

EL DESAFÍO CONSTITUCIONAL
CRISIS INSTITUCIONAL Y PROCESO POLÍTICO
EN EL ECUADOR

Julio Echeverría

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 Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abyayala.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

Presentación	9
Antecedentes	11
I. Crisis de gobernabilidad y de legitimidad en los años 80.....	17
La disfuncionalidad de la Constitución de 1978.....	23
La ‘reforma política’ vista como reducción del tamaño del Estado	28
El debilitamiento del sistema de representaciones	32
II. Los intentos de reforma Constitucional en los años 90.....	39
¿Democracia plebiscitaria?	40
Actores y crisis institucional.....	44
El movimiento indígena	45
El populismo de Bucaram y el ‘reacomodo’ del sistema democrático	48
III. La Asamblea Nacional de 1997.....	55
La relación entre economía y política.....	57
Las relaciones Ejecutivo-Legislativo.....	61
La concepción constitucional de la democracia	66
Entre refundación y transacción corporativa.....	70

IV. La emergencia de la antipolítica	77
La dimensión económica de la crisis	79
El proceso electoral de 2002	82
La antipolítica al poder.....	84
El triunfo electoral de Lucio Gutiérrez.....	88
La configuración del gobierno de Gutiérrez	90
Límites y alcances del consociativismo.....	93
V. Des-institucionalización y quiebre de la democracia	101
La oposición a Gutiérrez	103
Las elecciones de Octubre de 2004	104
El desmantelamiento del sistema institucional.....	107
La revuelta de los forajidos.....	110
Las ambigüedades de la refundación.....	112
Los devaneos de reforma de Palacio.....	114
VI. Hacia la transformación de los paradigmas	
constitucionales	125
Los retos de la reforma constitucional	130
La reconstitución del sistema de representaciones	131
La estructura administrativa del Estado y la reconfiguración de la representación	136
VII. El problema del poder constituyente.....	141
Asamblea Constituyente o Asamblea Constitucional.....	142
Bibliografía.....	149
Abreviaturas.....	153

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 emergió 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 inmediatista: 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 recluirlos 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 representaciones¹.

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”².

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 normativos³.

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 decisional⁴.

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 políticos⁵. 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 clientelares⁶.

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 definitoria 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 hacia 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 prestaciones 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 represando 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, jalonadas 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 financieros⁷. 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 prestaciones 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 inmediateistas 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 referencia⁸.

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 inmediateistas, 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 República⁹. 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 oligárquicos¹⁰. 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 Estado¹¹.

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 decisonal, 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 nacional¹². 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 participaran 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 decisional, 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 decisional; 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, guber-*

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 Frein-denbergs (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 incontrastablemente: eliminación de subsidios, macrodevaluaciones 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 macrodevaluaciones 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-institucionales¹.

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 fenóme-

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 socialización².

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 rural³. 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 integraron, 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 Derecho⁴.

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 fragmentarlo⁵.

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 gobierno⁶. 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 conflujo 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 incrementaba liderado por el movimiento indígena, la crisis del sistema de representaciones 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 indefinición y a medrar de la misma, sobre la base del perfeccionamiento de lógicas transaccionales de reparto del poder; un tipo de intercambio político 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 impugnación del movimiento social avanza indetenible, determinada fuertemente tanto por los rigores de la crisis económica (que afectan a sectores 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 representaciones; la lógica de la intermediación política giraba crecientemente entre un sistema de partidos que se alejaba de su fuente de legitimación social y que se reproducía mediante la generación de un mercado político excluyente y oligopólico, y que cada vez mas aparecía como 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 substitución 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 afirmativas⁷; 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 políticos⁸. 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, eligió como Presidente Constitucional Interino 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 Bucaram¹. 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 1978²; 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 políticas³.

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 claridad⁴. 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-legislativo⁵. 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 económico⁶. 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 Hurtado⁷.

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 decisonal, esto es, en aquella dimensión de comando político que es la que debería garantizar la reducción de complejidad que requiere el sistema social y económico⁸.

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 decisonal 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 decisonal 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 descalificación⁹. 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 representativas¹⁰.

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 administrativa¹¹. 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 decisional, 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 constitucional¹².

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 impulsos¹³. Como fenómeno político, la antipolítica exalta las conductas ‘oportunistas y cínicas’ en los mismos actores políticos, los cuales desembozadamente 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 partidos¹⁴.

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 doméstica¹⁵; 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 definitoria 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 político 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 aloca-ción 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 Aspiazú, uno de los banqueros más poderosos e influyentes, quien había contribuido en el financiamiento de la campaña electoral de Mahuad¹. 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’². 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 radicalmente³. 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 Dahik⁴.

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 90⁵.

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 social⁶; 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.

La dolarización exige de nuevas instituciones económicas que substituyan a los instrumentos tradicionales con los que contaba la política monetaria convencional. La disciplina fiscal que exige el nuevo esquema monetario marcha contra corriente de las tradicionales prácticas clientelares y corporativas. El paradigma de la estabilidad macroeconómica, de la reducción del déficit público y de la generación de superávits para prevenir posibles desbalances fiscales, se convierte en el imperativo central de actuación de la política económica. La dolarización de la economía deja planteado el interrogante de hasta que punto es posible modificar patrones culturales de comportamiento que se han venido consolidando durante decenios y que están en la base de las lógicas productivas y económicas y en los mecanismos de intermediación política y de legitimación institucional. Por otro lado, exige el impulso de una clara política externa que permita potenciar la orientación competitiva de la economía nacional, ampliando nexos y alianzas con economías regionales que amplíen los mercados para procesos de reconversión productiva más sostenidos en el mediano y largo plazo, en definitiva, una política internacional que promueva el fortalecimiento de las instancias regionales de integración económica y política como requisito imprescindible para navegar en las agitadas y turbulentas aguas de la globalización.

El proceso electoral de 2002

Difícilmente se podría afirmar que las elecciones de 2002 se realizaron en un contexto de salida de la crisis económica y política; si bien el gobierno de Noboa había logrado estabilizar relativamente la economía y consolidar el proceso de dolarización mediante el diseño de algunos instrumentos jurídicos, que apuntaban en dirección hacia la creación de una nueva institucionalidad de la gestión económica, las condiciones de deterioro social no se habían detenido y el país presenciaba un juego político en el cual aparecían los mismos rasgos degenerativos que connotaban al creciente desprestigio de la clase política. Parecía que la crisis no había pasado por el Congreso Nacional, y los partidos no lograban percibir la lógica de deflación de poder y de ilegitimidad en la cual se reproducía el sistema político, una condición que ya se evidenció en la caída de Abdalá Bucaram apenas seis meses después de que fuera elegido como Presidente. En el siguiente evento electoral, tam-

bién se presenció un similar proceso de deslegitimación política, si bien la elección de Mahuad aparecía como una salida alternativa en su formalidad y coherencia programática al descalabro populista de Bucaram, la caída de legitimidad de Mahuad fue igualmente brusca. Dos acontecimientos que para el 2002 habían calado profundamente en la memoria política de la sociedad, y a los cuales se añadieron las condiciones de una crisis económica que golpeó duramente a diversos estratos de la población. Una dimensión coyuntural, la de la crisis financiera y bancaria del 99, que aparece cada vez con más claridad para el electorado, como derivación de una crisis de dimensiones estructurales más profundas y que se venía ya extendiendo durante los 20 años de vigencia del sistema político democrático.

La profundidad de esta crisis, contribuyó a acentuar los cortes de diferenciación que caracterizaban al Ecuador anterior a los años 70. La sociedad que inicia el año 2000 y que se apresta a participar en el evento electoral de 2002 refleja una condición de heterogeneidad estructural extremadamente alta, el corte regional tradicional entre Costa y Sierra se ve reforzado potenciando diferenciaciones productivas y culturales que definen comportamientos igualmente diferenciados en materia de conductas políticas y electorales, a este corte regional se añade el protagonismo político de la región oriental que irrumpe de manera decidida justamente en este proceso eleccionario. Al quiebre regional se superpone la estratificación étnica y clasista que atraviesa al conjunto del país. El centralismo del Estado ha introducido también serias distorsiones en el desarrollo, generando asimetrías que se reflejan en la coexistencia de polos de mayor desarrollo y de zonas virtualmente relegadas de los beneficios que de alguna manera se erogaron en la fase de las políticas estatales expansivas de los años 70.

La campaña electoral de 2002 presenta retos sin antecedentes en la historia política ecuatoriana. Las dimensiones de la crisis política y económica, y los niveles de deslegitimación de la institucionalidad democrática que se habían manifestado en las dos rupturas del orden institucional que signaron la caída de los gobiernos de Bucaram y Mahuad, hacen de este escenario electoral un evento crucial en la definición del futuro político del país. En el marco de una generalizada apatía electoral que solamente se activó en su última fase, el Ecuador pre-

sencia el 20 de octubre del año 2002, el triunfo de dos actores políticos, el Crnl. Lucio Gutiérrez y el Abogado Álvaro Noboa que tienen poco que ver con la tradicional clase política ecuatoriana. Si bien Álvaro Noboa, participó en la contienda electoral anterior en representación de una de las fuerzas tradicionales de la política ecuatoriana (el PRE), su presencia fue muy circunstancial, y difícilmente se lo podía catalogar como perteneciente a la tradición de esa agrupación política. En el caso del Crnl. Lucio Gutiérrez, se trataba en cambio, de un claro exponente de fuerzas externas a esa clase política; Gutiérrez surge liderando un movimiento insurreccional, al canalizar el apoyo de un sector de las Fuerzas Armadas ecuatorianas a uno de los levantamientos indígenas en contra del Gobierno del Presidente Jamil Mahuad, movimiento que provocó su destitución.

La antipolítica al poder

El voto mayoritario en el proceso electoral del año 2002 premia a las tendencias que en la campaña electoral criticaron cerradamente a la institucionalidad representativa; el tema que mejor expresó esta posición fue el de la anticorrupción. En realidad, el tema empieza a posicionarse como un slogan con gran capacidad de movilización que copa el escenario político por lo menos desde el ascenso y caída de Bucaram, pero es en este evento electoral, cuando la ciudadanía puede expresar más claramente su posición de rechazo; las fuerzas que más lo encarnan y promocionan son aquellas externas al campo tradicional de los partidos políticos que habían hegemonizado durante los años 80 y 90. La formulación del tema que se debate en la campaña es sin embargo, reductiva; caracteriza al fenómeno al interior de una visión personalista y moralista y no como descomposición ética vinculada a la crisis del Estado nacional, la percepción política generalizada no atina a identificarlo como derivación de cambios y transformaciones institucionales que acompañan y definen las nuevas condiciones de constitución y reproducción del poder político a escala global, transformación que se caracteriza por una radical línea de desregulación económica, que exige como contrapartida una inteligente línea de re-institucionalización política. La insuficiente percepción sobre la radicalidad de este fenómeno, explica esta conducta que acerca las posturas antipolíticas a la retórica populista⁷.

El voto del 20 de octubre de 2002, se explica en mucho por la dominancia en el escenario político de este registro discursivo. La mayor parte de los candidatos apelaron a este recurso, se presentaron como abanderados de la lucha anticorrupción. El papel de los medios de comunicación al posicionar a este tema como el de mayor relevancia en la contienda política, contribuyó a definir a este como uno de los espacios en los cuales se disputarían las decisiones electorales⁸. Quien mejor lo encarnó fue el Crnl. Lucio Gutiérrez, el más legítimo representante de esta posición al haber sido quien enfrentó con la fuerza de un levantamiento popular al régimen de Mahuad, expresión del proceso más agudo de depredación de fondos públicos que el país conociera a lo largo de su historia republicana. Sin embargo, la dimensión semántica del espacio discursivo de la campaña política, centrado sobre el eje de la anticorrupción, no fue claramente discernido en el debate político, lo que impidió reconocer colectivamente la real dimensión de fenómenos como el de Bucaram o Mahuad, ambos de extraordinaria importancia para apreciar la tendencia del curso político en el Ecuador de inicios de siglo. Esta reducción de la complejidad política del Ecuador a la existencia de esta única variable determinante como dimensión causal de la crisis, ocultaba la intelección sobre sus reales magnitudes que tenían que ver con la incapacidad demostrada por el sistema político y sus actores, en diseñar una estrategia de inserción del país en las complejas condiciones del mundo globalizado; se seguía pensando la definición de la política bajo un concepto de sociedad y economía nacional, cuando las condiciones de la reproducción económica social y política pasaban cada vez más por fuertes tensiones inducidas por lógicas internacionales y globales. Al no lograr definir una radical reestructuración política que conformara nuevos mecanismos de regulación y control, que acompañaran los procesos de ajuste y desregulación económica y financiera, se ponía las bases para la generalización de prácticas corruptas en el acceso y la distribución de los recursos públicos; no de otra manera puede ser vista la incidencia de los procesos de desregulación financiera en la debacle bancaria de 1999, fenómeno que claramente apareció como expresión de prácticas corruptas, pero que en su base obedecía a desarreglos estructurales inducidos por incongruencias e indefiniciones surgidas en el seno del mismo sistema político y de sus actores.

Una poca claridad en este campo seguramente estuvo en la base de la emergencia de liderazgos de características salvíficas o demiúrgicas como las de Gutiérrez y Noboa, que contraponían la legitimidad del ‘uso de la fuerza’, en el caso de Gutiérrez, o de la ‘gracia divina’ en el caso de Noboa, a la lógica democrática de la deliberación racional y argumentativa. Si el problema era fundamentalmente de corrupción y de conductas anómalas, bastaba con la intervención de líderes dotados de la fuerza necesaria para erradicarla, y si estos gérmenes anómalos se encontraban en la clase política y en la lógica de la representación, la tarea era simple: arremeter contra la política en su versión reducida a defensa y arreglo de intereses, y agredir a la representación y a su caricatura como simulacro de la efectiva participación del pueblo. Los ingredientes de la antipolítica estaban suficientemente dispuestos, y habían surgido del seno mismo del sistema político, impulsados por sus actores mayoritarios, por sus prácticas oligopólicas y excluyentes, por su limitada y reducida visión estratégica; una salida antipolítica generada por las deficiencias e incongruencias del mismo funcionamiento del sistema político, que fuera ratificado y ulteriormente legitimado por la Asamblea de 1997.

La antipolítica en el caso ecuatoriano, se sustenta por la debilidad y escasa importancia que tiene el espacio de la deliberación política en los procesos decisionales; en la coyuntura electoral esta dimensión se manifiesta con más claridad por la recurrencia en lugar de la deliberación, a fórmulas de impacto emocional altamente socializadas gracias a la intervención de los medios de comunicación y a un gasto electoral excesivamente dispendioso y con escasos mecanismos de control y regulación. Todo ello condujo a la consolidación de un escenario electoral en el que predominaban construcciones semánticas poco deliberadas, de fuerte carga emocional que aparecían como referentes discursivos con gran capacidad de movilización electoral; el uso de la fuerza para barrer con la corrupción identificada con el mal, el recurso al poder divino como aquel que inspira al líder en semejante empresa, y la aceptación pasiva del electorado o de los ‘súbditos’ del poder en esta operación de salvación emprendida por el líder.

Si las fuerzas políticas no fueron capaces de captar la magnitud de la transición histórica por la que atravesaba el país, la sociedad

ecuatoriana, para las elecciones del año 2002, no lograba aún reponerse del profundo shock que significó la crisis financiera y bancaria del 1999, una crisis que tampoco había sido suficientemente pensada ni elaborada analíticamente respecto a sus reales derivaciones. La sociedad ecuatoriana fue seriamente afectada luego del 99, y su aparente victoria al derrocar al régimen de Mahuad le significó, luego, el ingresar en una condición de fragmentación y desarticulación creciente. El movimiento indígena, principal actor de esa insurrección, empieza a fragmentarse internamente, lo que debilitó su anterior capacidad de convocatoria y de movilización. Las corrientes de emigración hacia Europa y EEUU de segmentos importantes de la población ecuatoriana pusieron de manifiesto el carácter dramático de la crisis económica e institucional; la debilidad, por otro lado, del gobierno de transición de Gustavo Noboa en impulsar la reforma política, la agudización de los enfrentamientos entre el legislativo y el ejecutivo, generaron la sensación de que la situación del país no se había modificado substancialmente a pesar del intento de refundación realizado por la Asamblea Constitucional de 1997.

El fenómeno antipolítico que venía madurando durante la última década tiene su expresión más definida en las elecciones de 2002; este evento señala el punto de llegada de una tendencia de debilitamiento de la política como forma específica de establecimiento de relaciones entre las partes sociales y de regulación de los mecanismos de gobierno y de participación democrática. En el triunfo de la antipolítica se expresa el descontento de una considerable porción del electorado nacional respecto de la institucionalidad política, fundamentalmente de los partidos políticos. Una tendencia que en el caso de los dos candidatos triunfantes recurre a claros expedientes populistas en sus estrategias de acceso al poder; oferta demagógica, cuasi inexistencia de programas políticos, virtual ausencia de equipos de gobierno, y en su lugar, utilización de estructuras familiares o de grupos restringidos, al puesto de partidos democráticamente constituidos.

Se trata de un fenómeno que podría caracterizarse como del encuentro entre tendencias neopopulistas y antipolíticas. Aquí la distinción de estos dos fenómenos frente al populismo clásico es fundamental. Mientras en el caso del populismo se trata de la irrupción de mo-

vimientos o de posturas anti sistema en las que se produce una fuerte empatía entre el líder carismático y sus bases sociales en un contexto de alta movilización social, y de proyección a la construcción o reforzamiento del Estado nacional, en el caso del neopopulismo y de la anti-política estamos frente a una lógica contraria de deflación de politicidad que más se asemeja al alejamiento o desentendimiento respecto de la política, y que ya no tiene como soporte la construcción del Estado nacional, sino su disolución, la misma que tiende a adoptar la forma de un proceso de implosión o de rebasamiento de politicidad. Una efectiva incapacidad de las instituciones de adaptarse a las nuevas condiciones de reproducción económica y política a escala global, de mantener y modificar la soberanía del Estado desde la escala nacional a la escala global, y en ese contexto activar los procesos económicos y políticos. La ausencia de iniciativa en el campo de la reforma institucional desactiva los mecanismos de control e instaura un uso altamente discrecional del poder político. La dimensión estratégica de la gestión política da el paso al inmediatez de las soluciones, la lógica de gobierno se redujo a la permanente negociación con fuerzas de raigambre local, mediante la institucionalización de lógicas clientelares, caudillistas y personalistas en la gestión del poder.

