

LA RECONSTRUCCIÓN NEOLIBERAL

**Febres Cordero o la estatización
del neoliberalismo en el Ecuador**

1984-1988

César Montúfar

LA RECONSTRUCCIÓN NEOLIBERAL

**Febres Cordero o la estatización
del neoliberalismo en el Ecuador**

1984-1988

LA RECONSTRUCCIÓN NEOLIBERAL

Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988

César Montúfar

Coedición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de octubre 14-30 y Wilson
Telfs: (5932) 562-633/506-267
Fax: (5932) 506-255/506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Casilla 17-12-719
Quito-Ecuador

Universidad Andina Simón Bolívar
Toledo N° 22-80 (Plaza Brasilia)
Telfs: (5932) 556-405
Fax: (5932) 508-156
E-mail: uasb@uasb.edu.ec
Quito-Ecuador

Autoedición: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

Portada: Raúl Yépez

ISBN: 9978-04-622-4

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2000.

© César Montúfar M.

INTRODUCCIÓN¹

La imagen invertida

Detrás de una cortina marcial, los dos candidatos y el moderador aparecen formando un triángulo.² Los contendores están frente a frente. Se adivina tensión en el set. Es el primer debate presidencial televisado en la historia del país. La primera vez que se discutirán ideas y programas de gobierno en lo que el anunciador define como un acto cívico. El fondo en el que sobresalen Rodrigo Borja y León Febres Cordero es negro. Completamente negro. Es como si ninguno de los dos tuviera trayectoria, como si no vinieran de alguna parte. Es como si los dos hubieran nacido en aquel set, enfrentados el uno al otro, sin historia, sin pasado.

Durante el debate Borja exhibe un discurso articulado. No está nervioso. Se sitúa a sí mismo en la posición de quien se enfrenta al representante del poder económico del país. Habla con frontalidad: "...mediocre administrador de las empresas de No-boa – lo llama- ...una cosa es ser un administrador y otra gobernante; las empresas se administran, los Estados se gobiernan". A veces la vehemencia que pone a sus palabras hace que su imagen oscile de izquierda a derecha en la pantalla. Ello le perjudica, su cuerpo se muestra inestable. Viste terno claro, corbata oscura con contrastes. Tal vez, en algunos momentos el candidato social demócrata exagera en buscar la cita exacta y se ve como sus manos tropiezan en los papeles que lo rodean. A momentos, su mano derecha se recupera, gana altura y ondea en el aire un esfero-

gráfico. Luego sus dos manos salen del cuadro y se posan sobre la mesa. Su mensaje es identificar a Febres Cordero como oligarca, como un hombre lleno de confusiones ideológicas y conceptuales. Si baja la vista, es para revisar una nota, leer una cita. Por lo demás, durante el debate Borja mira fijamente a su contrincante.

La imagen en la pantalla de Febres Cordero, en cambio, es estable como una estatua. Sus antebrazos forman un triángulo y sus manos contornean cada palabra, cada gesto con actitud crepitante. La primera intervención de Febres Cordero, respuesta a la pregunta de cuál es su ideología, es cerebral. Se define como un hombre de centro, habla de congelar el gasto público, de aumentar la producción, de respetar la propiedad privada, de lograr una economía y moneda sanas. A medida que el debate avanza, su actitud se vuelve cada vez más agresiva. Desde la segunda pregunta, Febres Cordero inicia un ataque directo a la Convergencia Democrática, coalición que apoyó la gestión del gobierno de Hurtado. La acusa de ser causante del hambre, de la destrucción de la economía. Así mete en un mismo saco al presidente Hurtado y a Borja; los trata como si fueran la misma persona; como si ambos fueran igualmente culpables de la crisis. De pronto, Febres Cordero increpa a su contrincante que la Izquierda Democrática pidió cuotas de poder al gobierno, y en un momento, en el que Borja ha bajado los ojos para revisar unos papeles, Febres Cordero le grita: “míreme a ver”. La guerra comienza en ese instante. Borja permanece inmutable mientras Febres Cordero da inicio una quieta pero extraña danza corporal...

Un anillo brilla en el meñique de su mano izquierda; el reloj se le desliza por la muñeca: “el país necesita un administrador, no constitucionalistas, materialistas... con Ud. están los vagos, los que viven de las transnacionales políticas”. Las luces del set provocan un incesante resplandor del anillo y el reloj de Fe-

bres Cordero. Parecería un juego cómplice en que solo las manos del candidato se mueven mientras su tórax, cuello y cara se mantienen quietos. Lo mismo se puede adivinar de sus posaderas y piernas. Todo Febres Cordero es un espectáculo inamovible. Toda su expresividad irradia de sus antebrazos y manos: "...estas manos están encallecidas –dice—...hemos trabajado... he producido riqueza, trabajo... Ud. no ha probado hacer nada". El anillo vuelve a brillar. Desde sus manos se despliega una enorme agresividad. Estas se extienden, se contraen, vuelven a tomarse, se frotan. Esporádicamente alza los brazos: "de abajo hacia arriba" –visualiza la explicación que Borja hace de su programa económico.³ Febres Cordero ríe, rompe su faz inmutable y describe con sus brazos en alto cómo sucumbirá la propuesta redistributiva de su contendor.

El debate transcurre en dos canales: uno a través de la voz y otro a través de los ojos; sonido e imagen. A través de la voz, Febres Cordero, agresivo y todo, se presenta como víctima de las transnacionales políticas, de la Convergencia Democrática, de políticos librescos e ineptos. Un hombre trabajador de manos encallecidas; generador de riqueza y empleo, auténtico, frente al sofisticado pero falso encartonamiento académico de su rival; rico y acomodado pero compartiendo la misma impotencia de aquellos que sufren hambre y desempleo por las equivocadas políticas del gobierno de la Convergencia. En el sonido, Borja juega el papel del poderoso, del conceptualmente coherente, de hombre preparado y documentado que habla porque conoce. Con las palabras, Borja es exactamente quien Febres Cordero describe: el político ideológico; el estadista letrado.

En el plano de la imagen, en cambio, Febres Cordero ocupa el lugar en que se desempeña en la vida real; es él mismo, aquella persona detrás de la cortina negra que envuelve el set y oscurece el pasado: un empresario poderoso, un influyente diri-

gente empresarial, un político con larga trayectoria.⁴ Así lo expresan la posición de sus brazos en triángulo sobre la mesa; sus manos en continua frotación, crispamiento y ataque; su cuerpo incólume. Su imagen es una estatua de poder que reclama una usurpación; que denuncia la tragedia de que no manden en la política quienes mandan en las empresas; la tragedia de que el poder no esté en manos de quienes generan trabajo, los empresarios, sino en manos de políticos intelectuales. Borja, con su inestabilidad corporal, con el vaivén de su imagen en la pantalla, corrobora la “debilidad” de las ideas, de las ideologías, frente al poder económico. No importa lo bien articulado de su discurso, no importa la exactitud de sus citas. Su coherencia intelectual se diluye frente a la prepotencia de la estatua que tiene delante. Febres Cordero es una estatua sembrada; Borja navega en sus papeles. Febres Cordero aparece afincado en el suelo; Borja está en el aire.

Si el debate hubiese sido radial, si los votantes solo hubiesen escuchado palabras, seguramente, la percepción del mismo hubiera sido favorable a Borja. Pero en un debate televisivo, además, el primero en la historia política del país, el canal de la imagen prevaleció frente a la perceptividad auditiva. Y allí, Febres Cordero se impuso con su lenguaje corporal. Abierto el lente de la cámara, la anciana figura del moderador, Alejandro Carrión, quien desde el fondo presencia la lucha entre ambos contrincantes, y pide constantemente que guarden la calma, proyecta una sensación en que el peso de los tres cuerpos se inclina al pasado.⁵ En la pantalla, la joven apariencia del candidato socialdemócrata se mira sola frente a las canas que suman Febres Cordero y Carrión. En los primeros planos, en cambio, el centro de atención se contrae en el triángulo que delinean los antebrazos de Febres Cordero y en las intermitentes explosiones de sus manos. El único momento en que sonido e imagen se juntan es en el grito de Febres Cordero, “míreme a ver”. En la cadena del argumento ha-

blado, dicha frase tan fuera de contexto no significa nada. Tan mal construida, completamente tautológica, “míreme a ver”, parecería caer en el vacío y tal vez por eso Borja no le presta atención. Pero en la trama visual del debate este es el único instante, temprano en el mismo, en que el sonido se sobrepone a la imagen, la voz del usurpado se une a la imagen del detentador del poder, y anuncia un doble juego en que Febres Cordero es al mismo tiempo víctima y patrón. El resto son capotazos de lado y lado y un público ávido por declarar un ganador. Cuando el debate termina y el lente se abre, las tres figuras se quedan quietas y en silencio. Se ve un Borja pensativo que comienza a relajarse. Queda la imagen invertida de un Febres Cordero, quien siendo el poderoso aparece como víctima, y apareciendo como víctima hace una exhibición de poder. Retorna la marcha que inició el debate, y la cortina negra que se encontraba en el trasfondo traga a las imágenes que emergieron para la lucha.

