Tendencia n. 1, Quito, Marzo 2004.

- 15 Este capítulo seguramente es el que más incidencia ha tenido en el manejo de la política económica y es pensado como mecanismo para reducir presiones corporativas o clientelares en la estructura del gasto público y en el manejo presupuestario. Una línea de política de alta importancia para el logro de la estabilidad y para la generación de ahorro público, mecanismos centrales de soporte de la dolarización; una línea de política que en la Asamblea emerge como elemento de la lógica transaccional pero que debería hacer parte de un pacto fiscal más amplio y compartido.

## IV

# LA EMERGENCIA DE LA ANTIPOLÍTICA

Para 1998-99, el Ecuador ingresa en una coyuntura de alta complejidad y de acelerado deterioro económico y político. La profundidad de la crisis golpeó duramente a la economía nacional: una caída de más de 5 puntos porcentuales del PIB significó una destrucción considerable de la economía que se evidenció en la crisis bancaria, en la fuga de divisas y por tanto en la disminución de empleo con secuelas graves de devaluación del sucre y de inflación galopante. El fenómeno de la migración creciente grafica esta situación: destrucción de empleo y expulsión de mano de obra hacia economías con capacidad de absorción de esa oferta laboral; pero a su vez, instauración de un proceso de acumulación económica transnacionalizado y globalizado a través de la alocación de las remesas de los migrantes como segundo rubro de ingreso de divisas para el país.

Jamil Mahuad, del Partido Democracia Popular, quien gana las elecciones presidenciales de 1999, fue el actor político encargado de conducir la crisis a su momento más álgido. La situación en que asume el poder es realmente adversa: en términos económicos, el país ingresaba en una espiral inflacionaria generada por una acelerada e intermitente devaluación monetaria, que ponía cada vez en mayor riesgo la estabilidad financiera del país; a esta situación se añadía la coyuntura de bajos precios del petróleo y los efectos recesivos que se desprendían de la crisis asiática. Dos elementos fueron altamente definitorios en la marcha de la coyuntura crítica: el directo involucramiento del régimen en la crisis financiera, mediante su comprometimiento con el salvataje

bancario, y la existencia de una conexión estrecha entre el régimen y los intereses de la banca, en particular de Aspiazu, uno de los banqueros más poderosos e influyentes, quien había contribuido en el financiamiento de la campaña electoral de Mahuad<sup>1</sup>. Las sospechas de colusión corrupta entre los intereses de la banca y la clase política, se concentran en la figura del régimen y en particular en la del presidente Mahuad. En un último esfuerzo por detener la debacle financiera, el régimen decreta la dolarización oficial de la economía ecuatoriana. Es entonces cuando aparece el segundo elemento desencadenante de la crisis, la alta movilización social liderada por el activo protagonismo del movimiento indígena; las demandas del movimiento ahora ya no se dirigen hacia el Congreso Nacional, como aconteció en la crisis y destitución de Bucaram, sino que lo hacen directamente hacia el ejecutivo. La lectura del movimiento social es clara, en particular frente a la instrumentalización de la cual se consideraban haber sido objeto en la destitución de Bucaram; allí el arreglo fue cupular y orquestado por los partidos políticos quienes hábilmente manejaron la transición y la dotaron de la legitimidad requerida mediante la organización y el control de la Asamblea Constitucional; en toda esta operación el movimiento había sido neutralizado y en la práctica excluido, se trataba ahora de arremeter contra todos los poderes del Estado y replantear con fuerza la política de la refundación; los principales aliados fueron las Fuerzas Armadas a las cuales se las convoca abiertamente a participar en la política y a liderar conjuntamente al movimiento el acto de refundación. Este es, seguramente, el momento de inflexión del movimiento social en el cual se pone a prueba nuevamente su autonomía y capacidad de incidencia política; la bandera de la refundación se demuestra extremadamente útil para la movilización, en particular en una coyuntura de crisis y desarreglo institucional por la que atravesaba el país, pero extremadamente débil para recorrer el tránsito desde la participación y la resistencia a la conducción de las fuerzas y al gobierno; es aquí donde se manifiesta la debilidad del movimiento como actor político: el ‘movimiento de los coroneles’ fue descabezado por los ‘generales’<sup>2</sup>. En una suerte de ambigua relación con la institucionalidad del Estado, el movimiento termina por respetar más las jerarquías de la institucionalidad armada; la caída de Mahuad es hábilmente maniobrada por la cúpula militar, la cual desaloja del mando al triunvirato integrado por el Crnel Lucio Gutiérrez y los representantes del movimiento social, y restablece el cauce

institucional al posesionar al vicepresidente Gustavo Noboa como presidente constitucional; éste jura el cargo de Presidente frente al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Como es evidente, la sucesión presidencial se realiza por medios no constitucionales. El nuevo presidente ejerce el cargo desde enero de 2000 a diciembre de 2002, e intenta reconstruir la maltrecha institucionalidad y la crítica situación económica. Consolida la dolarización de la economía y crea mecanismos de devolución parcial de los depósitos a los acreedores de la banca. A pesar de los esfuerzos de estabilización política y económica, subsiste en la opinión pública la sensación de que los responsables de la profunda crisis que golpeó al país no han sido castigados, y de que el gobierno de Noboa se volvía responsable de conductas negligentes que permitieron la impunidad de los delitos en contra del interés público durante los gobiernos de Mahuad y Alarcón.