El triunfo electoral de Lucio Gutiérrez

El escenario en el que se producen las elecciones del año 2002 tiene como trasfondo esta dimensión de crisis institucional, una escena política inestable y caracterizada por una alta movilización emotiva, en particular en la esfera de la clase política, donde desde hacía 6 años ningún presidente había completado su periodo constitucional sin sobresaltos. La opinión pública ubicaba cada vez más en la corrupción generalizada de la “clase política”, y los partidos políticos tradicionales, la responsabilidad de la crisis. Si bien ésta no había conducido a situaciones de desarticulación completa del sistema tradicional de partidos (como fue el caso de Perú y Venezuela), los partidos emblemáticos del retorno a la democracia se habían debilitando sustancialmente, hasta el punto de no constituir serias opciones de poder⁹. En su lugar, aparecieron nuevas agrupaciones políticas, algunas efímeras alrededor de líderes improvisados y ávidos de poder; otras, resultado de la necesidad de expresión política de sectores tradicionalmente excluidos, como los in-

dígenas. El Movimiento Unidad Plurinacional Pachakútik fue el protagonista de los principales eventos políticos de la última mitad de la década de los 90. En su accionar no solo había movilizado a los pueblos indígenas, realizando marchas masivas que paralizaron al país y llegaron a la capital –provocando una auténtica revolución en el imaginario político que hasta entonces había girado en torno a la idea de una ciudadanía homogenizante de corte blanco mestizo–, sino que había generado la adhesión de los sectores ‘progresistas’ de las capas medias de la sociedad. El acelerado crecimiento de la influencia política de este sector y su papel crucial en la caída del gobierno de Bucaram y de Mahuad, así como la rápida capacidad de respuesta de la clase política para restaurar viejos equilibrios luego de la irrupción de las movilizaciones, dejaron la frustrante sensación de que el movimiento era capaz de botar un gobierno pero no necesariamente de constituir uno que exprese su proyección política de manera autónoma. Las elecciones de 2002 se constituyeron para el movimiento indígena, en la oportunidad histórica para pasar de movimiento de resistencia e impugnación a actor de gobierno, una complicada operación que pondría a prueba su capacidad de autonomía frente a la clase política tradicional y al modelo de democracia que ésta había impulsado y gobernado.

Este es el escenario en el que surge la candidatura presidencial de Lucio Gutiérrez; intuyendo su potencialidad política, el ex-militar se dedicó de lleno a crear su propio partido, el Partido Sociedad Patriótica 21 de enero, para terciar en las elecciones de 2002, candidatura a la que adhieren las fuerzas “de izquierda”. Pachakútik se vincula a esta candidatura como resultado de la identificación surgida con estos sectores durante la movilización que derrocara al presidente Mahuad. La candidatura recibe también el apoyo del Movimiento Popular Democrático, un partido de ideario marxista cuya base de apoyo está constituida por el gremio de maestros del sistema educativo público. La alianza se construye sobre un programa radical, basado en la lucha contra la corrupción, el rechazo del neoliberalismo, la negativa a la integración del Área de Libre Comercio (ALCA), y la reivindicación de la soberanía, en relación a la Base Militar de los EEUU instalada en Manta.

El elemento interesante de esta alianza es que logra conjugar en un solo candidato el poder electoral de tres movimientos políticos cuya fuerza por sí misma no habría sido suficiente para colocar a un candidato en la segunda vuelta electoral. Si nos fijamos en la votación obtenida por cada uno de los partidos integrantes de la alianza en las elecciones pluripersonales de octubre de 2002, podemos ver que su rango es prácticamente idéntico. Las tres fuerzas políticas bordean el 5% de la votación nacional. Ninguna de las tres tiene la capacidad por sí misma de generar una opción de poder. Sin embargo, la suma de sus fuerzas permite generar una candidatura que está a la altura de las más importantes fuerzas políticas del país. Cabe resaltar la importancia del aporte del electorado indígena: la mayor votación obtenida por Gutiérrez corresponde a las provincias donde la población indígena es mayor. La votación en estas provincias tiene una media del 50%, y alcanza un pico de más de 75% en Napo. Conforme disminuye la importancia de la población indígena dentro de la provincia, también disminuye la votación a favor de Gutiérrez¹⁰.

La configuración del gobierno de Gutiérrez

Desde un inicio, la figura del Presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez llamó la atención por su comportamiento altamente imprevisible, frente a una opinión pública que quiso encontrar en él una conducta que impulse un sólido y coherente programa de gobierno. Su comportamiento de aprendiz en el poder terminó cristalizando en estilo propio, un estilo que le permitía reposicionar permanentemente su figura ante la diversidad de actores que lo apoyaron tanto en su fase de ingreso al poder como en la efectiva práctica de gobierno. Este estilo, que refleja una instintiva astucia, se demostró extremadamente útil en su primera fase de gobierno para navegar en las aguas turbulentas de la crisis política, un estilo que dibujaba un particular tipo de liderazgo y que, por el mismo carácter de su indefinición permanente, ubicó a Gutiérrez en una posición central entre el conjunto de grupos de poder que lo rodeaban; la debilidad relativa de cada uno de ellos, hizo que ninguno tuviera primacía sobre los otros, lo cual lo ubicaba en la condición de actor dirimente en última instancia.

Los actores aglutinados en torno al gobierno de Gutiérrez en esta primera etapa pueden ser reconocidos en al menos tres grupos, los militantes de Sociedad Patriótica, partido conformado principalmente por ex militares incondicionales de Gutiérrez, movilizador en la campaña y que siempre se consideró propietario legítimo del poder, organización que tiene su origen en la leva de militares afines a Gutiérrez¹¹ y el Movimiento Plurinacional Pachakútik (Nuevo Amanecer en idioma Kichwa), brazo político del Consejo de Nacionalidades Indígenas, (CONAIE) que co-gobierna oficialmente en los primeros seis meses de gobierno. Apenas iniciado el gobierno, e incluso antes, se desata entre estas dos fuerzas (Pachakútik y PSP) una dura controversia por la repartición de cargos en la burocracia pública, conflicto que se definió luego en una auténtica repartición territorial del poder¹². Finalmente, se agregó a esta alianza el tercer grupo compuesto por los llamados ‘banqueros honestos’ (fracción de la banca serrana) con fuerte influencia en el Ministerio de Economía, el mismo que, mientras se producía la vorágine del reparto de puestos, adelantaba los términos de los acuerdos que el régimen estipuló con el FMI.

Esta confluencia de fuerzas que mueven un escenario político caracterizado por turbulencias e inestabilidades, impactó fuertemente en la opinión pública y en los medios de comunicación que quisieron observar una lógica de gobernabilidad cohesionada y coherente. En su lugar, parecía articularse una nueva lógica de ‘gobierno de alianzas’ impulsada por la urgencia de gobernar una complejidad que deja poco espacio para arreglos programáticos de mayor espesor estratégico. Fuerzas que se reconocen estructuralmente débiles en su capacidad de acumular entorno a sí la suficiente fuerza y legitimidad como para impulsar por sí solas el proceso de gobierno se aglutinan en el contexto de la aguda crisis del sistema de representaciones, donde este tipo de arreglo contradictorio y a momentos confuso parecía ser más representativo de la realidad del país, que cualquier hegemonía labrada en el tamiz de los arreglos de un sistema de partidos afectado por una insuficiente legitimidad institucional.

En esta fragmentación de fuerzas que aparecen movidas en mucho por la improvisación (dado que Gutiérrez y su alianza nunca pensaron que realmente llegarían a ganar las elecciones), se incubó un proceso de ‘neutralización desgastante’, que culminó en un serio conflicto y en el abandono de Pachakutik apenas cumplidos los primeros seis meses de gobierno. Una complicada cohabitación entre el centro derecha y la izquierda reciclada al calor del movimentismo indígena; Pachakutik solicita permanentemente la modificación radical del programa económico y la remoción del Ministro de Economía, el cual cuenta en cambio con el firme apoyo del Presidente, lo que le permitió al régimen proyectarse incluso más allá de la firma de la carta de intención con el FMI, y consolidar un entendimiento que le permitió canalizar flujos de financiamiento de la banca multilateral necesarios para garantizar la estabilidad del régimen. El distanciamiento entre estas fuerzas se agudizó mientras avanzaba el comprometimiento del régimen con la política regional estadounidense, en particular el alineamiento del gobierno con el Plan Colombia y con la firma del Tratado de Libre Comercio entre el Ecuador y los EEUU. Es evidente, en este, caso la vulnerabilidad y el escaso peso de negociación del país con organismos como el FMI y la Banca multilateral, y por tanto su alta exposición a recibir las presiones del gobierno norteamericano, socio mayor del FMI y de los organismos financieros internacionales.

El fin de la alianza entre Sociedad Patriótica y Pachakutik, después de seis meses de intensas pugnas, tuvo como resultado el debilitamiento de la “legitimidad interna” del régimen, sustentada en el apoyo de los sectores indígenas del país. Si bien se debilita la fuente interna de legitimación del régimen, se fortalece la “fuente externa”, al consolidarse el acuerdo alcanzado con el FMI y la banca multilateral. Un desbalance de legitimidad que termina por debilitar las bases de consenso social sobre las que se soportó inicialmente el régimen y que lo expone a complejos procesos de negociación con la clase política tradicional respecto de la cual inicialmente el régimen trató de mantenerse al margen. Se instaura desde entonces una desesperada búsqueda de apoyos políticos en la legislatura, los cuales se caracterizaron por su escasa consistencia y reversibilidad; la articulación de ‘mayorías móviles’ no fue otra cosa que la expresión de una lógica exacerbada de negociación política

que contamina a toda la representación política, profundizando su fragmentación y polarización¹³.

Esta experiencia, si bien efímera, de un gobierno de alianzas como el que se dio los primeros seis meses del gobierno de Gutiérrez, deja planteados interrogantes fundamentales sobre la eventualidad de ensayos consociativos de gobierno, en sistemas políticos como el ecuatoriano caracterizados por su extrema fragmentación y dispersión partidaria. Una lógica, la del consociativismo, que exige de una alta capacidad de negociación y de articulación de acuerdos, que parecería estar ausente en la política ecuatoriana.

Límites y alcances del consociativismo¹⁴

La lógica consociativa hace referencia a una articulación del poder político y a una modalidad de gestión del mismo, en el cual intervienen representantes de una diversidad de partes sociales que expresan posturas irreductibles en cuanto a sus posicionamientos valorativos y a sus intereses, pero que no poseen el suficiente poder como para estructurar mayorías gubernamentales y para hegemonizar unas sobre otras. La conformación de esta lógica de gobierno se presenta compatible con condiciones de diferenciación extrema caracterizadas por identidades contrastantes de tipo étnico o religioso, las cuales, “están en grado de exigir a sus miembros una lealtad superior a aquella debida al Estado”¹⁵. Se trata de la articulación de una estructura de gobierno que se presenta congruente con un concepto de democracia en el cual no todos los actores que intervienen en la formación del gobierno son leales a la institucionalidad abstracta del Estado de derecho, a los cuales sin embargo, se les reconoce su legitimidad de acceso al proceso decisonal, a condición de que sus conductas no alteren la lógica procedimental propia del sistema político democrático.

La conformación consociativa del sistema de gobierno en el caso ecuatoriano asumió algunas características que seguramente están en la base de su limitada y fugaz aplicación; en primer lugar, la agregación de fuerzas políticas no respondió a una estrategia que combinara formas y mecanismos de acceso al poder con lógicas de gestión y de gobierno; al no reposar la articulación de la alianza en una cons-

trucción programática relativamente definida, ésta se redujo a una aglutinación de fuerzas cada cual interesada por su lado en acceder al poder político y en copar por tanto los espacios de la gestión administrativa, en una lógica de ampliación territorial de espacios de poder. El tratarse de actores externos al sistema político, carentes por tanto de conocimiento y vocación para el control de las lógicas de gobierno, e inspirados en valores y referentes de acción contrarios en muchos casos a los procedimientos de representación y delegación propios de la democracia representativa, los descubrió totalmente expuestos a dinámicas ‘salvajes’ de apropiación de poder. Actores antisistema y con vocación antipolítica, en un contexto de compleja articulación de la economía a las tensiones de la integración global, ahondan aún más la crisis del sistema político.

Si esta debilidad en la integración y construcción programática se manifestó ya en el proceso electoral, el cual fue en lo substancial una sumatoria de fuerzas en una campaña concebida como maniobra militar de acceso y copamiento de la escena política, ya en la gestión de gobierno esta condición fue explosiva; primó en las fuerzas políticas su proyección de acceso y copamiento de dependencias administrativas, sobre su proyección como actores de gobierno; concientes de su debilidad de partida en cuanto fuerzas electorales, no contaron seriamente con la posibilidad del triunfo electoral, lo que los alejó aún más de la construcción de escenarios de planificación política de corto y mediano plazo. El resultado ya en la práctica de gobierno no fue otro que el de la transacción de cuotas de poder en una lógica de fricciones y conflictos soterrados, que en ocasiones emergían con fuerza en el escenario político. Tanto por parte de Pachakútik, que ocupó ministerios y dependencias de gestión de la política social, como por parte de la fracción de centro derecha que consolidaba su control de la política económica, se aprecia una muy limitada comprensión acerca de la necesidad de estructurar bases efectivas para un verdadero gobierno de coalición.

La proyección programática de las fuerzas políticas que terminaron consolidándose después de la inicial distribución territorial del poder estaba ya de alguna manera definida, al menos si se tomaba en cuenta experiencias relativamente similares como las que se estaban produciendo en la región, como la experiencia Venezolana o Brasileira,

en particular esta última: se trataba de combinar una política pública redistributiva, de inclusión y equidad con una lógica que impulsara la reactivación de la economía y la reconversión del aparato productivo, en línea con una política internacional más agresiva que impulse los procesos de integración regional en marcha. Una configuración programática que bien podía combinar las proyecciones de los actores involucrados, Pachakútik por un lado, y empresarios modernizadores, por otro, pero que no fue suficientemente trabajada como eje de articulación de la alianza.

La política pactada con el FMI demostró desde sus inicios una escasa originalidad, se replanteó la concepción del ajuste estructural como exclusiva estabilización de variables macroeconómicas, sin ninguna comprensión de la necesidad de combinar estabilización y reactivación de la economía, variables capaces de sustentar la competitividad de la economía nacional en el contexto de la integración global, y en cuyo horizonte las políticas de equidad son centrales y fundamentales. Si esa fue la línea de los sectores tecnocráticos y empresariales, de igual forma, por parte de Pachakútik se caminó en dirección opuesta, una concepción reactiva frente al proceso de ajuste estructural, un no reconocimiento de la función que éste asume en el contexto de la integración global, y la necesidad, en concordancia con ello, de negociar las mejores condiciones para esta estrategia de reconversión y reforma; una concepción de resistencia que se ahogó en un fundamentalismo que excluía esta posibilidad. Para Pachakútik y para el movimiento indígena el fracaso de la alianza tuvo seguramente más serias consecuencias: este actor político demostró una escasa percepción de su responsabilidad como fuerza activadora de posiciones de desgaste de la democracia representativa y por tanto como instancia generadora de opciones antipolíticas, a las cuales favoreció y paradójicamente respecto de las cuales se volvió su propia víctima. Difícilmente se puede desconocer la responsabilidad de esta agrupación política en la entronización de su anterior aliado “golpista” y en su domesticación hacia la “democracia formal” a través del proceso electoral que lo llevara al poder.

Los aspectos de innovación que pudo haber traído consigo esta experiencia de articulación consociativa tienen que ver con la puesta en juego de una nueva relación entre pluralismo político y construcción

de la política en sus aspectos decisionales. Una proyección original y novedosa que, si bien inicialmente apareció como “lotización del poder” y como reparto territorial del mismo, bien pudo proyectarse hacia algún tipo de arreglo estratégico que permitiera a ambas fuerzas consolidarse en un proceso de transición hacia otras formas más avanzadas de articulación y constitución política. Un arreglo consociativo hubiera supuesto la conformación de un acuerdo sobre políticas y acciones que cada interviniente aplicara en un lapso determinado de tiempo y sobre el cual rindiera cuentas tanto frente a los socios de la alianza como frente a sus propios electores; solo en esa circunstancia, la distribución administrativa del poder hubiera permitido el reforzamiento de cada actor en función de sus propios objetivos estratégicos; pero fue justamente esta operación la que no se dio, entorpecida por tensiones e instintos hegemónicos que se reforzaban sobre la lógica de la exclusión del otro, y del desconocimiento de posturas diferenciadas y necesitadas de agregación y encuentro.

Notas

- 1 Los fenómenos coyunturales descritos (caída del precio del petróleo y crisis asiática, a la cual se añaden las secuelas desastrosas del Fenómeno del Niño, en particular en la costa ecuatoriana), generan una situación de desfinanciamiento agudo de la economía nacional, el cual se intenta subsanar mediante el recurso a la devaluación monetaria y a la extremización de la recaudación fiscal. Se desata una ola de quiebras bancarias que son enfrentadas por medidas de salvataje y de sostenimiento por parte del Estado; el gobierno emite bonos de deuda interna por más de 2.700 millones de dólares, aprueba en acuerdo con la legislatura la controvertida Ley de la AGD que protege obligatoriamente a todo depositante, se modifica la política tributaria mediante la introducción del impuesto del 1% a las transacciones bancarias, se elimina el impuesto a la renta (estas dos últimas medidas se toman por presión del PSC y de su líder máximo, Jaime Nebot), y, finalmente, se decreta el feriado bancario y el congelamiento de los fondos de los depositantes. Todas estas medidas no hacen sino acelerar el proceso de descapitalización de la economía nacional; se estima que en el lapso de aplicación de estas medidas habrían salido del país algo más de 8.000 millones de dólares.
- 2 El 21 de Enero de 2000, los militares bajo el mando del Crnl. Lucio Gutiérrez que custodiaban el Congreso Nacional, al cual asediaban las masas indígenas, se alinean sorpresivamente con el movimiento y ocupan conjuntamente el edificio del Con-

greso, donde declaran la toma del poder a través de un triunvirato constituido por Antonio Vargas (presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE), el coronel Lucio Gutiérrez y el abogado guayaquileño Carlos Solórzano. El triunvirato y sus huestes militares, mestizas e indígenas avanzaron hacia el Palacio de Carondelet, donde el coronel, que presidía el triunvirato, cede su sitio a un general, en reconocimiento de su superioridad jerárquica. El triunvirato se disuelve pocas horas más tarde, ante la decisión del alto mando militar de provocar la sucesión constitucional y reconocer como presidente al vicepresidente constitucional Gustavo Noboa.