Este trabajo intenta ir precisamente detrás de esa cortina negra y desentrañar la imagen invertida de Febres Cordero; penetrar en ella para descifrar el significado del primer gobierno de derecha neoliberal en el Ecuador; luchar contra la oscuridad de sus palabras y acciones para entender la dinámica política de la derecha ecuatoriana y su fracaso en imponer un proyecto de modernización neoliberal en el país. Hablo del fracaso de dicho proyecto, no porque no se haya liberalizado casi completamente la economía ecuatoriana a partir de 1984, sino porque el grupo que intentó hegemonizarlo ha sido incapaz de lograr que los principios del liberalismo no solo económico sino político pasen a determinar las interacciones entre Estado, sociedad y economía. La economía como la sociedad en el Ecuador siguen estatizadas; el comportamiento de los actores económicos y sociales todavía se articula por los recursos y prebendas que pueden extraer del Estado. De igual manera, el Estado sigue siendo el centro del proceso político ecuatoriano. Los partidos y demás organizaciones

de la sociedad política continúan teniendo dificultades para monopolizar la representatividad, y ocurre, más bien, que grupos ocupacionales y sociales prefieren canalizar sus demandas directamente con el Estado, utilizando lo menos posible, mediadores políticos. Ello, en gran medida se explica por el fracaso político del grupo que, liderado por Febres Cordero, prometió arrebatarse al Estado tal iniciativa a inicios del período democrático. Este ensayo analiza el origen de este fracaso. En última instancia sostiene, que no obstante Febres Cordero triunfó en lo personal, lo hizo a costa de cambiar, de *reconstruir*, en lo fundamental el proyecto liberal que reclamaba liderar. La historia y los intereses vencieron sobre las intenciones. El grupo político y económico que tomó a su cargo levantar la propuesta neoliberal en el Ecuador tenía demasiados intereses vinculados con la conservación del viejo orden que muy difícilmente pudo dar un salto hacia su desmantelamiento.

En este texto, el gobierno de Febres Cordero (1984-1988) es analizado en la interacción de tres elementos: (1) el discurso de reforma impulsado desde el Ejecutivo, (2) la utilización del sistema legal y la administración del aparato estatal, (3) y el contenido de las políticas que intentó aplicar. La forma como esta administración concibió y transmitió su proyecto, así como los procedimientos que utilizó para llevarlo adelante son tan importantes para comprenderlo como el contenido de las medidas que impulsó. Se puede, incluso, sostener que inconsistencias y contradicciones en determinadas políticas de gobierno respecto a su proyecto general pueden haber sido resultado de circunstancias coyunturales, negociaciones y presiones de determinados grupos de oposición, pero que cambios en los procedimientos para aplicar sus políticas denotan discrepancias más significativas. Por esta razón, es en la interacción y tensiones entre los tres niveles mencionados en los que se puede desentrañar la na-

turalidad del proyecto político y económico de Febres Cordero, y su impacto sobre la democracia en el Ecuador y su sistema político.

Respecto al análisis de la ideología política de Febres Cordero, se parte de la premisa de que ésta no puede abordarse únicamente atendiendo a sus contenidos, sino que se la debe interpretar a partir de las reglas en que se presenta; en sus múltiples posibilidades enunciativas, en su gramática. Utilizo aquí la palabra gramática de un modo metafórico para designar el sistema de reglas que ordena un discurso.⁶ El discurso político en que se anida una ideología funciona, por tanto, como un sistema formal que provee a cada frase de un molde, de una gramática generativa, que puede ser llenado por infinitos enunciados posibles.⁷ Se sigue aquí el clásico planteamiento de Eliseo Verón para quien el análisis de una ideología no puede agotarse en su contenido. Una ideología no es solo un repertorio de opiniones, sino que se la debe analizar conjuntamente tanto su aspecto formal, su estructura profunda, como en sus enunciaciones. Ambos niveles deben ser comprendidos como partes complementarias de un sistema ideológico.⁸

En cuanto a la forma y los procedimientos utilizados por Febres Cordero para avanzar su agenda de liberalización económica, este análisis hará referencia al uso del sistema legal y del poder del Estado por parte del Ejecutivo, basándose en estudios que han analizado el carácter de la intervención estatal en contextos desarrollistas en términos de una recurrente instrumentalización del sistema legal y un uso particularista del poder del Estado. Siguiendo a David Trubeck, *instrumentalismo legal* se referirá a la tendencia prevaleciente en los regímenes desarrollistas latinoamericanos en que el sistema legal funcionó como un sistema de directivas utilizado por las burocracias estatales para obtener objetivos precisos. A través de la instrumentalización del

sistema legal, los Estados desarrollistas latinoamericanos incrementaron considerablemente su capacidad de intervención social y económica. Más aún, en la medida en que el sistema legal pasó a ser dependiente de la voluntad del Ejecutivo, el proceso de expedición de nuevas leyes tendió sistemáticamente a fundirse con funciones de administración.⁹ Así, la prevalencia de prácticas instrumentalizadoras del sistema legal consolidó y recreó formas de intervención autoritarias desde el Estado, al tiempo que “legalizó” numerosos mecanismos institucionales por medio de los cuales la sociedad fue intervenida y regulada desde el mismo.

La utilización de una retórica populista, el instrumentalismo legal y el uso discrecional del poder del Estado produjo un patrón de cambio social y económico organizado y canalizado no desde la sociedad política sino desde el Estado. Esta tendencia se encuadra en lo que autores como Marcelo Cavarozzi han denominado la matriz Estado-céntrica del quehacer político latinoamericano. De acuerdo a este autor, la noción de matriz Estado-céntrica no tiene que ver con un elevado grado de dirigismo estatal o estatismo sino, primero, con el hecho de que “la política que afectó las chances de vida de prácticamente toda la población, se organizó primordialmente en torno a las acciones del Estado”, es decir, alrededor de prácticas discrecionales de la presidencia u otras agencias principales del Ejecutivo, y segundo, con que esta acción política estatizada desarrolló y expandió un tipo de participación política tutelada desde arriba, basada en relaciones directas entre los líderes y las masas.¹⁰ Como resultado de esta doble dinámica, congresos, partidos políticos y las instituciones del Estado de derecho desarrollaron una debilidad crónica y pasaron a funcionar como apéndices subordinados del poder ejecutivo. Ello diferencia a los regímenes latinoamericanos de los europeos, los cuales, generaron en la posguerra

una fórmula político-económica sustentada en sólidos sistemas de partidos.¹¹

A partir de esta perspectiva, este ensayo describe cómo la aplicación del neoliberalismo febrescorderista reprodujo la vieja matriz Estado-céntrica que caracterizó el período desarrollista anterior. Febres Cordero estatizó el neoliberalismo ecuatoriano; o en otras palabras, lo puso en práctica selectivamente en la misma matriz Estado-céntrica en que funcionó la política ecuatoriana entre 1950 y 1984. La estatización del neoliberalismo febrescorderista ocurrió en dos vías complementarias. Por un lado, Febres Cordero expuso su agenda neoliberal en el mismo conjunto de oposiciones y dicotomías del discurso populista tradicional. De manera más inteligible, si el discurso populista se estructuró en una cierta gramática basada en la oposición entre pueblo y oligarquías, pueblo e intelectuales, nación y amenaza externa, entre otros, la propuesta febrescorderista tomó el mismo molde discursivo para persuadir al público sobre la necesidad de reconstruir un país destrozado por elites políticas, intelectuales, militares portadoras de una ideología reformista que, como guía del Estado, había oprimido las libertades e iniciativa del pueblo, léase, sectores empresariales. La propuesta de Febres Cordero, en ese sentido, se dirigía a derrotar a esas elites opresoras de lo popular, entendido como lo empresarial. Así, su retórica no rompió la estructura en que operó el discurso y la política del desarrollismo ecuatoriano sino que, con curiosa habilidad, hizo que se reciclara con nuevos contenidos.

Por otro lado, la administración de Febres Cordero, no obstante, enfatizar la idea de que el mercado y la sociedad debían ser purificados de la intervención estatal, paradójicamente fortaleció los poderes discrecionales del Ejecutivo y su capacidad para instrumentalizar el sistema legal. Febres Cordero gobernó haciendo uso arbitrario del poder del Estado, ejerció una sistemá-

tica violación de la Constitución y de los derechos humanos y promovió la institucionalización de una densa red clientelar y corporativa con diversos grupos sociales.¹² Así, sea por medio del uso instrumental de la ley, la violencia estatal o el clientelismo, el Ejecutivo reprodujo una relación autoritaria con la sociedad civil y política mientras buscó establecer una relación más orgánica y directa con determinados actores económicos. En vez de reducir su influencia, este gobierno “neoliberal” condujo a una ampliación de los medios de intervención del Estado, reconstruyendo y profundizando prácticas expansivas y autoritarias.