### **La dimensión económica de la crisis**

La crisis económica del 1998-2000, significó seguramente el punto más alto de inflexión de un proceso degenerativo que se venía arrastrando desde el pasado y que tiene por lo menos dos dimensiones explicativas: la primera de corte más profundo y de más largo aliento y la segunda de un corte coyuntural más acotado. En el primer caso se trataba de la agudización de una tendencia de crisis que se instala en las estructuras del modelo económico y del modelo político vigentes desde la redemocratización de los años 70. Un modelo político que reforzó su orientación rentista y corporativa en un contexto económico internacional que exigía para las economías nacionales el ingreso en radicales procesos de ajuste económico, y que identificaba a la variable gasto fiscal como aquella en la que se debía intervenir radicalmente<sup>3</sup>. La segunda dimensión explicativa nos remite al análisis de las consecuencias no completamente previstas de un intento de reversión de ese modelo, que fuera impulsado de manera parcial e incompleta, mediante una operación de desregulación financiera tendiente a la captación de capitales y de inversión externa, que adoptara el gobierno Durán Ballén bajo la inspiración de su Vicepresidente el Ec. Alberto Dahik<sup>4</sup>.



La crisis provocó un proceso efectivo de descapitalización de la economía, dio continuidad a una tendencia que se venía arrastrando y profundizando en cada ajuste económico y en la recurrencia de los distintos procesos de devaluación monetaria. La crisis del modelo rentista se expresó en la profundización de las brechas distributivas entre aquellos sectores económicos que se beneficiaban en cada coyuntura de ajuste y aquellos que debían por fuerza de su propia condición de vulnerabilidad, aceptar las condiciones de marcha de la economía. El recurrente recurso a la devaluación del sucre volvía patente esta lógica de privatización de beneficios, (la devaluación monetaria se convirtió en recurso permanente de la política económica para compensar las dificultades competitivas de la economía de exportación) y de socialización de costos, que se manifestó en los crecientes índices de deterioro social y de incremento de la pobreza que caracterizaron al Ecuador de los años 90<sup>5</sup>.

Desde el ángulo político, la gravedad de la crisis incide de manera dramática; dos virtuales quiebres de la institucionalidad democrática, alta movilización de actores sociales golpeados por la crisis, en especial los sectores indígenas donde se manifiestan los más altos índices de pobreza y deterioro social<sup>6</sup>; desarticulación del entramado social e institucional que se manifiesta en el fenómeno de la corrupción y de la inseguridad ciudadana, se constituye en una base suficiente para la emergencia de comportamientos de corte antipolítico que van desde la reivindicación de una ciudadanía autoreferente, desacoplada del funcionamiento de la institucionalidad política, hasta verdaderas lógicas golpistas de ruptura y refundación de esa institucionalidad, con el preocupante involucramiento de las Fuerzas Armadas en el campo de la política, espacio constitucionalmente reservado a las fuerzas civiles.

La crisis desnudó a una clase política que se reproduce en función de su cercanía al Estado y a las prácticas predatorias y rentistas de la gestión pública. La crisis en esta doble dimensión estructural y coyuntural, termina por debilitar a las instituciones centrales de la vida democrática, por ello, peligrosamente se presenta como senectud y decadencia de la democracia y de la misma vida política. Los partidos y los actores políticos se presentan claramente como derivaciones o apéndices de un aparato de Estado que no responde a los intereses so-

ciales, aparecen como “agencias de colocación” de grupos de interés privilegiados y en muchos casos al margen de cualquier control legal y constitucional; la lógica rentista y predatoria contamina a toda la institucionalidad política, incluso a las instituciones de administración de justicia, que son aquellas que deberían demostrarse mayormente inmunes a cualquier presión política de grupos de interés particulares o de los mismos partidos políticos.

La dolarización detiene bruscamente la escalada crítica, pero deja serios interrogantes acerca de la marcha futura de la economía ecuatoriana. La dolarización no aparece como un nuevo modelo económico, pero sí introduce elementos condicionantes que fueron altamente gravitantes en la marcha de la economía y de la política del país. En el campo de la economía, obliga al replanteamiento de un modelo económico acostumbrado a usufructuar de las llamadas ventajas comparativas espurias, esto es, a una competitividad sustentada en los bajos costos de los salarios y en la sobreexplotación de los recursos naturales. La imposibilidad de acudir al instrumento de la política monetaria discrecional y a la devaluación de la moneda para sustentar la competitividad de los productos de exportación, obliga a necesarios incrementos de productividad y a la adopción de estándares de calidad internacional que vuelvan competitivos en términos reales a los productos de la economía nacional. Un reto extremadamente alto para la estructura corporativa de la producción nacional acostumbrada a reproducirse sobre la base de subsidios y apoyos que provenían de las recurrentes devaluaciones monetarias; y de enorme complejidad para las economías populares, acostumbradas también ellas a reproducirse más como economías de subsistencia que como economías de crecimiento. Por el lado de la gestión de la economía, la dolarización reduce el margen de maniobra de los gobiernos en la adopción de la devaluación monetaria como mecanismo para mejorar la disposición de rentas para atender las obligaciones fiscales. En ambos casos la dolarización obliga a un disciplinamiento de las actividades económicas, a la introducción de parámetros de calidad en la gestión de los procesos económicos y políticos, que modifiquen las pautas tradicionales de comportamiento de los actores.