- 3 Una exigencia demasiado alta para un sistema político que se mantenía justamente sobre la lógica de la reproducción de la renta pública, una orientación que no fue comprendida por los gobiernos de turno los cuales acudían al gasto público como la mejor herramienta para reproducir lealtades; y no fue comprendida por la oposición, porque también ella se reproducía sobre la lógica clientelar y corporativa de transacción e intercambio político con los gobiernos de turno.
- 4 La estrategia de Dahik de romper con el modelo corporativo y rentista pudo haber tenido sentido si contemporáneamente se creaban las condiciones para fortalecer procesos de acumulación e inversión productiva que significaran algún tipo de reconversión del aparato productivo. Nuevamente se produce un desencuentro entre los actores económicos vinculados al modelo corporativo y rentista y el Estado, entre los cuales no aparece ninguna proyección estratégica en esa dirección, sino su proverbial utilización predatoria de los recursos del poder; en ausencia de una capacidad estratégica que priorizara el gasto en función de la consecución de metas que incrementaran productividad y competitividad en el aparato económico, la desregulación financiera funcionó como el mejor mecanismo para sustentar esa lógica predatoria; prestamos vinculados, conexión corrupta entre los agentes del sector financiero y el mundo empresarial tendieron a reforzar los poderes oligárquicos, contrariando la intencionalidad de la estrategia impulsada por Dahik.
- 5 El gobierno de Mahuad marca el momento más profundo de la crisis institucional y económica del país desde la reinauguración de la democracia. La quiebra de las instituciones financieras, el congelamiento de los depósitos y la tasa de cambio a las que se fijó la dolarización (el tipo de cambio pasó de 5.000 sucres por dólar en agosto de 1999 a 25.000 sucres por dólar en enero de 2000) evaporaron los ahorros de la mayor parte de los ecuatorianos y generaron un drama social que el país no había experimentado antes. Los niveles de pobreza crecen exponencialmente: “El número de personas de todas las edades que vivían en hogares cuyo consumo es insuficiente aumentó del 34% en 1995, a 46% en 1998 y, finalmente, a 56% en septiembre de 1999. Así mismo, en este periodo se evidenció una fuerte concentración de la riqueza”. (Vos R. et al, *Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970-2002*, SIISE, 2002).
- 6 Mientras que a nivel nacional el porcentaje de población que vive en situación de pobreza al finalizar los años '90, es del 61,3%, la proporción sube al 90% entre los hogares autodefinidos como indígenas. La proporción de pobres entre la población autodefinida como afro-descendiente también supera a la media nacional, con una incidencia del 73,8%. Cf. SIISE, Informe Social 2003. Quito, 2003.

- 7 Una ausente respuesta de la institucionalidad a las nuevas condiciones de articulación del poder político, que ahora ya no se circunscribe a la escala nacional, sino que atañe al ordenamiento global, está en la base de este proceso generalizado de desregulación política. Por un lado la crisis de la representación, en particular en su capacidad efectiva de construir políticas reductoras de complejidad, por otro, los procesos de desregulación de la economía, dirigidos a captar flujos financieros que consoliden procesos de acumulación de carácter nacional. La reforma institucional que se dio en la Constituyente de 1997, no puso particular atención a estas nuevas lógicas de desregulación, y tampoco contribuyó al replanteamiento de la representación política, lo cual creo las condiciones para el virtual desmantelamiento de la institucionalidad que se vendría luego.
- 8 El rol de los medios de comunicación en la política ecuatoriana es altamente decisivo, justamente en ausencia de niveles de debate que aparezcan o en el campo de la representación política o en el de la academia; ello explica la percepción superficial y a veces ingenua con la cual el periodismo político interpreta el proceso político, y su alta incidencia al definir la agenda política que domina en la escena pública.
- 9 Un dato que muestra este rasgo es el hecho de que en las elecciones de 2002, los tres candidatos con mayor votación (Lucio Gutiérrez, Álvaro Noboa y León Roldós) fueron postulados por partidos o movimientos políticos creados para el efecto; mientras que los candidatos de partidos como el Social Cristiano, el Roldosista y la Izquierda Democrática ocuparon espacios secundarios en la elección.
- 10 Cf. J. Echeverría *Sistema de gobierno y consociativismo en el Ecuador (2002-2003)*, UASB, Quito, 2005, pp. 19-24.
- 11 Si bien el PSP no aparece como expresión directa de las FF.AA, es evidente su filiación al estar integrado en su cúpula directiva por ex-miembros de las FF.AA, que participaron activamente junto a Gutiérrez en la destitución del Presidente Mahuad. Un hecho que remite a un problema crucial en la política ecuatoriana, el sistemático involucramiento de las FF.AA. en la política. Si bien formalmente la caracterización de las FF. AA. como grupo de poder político es imprecisa, la recurrente intervención de estas en la marcha del proceso político las convierte en un efectivo actor político que al conservar para sí el monopolio del uso de la fuerza los vuelve altamente dirimientes en los conflictos políticos; una situación que en mucho es debida al mismo diseño constitucional, el cual mantiene respecto a las Fuerzas Armadas una definición ambigua; por un lado éstas aparecen como ‘garantes de la Constitución’, asumiendo por tanto funciones propias de un Tribunal Constitucional, y por otro, se las reconoce como ‘poder no deliberante’, por tanto como institución que debería mantenerse exenta de cualquier influencia política y alejada de cualquier intervención en el ámbito político. Esta condición, añadida a la exclusión de la participación electoral para sus miembros, hace que las orientaciones políticas que podrían aparecer en su seno sean contenidas o represadas normativamente. Seguramente debido en mucho a esta ambigüedad, en la práctica real, las FF.AA ecuatorianas han intervenido recurrentemente en la política nacional; en muchos casos éstas han asumido el poder de manera directa, en otros, en especial a partir de la redemocratización de los años 70, su rol se ha reducido a la dirimencia en momen-

tos de crisis institucional. El gobierno de Gutiérrez justamente emerge del movimiento insurreccional de una parte de las FFAA, que atentó contra la vigencia de la constitucionalidad al aliarse y apoyar al movimiento liderado por Pachakútik, lo que define su orientación antipolítica: el movimiento social acude al poder fáctico de las fuerzas armadas y desconoce la legitimidad procedimental del Estado de derecho. Este mecanismo fue el utilizado en el golpe del 21 de enero en contra de Jamil Mahuad, y, significativamente, sus actores fueron premiados en las urnas en las elecciones presidenciales de 2002.

- 12 Pachakútik controló los ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura y Educación, mientras el Ministerio del Ambiente fue confiado a uno de los socios menores de la alianza, al Movimiento Popular Democrático, brazo electoral del Partido Marxista Leninista del Ecuador. El conflicto entre Pachakútik y Sociedad Patriótica por el reparto de responsabilidades en la Administración Pública fue resuelto precariamente mediante una fórmula de división matemática que reproduce la lógica de repartición territorial del poder: 65% de cargos de libre remoción a aquel partido que ejerce la jefatura ministerial, y 35% al partido que asume la segunda dignidad, bajo la figura de viceministro o primer subsecretario.
- 13 Como se puede apreciar, es interesante notar cómo conflictos que inicialmente se dan en el interior del gobierno, por efecto de la ruptura de la alianza, se amplían y generalizan al conjunto del sistema de representaciones; la clase política tradicional, desde una posición inicial de perplejidad frente al proceso, luego de la ruptura de la alianza, arremete con más fuerza en la línea de oposición. Algunos sectores como la ID que controlan el Congreso, aprovechan la reducción de legitimidad que se da por la ruptura, e inician una política de oposición tajante; otros, como el PSC, parecerían ‘desentenderse del control de la política nacional’ y prefieren “gobernar desde la oposición” garantizando sus cuotas de poder a nivel local, y reforzando sus posiciones sobre la base de la deslegitimación del poder político central; fenómeno que es claramente perceptible en el caso del Partido Social Cristiano que controla incontrastablemente la política regional en la provincia del Guayas. Otras fuerzas como el PRE, o las coaliciones de izquierda del sistema de representaciones, PS y MPD, iniciaran una compleja y ambigua relación de intercambio político con el régimen.
- 14 En el presente acápite se retoman algunos elementos de análisis expuestos con más detalle en J. Echeverría *Sistema de gobierno y consociativismo en el Ecuador (2002-2003)*, UASB, Quito, 2005.
- 15 A Pizzorno, *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli 1993, p. 286.

V

DES-INSTITUCIONALIZACIÓN Y QUIEBRE DE LA DEMOCRACIA

La ruptura de la alianza y el alejamiento de Pachakútik de la gestión de gobierno dejó el espacio abierto para la consolidación en el régimen de sus rasgos más degenerativos, los espacios que compartía fueron ocupados por actores cercanos a los grupos de influencia de Gutiérrez; sus aliados directos en la campaña electoral apuntaron a copar la administración pública para satisfacer intereses de carácter muchas veces personal o en el mejor de los casos para reforzar al PSP como soporte central del gobierno. A este viraje se corresponden las sistemáticas denuncias por parte de la oposición de la generalización de prácticas de corrupción y nepotismo. Por el lado de la política externa, se consolidó el carácter de aliado incondicional del país con la política norteamericana, condición que tuvo como contrapartida el apoyo norteamericano a la política de estabilización pactada con el FMI. Se privilegió la negociación para llegar a un TLC junto con Colombia y Perú con lo cual los EE UU, apuntan a consolidar su influencia en la región sudamericana, una influencia que responde a claros intereses geopolíticos regionales, los cuales se concretizan en el apoyo al Plan Colombia como pieza central de la política de seguridad hemisférica.

El viraje hacia la derecha del régimen aparece cada vez con más claridad; su política económica bordea la ortodoxia más disciplinada, en particular en su comprometimiento con el pago de la deuda externa, al cual destina, según lo determina la ley del FEIREP, el 70% del fondo acumulado por uso del oleoducto trans-ecuadoriano; una medi-

da de cumplimiento cuasi-obligatoria y automática, sustentada por una Ley de la República y por tanto de más fácil consecución en el conjunto del programa pactado con el FMI. Los otros acápites de ese acuerdo referentes a las llamadas “reformas estructurales” que en cambio suponen y requieren de apoyos políticos más amplios (acuerdos legislativos y mínimos consensos sociales), serán ampliamente incumplidos (entre ellas cabe resaltar, la eliminación de subsidios en la economía, en particular el subsidio al gas doméstico, pero también la aprobación de leyes importantes que permitirían canalizar inversión externa, como las leyes de desregulación en los sectores de petróleos, en las telefónicas y eléctricas). Sorprende el hecho de que el mismo acuerdo *stand by* con el FMI no se cumplió en sus líneas fundamentales, y sin embargo, el régimen mantuvo el apoyo irrestricto de ese organismo; cabe suponer que a más de la coyuntura petrolera favorable con la que contó el régimen durante su mandato, y que es la que le permitió, junto a las remesas de los migrantes mantener las variables macro-económicas en orden, su claro alineamiento con la política regional estadounidense, en particular con el Plan Colombia y con la firma del TLC, están en la base del mantenimiento del apoyo del FMI al programa económico, pieza importante de la estabilidad inicial del régimen.

La ruptura de la alianza, como ya hemos advertido, produce un desbalance en las fuentes de legitimidad del régimen; la retirada de Pachakútik supone la reducción de su legitimidad interna, el debilitamiento del apoyo social con el cual el régimen podía contar, en particular, el apoyo del movimiento indígena; de allí que su segunda operación consistió en la puesta en marcha de una estrategia doble: de debilitamiento organizacional del movimiento indígena, por un lado, y de reforzamiento de su propia organización, el Partido Sociedad Patriótica mediante la utilización de recursos presupuestarios destinados a importantes programas de asistencia social, instaurando desembozadas prácticas clientelares y de movilización. En la primera dirección, el régimen generó divisiones internas al movimiento indígena, reforzando su intervención en la designación de directivos en las principales instituciones estatales de gestión de la política indígena, apoyando la creación de organizaciones paralelas a la CONAIE, y utilizando a sectores indígenas como masas de maniobra para apoyar al régimen¹. Una operación que se soporta sobre el efectivo desgaste del movimiento indíge-

na luego de su participación a través de Pachakútik como aliado de gobierno con el régimen. En la segunda dirección, el régimen se comprometió cada vez más con prácticas corruptas y de nepotismo abierto. Mientras la operación de intervención y de divisionismo del movimiento indígena consigue un relativo éxito al contribuir a la neutralización política del movimiento, su segunda operación, esto es, la del fortalecimiento del PSP sobre la base de prácticas corruptas y de nepotismo, generó la creciente oposición de una ciudadanía cada vez más activa y vigilante.

La oposición a Gutiérrez

Reducido el programa económico a su mínima expresión, y huérfano del apoyo social con el cual contó para su acceso al poder, el régimen concentra su intervención en el ámbito parlamentario, donde busca nuevos sustentos y aliados; al hacerlo, ingresa en una condición de extrema precariedad en cuanto se vuelve presa fácil de presiones de distinta índole. Frente a la arremetida de la oposición liderada por la Izquierda Democrática que postulaba ya la destitución de Gutiérrez mediante la instauración de un juicio político en el Congreso², el régimen se acerca a las fuerzas de la centroderecha (PSC) y del populismo (PRE y PRIAN), con las cuales se consolida el llamado ‘Pacto de las Guayaberas’, por provenir los tres partidos de la costa ecuatoriana; la alianza se convirtió en soporte importante para la estabilidad del régimen, sin embargo, se trató de una alianza extremadamente costosa en términos políticos para el régimen y caracterizada por un muy bajo nivel de lealtad. En el caso del PSC se trató de un intercambio político por mayor incidencia en la definición de leyes que regulen la explotación petrolera y el manejo de las empresas telefónicas, una condición de muy difícil consecución por parte del régimen. La duración de la alianza fue efímera, la proximidad de las elecciones seccionales de octubre de 2004 replanteó el viejo axioma de que ‘vence el que está en la oposición’; se produjo entonces el alejamiento del PSC de la alianza y el ingreso por parte de esta agrupación en la oposición junto a la ID y a Pachakútik.

Las elecciones de octubre de 2004

La proximidad del evento electoral modifica la agenda política de los actores, el Congreso se convierte en eje de disputas en torno a la discusión del método de distribución de escaños que debería regir el próximo evento electoral; con anterioridad, el PSC por intermedio de su ex candidato a la Presidencia Xavier Neira, había interpuesto una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, mediante la cual se planteaba la derogatoria del método D'Hondt que normaba la participación de minorías en los procesos electorales, según lo determinaba la Constitución de 1998 y cuyo precepto lo regulaba la Ley de Elecciones en los art. 105 y 106. El Tribunal Constitucional acogió esta demanda y derogó los artículos mencionados, dejando un vacío legal que no pudo ser llenado por el Congreso Nacional, única instancia con capacidad de hacerlo. Ante esta ausencia, con pocos días de antelación a la realización de las elecciones de octubre de 2004, el TSE sancionó un nuevo método de distribución de escaños, el *Imperiali*, cuya orientación apuntaba a premiar a las mayorías en detrimento de la inclusión de las fuerzas minoritarias; esta operación se sustentó en una nueva agregación de alianzas políticas, en este caso entre los partidos mayoritarios ID y PSC, quienes al utilizar su influencia en el TC generaron fuertes resquemores en las fuerzas minoritarias; a partir de estas coincidencias, ID y PSC refuerzan, junto a Pachakutik, la línea de oposición al régimen, mientras el gobierno buscó aliados entre las fuerzas minoritarias, las del populismo tradicional (PRE) y las del neopopulismo (PRIAN); sin embargo, la proximidad del evento electoral cambia la escena y el sentido de los enfrentamientos, la captación de poder en los gobiernos locales, ocupó a los actores políticos en tareas proselitistas que alejan o posponen las pugnas y conflictos que amenazaban la estabilidad del régimen.

En efecto, el resultado electoral premia a las fuerzas mayoritarias, pero sanciona a su vez la fragmentación regional del sistema de partidos al ubicar como fuerzas absolutamente mayoritarias al PSC en la Costa y a la ID en la Sierra, mientras los partidos minoritarios conservan una importante presencia en provincias y cantones periféricos a los grandes centros de concentración electoral³. La lectura e interpretación que los actores hacen de los resultados electorales fue crucial para la de-

finición de sus comportamientos futuros. Los partidos mayoritarios ID y PSC aparecieron ganadores en sus tradicionales recintos electorales; sin embargo, los resultados los descubrieron como partidos regionales con escasa capacidad de presencia e influencia en sus respectivas regiones opuestas, lo que los volvía en efecto, minorías en cuanto representaciones nacionales. Esta percepción de los partidos mayoritarios ID y PSC, parecería funcionar en dirección a la conformación de alguna posible salida consociativa, en cuanto ambos reconocen su fuerza y debilidad como principales partidos regionales. Un descubrimiento que confirmaba resultados ya verificados en anteriores contiendas electorales: una extraordinaria fuerza regional pero una escasa presencia nacional, percepción que los llevaría a alimentar la idea de algún tipo de arreglo que les permitiera mantenerse como fuerzas mayoritarias y al mismo tiempo detener la irrupción de otras fuerzas emergentes opuestas, como las del populismo, del neopopulismo y de la antipolítica, las cuales, si bien no aparecían en los resultados electorales como fuerzas mayoritarias, si demostraban poseer una relativa fuerza y presencia repartida en el conjunto del territorio nacional⁴.

Por el lado del partido de gobierno, la percepción de victoria también fue alta. En efecto, el PSP había pasado desde una votación de menos del 5%, que amenazaba con su eliminación del registro electoral, a una votación que bordeaba el 7%, con la obtención de algunas alcaldías y prefecturas importantes como la Alcaldía de Tena, ciudad de la cual provenía el presidente Gutiérrez. Esta percepción alimentó los apetitos de crecimiento organizativo a través de un uso más desembozado de los recursos del poder político; en efecto, los resultados electorales funcionan para el gobierno como indicadores para reorientar en sentido clientelar su gestión de gobierno. Igual percepción desarrolla el PRIAN, cuyos resultados reflejan una considerable presencia en cuanto estructura y aparato a nivel nacional; una consolidación organizacional que aparecía como la mejor plataforma para catapultar a la Presidencia de la República en el 2006 a su máximo líder, el Abogado Álvaro Noboa. La interpretación que realiza el PRE fue de otro tipo: los resultados lo develan como un partido fuertemente caudillista, la ausencia de su líder, parecería ser la causa de su relativo debilitamiento e incluso de su pérdida en algunas de sus plazas fuertes como las provincias de Esmeraldas y el Oro⁵. Para el PRE solamente el 'regreso del lí-

der', Abdalá Bucaram, podría garantizar el triunfo en las elecciones de 2006. Este tipo de percepciones alimentaron las posturas confrontacionales de los actores políticos, los cuales pusieron en juego sus cálculos estratégicos en función de las elecciones presidenciales y de diputados de 2006.