Esta apropiación idiosincrática de la agenda neoliberal contradice abiertamente la línea reflexiva de autores liberales quienes han basado su doctrina en un ataque frontal tanto a retóricas populistas como a usos particularistas del sistema legal y a prácticas que fusionan tareas administrativas y legales.¹³ Así mismo, el “neoliberalismo” febrescorderista no manifestó los mismos reparos que generalmente manifiestan los autores liberales respecto a la concentración del poder estatal, ni su reticencia a la extensión descontrolada del poder del Estado en relación a los derechos y libertades individuales, sino únicamente en tanto aquella intervención estatal pudiera implicar una agenda redistributiva que incluyera a sectores tradicionalmente excluidos.¹⁴ Por ello, es posible afirmar que el “neoliberalismo”, que la derecha ecuatoriana practicó durante el gobierno de Febres Cordero, se limitó a revertir el anterior proyecto estatal de corte reformista, al tiempo de que por medio de un programa de ajuste limitado y selectivo fortaleció un tipo de relación semi-corporativa entre el Estado y determinados actores económicos. En ese sentido, la peculiar interpretación y aplicación de la agenda neoliberal por parte de Febres Cordero pasó por encima el exacerbado recelo de autores liberales clásicos a cualquier forma de extensión del poder estatal y solo coincidió con ellos cuando se trata-

ba de oponerse a políticas encaminadas a aplicar medidas redistributivas.

A nivel conceptual, este ensayo se sostiene en la premisa política y metodológica de diferenciar claramente los ámbitos del Estado, la sociedad política y la sociedad civil como esferas distintas en las que se organiza y transcurre la vida de una sociedad democrática. Por Estado se entiende las instituciones (Ejecutivo y fuerzas militares) y cuerpo legal que estructuran las relaciones entre los actores sociales y económicos por cuanto sus decisiones están respaldadas por el monopolio en el uso legítimo de la violencia. La sociedad política, por el contrario, se circunscribe a la esfera en que ocurre la lucha por el poder político. Se incluyen en la misma, la legislatura, los partidos, el sistema electoral y el liderazgo político. Finalmente, la sociedad civil engloba a los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad movilizadas para avanzar sus intereses y aspiraciones. La sociedad civil será comprendida como un espacio de interacción social independiente del Estado y del mundo de la sociedad política, que guarda y precautela su autonomía y establece una esfera de interacción y comunicación libre de interferencias políticas directas, no obstante, su accionar se dirija a influir sobre ambos.¹⁵

La autonomía y diferenciación entre estas esferas es indispensable para pensar el nacimiento y consolidación de una democracia liberal. Sin ellas, resulta imposible concebir un sistema de representación que organice e incluya las demandas de la sociedad en la legislatura, los partidos y los/as líderes políticos, para que a su vez, éstos canalicen estas demandas sociales y económicas al Estado. Así mismo, sin esta diferenciación la sociedad se vería desprotegida respecto a las intervenciones del poder estatal, perdería el espacio mínimo de libertad e independencia garantizado por el sistema de derechos presentes en la constitución, y

pasaría a ser un espacio colonizado e invadido por el poder político. La idea es que para que pueda haber democracia en una sociedad de masas, en que los ciudadanos/as no pueden todos gobernar directamente, es necesaria la consolidación de una esfera intermedia —la esfera de la sociedad política—, en que se procesen los conflictos, se canalicen las demandas y se exija rendición de cuentas a los agentes estatales, que son los que monopolizan los instrumentos administrativos y coercitivos de gobierno.

El punto de vista presentado aquí coincide y al mismo tiempo toma distancia respecto a la perspectiva dominante sobre la transición de regímenes autoritarios expuesta por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. Coincide con ellos en entender a la transición democrática como un proceso meramente político, no obstante requerir de condiciones económicas y sociales para su establecimiento. Discrepa con ellos en concebir la democratización únicamente como la puesta en práctica de ciertos principios, y la inclusión en el sistema político de grupos previamente excluidos.¹⁶ En el caso de sistemas políticos organizados alrededor del accionar estatal, o Estado-céntricos, la democratización debe implicar también una transformación radical de las relaciones entre el Estado, mercado y sociedad, en que el primero abandone su posición predominante. En ese sentido, la perspectiva articulada por ambos autores se queda corta al evaluar el problema de la democracia en los contextos en los que ocurre, a saber, sistemas políticos como los latinoamericanos, en donde se han institucionalizado procesos de integración social y desarrollo económico dirigidos desde el Estado¹⁷.

Para superar esta limitación, la investigación adopta una perspectiva de análisis histórico e institucional como punto de partida para estudiar el tipo de democracias que empezaron a ser construidas en América Latina en la década de los ochenta, y que

debieron adecuarse a las exigencias de programas de ajuste estructural.¹⁸ Las instituciones políticas deben pues, ser analizadas, en una dimensión histórica, estudiadas en las rupturas y continuidades que presentan respecto a regímenes anteriores y no simplemente como producto de alianzas y coaliciones intervinientes en el proceso político. Pero, además, la idea de este trabajo es explorar uno de los puntos de partida de la vida democrática ecuatoriana contemporánea para desde allí evaluar la manera en que la derecha desde el poder se relacionó con las instituciones democráticas, y los principios del liberalismo político, que debían sustentarlas. Como intentará demostrarse a lo largo de este trabajo, la derecha febresorderista chocó con ambas, y al hacerlo, abortó las propias posibilidades de instaurar un proyecto de reforma neoliberal en el Ecuador. No por ello, la política de Febres Cordero, tanto como candidato presidencial como Presidente de la República, dejó profundas huellas, o más bien, fundó una escuela en la cultura política ecuatoriana; una escuela de retórica antipolítica y de incorporación de fragmentos de la agenda neoliberal a una gramática populista.

Este texto es un ensayo político. Al serlo no pretende imparcialidad sino persuadir al lector/a de una interpretación interesada, desde el punto de vista señalado en los párrafos anteriores, del proceso de reconstrucción idiosincrática del neoliberalismo por parte del gobierno de León Febres Cordero. Es, en ese sentido, un ejercicio hermenéutico que se basa en una perspectiva particular sobre los hechos que analiza. Siendo riguroso y basándose en la veracidad de los hechos que describe, como todo ensayo político, ordena estos acontecimientos, los articula y los interpreta de manera específica. No busca la objetividad ni pretende alcanzarla. Es una interpretación en que las emociones, percepciones y preferencias políticas del autor son parte substancial del texto.

En suma, este ensayo expone una posición crítica de las interpretaciones predominantes de los procesos de democratización que ocurrieron en América Latina a inicios de la década de los ochenta. Si la formación de sistemas políticos centralistas y autoritarios en América Latina produjo procesos de “estatización” del proceso político, su democratización no solo debe implicar la consolidación de un Estado de derecho, sino la refundación de una nueva relación entre el Estado, el sistema legal y la sociedad. El objetivo central de la democratización es, entonces, el transferir la iniciativa del proceso político del Estado a la sociedad política; que el Estado abandone su intento de producir unilateralmente el orden y estabilidad políticas; y finalmente, enfatizar el rol de todos los actores políticos y sociales en la consecución de legitimidad democrática.

El presente texto se organiza de la siguiente manera. El capítulo primero describe la dinámica de la política desarrollista del Ecuador desde 1950 hasta 1984. Este capítulo hace un análisis del funcionamiento e instrumentalización del sistema legal en la consolidación de un proyecto autoritario de modernización, dirigido por el Estado. El capítulo segundo estudia la peculiar manera en que Febres Cordero acomodó su agenda dentro de una estructura discursiva populista. Vale aclarar que en ese capítulo no se ensaya un análisis de discurso, en sentido estricto, sino que se realiza una interpretación de la concepción política del presidente Febres Cordero, expresada en intervenciones públicas durante el ejercicio de su gobierno. A partir de allí, el capítulo destaca el despliegue de la vieja gramática populista para engolfar partes del mensaje neoliberal. El capítulo tercero analiza la *forma* en la cual la administración de Febres Cordero aplicó sus políticas. Este capítulo describe cómo el uso hecho por el gobierno del sistema legal implicó un renacimiento de la tendencia de instrumentalismo legal prevaeciente en el período anterior, y cómo la ausencia de neutralidad de las políticas de Estado *re-*

construyó patrones autoritarios, particularistas y semi-corporativos de gobierno. En la conclusión, se señalan similitudes entre la experiencia neoliberal ecuatoriana del período 1984-1988 y la de otros países en América Latina durante los años ochenta, en los que igualmente coincidieron ajuste estructural y consolidación democrática. Finalmente, se intenta develar la imagen invertida con la que Febres Cordero se presentó al público ecuatoriano hasta que concluyó su mandato presidencial, analizar la suerte del proyecto político que encarnó y destacar su legado político hacia el futuro.