Apenas concluido el recuento de los votos, la oposición (PSC-ID-MUPP) arremete con fuerza contra el gobierno, postulando la revocatoria del mandato del Presidente Gutiérrez mediante la puesta en acto de un juicio político en el Congreso. Si bien existían en la legislatura procesos de investigación en marcha que podían sustentar el inicio de un proceso de juzgamiento político, estas investigaciones no habían concluido ni se había demostrado la efectiva incursión en delitos por parte del Presidente de la República; la operación de juzgamiento y su demanda de destitución bien podría interpretarse como una operación de detención de un proceso que, dados los resultados electorales, podría conducir al debilitamiento del carácter mayoritario de los principales partidos del sistema de representaciones (ID y PSC) y a su sustitución por las fuerzas populistas y neopopulistas. La amenaza del fortalecimiento del populismo y de la antipolítica se presentaba con fuerza luego de los resultados electorales; si bien estas fuerzas no aparecían como mayoritarias, estaban lejos de desaparecer y la utilización del poder político podía constituirse en su mejor mecanismo de crecimiento. Para la clase política tradicional el reto era detenerlas a tiempo, y la alianza entre enemigos pero 'conocidos', se constituía en una operación de sobrevivencia urgente.

Se trataba de la puesta a prueba de la nueva alianza; en realidad, lo que estaba aconteciendo es un viraje significativo del PSC desde una posición de apoyo al gobierno a otra de alianza con la ID, quien había venido sosteniendo la tesis de la destitución de Gutiérrez. A estas fuerzas se une Pachakútik, creando de esta manera un nuevo bloque legislativo de oposición. La contundencia aparente de la alianza contrastaba con su mínima percepción y cálculo sobre las reales fuerzas con las cuales contaba en la legislatura. Se trató de una apuesta extremadamente grave, su fracaso al no contar con la iniciativa que desarrollaría el régimen para controlar las fuerzas del Congreso y conseguir su apoyo, desencadenó la agregación de las fuerzas emergentes (PRE-PRIAN-

PSP) con otras fuerzas menores (PS-MPD) y la adhesión de diputados independientes desafiados de los partidos mayoritarios, alianza de gobierno que arremetió decididamente impulsando la modificación de los tribunales Constitucional y de Elecciones, produciéndose un nuevo reparto político de esas importantes funciones de control⁶. Un paso inicial hacia otro de más grandes efectos en cuanto a la ruptura del ordenamiento constitucional, la destitución de la Corte Suprema de Justicia y su reorganización e integración por parte de la nueva mayoría parlamentaria, eufemísticamente denominada ‘mayoría institucional’.

El desmantelamiento del sistema institucional

Desde la campaña electoral, pero también luego de la asunción del mando, el gobierno de Gutiérrez planteó la necesidad de una reforma política que apuntara en dos direcciones: la reducción del tamaño del Congreso y la despolitización de la administración de justicia. Conciente de no contar con apoyos suficientes en la Legislatura, ambas líneas de reforma aparecían más como amenazas que el régimen utilizaba en su enfrentamiento con los partidos mayoritarios, que como una efectiva propuesta de reforma política y constitucional. A la debilidad de apoyos parlamentarios, y a la inconsistencia programática del régimen en materia de reforma política, la cual siempre se redujo a ser un conjunto de planteamientos generales y ambiguos, se sumó la dificultad técnica de su implementación, esto es, el conjunto de mecanismos puestos por la misma normativa constitucional tendientes a garantizar su preservación. En efecto, la Constitución prevé que cualquier proceso de reforma constitucional debe cumplir algunos requisitos de no fácil consecución; así, toda propuesta de reforma debe pasar por la aprobación previa de su conveniencia por parte del Congreso, una operación compleja tomando en cuenta el carácter disperso y fragmentado del sistema de representaciones. En el supuesto de que se aprobara su conveniencia, ésta deberá respetar un proceso de discusión y de debate en dos turnos, entre cada uno de los cuales media la duración de un año calendario.

Debido a esta condicionalidad, conocida también como el ‘candado constitucional’, el Gobierno de Gutiérrez osciló hacia una postura de corte más plebiscitario, postulando el mecanismo de la consulta popular; en esta dirección el carácter de amenaza se especificaba aún

más, la consulta no solo que podía legitimar los planteamientos de reforma sin pasar por la discusión parlamentaria, o sea, sin la aprobación de su pertinencia por parte del Congreso, sino que las reformas podían ser sometidas al escrutinio popular y pasar directamente a convertirse en texto constitucional reformado. Sin embargo, la posibilidad que tenía el régimen de pasar de la amenaza a la efectiva materialización de la reforma se veía neutralizada también en esta dirección. En el caso de que el gobierno decidiera convocar al pueblo por inexistencia de un consenso entre las dos funciones del Estado, el procedimiento debía, también en este caso, respetar la normativa constitucional, la cual permite esta posibilidad solamente cuando “el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año,...”⁷; solamente entonces, el Ejecutivo podría poner a consideración enmiendas que, aprobadas en la consulta pudieran pasar a integrar el texto constitucional. El mecanismo de la consulta también se entorpecía en esta dirección. El régimen se veía cada vez más obstaculizado debido tanto al condicionamiento constitucional a que toda reforma constitucional, resulte de un proceso de co-legislación entre el Ejecutivo y el Legislativo, como a la limitación temporal tendiente a lograr mayor capacidad de alejamiento crítico del legislador frente a las exigencias coyunturales o inmediatistas en temas de transformación y modificación constitucional. La reforma entonces, solamente podía proceder sobre la base de un consenso claro y explícito entre las dos funciones del Estado, para lo cual era imperativo que el Ejecutivo cuente con una sólida mayoría en el Congreso.

El proceso de desmantelamiento de la institucionalidad se da en este contexto de complejidad procedimental⁸. Frente a la amenaza de juzgamiento y destitución del Presidente que provenía de la alianza opositora en el Congreso (PSC-ID-MUPP), el gobierno de Gutiérrez utilizó todos los medios a su alcance, entre ellos la llamada ‘compra de conciencias’, para consolidar una mayoría a su favor; en esa dirección, el régimen vira hacia el populismo y entabla una alianza con el PRE, la cual suponía la complicada tarea de promover el retorno de su líder histórico Abdalá Bucaram quien mantenía cuentas pendientes con la justicia⁹. Se volvía imperativo entonces, modificar la composición de la Corte Suprema de Justicia, a la cual se la identificaba como instrumen-

to de las directivas que emanaban del PSC; una condición que había sido hábilmente explotada por la alianza gobiernista la cual denunciaba que el Congreso bajo control del mismo PSC en alianza con la ID y MUPP había detenido y pospuesto la instrumentación del mecanismo de cooptación previsto por la Constitución para renovar la integración de los miembros de la CSJ, una renovación que al criterio de la oposición hubiera modificado la correlación de fuerzas en su interior. Estas consideraciones, más las intervenciones también interesadas de la mayoría opositora en lo referente a la instrumentación del método de repartición de escaños que afectaba a las minorías, creo las condiciones para que el Gobierno consolidara su alianza con el PRIAN, el PRE y fuerzas menores como el MPD y el bloque de los independientes¹⁰.

La noche del 8 de Diciembre de 2004, la alianza de gobierno cesó a la Corte Suprema de Justicia por resolución de mayoría simple del Congreso Nacional¹¹. Con la medida se destituyó a 29 de los 31 magistrados de la CSJ y acto seguido se presentó una lista de candidatos que integrarían la nueva Corte, la cual fue respaldada por 52 votos del PRE, PRIAN, MPD, PSP, CFP, DP e independientes¹²; con esta medida se eliminó la presencia de magistrados afines al PSC y se los sustituyó por integrantes directos o allegados a la nueva mayoría. De esta forma, se consumó uno de los más grandes atropellos a la vigencia de la Constitución, al integrar una CSJ por fuera de los procedimientos previstos explícitamente por la Constitución de la República, y romper así el principio democrático de todo Estado de Derecho, el de la separación y autonomía de los poderes del Estado.

La operación no causó inicialmente mayor revuelo, excepto por parte de algunas organizaciones vinculadas a los gremios judiciales, a las organizaciones de defensa de los derechos humanos y a organizaciones ciudadanas que iniciaron una intensa campaña de movilización denunciando las acciones de inconstitucionalidad en las que había incurrido el Congreso Nacional¹³, y postulando la destitución de la Corte elegida inconstitucionalmente. El gobierno incluso se adelantó a sancionar que se trataba de una Corte provisional y que de inmediato se procedería a provocar su salida y su reconfiguración mediante la introducción de reformas a la Constitución, las cuales deberían darse mediante el mecanismo de la Consulta Popular.

La revuelta de los forajidos

La intervención inconstitucional del régimen y de la nueva mayoría generó resistencias en sectores medios de la población, principalmente de Quito y mayormente vinculados al seguimiento de la escena política y de los devaneos y conflictos de orden político institucional; distintas fuentes de oposición al régimen tendían a confluír en un movimiento que incrementaba su visibilidad; sin embargo, se trataba de una confluencia de fuerzas que no necesariamente compartían motivaciones similares; a la oposición parlamentaria que venía de los partidos mayoritarios (ID-PSC-MUPP), se unía ahora otra fuerza que ya no era la de los tradicionales movimientos sociales como el movimiento indígena, el cual, atravesado por diferencias internas se había mantenido al margen de la oposición directa al régimen; tampoco se trataba de un movimiento impulsado por las organizaciones tradicionales de la izquierda, las cuales oficialmente estaban envueltas en una ambigua relación hacia Gutiérrez, al cual lo miraban con cierto reconocimiento por haber logrado ‘barrer del camino’ a su más grande opositor el Ing Febres Cordero y el PSC, partido que mantenía una sólida influencia en la Corte defenestrada. Se trataba de la emergencia de un nuevo actor, autodefinido ‘ciudadano’ y portador de una demanda radical de rescate y transformación de la institucionalidad, venida a menos por los manejos instrumentales del conjunto de la clase política. Un movimiento que aparecía reivindicando el apego a los procedimientos propios de la institucionalidad del Estado de derecho, los cuales habían sido atropellados por el régimen de Gutiérrez hasta llegar al extremo de propiciar el retorno de Abdalá Bucaram, reo de la justicia y encarnación simbólica del poder arbitrario y autoritario.

El 11 de Abril, la Asamblea de Quito (liderada por políticos como el Alcalde de Quito y el Prefecto de Pichincha, por dirigentes de cámaras de la producción y otras organizaciones ciudadanas y gremiales) habían convocado a una jornada de protesta en contra del régimen. Al final del día, y después de la percepción de fracaso de su convocatoria, emerge una movilización ciudadana espontánea que se expresa a través de un medio radial de comunicación alternativa, que construía su identidad a partir de su alejamiento o distancia respecto de la clase política y de sus arreglos cupulares y jerárquicos¹⁴. La movilización fue masiva

y reeditó muchas jornadas en las cuales el pueblo de Quito había sabido demostrar su vocación democrática y antiautoritaria. El movimiento de 'los forajidos', como se denominará a partir de una infeliz caracterización de la revuelta, formulada por el mismo presidente Gutiérrez, aparece como la contracara de la des-institucionalización; sorprende justamente por irrumpir en defensa de la institucionalidad venida a menos por los atropellos a la Constitución en los que había incurrido Gutiérrez, los cuales, ratificaban, amplificando sus efectos, el uso instrumental e interesado de la constitucionalidad, llevado a cabo por el conjunto de la clase política.

La movilización se replicó diariamente, cada vez con mayor fuerza, durante más de una semana. Los quiteños se citaban en sitios centrales de la urbe e iniciaban marchas espontáneas que se acercaban cada vez más al Palacio de Carondelet, generando una sensación de amenaza al régimen que fue respondida con el redoblamiento de las medidas de seguridad y la intensificación de la represión. Como una medida desesperada ante el desgaste acelerado de su imagen pública y sus apoyos políticos, el régimen intenta neutralizar el impacto mediático de las marchas de Quito organizando el traslado de sus clientelas políticas desde las provincias hacia la capital, situación que fue percibida como un acto de afrenta por la ciudad. La agudización del conflicto (que amenazaba en convertirse en enfrentamientos físicos entre los opositores al régimen y sus defensores) provoca la desafección de los mandos militares y la consecuente caída del régimen.

El ascenso al poder del vicepresidente Palacio se dio en un marco de extrema inestabilidad que puso en riesgo la mínima legalidad que amparó la sucesión constitucional¹⁵, inestabilidad que no solamente se debía al carácter propio de la revuelta y de la caída de Gutiérrez, sino que reflejaba la escasa legitimidad con la que podía contar cualquier presidente que asumiera el cargo en las condiciones de des-institucionalización por las que atravesaba el país. La tarea de erosión y desmantelamiento de la institucionalidad impulsada por la antipolítica se había consumado cuando Palacio se posesionó del cargo en Carondelet. La operación antipolítica de Gutiérrez se había realizado, él había impulsado con mayor decisión y fuerza el desmantelamiento de las estructuras del sistema político que se constituyó en 1978; en su lugar,

había intentado instaurar un régimen de arbitrariedad, de corrupción y nepotismo. De edecán del poder arbitrario cuando se formó junto a Abdalá Bucaram durante su fugaz paso por la Presidencia en 1997, pasó a instrumentar en primera persona la operación de desmantelamiento de la institucionalidad, y lo hizo, valido del apoyo tanto del movimiento indígena que lo catapultó al poder, como de las Fuerzas Armadas respecto de las cuales siempre reivindicó su procedencia y a las cuales siempre manifestó su devoción y fidelidad.

Las características del movimiento ‘forajido’ son innovadoras respecto a la lógica de acción política, que ha caracterizado tanto a partidos como a movimientos en los últimos 25 años de vida democrática en el Ecuador. Como todo movimiento, también este sustenta su fuerza en la impugnación y en la negación, solamente que ahora lo hace reivindicando el apego riguroso a los procedimientos constitucionales, frente al manejo arbitrario e instrumental de la Constitución, que en el caso de Gutiérrez había sido clamoroso y evidente. En la figura de Gutiérrez se expresaba de manera condensada la existencia de una práctica recurrente y sistemática en el conjunto de la clase política ecuatoriana. La sospecha de que el sistema político en su conjunto se hallaba contaminado de prácticas arbitrarias y de manejos interesados del poder a favor de grupos económicos, y de que estas fuerzas habían logrado monopolizar la representación política convirtiéndose en verdaderas oligarquías políticas, invadió al conjunto de la ciudadanía que se expresó masivamente en el movimiento de abril. De allí éste sacó la fuerza que se expresó en las masivas movilizaciones y en el carácter pacífico e innovador de sus formas de convocatoria¹⁶.

Las ambigüedades de la refundación

La demanda de institucionalidad que caracterizó al movimiento de Abril, se combinó con otra idea fuerza que ya había sido ensayada en los años 90 por el movimiento indígena, la idea de la refundación del país. Esa línea refuerza el carácter antipolítico del movimiento de Abril¹⁷ al ubicar como blanco de enfrentamientos el ámbito de la representación, de los partidos políticos y del Congreso, un enfrentamiento que se hace desde la reivindicación de una democracia directa que pudiera obviar o prescindir de los actores de la representación; de allí la

inclinación plebiscitaria que será recogida como mandato por el Presidente Palacio.

Mas allá de la fenomenología del movimiento, de su riqueza expresiva, en ciertos momentos este doble registro discursivo se identifica en una sola postura, y en otros se distancia resaltando sus rasgos de diferenciación; refundación e institucionalización se amalgaman en la consigna “que se vayan todos”, slogan de fuerte carga simbólica y de enorme capacidad de arrastre en el momento táctico de la caída de Gutiérrez, pero que demuestra gran debilidad al momento de pasar a definiciones concretas y operativas.

Como todo movimiento social, el de los forajidos apela más a contenidos simbólicos y a valores democráticos, y se detiene poco en la formulación de diseños o modelos ideales de sociedad como haría una formulación ideológica; tampoco se detiene a definir las condiciones de posibilidad que podrían transformar en propuestas concretas las reivindicaciones y demandas que lo atraviesan; su debilidad programática es también alta, lo que lo vuelve vulnerable al momento de pasar a configurar el reto de la transformación efectiva, o sea, a convertirse de un movimiento de protesta y contestación a una opción de gobierno y de transformación acorde con sus demandas y reivindicaciones.

La debilidad programática de la propuesta de refundación ya había sido evidenciada por el movimiento indígena al pasar desde sus ciclos más altos de lucha, que culminaron con el derrocamiento de los presidentes Bucaram y Mahuad, a los de su gestión de gobierno en su alianza con Gutiérrez. Una operación similar que había acontecido también en la experiencia de la Asamblea Constitucional de 1997: en ese entonces, la fuerza simbólica de la demanda de refundación también contrastó con su debilidad programática, si bien en esa circunstancia histórica, el balance entre lo que fue la demanda constituyente del movimiento y su efectiva realización en cuanto poder constituido fue mucho más alta¹⁸, al lograr insertar en la Constitución importantes avances y conquistas democráticas, lo que parecería dejar en claro que la operación de refundación tiene también mucho que ver con la idea de proceso y de avances de reforma efectivos.

Como todo movimiento social, el de Abril debe pasar la prueba de conducirse desde su dimensión simbólica de movilización e impugnación, que lo presenta como fuerza constituyente, a su momento de definición política y de concreta operacionalización de sus posturas y de sus consignas movilizadoras, esto es, a su realización como poder constituido. En esta dirección, la idea de refundación se acerca a la de institucionalización, por ello emerge también con fuerza la necesidad de caminar hacia una transformación profunda de la Constitución o a una derogación y sustitución de la Constitución vigente. La misma idea de la transformación constituyente remite a la necesidad de superar la retórica movilizadora y proyectarse hacia la efectiva construcción de poder, la cual no puede soslayar la estipulación de una institucionalidad que lo regule y proyecte en dirección al desarrollo y a la profundización de la democracia. De todas formas, en sus dos direcciones, como refundación y como institucionalización la fidelidad al espíritu de la revuelta de abril, conduciría a rechazar cualquier solución que pudiera significar el entrar a compartir arreglos y salidas corporativas, como las que se ensayaron con anterioridad en los casos de las transiciones provocadas y de las caídas de Bucaram y Mahuad. Su compromiso con el poder político solamente podría darse a condición de que éste en efecto realice un radical proceso de transformación.