Este libro se basa en la tesis de maestría que bajo el título *The neoliberal reconstruction: Liberal democracy and the right in Ecuador (1984-1988)* escribí para el Departamento de Ciencias Políticas de New School for Social Research en Nueva York. Esta tesis, concluida en 1993, fue enriquecida por la investigación, que financiada por el Fondo de Investigaciones de la UASB, realicé con la colaboración de Francisco Sánchez y Sayla Yánez entre mayo y agosto de 1999. Siete años después y gracias al aporte de nuevos datos y muchas más experiencias el texto ha sido escrito de nuevo en su totalidad, aunque su propuesta y argumento conserva en gran medida el planteamiento original.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de muchas personas. Agradezco a Aristide Zolberg y Anthony Pereira, profesores de New School for Social Research, quienes supervisaron el texto cuando todavía era una tesis de maestría; a Leonardo Avritzer, Washington Herrera, Gioconda Herrera, Leopoldo Michel, Alberto Olvera, Ciska Raventos, Mauricio Romero y José Valencia por su ayuda durante la fase inicial de investigación; a Francisco Sánchez y Sayla Yánez por su colaboración en la recta final de la misma; a Enrique Ayala, Diego Cordovez, Juan Pablo Mocagatta y Julio César Trujillo por su lectura y comentarios de la última versión; y a Julia Ortega por su cuidado de la

edición y contagioso convencimiento de que los hechos, o lo que uno comprende de ellos, merecen ser testimoniados por la palabra escrita. Dedico este texto a la memoria de Fernando Fierro Carrión.

Capítulo primero
**LA POLÍTICA ESTADO-CÉNTRICA
DEL DESARROLLISMO
1945-1984**

El capítulo uno analiza los antecedentes históricos del gobierno social cristiano de León Febres Cordero. Este análisis partirá de un estudio de la dinámica política del desarrollismo en el Ecuador. Por desarrollismo se comprende las políticas estatales, dominantes en América Latina entre 1950 y 1980, que se concentraron en la generación de un modelo de desarrollo endógeno, basado principal, aunque no exclusivamente, en la industrialización sustitutiva de importaciones, la ampliación del mercado interno y la integración de la sociedad nacional por medio de políticas redistributivas. Por dinámica política se entiende la forma en que las instituciones (el Estado y el sistema legal) y actores políticos establecieron un determinado patrón de relaciones y entrelazamientos alrededor de los cuales se estructuraron y pudieron aplicarse las políticas desarrollistas. Esta dinámica política estableció no solo los límites y el contenido de la acción estatal, sino también la forma en que los actores políticos se organizaron y canalizaron sus demandas.

Este capítulo describe cómo la política desarrollista consolidó, entre 1945 y 1980, un Ejecutivo en control formal de la política, la legalidad y el proceso de modernización económica y social. Como resultado, un modelo Estado-céntrico reemplazó progresivamente los mecanismos personalizados y tradicionales

de dominación por medio de los cuales operó la política ecuatoriana durante el período oligárquico.¹⁹ Así, todo el sistema político, sus actores y sus demandas fueron cooptados por las capacidades, administrativas, legales y coercitivas de un Estado controlado por intereses particulares. Ello si bien difería de la lógica política tradicional, organizada alrededor de arreglos personalizados y patrimoniales, no eliminó formas de relación autoritaria, vertical y particularista entre el Estado y la sociedad.

1. La política en el desarrollismo

Durante la década de los cuarenta, el Ecuador atravesó un período de crisis económica e inestabilidad política. Las iniciales propuestas desarrollistas, planteadas en primer lugar por organismos multilaterales, fueron acogidas por el Estado, el cual articuló un proyecto de modernización para toda la sociedad ecuatoriana. La propuesta desarrollista no fue única ni homogénea. Diversas versiones de la misma se barajaron en la sociedad política, desde la derecha a la izquierda del espectro político. Las propuestas más influyentes, sin embargo, se materializaron en las constituciones de 1945 y 1946. La primera, que entregó a la sociedad política, específicamente a un Congreso constituido por una importante presencia de partidos de izquierda, una gran influencia en el proceso político, y la segunda que consolidó al Ejecutivo como un eje principal del proceso de modernización que desde entonces se iniciaría. Recorramos brevemente los eventos que dieron lugar al establecimiento del modelo de desarrollo Estado-céntrico en el Ecuador.

En 1944, un sector de las Fuerzas Armadas en coordinación con una amplia coalición de partidos y organizaciones sociales, ADE, derrocó al gobierno del liberal Carlos Arroyo del Río.²⁰ Después de posesionar al nuevo presidente, José María Velasco Ibarra, se instaló una Asamblea Constituyente que promul-

gó una nueva Constitución, la misma que enfatizó la orientación reformista y fortalecedora de la intervención estatal de los gobiernos militares de los años veinte y treinta. Esta Constitución, además de asegurar la permanencia de sectores de izquierda (socialistas y comunistas) en una legislatura unicameral, vía la representación funcional de trabajadores, campesinos y maestros, traspasó importantes áreas de decisión a la arena legislativa.²¹ Este traspaso constituyó un intento de retirar gran parte del proceso político del control de las elites liberales y conservadoras cuya influencia había sido intermitente desde la Revolución Juliana de 1925.

En esta línea de fortalecimiento del Congreso cabe mencionar el establecimiento de una Comisión Legislativa Permanente cuya composición también aseguraba la presencia de delegados de las tres principales tendencias políticas (derecha, centro e izquierda) y de empleadores y trabajadores.²² Entre otras facultades, esta comisión podía “dictar, cuando no esté reunido el Congreso, en casos de urgencia, de acuerdo con el Presidente de la República y previo informe del Consejo Nacional de Economía, decretos-leyes de carácter económico”.²³ Estos decretos-leyes —nótese que estas normas generales no se denominaban leyes sino decretos-leyes— dotaban a la legislatura de un espacio para desarrollar una gran iniciativa legislativa sobre temas económicos; iniciativa que no se reducía a los períodos de reunión del Congreso en pleno.²⁴

Junto a ello, la Constitución de 1945 expandió la lista de derechos sociales y económicos en educación, cultura, bienestar social y garantías para la clase trabajadora, al tiempo que reconoció como responsabilidad del Estado asegurar al trabajador ecuatoriano las condiciones mínimas para una existencia digna.²⁵ Así, esta Constitución demostró una clara voluntad política hacia la conformación de un modelo corporativo de inclusión

de grupos no-oligárquicos de la sociedad ecuatoriana. En este modelo varios sectores subalternos, representados por los partidos de izquierda, asegurarían una posición decisoria en el poder Legislativo y lograrían una progresiva ampliación de sus derechos y garantías. No obstante ampliar la influencia del Congreso y de los partidos políticos, la Constitución de 1945 tampoco puso en duda la preeminencia del Ejecutivo como eje central del proceso de desarrollo económico y modernización social.

Pocos meses después de su promulgación, aduciendo que representaba un obstáculo para su gobierno, Velasco Ibarra suspendió la Constitución de 1945 por decreto Ejecutivo y disolvió el Congreso. Inmediatamente, convocó a una nueva Asamblea Constituyente, la cual, hegemonizada por grupos conservadores redactó una nueva constitución que “en el nombre de Dios” fue aprobada el 31 de diciembre de 1946. Esta Constitución fortaleció las atribuciones del Ejecutivo, estableció nuevamente un Congreso bicameral, y prohibió, la participación política de los miembros de las Fuerzas Armadas. La Carta de 1946, además, reinstaló el dominio de las elites tradicionales en el Congreso al incrementar la representación funcional de industriales, agricultores y comerciantes, y así, revertió el carácter incluyente de la Constitución anterior.²⁶ Del mismo modo, recortó los poderes del Congreso para fiscalizar las acciones del Ejecutivo y sustituyó a la Comisión Legislativa Permanente de 1945 por una Comisión Legislativa con reducidas facultades y conformada sin atender a ningún criterio de equidad entre las distintas fuerzas políticas. A más de ello, habilitó al presidente para promulgar decretos-leyes económicas de emergencia. Para el efecto, la Carta estableció el Consejo Económico Nacional con el fin de que emitiera un dictamen sobre la promulgación de dichas leyes, las cuales serían presentadas posteriormente al Congreso para su conocimiento.²⁷

La Constitución de 1946 claramente expresó la reinscripción de la influencia de la derecha en la política ecuatoriana. El fortalecimiento del Partido Conservador, y especialmente el apareamiento de nuevos movimientos, como el Movimiento Democrático Nacional del que luego surgió el Partido Social Cristiano, la capacitó para articular un proyecto de modernización alternativo en que confluyeran intervención estatal e intereses de las elites económicas tradicionales.²⁸ El presupuesto básico de esta Constitución conservadora fue fortalecer las atribuciones legislativas del Ejecutivo, especialmente en el campo económico; paso fundamental en la estatización del proceso de modernización ecuatoriano. Trastocando lo que fue la posición reticente de las elites económicas respecto a la intervención estatal, el orden constitucional de 1946 restableció una visión unitaria entre políticas estatales e interés de las elites; unidad en crisis luego de las oleadas reformistas de los años treinta, el movimiento revolucionario de 1944 y la ya, para ese momento, sostenida crisis del sistema político oligárquico.

Fue en el marco de esta Constitución, que a partir de 1948 el Estado ecuatoriano empezó un acelerado proceso de cambio institucional. Un sector todavía oligárquico, aunque modernizante, liderado por el presidente Galo Plaza (1948-1952) planteó al país un proyecto de modernización común tanto para el Estado como para las elites tradicionales.²⁹ Para ello, la administración de Plaza promovió un modelo de crecimiento basado en la exportación de productos primarios y la modernización del sector agrícola del país, e impulsó la creación de agencias de fomento regionales para satisfacer las necesidades financieras de cada región y la construcción de infraestructura pública. Para ello, por la vía de decretos-ley de emergencia económica, el gobierno reformó la Ley de Fomento y la Ley de Bancos del Sistema de Crédito de Fomento. Se creó el Banco de Fomento, el cual, como

también fue establecido por otro decreto-ley de emergencia económica, contó en su directorio con vocales de las cámaras de la industria y agricultura del país. Por la misma vía, Plaza estableció a nivel local las llamadas Juntas Provinciales de Progreso Local, las cuales, conformadas por el gobernador de la provincia, el presidente del concejo municipal y los directores provinciales de educación y obras públicas, asumieron la misión de identificar las necesidades provinciales y presentar proyectos de desarrollo en diversos sectores, en especial, vialidad, obras públicas y educación. En conjunto, Galo Plaza cambió la percepción de las elites respecto al papel del Estado en las tareas de promoción del desarrollo económico. Su forma de integrar modernización oligárquica e intervención estatal resolvió la contradicción existente en el período anterior entre los proyectos reformistas y oligárquicos de modernización, en conflicto desde 1925.

Esta coyuntura, además, coincidió con el favorable consenso internacional acerca de la necesidad de intervención estatal en la economía, con el fin de poner en marcha el modelo de sustitución de importaciones. La Organización de Naciones Unidas, a través de la CEPAL, recomendó una estrategia de desarrollo que tuviera al Estado como centro del proceso de modernización. En ese sentido, la mayoría de los Estados de América Latina iniciaron sus proyectos de industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones. El papel de la asistencia internacional fue muy importante para este impulso. Durante el gobierno de Plaza numerosas misiones internacionales visitaron el Ecuador para estudiar aspectos específicos de la realidad, social, económica y pública ecuatoriana y después recomendar la ejecución de programas puntuales.³⁰

En continuidad con la tendencia iniciada por Plaza, las subsiguientes administraciones de Velasco Ibarra (1952-1956) y Camilo Ponce (1956-1960)³¹ adaptaron el proceso de construc-

ción del Estado desarrollista a sus distintas bases clientelares y conservadoras. Velasco Ibarra concibió un Estado mucho más fuerte y planificador de las actividades económicas. En 1954, el gobierno velasquista creó, por medio de un decreto-ley de emergencia, la Junta Nacional de Planificación que desde un principio delineó un proyecto modernizador basado en la construcción de infraestructura física, electrificación y una inicial promoción industrial. La planificación, desde entonces, ocupó un lugar central en el diseño de políticas públicas en el Ecuador. La administración de Camilo Ponce, por su parte, promulgó en 1957, la Ley de Fomento Industrial. Esta ley, que también fue producto de un decreto-ley de emergencia económica, reorganizó las instituciones financieras del Estado para una más adecuada transferencia de recursos al sector, al tiempo que proveyó de incentivos tributarios y subsidios para su crecimiento. En la misma línea, e, igualmente, a través de un decreto-ley de emergencia económica, el gobierno dividió el Ministerio de Economía y creó el Ministerio de Fomento.

En suma, durante el período democrático ininterrumpido entre 1948 a 1960 el Estado ecuatoriano definitivamente estableció el marco legal necesario para aplicar un proyecto específico de modernización ligando la intervención estatal al proceso de modernización de las elites económicas tradicionales. Este nuevo marco de acción estatal fue posible gracias a la adecuación del sistema legal, el cual, de un marco de regulación limitada heredada de la Revolución Juliana y de las reformas sociales de la década siguiente, consolidó un patrón instrumental encaminado a producir políticas con resultados precisos. Leyes como la Ley de Fomento, la Ley de Fomento Industrial, la Ley de Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, la Ley de Desarrollo Administrativo, entre otras, fueron determinantes no solo para reorganizar el Estado internamente, sino para producir un nuevo tipo de relación entre éste y los actores económicos. El marco constitucional

de 1946 funcionó aceptablemente para cumplir este objetivo. La iniciativa legislativa otorgada al Ejecutivo mediante los *decretos ley de emergencia económica* fue el instrumento principal para el desarrollo de la legislación económica necesaria para generar un modelo de modernización desde arriba. Así, durante el período 1948-1963, las elites económicas mantuvieron un estricto control del proceso de modernización del país utilizando al Estado y manipulando el sistema legal para recibir concesiones e incentivos. El Estado ecuatoriano pasó a ocupar el lugar de principal promotor del proceso de desarrollo económico mientras que el sistema legal fue sistemáticamente amoldado y expandido para cumplir con los requerimientos de las políticas desarrollistas.

El mismo patrón de intervención estatal e instrumentalización del sistema legal ocurrió en los gobiernos dictatoriales de 1963-1966 y 1972-1976. Debido a la ruptura del orden constitucional, ambos gobiernos llevaron adelante abundante trabajo legislativo, ya no por medio de decretos-ley de emergencia económica, sino innumerables decretos supremos. La instrumentalización del sistema legal se consolidó para conseguir resultados específicos, solo que en alguna medida hubo un cambio en su orientación. Mientras que entre 1948 y 1963, el Estado promovió un modelo de desarrollo económico centrado en la modernización de las elites tradicionales, en los períodos de dictadura militar la intervención estatal buscó incorporar una agenda de reforma social y un mayor énfasis en la industrialización.³²

El gobierno militar de 1963-1966 expidió la primera Ley de Reforma Agraria. Esta ley buscaba liquidar las relaciones precapitalistas en el campo y la expansión del mercado interno, base del desarrollo industrial. Además, el gobierno decretó la Ley del Artesanado y la Pequeña Industria y renovó la Ley existente de Desarrollo Industrial. Esta última, en particular, se convirtió en un cuerpo muy complejo que incluía no solo regulaciones de

protección general sino incentivos específicos para el desarrollo de sectores como el pesquero, minero, agrícola y turístico. Igual que la Ley de Fomento Industrial de 1957, la de 1963 redujo o eliminó impuestos para sectores económicos dentro de las áreas de “alta prioridad” definidas por el plan de industrialización, o con un potencial exportable de más del 50 por ciento de su producción.³³ De igual manera, el gobierno militar consolidó el emergente sistema de planificación mediante la preparación del primer Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, con el fin de institucionalizar mecanismos de regulación y control sobre el sector privado, el gobierno promulgó la primera Ley de Compañías y creó la Superintendencia de Compañías.³⁴ Algunos sectores políticos vinculados con las elites tradicionales colaboraron con la gestión del gobierno.³⁵ La mayoría, sin embargo, boicoteó la acción de la dictadura reduciendo considerablemente la extensión e impacto de sus reformas. Esta oposición obligó en 1966 a las Fuerzas Armadas a abandonar el poder, ante lo cual, una junta de notables nombró a Clemente Yerovi como presidente interino, dándose paso a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.³⁶

La nueva Asamblea Constituyente redactó una nueva constitución (la de 1967) y eligió como nuevo presidente a Otto Arosemena. Arosemena, diputado por Guayas de la Coalición Institucionalista Demócrata (CID), asumió la presidencia con el apoyo de las cámaras, conservadores y socialcristianos. Además, la nueva constitución incluyó algunos aspectos como la reinstalación del Tribunal de Garantías Constitucionales y la inclusión de la JUNAPLA y la Superintendencia de Compañías como instituciones constitucionales. La convocatoria a elecciones generales en 1968 derivó en la elección de Velasco Ibarra quien, en esta oportunidad, ganó por quinta vez la presidencia. Dos años después, Velasco argumentó, como le era usual, que la nueva carta no le permitía gobernar, rompió el orden constitucional y, a tra-

vés de un decreto Ejecutivo, puso en vigencia la constitución de 1946. En el quinto y último velasquismo se recodificaron varias leyes económicas que habían sido promulgadas en décadas anteriores, entre otras, la Ley de Fomento Industrial y la Ley de Compañías, piezas claves en la institucionalización del Estado desarrollista, en el contexto de un apoyo decidido al proceso de integración regional andina.