Los devaneos de reforma de Palacio

El gobierno de Palacio se instaló en el momento más alto de la impugnación del movimiento de Abril, lo que le condujo a concebirse no como un gobierno de transición, sino como expresión del 'mandato forajido', percepción que se evidenció inmediatamente en una doble postura: la retórica nacionalista y la demanda refundacional. A través de esta doble línea de política, el régimen trató de no aislarse de su única fuente de legitimación que fue justamente el movimiento de Abril. La retórica nacionalista a la cual acudió desde su inicio aboga por el rescate de la soberanía nacional, comprometida en los últimos tiempos por los arreglos que los distintos regímenes habían logrado avanzar en torno a procesos regionales de integración comercial, como el TLC y el ALCA, o frente al compromiso que habría alcanzado el régimen de Gutiérrez con la política de seguridad regional impulsada por el gobierno norteamericano, y traducida en la estrategia del Plan Colombia. En

ambos frentes, la postura del régimen se demostró cargada de retórica pero limitada en la consecución de logros políticos efectivos. Ante las dificultades de instrumentar la retórica nacionalista, el régimen asume como prioritaria la línea de la refundación del país bajo la figura de la reforma política. También en este campo, su impulso es confuso y le ubica en una situación de ambiguas relaciones con el Congreso, con los partidos políticos y con los movimientos ciudadanos. Su débil capacidad de afirmación política no le permite sortear los obstáculos procedimentales definidos en la misma normativa constitucional, según los cuales la introducción de reformas en la Constitución a través de una Consulta Popular debía ser aprobada previamente por el Congreso. En sus tratativas con el Congreso, abandona el proceso de consultas a la sociedad civil, que supuestamente le habría permitido armar su estrategia de reformas e instrumentarlas mediante el recurso de la consulta popular. Una situación de progresivo debilitamiento que lo obligaba a negociar la reforma con las fuerzas políticas mayoritarias, lo cual necesariamente reducía la radicalidad de cualquier propuesta de refundación institucional.

Los continuos intentos de negociación con los actores políticos, el abandono del proceso de consultas a la ciudadanía, en el marco de la indefinición real de la política externa, el adelantamiento de los términos de la negociación del TLC conjuntamente con Colombia y Perú debilitó cada vez más al régimen, el fantasma de la brusca caída de legitimidad que ya caracterizó a los gobiernos anteriores le conduce a radicalizar su propuesta mediante la amenaza de la convocatoria a una Asamblea Constitucional con todos los poderes¹⁹.

El radicalismo de la retórica no logra ocultar el cúmulo de ambigüedades en las cuales incurre el gobierno de Palacio, las cuales ya estaban presentes en el movimiento de Abril y tenían que ver con las tensiones entre institucionalización y refundación. La inicial demanda de re-institucionalización planteada por la Asamblea de Quito y proseguida por el movimiento forajido es re-significada mediante la idea de la refundación, impulsada por algunos sectores de la tradicional izquierda marxista, quienes replantean esta tesis ya ensayada por el movimiento indígena durante los años 90. Estas dos posturas en alguna forma se enfrentan en el debate en torno al carácter de la Asamblea: la

una, la de la institucionalización, apunta en dirección al acotamiento puntual de temas de reforma en el cuerpo normativo de la Constitución; la otra, plantea la necesidad de alcanzar un nuevo pacto social donde se neutralice a la ‘partidocracia’, y entiende la Asamblea como un espacio para el tratamiento de otros temas que no tienen que ver directamente con la discusión sobre la institucionalidad política, como son la firma del TLC, la ratificación de la Base de Manta o el involucramiento del país en el Plan Colombia²⁰.

La tesis de la convocatoria a Asamblea Constituyente funciona desde la perspectiva de Palacio como una perfecta ‘tabla de salvación’ que le permite reconectarse con la única fuente de legitimación que le resta luego de haber agotado sus negociaciones con el *establishment* político; sin embargo, es una carta débil porque el régimen difícilmente puede, al mismo tiempo, desembarazarse de su comprometimiento con la firma del TLC, proceso en el cual el país cada vez más se encuentra involucrado y condicionado²¹. Al aprestarse a firmar y sancionar el TLC se aleja de las mismas bases de apoyo a las cuales quisiera atraer mediante la convocatoria a la Asamblea Constituyente. Los devaneos de la política de Palacio debilitan y fragmentan a sus potenciales bases de apoyo; la vertiente refundacional del movimiento de los forajidos parecería debilitarse al no encontrar, como en el caso de la destitución de Gutiérrez, un referente de oposición claramente identificable; las dudas y ambigüedades de Palacio comprometen la capacidad de arrastre y de acumulación de esta tendencia.

Si éstos son los enunciados que unen al gobierno de Palacio con ciertos sectores de los movimientos sociales, las posturas que promueven la institucionalización abogan por la introducción de reformas en la Constitución vigente, que permitan el desarrollo de una institucionalidad democrática que ya había logrado avances significativos en la Constitución de 1998. Estas posturas entienden la reforma constitucional como desarrollo y avance de los alcances democráticos que el movimiento social y ciudadano de los años 90 logró introducir en el cuerpo de la Constitución; una condición de defensa de logros institucionales que no aparece en las posturas refundacionales, a pesar que muchos de sus postulantes fueron artífices de la introducción de esas reformas en la Constitución de 1998. Esta limitada claridad debilita a las

posturas refundacionales, por lo cual estas podrían, contrario a sus intenciones, volverse responsables de la reversión de esos logros, y con ello de la posibilidad de su ulterior desarrollo y profundización. Desde esta perspectiva, la propuesta de refundación se confunde entre la legítima demanda de reforma política y el desesperado intento de supervivencia de Palacio, una situación que podría conducir a salidas restauradoras, contrarias a los mismos alcances que el movimiento parecería impulsar. Nuevamente aparece con fuerza la tensión entre la retórica del movimiento y su real alcance político, entre el poder constituyente del movimiento y su traducción en poder constituido, una complejidad cuyo enfrentamiento requeriría de una alta dosis de abstracción política, de la que parecería carecer tanto el movimiento como el régimen, agobiado por presiones que debilitan progresivamente su maltrecha legitimidad.

Para las fuerzas reformistas, las dificultades parecerían ser incluso mayores, ya que deben abrirse paso entre la retórica refundacional y la defensa del *status quo* impulsada por los partidos tradicionales. El planteamiento de una Asamblea Constitucional acotada a la introducción de reformas puntuales en el marco de una Constitución que, en su parte dogmática, presenta significativos avances, parecería ser el horizonte de sentido a ser alcanzado por las fuerzas democráticas²².

Notas

- 1 El rompimiento de la alianza de Pachakútik con el régimen tuvo sus raíces en la exclusión de los indígenas de los procesos de toma de decisiones en materia de política económica. La experiencia del cogobierno generó fisuras y fragmentación entre los movimientos sociales, las cuales se profundizaron luego de la ruptura de la alianza. Es sobre esta situación que interviene la operación divisionista impulsada desde el régimen, consistente en generar clientelas entre las comunidades indígenas, en base a la entrega de dádivas y recursos a organizaciones opuestas a la CONAIE (indígenas evangélicos y organizaciones amazónicas). Otra estrategia de debilitamiento del movimiento indígena fue retirar del control de la CONAIE los organismos gubernamentales de gestión de políticas para este sector, esto es, el Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador CONDENPE, la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe DINEIB, y la Dirección de Salud Indígena. Las consecuencias de esta operación se reflejaron luego en la reducción del

poder de convocatoria y en el fracaso de las movilizaciones convocadas por la CONAIE, así como en la incapacidad de generar plataformas políticas comunes con otros sectores de la oposición. Para la movilización del 1 de mayo de 2004, las discrepancias entre la CONAIE, FENOCIN y FEINE aparecieron públicamente. La cúpula de la CONAIE fue clara al no unirse a las otras dos organizaciones indígenas. El presidente de la Ecuarrunari, Humberto Cholango justificó el distanciamiento, entre otras razones, “porque la FEINE ha intentado dividirnos, al participar en las concentraciones del Presidente”.

- 2 Por actos de corrupción vinculados al financiamiento de la campaña electoral por parte del Partido de los Trabajadores de México, y a la presión de sus antiguos aliados Pachakútik, MPD y otras fuerzas de izquierda, quienes argumentaron la traición a su inicial programa de campaña.
- 3 En efecto, el Partido Social Cristiano (PSC) se muestra como el partido mayoritario en la provincia del Guayas, principal recinto electoral de la costa ecuatoriana. Realizando una comparación entre los resultados electorales para las elecciones de autoridades seccionales en las elecciones del año 2000 y las de Octubre del 2004 se aprecia que para la elección de prefecto el PSC aumento su base de apoyo electoral de 537.993 votos de 2000 a 790.523 en el 2004. En alcaldías también se manifestó esta tendencia, de los 834.533 votos ganados en el 2000 a los 943.616 de 2004. En la sierra el PSC no ocupa un lugar predominante dentro de las preferencias electorales; por ejemplo en la elección de prefectos no alcanzó ninguna dignidad. En la amazonía también se repite este panorama. En lo que se refiere a las alcaldías pasó de los 12.969 votos de 2000 a los 3.581 de 2004, una considerable reducción de apoyo electoral. En términos comparativos, la situación de la Izquierda Democrática (ID) es asimilable a la socialcristiana aunque el problema de su regionalización es más pronunciado. Si bien la sierra es su recinto electoral más fuerte y donde de hecho incrementó el apoyo electoral de 2000 al 2004, en las otras regiones como la costa y la amazonía prácticamente desaparece del mapa electoral. En la costa y en la amazonía no obtuvo dignidad alguna. En el marco de las alcaldías la ID ratificó su potencial regional en la sierra con 715.178 votos que superaron los 596.504 conseguidos en el 2000. No obstante en la costa y la amazonía sacaron una votación muy baja que pone en evidencia el serio problema de influencia regional del partido. En la primera por ejemplo solo obtuvo 9.280 votos mientras que en la segunda apenas 1.900, niveles inferiores de apoyo electoral a los que ya se evidenciaron en el proceso electoral de 2000.
- 4 Uno de los interrogantes que aparece con fuerza tiene que ver con la indagación acerca de las motivaciones que estaban por detrás de la modificación de posturas políticas entre actores mayoritarios y radicalmente opuestos como la ID y el PSC. Al respecto dos hipótesis podrían orientar posibles respuestas: (a) la percepción de triunfo de los partidos mayoritarios fue relativa, junto a ella se dió el reconocimiento de su debilidad como fuerzas nacionales, su instinto de supervivencia los conduce a unirse, ¿se trata de una alianza coyuntural o refleja una intención de más largo alcance?, y (b) se trata del debilitamiento o crisis de la vieja clase dirigencial de ambos partidos, y con ella de sus posturas confrontacionales extremas, del reconocimiento del escaso efecto político de sus contraposiciones ideológicas y por tanto

de la necesidad de afirmar nuevos liderazgos en una lógica más de colaboración que de conflicto.

- 5 Aunque la costa siempre fue conocida como el fortín del PRE, en las últimas elecciones parecen desvanecerse esta percepción. En la elección de prefectos por ejemplo fue evidente que el PRE perdió espacios políticos importantísimos como Esmeraldas y Manabí. En las otras regiones como la sierra y la amazonía desapareció del mapa electoral. En alcaldías el PRE también vio reducirse sus espacios electorales ya que en el 2004 solo sumo 19 alcaldías de las 26 que había obtenido en el año 2000. Las provincias donde más redujo su presencia electoral fueron El Oro con 4 alcaldías, Esmeraldas con 1 y Guayas con 4. La votación para el partido también se ha reducido: en el 2000 esta representó 206.466 votos mientras que en el 2004 se redujo a 130.089. En la sierra los resultados no son halagadores para el PRE. En el 2000 consiguió 8 alcaldías que no pudo repetir en el 2004 donde sólo sacó 3 y con alianza, mientras que en la amazonia se mantiene con 5. (J. Echeverría y C. Yaguana, *Análisis de Coyuntura, Elecciones 2004*, Unidad de Análisis, Participación Ciudadana, 2004).
- 6 La destitución del Tribunal Constitucional se la tomó arguyendo la inconstitucionalidad en la que este incurrió al derogar el Método de repartición de escaños conocido como método D'Hont.
- 7 El texto constitucional pertinente es el siguiente: “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso Nacional o mediante consulta popular. Art. 281.- Podrán presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso Nacional, un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo; el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalga al uno por ciento de los inscritos en él. Art. 282.- El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes. El segundo debate, en el que se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero. Una vez aprobado el proyecto, el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para su sanción u objeción, conforme a las disposiciones de esta Constitución. Art. 283.- El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior. En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución. Constitución de la República del Ecuador, *Capítulo 3: De la reforma e interpretación de la Constitución* Art. 280.-.
- 8 Estos dispositivos de preservación constitucional tendientes a detener la introducción de cambios constitucionales ‘apurados’, están formulados para neutralizar la

excesiva pasionalidad y emoción con la cual se expresan los conflictos interpretativos en materia constitucional, y obligan a crear un ‘efecto de distanciamiento’ frente a esas inclinaciones. El respeto a estos procedimientos es fundamental porque reafirma el principio propio de los ordenamientos democráticos modernos de que la principal fuente de legitimidad es la legalidad. Sin embargo, el procedimentalismo no puede ser excesivo porque sus efectos pueden ser contraproducentes, e inducir a comportamientos a-institucionales; en contextos como el ecuatoriano, en el que prima una cultura política poco proclive al respeto de la norma jurídica como espacio de abstracción institucional, de resguardo del bien público, en estos casos, se requiere una mayor flexibilidad y adecuación del sistema de normas a la realidad cambiante y conflictiva, un sistema de normas excesivamente cerrado puede inducir comportamientos contraproducentes que van justamente por su no acatamiento y por tanto por su efectiva deslegitimación. Para una mejor comprensión de la función de los mecanismos constitucionales de preservación de la institucionalidad, remito al lector a J. Elster, “Régimen de mayorías y derechos individuales”, en *De los Derechos Humanos*, Stephen Shute y Susan Hurley, Trotta Madrid, 1998.

- 9 La coyuntura de recambio de dignidades a medio periodo en el Congreso Nacional, permitió instalar allí a un aliado fuerte, Omar Quintana, representante del PRE con quien el régimen consolidó un acuerdo por medio del cual este partido le ofrecía su apoyo a cambio de que la nueva mayoría facilitara el regreso al país del líder histórico de esa agrupación el Ab. Abdalá Bucaram Ortiz; dicha operación solo podía concretarse si se procedía a anular los juicios que por peculado mantenía Bucaram con la Justicia ecuatoriana.
- 10 Resalta significativamente la modificación de posturas políticas de actores radicalmente opuestos al gobierno de Gutiérrez como el Partido Socialista y el MPD; el primero, quien comprometió su apoyo para la destitución y reorganización del TC y del TSE, y el segundo, quien fue más allá comprometiéndose abiertamente con la destitución de la CSJ. Dos interpretaciones caben al respecto, la primera, referida a la tradicional visión de subvaloración de las llamadas ‘instituciones de la democracia burguesa’, (propia de las concepciones marxistas tradicionales) según las cuales en estas instituciones no se juega el ‘verdadero poder’, y por tanto pueden ser instrumentalizadas sin mayores consecuencias; la segunda, de orden más coyuntural y que tenía que ver con la consolidación de un frente de oposición al PSC y a su líder histórico el Ing. León Febres Cordero; nunca antes se había avanzado tanto en debilitar el poder de esa agrupación y de su líder. Una postura que ganó significativas adhesiones hacia el gobierno y la figura de Lucio Gutiérrez a quien se le reconocía el valor de haber sido el único capaz de lograr con éxito enfrentar y debilitar a la ‘oligarquía’ que expresaba León Febres Cordero.
- 11 En esta votación la mayoría de 57 votos con la que se destituyó al TC y al TSE se redujo a 52 votos, los diputados socialistas la abandonaron por no estar de acuerdo en el mecanismo usado para cesar a los magistrados, lo que desarmó inicialmente la mayoría en la que el régimen había confiado la reestructuración de la CSJ.
- 12 La resolución por mayoría simple se sustentó en la interpretación de la transitoria 25 de la Constitución, la cual indica que “Los funcionarios e integrantes de organismos designados por el Congreso Nacional y el Contralor General del Estado a

partir del 10 de agosto de 1998, para un período de cuatro años, en virtud de las disposiciones de esta Constitución, permanecerán en el desempeño de sus funciones hasta enero del año 2003”. Una situación que no se había modificado a pesar de la norma constitucional por la negligencia del Congreso, al no reglamentar el método de la cooptación que hubiera debido permitirlo. La resolución además incluyó un texto donde se establecía un plazo de 15 días para que se proceda a la reestructuración del Consejo Nacional de la Judicatura, organismo que debía presentar al Legislativo una terna para la designación del Ministro Fiscal General de la Nación.

- 13 Resalta la intervención de la organización Participación Ciudadana que fuera quien inició una serie de movilizaciones callejeras adoptando la modalidad de ‘plantón’ frente a la CSJ, para presionar por la salida de los miembros de la ‘corte de facto’, como empezaría a denominarse desde entonces, a la nueva Corte. Una intervención que estuvo en el origen del movimiento de impugnación ciudadana al régimen que progresivamente se expandió y radicalizó hasta provocar la destitución de Gutiérrez.
- 14 El protagonismo mediático de radio La Luna es significativo no solamente por la canalización de la expresión popular que socializó y amplificó el nivel de la protesta; su posición marginal respecto a los monopolios mediáticos que ‘representan’ a la opinión pública, y el virtual silencio de estos al no reflejar para el resto del país los acontecimientos que se sucedían en Quito, enfatizan aún más el carácter de la protesta como generalizada crítica a la representación, en este caso también a la representación que ejercen los medios de comunicación en el ámbito de la ‘administración de la opinión pública’. La rebelión de Quito deja planteada la necesidad de romper la peligrosa connivencia de la política y los medios, frente a la cual la ciudadanía aparece virtualmente desprotegida.
- 15 Como en el caso de la caída de Bucaram, también ahora el Congreso acudió a una interpretación forzada del texto constitucional, al aprobar por mayoría simple la destitución de Gutiérrez, aduciendo la causal de “abandono del cargo”; el alejamiento de la Constitución por parte de Gutiérrez, significaba para la mayoría que lo destituyó, abandono del cargo. El Congreso obvió el procedimiento del enjuiciamiento político previsto por la Constitución para la destitución del presidente; la gravedad de la revuelta los obligó a hacerlo, ya que ésta amenazaba con arrasar al conjunto de la institucionalidad comprendido al mismo Congreso nacional, bajo la consigna cada vez más generalizada de “que se vayan todos”; se adujo, por tanto, la ausencia de legitimidad del Presidente para seguir en el cargo, contrastando el principio cardinal de que la legitimidad en los sistemas políticos modernos solamente puede provenir del apego a la constitucionalidad y legalidad de los procedimientos; una señal más de la gravedad de la crisis institucional: actos inconstitucionales que se sancionan incurriendo en ulteriores inconstitucionalidades.
- 16 Muchas de las caracterizaciones que se han formulado acerca del movimiento de los forajidos resaltan el carácter de la convocatoria ciudadana y la composición de los miembros del movimiento; jóvenes de clase media, mujeres, niños y exponentes de la tercera edad, profesionales que preferían movilizarse en la noche adoptando mecanismos de auto-convocatoria y rechazando por tanto a representantes

y líderes que pudieran instrumentalizar la protesta; una movilización que se extendía rápidamente porque sus formas de convocatoria transmitían la confianza que por lo general había sido siempre traicionada por las formas y los mecanismos de la representación política; una movilización de efectos políticos claros y definitorios como se constató en el derrocamiento del presidente Gutiérrez, pero que no se redujo solamente a ello, sino que ensayó en la variedad de sus formas expresivas, un ejercicio de democracia ciudadana más radical; en muchos casos en la figura de Lucio Gutiérrez se concentró la protesta contra toda forma de arbitrariedad y autoritarismo, como las que pueden cometerse en la escuela como en la familia, en el trato ciudadano más cotidiano; una ratificación de la vigencia práctica y efectiva de una sociedad de derechos y por tanto de una institucionalidad que debería reflejarlos y protegerlos. Una dimensión de democracia que no podía no abrigar en su seno una diversidad de posturas incluso contrastantes entre sí, y que no detuvieron en muchos casos la expresión catártica que caracteriza a todo movimiento masivo; en estos casos, la figura de Gutiérrez funcionó como una efectiva pieza sacrificial, que canalizó expresiones de rechazo y de exclusión social incluso de tipo racista, xenófobo o regional. Cf. al respecto posturas contrastantes y polémicas como las mantenidas por E. Silva, *El coronel y los "forajidos"*; Revista Renovación, Quito, 2005, y N. Sierra, "*Esta fue una lucha y no una guerra*", (El Comercio, 24 Abril, 2005).

- 17 La antipolítica emerge con mayor definición a mediados de los años 90, pero sus rasgos iniciales son identificables mucho antes con el apareamiento de los llamados *outsiders* o independientes, quienes emergen como actores políticos reivindicando justamente su alejamiento de la política de la representación; ya para los años 1990 y 2000 estas posturas asumen una connotación de espectacularidad en la representación caricaturesca que realiza Abdalá Bucaram en su corto paso por el poder; más tarde, y como contrapartida a esta construcción semántica emerge la postura ciudadana de rescate de la institucionalidad, una postura que no está exenta de ambigüedades; si bien postula la necesaria introducción de reformas políticas que conduzcan a democratizar el sistema electoral y a modificar el carácter excluyente y oligopólico de la representación, con dificultad logra escapar de un cierto maniqueísmo, el cual es reforzado por los medios de comunicación, y que opone en términos moralistas a 'buenos' y 'malos', a 'políticos' y 'ciudadanos', dimensiones que en el calor de la movilización reciben una fuerte carga de emotividad y pasionalidad.
- 18 En la coyuntura de la reforma de 1998, la demanda de refundación fue neutralizada por la clase política tradicional; el gobierno de Alarcón resultó de arreglos entre las fuerzas políticas en el Congreso, las cuales irrespetaron el principio de sucesión presidencial y nombraron a Alarcón como Presidente Interino, figura inexistente en la normativa constitucional. También en esa coyuntura el régimen acudió al expediente plebiscitario a través de una consulta popular que legitimara la acción del Congreso, el cual a su vez, nominó a Alarcón y posteriormente convocó a una Asamblea Constitucional para que procediera a la instrumentación de la tarea de refundación. El resultado de esa operación, como ya se analizó en el Capítulo III, fue el de la neutralización y despolitización de la impugnación al sistema llevada

adelante por el movimiento indígena. La salida que adoptó la Asamblea fue de tipo corporativa y transaccional, una práctica de neutralización del poder constituyente que se reeditó en el gobierno de Noboa mediante el llamado a diálogos en los cuales se ratificó la salida transaccional y corporativa con el movimiento indígena. Sin embargo, no todo fue instrumentalización y neutralización política, la Asamblea introdujo en su parte dogmática importantes avances en el reconocimiento de derechos ciudadanos, ambientales y de género, así como en mecanismos que los resguardan, lo que hace de esa Constitución una de las más avanzadas de América Latina, en esos capítulos.

- 19 La postura del régimen de Palacio en sus relaciones con el Congreso ha estado plagada de indefiniciones, el abandono de la línea de la consulta a la ciudadanía impulsada a través del CONAM la realizó en función de lograr acuerdos con los partidos y el Congreso, los cuales finalmente fracasaron, imposibilitando la convocatoria a consulta popular como mecanismo de reforma política, tal cual fue su propuesta inicial; el abandono de esta línea lo condujo finalmente a forzar la convocatoria a una Asamblea sin pasar por la aprobación del Congreso, lo que generó la resistencia de este y de los partidos los cuales procedieron a modificar la integración del Tribunal Electoral, y por esa vía negar también la posibilidad de la convocatoria a Asamblea Constituyente.
- 20 Esta postura es coherente con la matriz marxista que está por detrás de las posiciones refundacionales, las cuales no otorgan importancia central al campo de la institucionalidad política, que es vista como una derivación de las estructuras económicas y productivas y cuya conformación esta definida en última instancia por determinaciones clasistas. Al no asumir el imperativo de la reforma política como central, e introducir en su lugar temas de política sustantiva, se cae en una visión reductiva e instrumental de la Asamblea. Estas posturas desdennan la política de la reforma institucional que pretende incidir en la definición de las reglas de juego para el intercambio político, cuya modificación debería crear los incentivos para la generación de una nueva política que mejore en términos de democratización efectiva los procesos de construcción decisional.
- 21 La coyuntura de la firma del TLC encuentra al país impreparado, sin una clara estrategia de política regional ni una efectiva agenda de productividad y competitividad para enfrentar los retos de esta apertura comercial. Una condición que acota y reduce los márgenes de negociación al punto de verse obligado a recorrer el proceso en condiciones de extrema debilidad; una situación por la cual la no firma del Tratado podría significarle costos más altos que su misma suscripción.
- 22 Una postura que implica necesariamente el impulso de una operación de acuerdos transados entre la ciudadanía y los poderes fácticos reales, el ejecutivo y la legislatura, sobre un programa de transformaciones que sea previamente seleccionado mediante consulta popular. La Consulta popular recobra su papel como instrumento de orientación sobre los temas de reforma política, única forma de canalizar la alta emotividad y pasionalidad que caracteriza a los intentos refundacionales.

VI

HACIA LA TRANSFORMACIÓN DE LOS PARADIGMAS CONSTITUCIONALES

Dos momentos trascendentales de reforma constitucional se han producido en estos 26 años de vida democrática; el primero, el acto fundacional constitutivo del retorno a la constitucionalidad que se da en el año de 1978, mediante la aprobación vía referéndum, de la nueva Constitución, la cual reguló desde entonces el funcionamiento del sistema político; y el segundo, el conjunto de reformas a ese diseño institucional que introduce la Asamblea Constitucional de 1997. En el intermedio entre estos dos eventos fundacionales, se han producido diversos intentos de reforma política y constitucional, los cuales, por lo general, se han caracterizado por su excesiva dimensión coyunturalista y su escasa visión estratégica.

Si partimos del supuesto de que existe una alta correlación funcional entre la dimensión constitucional y el proceso político, deberemos admitir que esta relación no es la más adecuada en el caso ecuatoriano, y que su incongruencia está en la base del desarreglo político que caracteriza al Ecuador de inicios de milenio. Una incoherencia que obedece a una doble fuente de complejidad, una suerte o de excesivo alejamiento o de excesiva exposición a las presiones coyunturales del proceso político. Ambas dimensiones parecen haber incidido en los diseños constitucionales de 1978 y de 1998; mientras en el caso de la reforma política de 1978, estamos frente a un modelo de corte sistémico de considerable consistencia institucional, pero de limitada efectividad frente al proceso histórico en el cual este se despliega; en el caso de la

reforma de 1998, observamos un diseño que recoge las presiones y demandas del proceso político, pero que descuida su consistencia institucional al no resolver adecuadamente las relaciones entre los poderes estatales que sustentan los procesos decisionales¹. En ambos casos, si bien desde perspectivas diversas, nos encontramos frente a un desajuste o des-equivalencia funcional entre la dimensión constitucional y el proceso político, lo que debilita la capacidad normativa y de regulación de la Constitución.

Como se ha podido apreciar a lo largo de la argumentación, los problemas no resueltos de la política en el Ecuador han tenido que ver con la instauración de una lógica de permanente deflación de poder que se ha manifestado como crisis de gobernabilidad y de bloqueo político entre las principales funciones del Estado y que ha derivado hacia un proceso de erosión sistemática de la legitimidad de todo el complejo institucional. Deflación de poder que se ha expresado en la exasperación de fenómenos como la corrupción generalizada, la antipolítica y el creciente deterioro económico y social que soportan amplios sectores de la población. El problema de la deflación de poder tiene que ver con la incapacidad de articular posturas programáticas estratégicas por parte del sistema político para enfrentar los retos de la integración global en curso. Una debilidad que es propia de los actores políticos pero que tiene que ver también con los diseños institucionales y constitucionales, los cuales, lejos de favorecer la producción de líneas estratégicas y programáticas, los han obstaculizado sistemáticamente. Un aparente círculo vicioso por el cual los actores no producen la institucionalidad que el reto de la integración global requiere, y, a su vez la institucionalidad alcanzada no favorece o incentiva la generación de los acuerdos necesarios para la articulación de la política estratégica que ese reto exige.

La integración global aparece como una nueva plataforma estructural para las interacciones políticas, incide en la modificación de los paradigmas que articulan las lógicas institucionales; en particular, afecta al Estado en cuanto eje decisional de la política, y a su función de articulación y reproducción que gira en torno al estatuto de su soberanía política²; ésta se ve afectada por las nuevas lógicas de acumulación e integración de los procesos económicos y productivos; las decisiones

en materia de políticas públicas se ven fuertemente condicionadas por instancias de poder exógenas a las dinámicas propias de las economías y de los estados nacionales; un reto que obliga a transformar el alcance y el impacto de la soberanía política y cuya no resolución termina por afectar al conjunto de las dinámicas de reproducción sociales, económicas y políticas. El problema de la soberanía política, a su vez, no tiene que ver solamente con el desempeño de la política exterior del Estado en sus relaciones con otros Estados o con organismos supranacionales: remite a la acumulación de poder por parte de los actores internos, lo que se traduce en la capacidad de poner bajo control los procesos decisionales que atañen al bien público.

La crisis de la soberanía se expresa entonces como debilidad de los procesos de construcción de decisiones políticas y atañe directamente a la función de la representación y de la constitución de actores políticos con capacidades decisionales. En el caso ecuatoriano, no solamente se ha tratado de la dificultad por lograr acuerdos para enfrentar los procesos de ajuste estructural de la economía, pieza fundamental de la integración global, sino, lo que es más fundamental, lograr un diseño institucional que incentive la responsabilidad de los actores frente a ese desafío. Las distintas propuestas de reforma política no han asumido este reto como aquel que define el nuevo paradigma del ordenamiento institucional. Al no resolverlo, el sistema político ha ingresado en una suerte de entropía política que ha agudizado los conflictos en lugar de canalizarlos para acumular soberanía decisional. De allí el carácter de la crisis como combinación de ingobernabilidad e ilegitimidad de las instituciones políticas.

En lugar de resultar de un debate conceptual sobre la pertinencia de la institucionalidad para relacionar funcionalmente economía y política, o sociedad y Estado, lo que ha caracterizado a ambos diseños institucionales ha sido la preservación de espacios de poder para los actores y para las instituciones, que les garanticen su reproducción sin poner en discusión los paradigmas de fondo que orientan las interacciones políticas. Esta dificultad por definir el nuevo paradigma de las interacciones políticas se ha expresado en el debate sobre la reforma constitucional, como incapacidad de establecer con claridad la vinculación entre la Constitución como cuerpo normativo y el proceso po-

lítico, una consideración que aparece recurrentemente cuando se afirma, por ejemplo, que el problema del Ecuador no está en las leyes o en la Constitución, y de que por tanto se debe anteponer a la reforma institucional la definición sobre otras prioridades de política que revisten mayor interés o trascendencia, como son en el caso de la coyuntura última, temas como el TLC, el ALCA, la presencia norteamericana en la base de Manta, o el Plan Colombia.

En particular, desde las posturas refundacionales, se postula la tesis de la necesidad de una Asamblea Constituyente que aborde estos temas y no aquellos que están directamente vinculados con la reforma institucional; en el mejor de los casos se afirma la necesidad de que ésta aborde el diseño de un 'Proyecto País' que en mucho se asemeja a los Planes de Desarrollo con los cuales contaba el Ecuador en los años 70. La demanda es pertinente pero no logra definir con claridad cuál sería el nexo entre la definición de temas estratégicos, y la estructura de la institucionalidad política, que es la materia específica de cualquier tratamiento constitucional³. Una Asamblea Constituyente no puede sustituir a las estructuras decisionales (Ejecutivo y Congreso) encargadas de la toma de decisiones, bajo el argumento de que éstas no lo podrían hacer por su escasa legitimidad; esta argumentación refleja la condición de absoluta desconfianza en la representación para la construcción de decisiones políticas, lo cual conduciría a pensar que, en lugar de redefinir las funciones de la representación para dotarlas de eficacia decisional y legitimidad política, la Asamblea debería asumir directamente el proceso decisional. Una argumentación que podría desembocar en la idea de que en el futuro toda decisión trascendental debería ser de tipo plebiscitario o estar en manos de una Asamblea permanente con poderes constituyentes.

Esta derivación plebiscitaria y asamblear en la concepción del proceso decisional no solamente refleja la indefinición de programa político que tiene el país y sus principales actores sobre las dimensiones estratégicas de la integración global, sino la limitada comprensión sobre el carácter de la reforma constitucional, la cual debería limitarse a discutir los términos institucionales y organizacionales que el país debería adoptar para mejorar la calidad de la representación política, y por esa vía la calidad de las decisiones y de las formulaciones político-

programáticas. Una Constitución define la estructura de los derechos fundamentales que protegen a la ciudadanía y el funcionamiento del proceso democrático a través del cual esos derechos pueden realizarse efectivamente, por lo cual cualquier reforma o modificación de la carta constitucional debería atenerse al tratamiento de estos aspectos.

La modificación de paradigma que exige el reto de la integración global pasa por definiciones sustantivas en distintos campos que componen la lógica de la construcción decisional. Tiene que ver con la necesidad del logro de univocidad en las líneas de la política pública, un problema de resultado del desempeño institucional que atañe a la generación de acuerdos responsables entre los actores políticos de la representación; una línea que necesariamente remite a la legitimidad de la representación política, y que exige por tanto la modificación del carácter oligopólico de la representación política, de su apertura democrática para receptor demandas que el diseño actual sistemáticamente excluye; una redefinición de las relaciones funcionales entre el campo de la representación política y el proceso técnico de gobierno o de estructuración de políticas, en dirección al logro de mecanismos que incentiven la corresponsabilidad entre estas funciones, tarea que apunta a combinar eficacia decisional con legitimidad de la representación política.

Otro aspecto de singular importancia es la plena vigencia de la institucionalidad del Estado de derecho, por tanto el funcionamiento del principio de la división de poderes, lo que implica la necesaria descorporativización y despartidización de los órganos de administración de justicia y de control político, único mecanismo con capacidad de producir transparencia decisional y de poner bajo control la alta reversibilidad e inestabilidad jurídica que compromete la permanencia y regularidad de la implementación de políticas estratégicas. Finalmente la institucionalización exige el rediseño de la actual estructura organizacional del Estado, en dirección a remover el actual carácter centralista de concentración y agregación de poder, y lograr la redefinición de la soberanía política fortaleciendo los procesos de construcción y gestión de poder a nivel local y a niveles regionales subnacionales y supranacionales; dimensiones que la actual estructura institucional impide y coarta.

Los retos de la reforma constitucional

La crisis institucional puede ser vista como efectiva reducción o recorte de soberanía del Estado nacional, y por tanto como debilitamiento de la democracia en cuanto sistema de autogobierno de la sociedad. Una crisis de la institucionalidad que, en el caso ecuatoriano, no supone una detención brusca del proceso político, sino, de manera más radical, un proceso de des-institucionalización que se expresa fundamentalmente como caída o erosión de legitimidad.

La transición hacia un nuevo plano de integración global que trae consigo la intensificación del proceso de globalización, debilita y cuestiona los parámetros conceptuales y políticos desde los cuales se pensaba la circulación y reproducción del poder político. En el Ecuador, esta tendencia coincide con el proceso de retorno a la constitucionalidad de finales de la década de los 70, e incide en la reducción de la capacidad del Estado nacional para controlar variables fundamentales, como son los instrumentos de la política económica en sus funciones de estabilidad, de crecimiento y de distribución de la riqueza; o las funciones de producción, distribución y control del poder político. Las estructuras de los estados nacionales, y el Ecuador no es una excepción en este proceso, aparecen limitadas frente al reto de incidir soberanamente en ese nivel decisonal, por lo que deberán replantearse radicalmente.

La pregunta que surge es: ¿como ha enfrentado el Ecuador el ingreso a este nuevo plano de integración global? ¿El Estado y el sistema político han sido capaces de reformularse y replantearse manteniendo lo que es propio de todo Estado y de toda sociedad moderna, esto es, su soberanía y su capacidad de autodefinición, ahora en un contexto mucho mas complejo que el de antes?

Si es esa la dimensión de la complejidad política, la reforma política y constitucional debe ser pensada desde este nivel de radicalidad y debe estar en condiciones de responder a este reto fundamental. Como se ha insistido a lo largo de este trabajo, el proceso decisonal compromete al conjunto de las estructuras que elaboran demandas sociales

y procesan decisiones políticas; por tanto, la reforma deberá incidir en el conjunto de las estructuras institucionales y organizacionales del sistema político. Eje central en esta intervención es la transformación del campo de la representación política, ya que es en este ámbito donde reposa la legitimidad y continuidad del proceso decisional⁴. Como derivación de éste, la reforma debe incidir en el conjunto del ciclo representación-gestión-control decisional, funciones que se ven alteradas en el actual proceso de crisis de soberanía. El diseño constitucional que regula estos procesos exige de una adecuación a estas nuevas dimensiones, por lo que la reforma política requiere de transformaciones constitucionales que atañen a todo el proceso de construcción decisional.