En 1972, un golpe militar encabezado por el general Guillermo Rodríguez Lara derrocó a Velasco Ibarra, y puso en efecto la Constitución de 1945 “en todo lo que no se oponga a las metas del gobierno nacionalista y revolucionario de las Fuerzas Armadas”.³⁷ Los militares en el poder evaluaron que una intervención técnica y autónoma del Estado constituía requisito indispensable para “liberar el progreso económico y social del país de cualquier clase de contingencia social”.³⁸ Más aún, para el gobierno de las FF.AA. una reforma social y económica desde el Estado debía ocurrir en un marco de despolitización de las políticas públicas, lo cual significaba excluir la interferencia de los partidos políticos y posibilitar una relación directa con la sociedad. El ejercicio de la democracia y de los derechos y libertades individuales podía esperar a que el proceso de transformación social y económica se consolidara. Así, mediante su proyecto de reforma agraria, expansión de la educación, servicios de salud y bienestar social el gobierno militar intentó institucionalizar vínculos permanentes entre el Estado y la sociedad. Este proyecto buscó la constitución de un régimen corporativo, débil en comparación a otros en la región, pero que asegurara la construcción de un Estado autónomo de la influencia de elites tradicionales y receptivo a las demandas y necesidades de otros grupos sociales, hasta entonces, excluidos por las políticas estatales.

Sobre estas premisas, los militares en el poder desde 1972 consolidaron la posición del Estado al centro del proceso de mo-

dernización. El excedente económico controlado por el gobierno gracias al inicio de las exportaciones petroleras financió un pronunciado incremento en el gasto (12 por ciento de crecimiento anual) e inversiones públicas (8,4 por ciento de crecimiento anual). Esta expansión de la intervención del Estado en la sociedad significó un enorme crecimiento del sector público y de las empresas estatales. La participación del Estado en el producto interno pasó de un 9,5 por ciento en 1965 a un 22,5 por ciento en 1980. Algo similar ocurrió con los datos de empleo. Considerando el total de la población económicamente activa del país, el porcentaje de empleo público creció de 2,8 por ciento en 1965 a 8,1 por ciento en 1980. Si se excluye el sector informal, uno de cada cuatro empleados ecuatorianos era empleado del sector público en la década del setenta.³⁹ En este nivel, la orientación hacia un modelo de desarrollo industrial planificado por el Estado constituyó la premisa básica del gobierno militar. La apropiación estatal de aproximadamente un 80 por ciento de los ingresos de exportación lo convirtió en un actor económico preponderante. La JUNAPLA asumió la responsabilidad de sentar los patrones de crecimiento económico por medio de incentivos y subsidios a industrias consideradas estratégicas, crédito abundante y barato a sectores privados, protección a la competencia externa y un tipo de cambio controlado.

La aplicación de dicha estrategia de industrialización era imposible sin afectar los intereses de los grupos económicos tradicionales, en especial, los agro-exportadores y terratenientes. La necesidad de subsidiar actividades industriales emergentes requería el control de precios de productos agrícolas y agroindustriales. De igual modo, el requerimiento de expandir el mercado interno para fortalecer el proceso de industrialización hacía imperativo profundizar la reforma agraria y consolidar el proceso de modernización de la agricultura tradicional. Para esto último, resultó fundamental la aplicación del decreto 1001 y la segunda

Ley de Reforma Agraria que profundizaron el cauce de transformación de la estructura de tenencia de la tierra no solo en la Sierra sino en la Costa. Todas estas reformas, como resulta obvio, debilitarían el poder de las elites económicas locales y regionales, pero al mismo tiempo, permitiría la integración de toda la sociedad al sistema político.

Las elites tradicionales no esperaron pasivas a que estas reformas se produjeran. Utilizando la presión de sus organizaciones gremiales, no solo lograron bajar el contenido de las reformas (especialmente, en cuanto tiene que ver con la reforma agraria) sino que abrieron una fuerte corriente de opinión en contra de lo que denominaron el “estatismo” del régimen, el crecimiento de la regulación estatal sobre las actividades privadas y la expansión del sector público. Su presión fue tan fuerte que no solamente obligó a Rodríguez Lara a remover figuras claves de su gabinete, precisamente aquellas mentalizadoras de la reforma, sino que permitió que varios sectores empresariales participaran de ciertas áreas de decisión estatal, como fue en el espinoso tema de la reforma agraria.⁴⁰ Es claro, sin embargo, que su oposición al estatismo del régimen fue selectiva: extremadamente violenta en temas como el control de precios, distribución de tierras, comercialización de productos de consumo masivo, control a la inversión extranjera, pero condescendiente y hasta de colaboración cuando se trataba de transferencias de recursos públicos a empresas privadas vía reducciones tributarias y subsidios.⁴¹ En suma, las políticas aplicadas por el gobierno militar revivieron el conflicto entre una concepción de Estado que lo ubicaba al centro del proceso de desarrollo vía intervención directa en la economía y políticas de reforma, y la noción sustentada por las elites que esperaban la intervención estatal únicamente cuando ésta tenía que ver con transferencias de recursos o la institucionalización de prebendas y privilegios.

Con el fracaso de la agenda de reforma impulsada por el gobierno militar se puso en evidencia la escasa efectividad transformadora de su estilo tecnocrático de gestión. La estrategia gubernamental de despolitización de la reforma simplemente chocó con el gran poder de movilización y bloqueo que las elites económicas tradicionales lograron organizar en contra del gobierno militar. La combinación de ambos elementos definieron una de las características claves de la dinámica política desarrollista, a saber, estatismo con tendencia a un manejo tecnocrático de la administración pública, y falta de autonomía del Estado frente a la influencia de grupos privados.

Las políticas económicas del gobierno militar, sin embargo, generaron una transformación significativa de la economía ecuatoriana, especialmente en cuanto a la expansión del sector industrial. De hecho, el PIB en la primera fase del gobierno (1972-1976) creció a un ritmo superior al 7 por ciento. Empero, estas políticas indujeron un patrón de industrialización divorciado del desarrollo de otros sectores productivos. Además, debido al alto grado de dependencia respecto a protecciones y apoyos estatales el nuevo sector industrial jamás estuvo en condiciones de reproducirse por sí mismo. A pesar de utilizar tecnologías relativamente avanzadas su productividad se mantuvo baja. Salarios bajos y subsidios se constituyeron en el medio principal para elevar las ganancias de los empresarios. Cuando la crisis económica obligó al Estado a disminuir el flujo de subsidios transferidos al sector privado, la inversión y crecimiento industriales disminuyeron automáticamente.⁴²

La política económica y social del gobierno militar también fracasó en cuanto a cambiar la fisonomía de las elites económicas del país y transformarlas en un sector burgués moderno. El carácter indiferenciado de los grupos empresariales ecuatorianos, en donde es difícil distinguir entre fracciones comer-

ciales, industriales, agrícolas y financieras, les ayudó como grupo a ser los beneficiarios de la política industrial del Estado. Terratenientes tradicionales y exportadores diversificaron sus inversiones hacia el sector industrial con el fin de beneficiarse del crédito, subsidios e incentivos tributarios ofrecidos. Irónicamente, el gobierno militar transfirió gran parte de los recursos petroleros a los mismos grupos cuyo poder intentaba menoscabar. A estos se sumó la clase media urbana, sector favorecido por políticas como la de empleo público y la política de precios. No obstante la intervención decidida del gobierno por expandir los sistemas educativo y de salud públicos, el Ecuador continuó siendo uno de los países más iniquitativos de América Latina. El gobierno nacionalista y revolucionario de las Fuerzas Armadas se quedó corto para consolidar un modelo más incluyente de modernización. No solo que el proceso de industrialización generado no logró integrar a los sectores excluidos, sino que patrocinó el crecimiento de un sector industrial de baja productividad pero extremadamente caro en absorción de divisas. Junto a ello, las políticas sociales aplicadas fueron insuficientes para impulsar un proceso sostenido de cambio e integración social.⁴³

2. Transición a una democracia desarrollista

En 1976, Rodríguez Lara fue reemplazado por un Triunvirato Militar el cual buscó reintegrar a las elites económicas a instancias importantes de decisión estatal (tal fue el caso de la Junta Monetaria), así como abrir el camino del retorno democrático. Los partidos políticos tradicionales y las elites económicas comprendieron que la crisis al interior del gobierno militar les daba la oportunidad de conducir el proceso de transición a la democracia de manera de que pudieran controlar su resultado. Por medio de propuestas emanadas de los partidos tradicionales y los gremios empresariales plantearon la vieja fórmula de retorno por la vía de una Asamblea Constituyente de corte corporativo.