La reconstitución del sistema de representaciones

Si la representación aparece como la función central en los procesos de construcción decisional, su mayor complejidad aparece allí donde este fenómeno asume su mayor especificación funcional, en el nivel del acceso al proceso decisional que es regulado por el sistema electoral, y en la especificidad propia del sistema de representaciones, esto es, en el sistema de partidos políticos. La transformación de soberanía a nivel global trae consigo un radical proceso de profundización de la democracia entendida como depuración de los mecanismos que permitan transparentar y controlar los procesos electorarios, una función que debe estar en manos de la ciudadanía y de su capacidad de observación y vigilancia del proceso de selección de representantes. Como veremos más adelante, esta transformación es congruente con las modificaciones que deberán establecerse en el carácter de los partidos políticos, los cuales dejan cada vez más de aparecer como representantes de partes sociales, de clases o de grupos corporativos, y pasan a convertirse en expresiones amplias y plurales de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Como elemento central de reforma, aparece la necesidad de confluir hacia la conformación de un órgano de control del proceso electoral que garantice transparencia y despolitización en sentido partidario en la conformación de sus miembros; la creación de una Corte Electoral que se conforme a partir de mecanismos y procesos de selec-

ción fundados en criterios de profesionalidad y meritocracia, y se abandone por tanto la actual conformación del tribunal electoral a representación proporcional de los mismos partidos que se enfrentan en la contienda electoral.

Por otro lado, es fundamental asegurar que el sistema electoral regule y neutralice la influencia en los procesos proselitistas de grupos de poder económico y mediático. La garantía de un acceso equitativo y gratuito de todos los candidatos a medios de comunicación masiva evitaría el financiamiento directo de los partidos políticos con recursos públicos y controlaría, a su vez, el financiamiento privado, estableciendo rigurosos topes de gasto en las campañas electorales. Así mismo, se tendría que contemplar la eliminación de la obligatoriedad del voto, la cual distorsiona la real capacidad de producción de legitimidad que es regulada por el sistema electoral; solamente la libre y voluntaria expresión de las preferencias electorales puede posibilitar una adecuada medición de la efectiva producción de legitimidad de los actores políticos.

En línea con estos principios de reforma, es crucial profundizar la democratización de los partidos políticos en dirección a superar su conformación caudillista y clientelar mediante la estipulación de regulaciones y controles estatales a su funcionamiento interno. La obligatoriedad de seleccionar candidatos mediante elecciones primarias, evitando de esta manera la entronización de oligarquías y de caudillos en sus órganos de dirección, permitiría introducir principios de competencia interna que favorezcan la construcción deliberativa de perspectivas programáticas, y la formación y selección del personal político que el partido postula para acceder al proceso decisional.

Definido el espacio del acceso al proceso decisional mediante el sistema electoral, la reforma debe incidir en los procesos de formación y elaboración programática necesarios para fundamentar la toma de decisiones y la construcción de las políticas públicas. La elaboración programática es una de las funciones centrales que compete a los partidos políticos, los cuales aparecen como mecanismos de selección de demandas y de perspectivas de realización que la sociedad y la ciudadanía produce y elabora⁵. La representación no solamente promueve el

acceso de actores en la escena pública, sino que estructura el proceso decisional, y, mediante esta operación, vuelve efectiva la realización de demandas y de intereses que surgen en la sociedad; representar y seleccionar, aparecen como procedimientos mediante los cuales se articulan los procesos decisionales en sus distintas dimensiones técnicas y políticas, una lógica que se proyecta a todos los ámbitos del sistema político. La operación selectiva es crucial al momento de definir las políticas públicas, en particular para alcanzar la univocidad que estas requieren como condición de eficacia para sus prestaciones. En el caso del sistema político ecuatoriano, los procesos selectivos se han caracterizado por su extremo localismo en la presentación de demandas, lo que compromete su capacidad de elaboración programática; esta derivación hacia el localismo e inmediatez de las demandas en mucho se debe a la presencia gravitante de expedientes clientelares en las intermediaciones de los partidos con el Estado.

Esta característica del sistema de representaciones es congruente con el carácter fuertemente localista y regional de la participación social y política, que premia la reproducción de representaciones de corte corporativo, clientelar y de escasa proyección estratégica y universalista. La elección de representantes provinciales sanciona esta función y rol del sistema de partidos y refuerza la lógica rentista y corporativa en la satisfacción de demandas. En el Ecuador, no existen partidos nacionales, los niveles de agregación consensual son, en el mejor de los casos, regionales. El sistema institucional reproduce y amplifica esta conformación, en lugar de reducir ese nivel de diferenciación y lograr una producción de preferencias y de definiciones políticas de corte más universal y de dimensiones de mayor espesor estratégico. La desvinculación del sistema de partidos de los procesos de construcción de decisiones políticas, proceso que aconteció como derivación de las reformas políticas introducidas en la Constitución de 1998 y que están en la base del 'presidencialismo reforzado', profundiza esta conformación localista y clientelar del sistema de representaciones.

La reforma deberá entonces dirigirse hacia la creación de incentivos positivos de corresponsabilidad en la formación y gestión de las políticas públicas, para lo cual deberá volver más eficaces los procesos de fiscalización, sin que estos conduzcan a bloqueos decisionales o in-

centiven formas de chantaje político. Para ello, sería necesario crear condiciones para el fortalecimiento de una capacidad autónoma de la legislatura en el seguimiento de las políticas públicas: la planificación política deberá conformarse como principio de acción para el rendimiento institucional de la legislatura, en función de la construcción de agendas legislativas que estén relacionadas y vinculadas con los procesos de planificación de la administración pública y del sistema de gobierno. El localismo de la representación podría reducirse si se fortalece el funcionamiento de un sistema de partidos que se sustente sobre alianzas parlamentarias en función de estrategias de planificación política; solo así el Congreso podrá participar en la definición de políticas públicas de mediano y largo plazo y de alcance nacional.

En la medida que se introduzcan estos principios y se regulen estas operaciones de corresponsabilidad de la legislatura en la formación de las políticas públicas, ésta podrá participar en la definición y estructuración del presupuesto público, contrastando la actual lógica de blindaje de la política económica, mediante la cual se excluye a la legislatura de su participación en la estructuración del presupuesto⁶: una orientación que puede posibilitar la compatibilización de criterios de distribución de los recursos presupuestarios para los ámbitos locales y regionales de gobierno, mediante la formulación de proyectos de desarrollo que involucren la agregación de dimensiones locales y regionales, en el marco de la conformación de un Estado autonómico.

Este conjunto de dimensiones de reforma institucional apuntan a atenuar y poner bajo control la condición ambigua y poco clara del llamado 'presidencialismo reforzado' en el Ecuador; una neutralización necesaria para mejorar los niveles de corresponsabilidad de los poderes y de las funciones legislativa y ejecutiva en la construcción decisional. Para incidir en este nivel, es imperativo eliminar aquellos mecanismos de monopolización de poder en la legislatura que se prestan para operaciones de boicot y chantaje a los ejecutivos, y que tienen que ver con la potestad que conservan los partidos y la legislatura en la designación de los integrantes de los órganos de control, como es la nominación del Tribunal Constitucional, del Contralor General del Estado, del Fiscal General y del Tribunal Electoral; en la designación e integración de estos importantes ámbitos, la legislatura ha mantenido e incluso reforza-

do sus espacios de poder. El fuerte control e influencia que mantiene la legislatura sobre los órganos de control político y sobre la función judicial, le dota de una gran capacidad de chantaje a los ejecutivos, sobre cuya base los partidos logran incidir en el reparto de rentas y condicionar cualquier coherencia en materia de definición y gestión presupuestaria. Al debilitar los incentivos hacia el chantaje y boicot al Ejecutivo, se libera el campo para el desarrollo en la legislatura, de una vocación deliberativa más intensa en función de la construcción de decisiones programáticas de corte nacional y estratégico.

La reforma política neoliberal, con su línea de reducción del tamaño del Estado, limitó sustancialmente la capacidad de orientación estratégica del Estado, entregando la capacidad de planificación al inmediatismo y a las presiones de intereses corporativos incrustados en las dependencias del Estado o a los intereses que mejor capacidad de presión logran demostrar. Tanto el ejecutivo como el legislativo deben compartir estructuras de observación de la realidad y de planificación con sistemas de información y cognición de la complejidad que puedan mejorar la calidad de las decisiones que estas funciones deben producir y posibiliten recuperar para el Estado su papel de orientador estratégico del desarrollo. Desde este ángulo, es imperativo mejorar las relaciones entre las funciones ejecutiva y legislativa, permitiendo una inserción y participación de los partidos y el parlamento en el proceso de formación de las políticas públicas. Para ello, aparece necesario, por un lado, fortalecer la capacidad institucional del parlamento en el conocimiento técnico de los complejos procesos de formación de políticas; por otro lado, desarrollar una lógica de integración y de efectivo funcionamiento de un sistema de partidos que combine relaciones adecuadas entre mayorías y minorías, entendiendo el papel fundamental que ambos tipos de agregación política tienen en la formación de decisiones. Solamente de esta manera, reubicando la función central de la representación en el proceso decisional, se podrá lograr niveles más altos de corresponsabilidad de la legislatura en el proceso decisional. La combinación de esta doble dimensión, expresión de demandas particularizadas y construcción de decisiones estratégicas, podrá, finalmente, apuntar a resolver los problemas de gobernabilidad que han aquejado al sistema político ecuatoriano en las décadas pasadas. De esta manera, el ejecutivo, y por lo tanto el presidencialismo,

podrá soportar la construcción de decisiones políticas sobre una base sustantiva de legitimación.

Es importante advertir que la dimensión de la gestión administrativa, y la construcción de decisiones deberá reconfigurarse sobre el diseño de adecuados procesos y sistemas de planificación político-estratégica de cuya ausencia actualmente adolece el sistema político ecuatoriano. Estos sistemas de planificación podrían ser soportes técnicos fundamentales de articulación entre el sistema representativo y el sistema de gobierno, sobre los cuales se apoye el proceso decisional⁷.

Estas características conducen a la necesidad de una estructuración del régimen político que reconozca esta diversidad en la conformación socio-económica y cultural del electorado, pero que al mismo tiempo permita la articulación de un proceso de construcción de decisiones en el cual se pueda filtrar esta dimensión particularista y definir políticas de corte menos inmediatista y más estratégico. Garantizar la representación de minorías se vuelve un requisito central: el permitir que éstas puedan ejercer control sobre el establecimiento de decisiones políticas y, al mismo tiempo, presentar demandas que de otra manera podrían ser excluidas, condición que deberá ser neutralizada y contenida mediante la elección de representantes nacionales. Una dimensión de participación y de inclusión que responde a la especificidad y particularidad de las demandas locales y cuya presencia es legítima en el sistema político, pero que deberá tener su contrapartida en una estructura bicameral del sistema de representaciones. Solamente en este contexto podría cobrar importancia la elección distrital uninominal, si está suficientemente contrabalanceada por representaciones que expresen niveles más altos de abstracción política.

La estructura administrativa del Estado y la reconfiguración de la representación

La reforma institucional hacia la conformación de un Estado autonómico regulado aparece como elemento crucial de reforma en el actual proceso de transformación de soberanía y es un complemento institucional adecuado a los procesos de selección y estructuración decisional que ya hemos analizado. En esta dirección, la pregunta a la cual

hay que encontrar respuesta es ¿hasta donde el país está dispuesto a marchar en dirección a la construcción de un Estado autonómico, que suponga una nueva distribución no solo de recursos económicos sino de recursos de poder político?

Si el interés de la reforma pasa por favorecer un nuevo diseño de Estado autonómico, este diseño no puede estar sujeto a la espontaneidad, parcialidad o unilateralidad de los caminos de la autonomización; la autonomización debe ser pensada como un mecanismo de reconstrucción de la soberanía del Estado nacional y no como su desintegración o su fraccionamiento. Ello supone la realización de una estrategia de conjunto que suponga un rediseño de la estructura fiscal del Estado, y de la transferencia de recursos del presupuesto público sobre la base de principios de equidad, eficacia en el gasto y solidaridad con las localidades o regiones de menor desarrollo relativo del país. Un rediseño territorial, que supone la generación de mecanismos de transferencia de recursos, sobre los cuales se articule una nueva organización del poder político. Esta línea de reforma supone una estrategia de descentralización sectorial de la administración pública y de reconfiguración de los procesos de representación y de decisión política, los que deberían estructurarse en distintos niveles:

Una línea central pertinente con esta orientación tiene que ver con los procesos de representación y gestión a nivel nacional: este ámbito supondría la articulación de la visión estratégica del desarrollo, el cual pasa, en las actuales condiciones, por la definición de la política internacional que en la actual dinámica de la globalización, supone procesos complejos de transformación de soberanía (que atañen a la integración comercial pero también a la seguridad regional), hacia ámbitos regionales y globales de estructuración decisional. El diseño del Estado en este nuevo contexto debe sustentarse sobre estructuras institucionales que estén en capacidad de definir líneas estratégicas que confluyan en lógicas de integración política de tipo regional, que signifique niveles mas altos de agregación de poder para enfrentar adecuadamente el reto de la integración global, y que puedan a su vez coordinar los retos e imperativos del desarrollo a nivel interno, esto es, que estén en capacidad de sustentar la conducción de un desarrollo equilibrado de conjunto, lo cual solamente puede ser comandado desde una

construcción de poder decisional de tipo nacional; ésta es una línea de reforma que supondría el impulso de la descentralización sectorial de la administración pública, y la transferencia de recursos y de competencias reguladas a nivel local.

Sobre esta dimensión funcional deberá reconfigurarse la construcción de los niveles representativos. En este contexto, cobra importancia la conformación de una Cámara de Senadores a elección nacional que asuma estas importantes tareas y que sea representativa de la nueva realidad regional del país. La necesaria visión estratégica de su función podría estar desligada de la elección de Presidente y vicepresidente y por tanto podría ser elegida para una duración de 6 años. Respondería por tanto a una orientación que exige visiones estratégicas de mediano y largo plazo, las cuales de esta manera podrían ser relativamente inmunes a los condicionamientos de la política coyuntural. Una segunda dimensión tiene que ver con la representación más específicamente política que integraría la cámara de diputados la cual se elegiría distritalmente, por una duración de 2 años, lo que permitiría un saludable recambio político y la reestructuración de alianzas a mitad del periodo de la elección de presidente y vicepresidente que sería de 4 años. Esta dimensión de la representación concentraría los niveles de más alta politicidad conflictiva, al convertirse en espacio de fiscalización y control de la gestión, lo que permitiría una más dinámica expresión de intercambios políticos, un ámbito de poder que al compartir con otros, la construcción decisional, impide que los niveles de conflictividad rebasen y desborden la institucionalidad del Estado.

Con esta reconfiguración de las lógicas de construcción del poder se lograría una mejor articulación y distribución de poder político que logre combinar la construcción de dimensiones estratégicas de abstracción política, con la necesaria característica local y regional que tradicionalmente caracteriza a la realidad política del país. Se daría cabida a su vez, a una necesaria combinación de ámbitos de diferenciación funcional (dimensiones estratégicas nacionales y dimensiones locales) con dimensiones de diferenciación de tipo político, las cuales no se confundirían como acontece en la actualidad.

Las funciones propias de la legislatura (representación) atravesarían al conjunto de las dimensiones locales y nacionales; la función decisional se distribuiría en ámbitos de mayor abstracción (planificación, legislación y control) con dimensiones propias de la gestión local (fiscalización de la gestión administrativa), mientras las dimensiones del control político se darían tanto en líneas horizontales, legislatura y ejecutivo, como en línea vertical a nivel de la ciudadanía y los procesos de gestión.

Notas

- 1 Mientras la Constitución de 1978 presenta un marco organizacional centrado sobre un modelo de estado intervencionista que limitaba excesivamente la iniciativa privada, cuando el proceso político exigía de un Estado regulador pero que garantice la expansión y el crecimiento del mercado en un contexto de ampliación del mismo a escala global; la Constitución de 1998 presenta en cambio, un diseño excesivamente expuesto a las presiones coyunturales, incluye las demandas presentadas por los movimientos sociales de los años 90, pero descuida esta proyección en su estructura orgánica, al no definir un modelo de democracia ciudadana que rompiera con el monopolio de la representación, que estuvo pensado en función de la lógica intervencionista sancionada por la Constitución de 1978.
- 2 Para el tratamiento del tema de la transformación de soberanía en el contexto del poder global, remito al lector a Negri Antonio y Michael Hardt, *Imperio*, Paidós, Buenos Aires, 2000.
- 3 Conviene resaltar que los principales problemas de política que aparecen como demandas a ser definidas por parte de la Asamblea Constitucional y que son formulados desde las posturas refundacionales, atañen al reto no adecuadamente formulado de la transformación de soberanía, como son las definiciones que el Ecuador deberá adoptar en materia de tratados internacionales como el TLC, el ALCA, la ratificación del acuerdo sobre la Base de Manta o el Plan Colombia; todos problemas decisionales cuyo enfrentamiento exigiría de una clara definición de estrategia política que solamente puede alcanzarse sobre la base de acuerdos programáticos logrados sobre el pleno funcionamiento de la representación política. Las posturas refundacionales apuntan a soluciones plebiscitarias que terminan por posponer el enfrentamiento institucional real, que es el de la definición de las condiciones más óptimas para generar decisiones eficaces y soberanas.
- 4 Las demandas de democracia directa o plebiscitaria que están por detrás de las posturas refundacionales obvian o escamotean el tratamiento de esta dimensión central en la que se debate la redefinición de la soberanía política. Las democracias en sociedades complejas no pueden escapar de la lógica de la representación y delegación política en los procesos decisionales, es en estos donde se juega el poder deci-

sional de la sociedad y es por tanto en esta dimensión donde debe incidir la reforma política. A su vez la lógica de la representación está presente en el conjunto del sistema político y no atañe solamente al ámbito de los partidos y al de la regulación del proceso electoral; la representación aparece con múltiples formas en los demás ámbitos decisionales del sistema político, en las funciones de gestión técnica como en las de control político.

- 5 La representación opera mediante la estipulación de acciones selectivas, una operación de extrema complejidad que está en la base de los procesos de deslegitimación a los cuales se ve avocada necesariamente la representación. Si la representación supone actos selectivos, estos aparecen como contrapartida de operaciones de exclusión; el seleccionar supone necesariamente la exclusión de otras opciones alternativas a la seleccionada. Una operación compleja que exige altos niveles de abstracción cultural para ser aceptada como campo en el que se definen las reglas de juego de las interacciones políticas.
- 6 La construcción institucional del blindaje de la política pública expresa, paradójicamente, una dosis alta de vulnerabilidad, ya que puede también, en ausencia de controles democráticos, presentar flancos a la implementación de opciones populistas o no congruentes con lógicas de planificación de mediano y largo plazo, como son las que deben caracterizar al manejo de la política pública y en particular de la política económica. Esta dimensión de concentración de poder se ha demostrado relativamente eficaz para lograr el objetivo de la estabilización macroeconómica, al costo de represar la satisfacción de demandas de implementación de políticas redistributivas y de reactivación del aparato productivo, lo que generó el rechazo y la resistencia de amplios sectores excluidos, y tomó cuerpo en las movilizaciones de los años 90, en particular del movimiento indígena. El enfrentamiento de la crisis de gobernabilidad, tal como fue concebida en su momento por las fuerzas del centro-derecha, tuvo una resolución de corte tecnocrático excluyente de la participación social, con capacidad de neutralización de la participación política y desprovista de planificación estratégica.
- 7 Si algo importante puede resaltarse del paradigma de gobernabilidad y de la lógica del blindaje de la política económica, es el logro de la estabilidad macroeconómica y la neutralización del uso populista y rentista del presupuesto público; una dimensión que deberá preservarse, pero ya no al costo de la exclusión de la representación y del control político. El fortalecimiento de sistemas de planificación estratégica y su vigencia como soporte a decisiones consensuadas por los sistemas de representación y de gobierno, pueden ser complementos institucionales necesarios en esta dirección.

VII

EL PROBLEMA DEL PODER CONSTITUYENTE

En la teoría del derecho constitucional, el problema del poder constituyente del pueblo aparece como un concepto límite¹; se ubica con anterioridad a cualquier juridicidad; por tanto, como anterior a la definición de la Constitución como cuerpo de normas que regulan el acceso y el control del poder político. La política antecede al hecho normativo constitucional, y la Constitución no hace sino legislar sobre una voluntad que ha sido expresada como poder constituyente, el cual posee por tanto “un carácter originario, inmediato e incluso elemental”²; lo cual plantea un problema fundamental, que tiene que ver con el encauzamiento o la canalización de ese poder bajo normas que lo regulan y por tanto lo limitan sustantivamente. Aquí radica el problema político de fondo frente al cual se encuentra todo proceso revolucionario constituyente: siempre devendrá en poder constituido, lo contrario no sería otra cosa que la *reductio ad absurdum* de un acto constituyente permanente que rechaza toda forma o regulación, y se diluye y ahoga en un flujo de politicidad incesante sin cauce ni destino.

El interrogante que surge tiene que ver con lo que acontece luego de que el poder constituyente se ha transformado en poder constituido. La descripción formal de este proceso tiende a cristalizar los términos de esta relación, lo que termina por oponer al poder constituido con el poder constituyente, por lo cual se supone que éste desaparece luego de que se ha entablado el cuerpo de normas sancionado por la Constitución. A este fenómeno, que podríamos caracterizar como una

concepción jurdicista y formalista excesiva, se debe la permanente reversibilidad del hecho constitucional, lo que indica la inexistencia de una elemental interiorización de la necesidad de la norma; desde esta perspectiva, la Constitución aparece necesariamente como 'letra muerta' y no como una abstracción institucional que permite, promueve y regula el hecho político, el cual permanece como una tendencia latente de legitimación, que renueva la legitimidad originaria no solamente mediante el recurso periódico al expediente electoral, sino a través de las formas y los mecanismos que regulan el flujo político decisonal, y en último caso, a través de los mecanismos de interpretación y transformación constitucional, los cuales están previstos y regulados por la misma Constitución.

En la historia constitucional reciente del Ecuador se han logrado avances en esta concepción; la Constitución aprobada en 1998 define los mecanismos de transformación constitucional, parte por tanto del entendido de que el poder constituyente no ha desaparecido luego de que la Constitución entró en vigencia³; por ello, en la Constitución no aparece la figura de una Asamblea Constituyente o Constitucional. La existencia de una normativa constitucional que prevea la figura de una Asamblea Constituyente sería un contrasentido jurídico, porque presupondría que entre poder constituyente y poder constituido existe una total incompatibilidad o no correspondencia, lo cual es contradictorio con el paradigma constitucional básico de todo Estado de derecho. El problema crucial de ingeniería constitucional radica justamente en diseñar los mecanismos que permitan un flujo permanente de politicidad entre poder constituyente y poder constituido, lo cual tiene que ver con el reto de la institucionalización y del desarrollo de la democracia constitucional⁴.

Asamblea Constituyente o Asamblea Constitucional

Durante el proceso político ecuatoriano reciente, se han ensayado distintas modalidades de reforma constitucional: aquella que sanciona plebiscitariamente un texto previamente elaborado por comisiones construidas ad-hoc, como fue el proceso que legitimó la Constitución de 1978; el recurso a reformas mediante consulta popular; y final-

mente, la modalidad de elaboración de una Constitución por parte de una Asamblea elegida para el efecto, como fue la Asamblea de 1997. En este último caso, si bien ésta se autodefinió como Constituyente, en la realidad funcionó como Asamblea Constitucional.

La inexistencia en la Constitución de una normativa que prevea la conformación de una Asamblea con funciones constitutivas o constitucionales, abre la posibilidad del recurso al expediente plebiscitario para, mediante el mecanismo de la consulta popular, modificar el carácter cerrado del texto constitucional: éste ha sido el recurso al cual se ha apelado en la historia constitucional última del Ecuador para impulsar procesos de reforma constitucional, una condición a la cual se ha llegado debido a las dificultades en lograr consensos para tareas de reforma entre las principales funciones del Estado. La combinación del expediente plebiscitario de la consulta y del de legislación propio de la Asamblea como partes de un mismo acto de reforma, se implementó tanto para la elaboración y aprobación de la Constitución de 1978 que zanjó el proceso de retorno a la constitucionalidad, como en la realización de la Asamblea Constitucional de 1997.

La Constitución de 1998 prevé la consulta popular como mecanismo de reforma constitucional, siempre y cuando ésta sea aprobada por la mayoría del Congreso, la cual declara la urgencia de su convocatoria; éste fue el camino que recorrió la propuesta de Palacio, pero obtuvo el radical rechazo de la legislatura; una prueba más tanto de la resistencia del *establishment* político frente a la posibilidad de reformas que lo afecten directamente, como de la capacidad que aún demuestra la actual normativa constitucional para regular la marcha del proceso político, incluso en condiciones de fuerte demanda constituyente, como las que se derivaron del movimiento de Abril.

Una condición que paraliza cualquier intento de reforma impulsada por Palacio y que le conduce a intentar resolver sus ambigüedades e indefiniciones apelando nuevamente al poder constituyente del pueblo. La clase política ecuatoriana demuestra una vez más su capacidad de bloqueo, de neutralización y de deflación de poder y abre el panorama político en dos direcciones: o la emergencia e irrupción de un nuevo ciclo de desestabilización política, o el replanteamiento de un

proceso de reforma política menguado que sea impulsado por las fuerzas mayoritarias hegemónicas en el Congreso Nacional. Nuevamente, la posibilidad de un efectivo impulso a la reforma política parecería radicar en la capacidad de introducir reformas que modifiquen los equilibrios propios del *establishment* sin caer en el espejismo refundacional de que ‘todo cambie para que nada cambie’, que ha caracterizado a la recurrencia de 18 constituciones en lo que va de la vida republicana.

La distinción entre Asamblea Constitucional y Asamblea Constituyente cobra vigencia ante la lógica de bloqueo en la cual nuevamente ha ingresado la clase política ecuatoriana, una distinción que va más allá de la pura semántica formal. La Asamblea Constitucional se caracteriza por introducir temas restringidos de reforma y por no alterar el curso del proceso político ni modificar los niveles de autoridad legítimamente constituidos mediante los procesos electorarios, lo cual significa no influir sobre el calendario electoral ni descalificar a las principales dignidades elegidas por el voto popular. Pero, de manera más sustantiva, significa reconocer que el poder constituido, si bien puede no responder a las expectativas políticas de importantes segmentos poblacionales o de actores sociales o políticos, conserva algún tipo de filiación con el poder constituyente, respecto del cual debe rendir cuentas mediante los mecanismos que la Constitución prevé, entre los cuales se encuentra justamente el del recurso a las urnas y al proceso electoral. La figura de la Asamblea Constitucional supone el reconocimiento de que el poder constituyente no desaparece en la formalización jurídico-constitucional, sino que se realiza justamente poniendo a funcionar todos los mecanismos constitucionales que prevé la misma normativa constitucional para efectos de promover procesos de reforma⁵.

En las condiciones actuales del proceso político ecuatoriano, la figura de la Asamblea Constitucional parecería adecuarse al contexto socio-político. La actual Constitución aprobada en la Asamblea Constitucional de 1997, recoge y desarrolla algunos alcances importantes en materia de desarrollo constitucional, como la ampliación de derechos ciudadanos, que no podrían ser sacrificados en un proceso de refundación en el que prime más la emoción y la pasionalidad, sobre la argumentación detenida y sobre el análisis racional de las ventajas y dificultades que puede suponer la introducción de cambios y transformacio-

nes. La introducción de reformas debería suponer la preservación de aspectos centrales y conquistas que ya presenta la actual Constitución, pero introduciendo a su vez radicales cambios y transformaciones en aspectos puntuales, que la Asamblea considere defina lo que atañe efectivamente a la transformación constitucional. La reforma constitucional no puede asumir un carácter plebiscitario, porque si bien la figura del plebiscito o de la consulta permite identificar criterios y preferencias sociales de manera más amplia, impide o escamotea la necesaria deliberación y discusión detenida y suficientemente razonada, prestándose, en la mayoría de los casos, como ya se ha demostrado en experiencias anteriores de utilización del expediente plebiscitario, a la manipulación y a la elección emotiva de temas y procedimientos de legislación. Sin embargo, la consulta popular puede ser un instrumento valioso para identificar y seleccionar temas de reforma que aparezcan como mandatos a ser legislados por la Asamblea, la cual comporta una más compleja operación de deliberación y de construcción consensual. En particular la Asamblea Constituyente es legítima cuando el nivel de excepcionalidad exige de actos constitutivos como es la conformación de un nuevo gobierno después del derrocamiento de un mandatario, en los casos en los cuales la misma constitución no prevea los mecanismos de su sucesión, o en el caso de que se hubiera producido el rompimiento del ordenamiento constitucional, y la Constitución hubiera perdido su capacidad de ordenar y regular la marcha del proceso político; en el caso de la crisis política en el Ecuador, la ruptura del ordenamiento constitucional si bien fue grave, no detuvo el cauce constitucional que regula el proceso político. Si bien el desmantelamiento de la institucionalidad impulsado por el gobierno de Gutiérrez cercenó parte fundamental del ordenamiento jurídico por su intervención inconstitucional al remover y destituir a la Corte Suprema de Justicia y a los órganos de control político, no se trató de una ruptura de todo el ordenamiento constitucional.

El acto inconstitucional de destitución de la Corte Suprema de Justicia por parte del gobierno de Gutiérrez, apareció como la punta de un *iceberg* que revela el deterioro de otras funciones cruciales del ordenamiento político, como son el sistema electoral y el sistema de representaciones, lo cual induce a pensar en la necesidad de una reforma política de más amplio respiro que no se reduzca solamente a rearmar o

subsanan lo cometido por el autoritarismo de Gutiérrez. Esta argumentación conduce a plantear la necesidad de la introducción de puntuales reformas en el actual ordenamiento constitucional que no supongan, sin embargo, la realización de un acto constituyente que vaya mas allá de la pertinencia de esas reformas. Solamente la figura de una Asamblea Constitucional ya ensayada en el pasado constitucional del país, o la reactivación de la capacidad de legislar del Congreso Nacional, mediante la renovación del estatuto electoral que permita reconfigurar el sistema de representaciones, podrían impulsar un proceso de esta naturaleza. La figura de la Asamblea Constitucional aparece como la más adecuada por el carácter de la reforma, que en sus aspectos substanciales atañe a modificaciones en la actual estructura de la selección de representantes y del funcionamiento de los partidos políticos, y como derivación de ello, del conjunto del complejo institucional que define los procesos de construcción decisional.

Es probable, sin embargo, que el desmantelamiento de la institucionalidad iniciado por Gutiérrez no pueda ser revertido y que el proceso de descomposición de la institucionalidad política deba aún seguir su curso; las condiciones de bloqueo a cualquier propuesta de reforma por parte del *establishment* político, los devaneos de reforma de Palacio y su débil capacidad de construir horizontes estratégicos de reforma, podrían también crear las condiciones para la radicalización de la descomposición del cuadro institucional, lo que desataría, en ese caso sí, la puesta en marcha de un efectivo proceso constituyente, pero esa es una hipótesis que espera aún su verificación por el proceso histórico.

Notas

- 1 Cf. Bockenforde E.W. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp 167-176.
- 2 Ibid, p.168.
- 3 El capítulo XIII “De la reforma e interpretación de la Constitución”, regula los mecanismos previstos para la transformación y reforma de la Constitución.
- 4 Es por ello que la propuesta de Palacio de convocar a una Asamblea Constitucional necesariamente se encuentra frente a los límites procedimentales que pone la misma constitución vigente; el intento de conformarla debería pasar por la introduc-

ción de una enmienda constitucional que introduzca esta figura de manera transitoria, y ello solamente podría realizarse mediante la aprobación mayoritaria del Congreso, un mecanismo más que apunta a preservar la constitucionalidad de los actos políticos, en particular si estos se conciben a si mismos como actos fundacionales o refundacionales.

- 5 Una de las posibles reformas constitucionales a ser introducidas como parte de la reforma política podría ser la misma figura de la Asamblea Constitucional, cuya característica radicaría en la exclusividad de la introducción de reformas puntuales y acotadas en el texto constitucional vigente, siempre y cuando estas reformas sean promovidas como mandato de una Consulta popular, y en casos en los cuales la función de construcción consensual del sistema de representaciones no funcione sobre temas de reforma constitucional; ello reduciría cualquier tentación a la introducción de dimensiones constituyentes absolutas e indeterminadas. Esta modalidad supondría la estipulación de claros mecanismos para su integración y funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade Pablo

- 2004 “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.

Alcántara Manuel y Freidenberg Flavia (coords.),

- 2001 *Partidos Políticos de América Latina, Países Andinos*, FCE, IFE, México, 2001.

Ayala Mora, Enrique

- 2004 “Algunas reflexiones sobre la Asamblea Constituyente de 1997-1998”, en *La Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano*, AA.VV, Quito, CEN.

Böckenforde Ernst Wolfgang.

- 2000 *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid.

Conaghan, Catherine

- 2003 “Políticos vs. Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en Felipe Burbano de Lara, compilador, *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Antología de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador.

Echeverría, Julio

- 1994 “Violencia, Estado y política en el Ecuador”, en *Violencia en la Región andina, el caso de Ecuador*, J. Echeverría y A. Menéndez-Carrión Eds, Quito, FLACSO.
- 1997 *La democracia Bloqueada*, Quito, Letras.
- 2004 *Crisis y reconversión política en América latina*, en Revista La Tendencia n. 1, Quito, Marzo.
- 2005 *Sistema político y consociativismo en la actual coyuntura política del Ecuador*, UASB.
- 2005 “Los paradigmas constitucionales del presidencialismo en el Ecuador”, Revista La Tendencia, n. 3, Quito, Junio.

- Echeverría, Julio y Carlos Yaguana
2004 *Elecciones 2004*, Unidad de Análisis, Participación Ciudadana, (no publicado).
- Elster, Jon
1998 “Régimen de mayorías y derechos individuales”, en *De los derechos humanos*, Trotta, Madrid.
- Fabbrini, Sergio
1994 *Quale Democrazia*, Laterza, Roma.
- Grossi, Paolo
2003 *Mitología Jurídica de la modernidad*, Trotta, Madrid.
- Habermas, Jürgen
1975 *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Holmes, Stephen
2001 “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, en *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hurtado, Oswaldo
1997 *Gobernabilidad y reforma constitucional*. Quito, CEN, 1997.
- Luhmann, Niklas
1978 *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida, Napoli, 1978.
- Mejía, Andrés
2003 “Partidos Políticos: el eslabón perdido de la representación”, en Felipe Burbano de Lara, compilador, *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Antología de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador.
- Montúfar, César
2000 *La reconstrucción neoliberal, Febres Cordero o la estatización en Ecuador 1984-1988*. Abya-Yala, UASB, Quito.
- Negri, Antonio y Michael Hardt
2002 *Imperio*, Paidós, Buenos Aires.
- Pizzorno, Alessandro
1993 *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli.
- PNUD
2004 *La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, New York, PNUD.
- Sartori, Giovanni
1994 *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Salazar Díaz, H
2000 *El movimiento indígena como actor social*, Tesis UASB, Quito, Julio.
- Schmitt, Carl
1983 *La Defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid.
- Sierra, Natalia
2005 “Esta fue una lucha y no una guerra” (*El Comercio*, 24 Abril, 2005).
- SIISE
2003 *Informe Social 2003*, documento del sitio www.siise.gov.ec, Quito.

Silva, Erika

2005 *El coronel y los "forajidos"*, Revista Renovación, Quito.

Simón, Omar

2005 *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.

Vos, Rob, Mauricio León y René Ramírez

2002 *Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970-2002*, Institute of Social Studies ISS y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, Quito.

ABREVIATURAS

AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
CONADE	Consejo Nacional de desarrollo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo
ODEPLAN	Oficina Nacional de Planificación
CTE	Confederación de Trabajadores del Ecuador
CEOSL	Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
CMS	Coordinadora de Movimientos Sociales
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y los Pueblos del Ecuador.
CONAIE	Consejo de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
ID	Partido Izquierda Democrática
FEINE	Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión y Reactivación Económico-Productiva
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRA	Partido Frente Radical Alfarista
MPD	Movimiento Popular Democrático
MUPP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakútik
DP	Partido Democracia Popular
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Republicano Institucional Alianza Nacional
PS	Partido Socialista
PSP	Partido Sociedad Patriótica
PSC	Partido Social Cristiano

PUR	Partido de Unidad Republicana
TC	Tribunal Constitucional
TLC	Tratado de Libre Comercio
TSE	Tribunal Supremo Electoral