Mediante este ya conocido procedimiento, se buscaba evitar la participación de un segmento mayor de la población. Esta estrategia, además envolvía la formación de un Congreso bicameral en que se incluyeran representantes funcionales de los sectores económicos, y paralelamente, el nombramiento de un nuevo gobierno constitucional sin tener que pasar por elecciones, cuyo resultado, obviamente, era impredecible.⁴⁴

El Triunvirato Militar, sin embargo, aplicó su propio proyecto de retorno democrático nombrando de diferentes partidos políticos, organizaciones sociales y gremios, tres comisiones encargadas de la preparación de dos proyectos de constitución (una nueva y otra basada en la Constitución de 1945), una nueva Ley de Elecciones y otra Ley de Partidos Políticos.⁴⁵ Además, se estableció que el camino definitivo sería determinado en un referendun en el que se aprobaría una de las dos constituciones. A pesar de que los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) participaron del proceso de transición, importantes segmentos de la derecha tradicional ensayaron una tenaz oposición a la reforma constitucional. Movilizaron una campaña por el voto nulo en el plebiscito e, incluso, provocaron a una fracción conservadora dentro de las Fuerzas Armadas para que lidere un proceso de transición distinto, liderado por una junta cívico-militar.⁴⁶ El gobierno, en cambio, se aferró al camino trazado y el proceso de transición culminó sin el consentimiento total de las elites económicas y políticas del país.⁴⁷

a) El orden constitucional de 1979

La llamada nueva Constitución fue escogida por el referendun de enero de 1978.⁴⁸ El proyecto “ganador”, no obstante no ser el de “la Constitución de 1945 reformada”, presentó importantes similitudes con dicha Constitución como la legislatura unicameral, la presencia de poderosas comisiones legislativas,

la existencia de un Tribunal de Garantías Constitucionales.⁴⁹ En el marco de un sólido sistema presidencial, la nueva Constitución buscó fortalecer la legitimidad de la figura del presidente estableciendo que su elección debía contar con una mayoría absoluta de los votos válidos en una o dos vueltas de elecciones. Paralelo a esto, los poderes presidenciales crecieron ostensiblemente. Por ejemplo, el presidente adquirió total autoridad para decidir acerca de la organización de la rama ejecutiva, responsabilidad que en algunos casos era compartida con la legislatura. En la misma dirección, la JUNAPLA fue transformada en el Consejo Nacional de Desarrollo —CONADE— presidido por el vicepresidente de la República. El plan nacional y los planes sectoriales elaborados por el CONADE adquirieron un carácter obligatorio para el sector público y optativo para el privado. Mientras en el pasado los planes nacionales requerían también de la aprobación del Senado, la Carta de 1979 estableció que los planes de desarrollo solo necesitaban de la sanción presidencial. Al hacer del CONADE una institución con carácter constitucional dirigida por el segundo personero de la función ejecutiva, la Constitución situó a la planificación en el centro de todas las políticas estatales. Además, el proyecto aprobado claramente fortaleció un modelo de desarrollo centrado en la intervención del Estado, al estipular una marcada expansión de las atribuciones estatales en el proceso económico, e incluso establecer que ciertas áreas llamadas estratégicas (petróleo, telecomunicaciones y servicios públicos) debían ser patrimonio del sector público. Esta tendencia se complementó con una generosa provisión de derechos civiles y políticos (por primera vez se confirió el derecho al voto a ciudadanos analfabetos) y un amplio listado de derechos a la educación, salud, vivienda, etc.⁵⁰

El esquema constitucional inaugurado en 1979 reinstitucionalizó la tendencia reformista e inclusivista de la Constitución de 1945, al tiempo que consolidó el patrón desarrollista Es-

tado-céntrico que comenzó a gestarse desde finales de los años cuarenta. Con la reforma de 1983, la Carta reprodujo el mismo marco de gobierno inaugurado por la Constitución de 1946, de acuerdo con el cual se otorgó al Ejecutivo iniciativa legislativa en temas económicos. Esta reforma fortaleció aún más el carácter Estado-céntrico de la carta original.

En el ámbito político, la nueva Constitución abolió el Senado y estableció un Congreso unicameral, eliminó las representaciones funcionales y dispuso un sistema de representación nacional y provincial. Como fue anotado arriba, con excepción de la Constitución de 1945 (que impuso una estructura en la cual los sectores subalternos tenían una mayor representación) la estructura parlamentaria bicameral, organizada en torno a un Senado de representación funcional, aseguraba la presencia automática y el dominio de las elites tradicionales en la sociedad política. Al eliminar el Senado y las representaciones funcionales, la carta de 1979 despojó a las elites económicas de sus privilegios políticos y estableció un sistema mucho más inclusivo de representación. A ello contribuyeron la elección de diputados nacionales lo cual permitió una mayor representación de las minorías en el Congreso.⁵¹

Vale decir que a pesar de este intento de fortalecer este sistema universal de representación, la nueva Constitución no abandonó del todo la tendencia a corporativizar las relaciones Estado-sociedad. Para ello, articuló a varios grupos ocupacionales y de interés a otras instancias de toma de decisiones del sistema político como en el caso del CONADE, en cuyo directorio se dio cabida a delegados de los trabajadores, empresarios y universitarios, el Tribunal de Garantías Constitucionales, cuya estructura también incluyó representantes de las federaciones de trabajadores y las cámaras de empresarios. Si a ello agregamos la permanente presencia de cámaras y grupos ocupacionales en los

directorios de agencias como la Corporación Financiera Nacional (con presencia de representantes de las cámaras de producción de la Costa, Sierra, Galápagos y la Amazonía); el Banco Nacional de Fomento (con representantes de las cámaras artesanales y de las cámaras de agricultura y ganadería), la Junta Monetaria (con representantes de las cámaras de agricultura, comercio, industrias, pequeña industria, minería de la Costa y de la Sierra y de los bancos privados), entre otros, podemos observar la existencia de una extendida estructura corporativa a cargo de mediar las relaciones Estado-sociedad. La nueva Constitución descorporativizó la representación política en el Congreso pero mantuvo la misma estructura en otros espacios también cruciales de toma de decisiones del Estado.

Por otro lado, la nueva Constitución prescribió un sistema de control constitucional en manos de la sociedad política, el Congreso en particular. No obstante la Corte Suprema, primero, y el Tribunal de Garantías Constitucionales, desde 1983, fueron las instituciones encargadas de definir la constitucionalidad de leyes y decretos, estas decisiones debían ser remitidas al Congreso, o al plenario de las Comisiones, para su aprobación final.⁵² Ello implicaba que la atribución de suspender los efectos de leyes o actos administrativos declarados inconstitucionales no incluía la facultad de derogarlos, sea por la Corte Suprema, primero, o el TGC, después. La derogatoria de los actos inconstitucionales fue estipulada como una facultad exclusiva del Congreso. Solo en la función legislativa fue situada, por tanto, la facultad de interpretar la Constitución y consecuentemente, de corregir, vía reforma o derogación, los actos inconstitucionales del Ejecutivo. Así mismo, el Congreso mantuvo la prerrogativa de designar los miembros del TGC. En resumen, el control constitucional no fue considerado una función específicamente jurídica sino también política. Los creadores del orden constitucional de 1979 y de las reformas de 1983 impusieron un sistema de control constitucio-

nal cuyo arbitraje debía basarse en el principio democrático: la constitucionalidad de los actos públicos no estaría dada solo a base de criterios jurídicos sino que sería también resultado del juego político y de la correlación de fuerzas en el Congreso. Ello ayudaría a consolidar la legitimidad del nuevo orden democrático que se instauró en 1979.

Se puede afirmar que la nueva Constitución dio a la sociedad política un papel importante en el funcionamiento del naciente sistema democrático al otorgar a la legislatura más poderes que los previstos en anteriores Constituciones.⁵³ Específicamente, la Cámara Nacional de Representantes adquirió las atribuciones de legislar, derogar y reformar leyes, interpretar la Constitución, interpelar y destituir al presidente y vicepresidente de la República así como también a los ministros de Estado. En otras palabras, según la nueva Constitución, la Cámara Nacional de Representantes concentró en una sola cámara las funciones de legislación, control, fiscalización e interpretación constitucional. Como en la Constitución de 1945, en receso de su período de sesiones ordinario similares funciones, con excepción de los juicios políticos, podían ser realizados por el plenario de las comisiones legislativas. Así mismo, la búsqueda de consolidación de un sistema de partidos, se estableció la afiliación partidaria compulsiva para participar en elecciones. Los partidos fueron prohibidos de hacer alianzas, excepto para elecciones presidenciales, y obligados a llegar a un mínimo de votos en cada elección para conservar su estatus legal. Además, la Ley de Partidos Políticos reservó para el Tribunal Supremo Electoral la prerrogativa de decidir sobre disputas internas de los partidos. De esta manera, se buscaba influir sobre la organización interna de los mismos, democratizarlos, propender a un sistema bipartidista, y eliminar paulatinamente las prácticas caudillistas y personalistas, típicas de los partidos tradicionales.⁵⁴

En suma, resultado de la instalación del orden constitucional descrito, el Ecuador adquirió una estructura de gobierno Estado-céntrica en la que, paradójicamente, la legislatura concentraba importantes poderes de fiscalización y control constitucional. La mezcla de ambos elementos resultaba extremadamente problemática puesto que combinó dos dinámicas opuestas como son, un Ejecutivo con amplias prerrogativas para intervenir sobre la sociedad y el mercado, y una legislatura encargada de controlar la constitucionalidad de los actos del primero en un proceso mucho más político que jurídico. En este contexto, la validez constitucional de cada acto del Ejecutivo debía asentarse en el proceso político como si apego a las normas constitucionales y soberanía popular fueran el mismo y un solo asunto. En teoría, una sociedad política basada en el accionar de partidos políticos modernos, en donde expresiones de dominación tradicionales desaparecerían progresivamente, regularía las acciones del Ejecutivo como también canalizaría las demandas de la sociedad. El orden constitucional instaurado en 1979 presupuso que el Congreso y el Ejecutivo mantendrían siempre una relación armónica. La nueva Constitución imaginó la posibilidad de una fusión orgánica entre Estado, sociedad política y sociedad en donde el conflicto entre estas tres esferas no fue jamás previsto. La única manera para que ello ocurra hubiese sido si el Congreso guardaba un papel pasivo frente al accionar del Ejecutivo. Ello resultaba imposible para una legislatura que al tiempo que tenía en sus manos los instrumentos del control constitucional sería seno de la oposición política.

b) La democratización “estatista” de Jaime Roldós

1979 fue la primera ocasión en que al final de un período de dictadura militar, la derecha ecuatoriana fracasó en recapturar el poder Ejecutivo. Jaime Roldós, candidato de la coalición Concentración de Fuerzas Populares – Democracia Popular, ob-

tuvo el 68 por ciento de los votos en la segunda vuelta electoral triunfando sobre el candidato del derechista Partido Social Cristiano, Sixto Durán Ballén, quien obtuvo el 32 por ciento de los sufragios válidos.⁵⁵ Roldós y su vicepresidente Osvaldo Hurtado participaron de las comisiones de reestructuración jurídica nombradas por los militares. Roldós fue miembro de la Comisión que reformó la Constitución de 1945, mientras que Hurtado fue presidente de la comisión que elaboró la nueva Ley de Elecciones y la Ley de Partidos.

La agenda inicial del gobierno Roldós-Hurtado se enmarcó dentro del esquema de un Estado intervencionista previsto en la Carta Constitucional al tiempo que intentó consolidar espacios corporativos de participación con sectores organizados de la sociedad. Respecto al primer elemento, el programa económico de Roldós, expresado en el Plan Nacional de Desarrollo, reflejó un modelo de crecimiento económico hacia adentro dirigido desde el Estado: desarrollo rural, reforma agraria, industrialización y expansión del mercado interno fueron considerados aspectos principales del modelo de crecimiento económico.⁵⁶ En cuanto al segundo elemento, el Plan de Desarrollo planteó el objetivo de promover la organización popular para que por medio de la misma, el pueblo acceda a formas de propiedad comunitaria, participe en la solución de sus problemas y en procesos de toma de decisiones. En la sección dedicada a la reforma política el alcance corporativo del proyecto gubernamental aparece muy claro. Se establecieron un conjunto de medidas o acciones como la creación y ampliación de las organizaciones de base de la población rural y de los sectores marginales urbanos; capacitación por parte del Estado de promotores y dirigentes comunitarios, especialmente, en las áreas rurales; promoción del sector comunitario o de autogestión de la economía; capacitación de representantes laborales en organismos públicos, y el intento de pro-

mulgar una Ley de Comités Barriales; entre otras. Ello iría acompañado de campañas permanentes de inscripción electoral y de cedulação de los analfabetos.⁵⁷ La propuesta del gobierno buscó de esta manera ampliar la estructura corporativa existente, que en el pasado había estado solo abierta para grupos ocupacionales como las cámaras de empresarios y sindicatos, a sectores excluidos como los campesinos, indígenas y pobladores.

Una significativa disminución en la tasa de crecimiento económico obligó al gobierno a redireccionar su programa reformista hacia un plan económico de estabilización dirigido a recortar subsidios estatales, desregular el control de algunos precios y ajustar la tasa de cambios vía sucesivas devaluaciones. No obstante este cambio, la preocupación por llevar adelante un tipo de reforma económica y política basada en valores de justicia substantiva continuó siendo premisa fundamental de la acción de los gobiernos de Roldós y Hurtado. Para el efecto, se creó y consolidó un conjunto de políticas sociales que combinaron estilos corporativos y tecnocráticos de gestión: desarrollo rural, educación bilingüe y alfabetización, promoción de la organización popular, etc. Ello se complementó con la política clientelar, propia del partido populista de Roldós, Concentración de Fuerzas Populares, primero y Pueblo, Cambio y Democracia, después.

En gran medida, el proyecto político del primer gobierno constitucional fue completar, vía la continuación de la reforma, el fallido proyecto corporativo del gobierno revolucionario y nacionalista de 1972-1976, corrigiendo uno de los errores mayores del proyecto de reforma propuesto por los militares, a saber, su aislamiento de la sociedad. En este proyecto los procesos de integración política, desarrollo económico y modernización social fueron articulados como un solo proyecto dirigido desde el Ejecutivo. A diferencia de la etapa de la dictadura, la extensión y

profundización de derechos sociales a grupos sociales excluidos constituyó el ingrediente fundamental de una peculiar fusión entre democracia y desarrollo. Democratización y estatización de la sociedad y economía, en consecuencia, fueron concebidos como un solo movimiento que produciría integración política y crecimiento económico. Democratización y estatización fueron fundidos en un solo movimiento, cuyo actor principal era el Estado en su esfuerzo por incluir desde arriba a todos los grupos de la sociedad y promover un modelo de desarrollo económico que produjera crecimiento y redistribución.

El “peligro” de esta vía estatizante de democratización provocó la reacción violenta de los representantes de los partidos políticos tradicionales y sectores empresariales. El frente de oposición incluyó al partido del propio Roldós —Concentración de Fuerzas Populares (CFP)— que se dividió entre quienes apoyaban al Presidente y los seguidores del líder histórico del partido, Assad Bucaram. La división entre Roldós y Bucaram y el consecuente rompimiento del CFP significó que una vertiente del movimiento populista profundizara sus posiciones reformistas y anti-oligárquicas y otra se aliara con la derecha tradicional con el fin de conservar influencia política. De hecho, Bucaram pactó con liberales y conservadores el mismo día de la toma de posesión de Roldós y así logró ser electo presidente de la Cámara Nacional de Representantes. En la ruptura del CFP y el giro de Bucaram se vislumbró el nacimiento de un incipiente movimiento populista alrededor del cual se agrupó toda la derecha tradicional con el objetivo de hacer oposición al gobierno de Roldós. Vale anticiparnos en decir que luego de la muerte de Bucaram en 1981 (pocos meses después del accidente aéreo en que murió Roldós) y el descalabro final del CFP, este giro populista hacia la derecha fue capitalizado por la opción liderada por León Febres Cordero.

La oposición del Congreso inauguró una relación con el Ejecutivo caracterizada por la pugna de poderes y el bloqueo institucional.⁵⁸ Como se mencionó anteriormente, este conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso era expresión de un problema más profundo, a saber, la forma en que la nueva Constitución distribuyó facultades entre Ejecutivo y Legislativo al inicio de la nueva era democrática. La premisa de que instrumentos como la Ley de Partidos iban por sí solos a modernizar y democratizar la representación política en el país, y que en consecuencia, una cierta identidad de intereses y proyectos emergería entre sociedad política y Estado, fracasó al toparse con un proceso político mucho más complejo. En efecto, el tipo de intereses y posiciones que captaron la sociedad política y el Estado, solo parcialmente coincidieron y, por el contrario, se evidenció un divorcio permanente entre ambas instancias.

Así, en la coyuntura del primer gobierno democrático, la pugna Ejecutivo-Congreso expresó la imposibilidad de la mayoría de partidos políticos de responder a los requerimientos de representación que el nuevo orden constitucional exigía. El marco legal para un sistema de representación moderna fue establecido, pero los partidos siguieron reproduciendo prácticas caudillistas, vínculos clientelares y una muy estrecha ligazón a elites económicas o grupos de poder tradicionales. Muy difícilmente lograron anclarse en un esquema de representación universal sino que más bien siguieron reproduciendo formas de representación directa de grupos particulares sobre el sistema político. De la misma forma, este conflicto también expresó la imposibilidad del Ejecutivo de desempeñar una función central en el proceso de desarrollo contando con la participación y mediación de los partidos políticos y Congreso. La opción del Ejecutivo fue reproducir un sistema de relaciones directas con la sociedad, unas basadas en estrategias corporativas como las expuestas en el Plan Na-

cional de Desarrollo; otras en el liderazgo personal del Presidente. Como ejemplo de lo último se puede mencionar el planteamiento que hiciera el presidente Roldós de que sea el pueblo, directamente mediante un plebiscito, el que resuelva la disputa Ejecutivo-Legislativo. En este plebiscito, que nunca llegó a realizarse, Roldós iba a pedir a los electores facultades extraordinarias para disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones legislativas. El objetivo de Roldós era que los electores decidieran el *impasse*, confiado en que la gente votaría en contra del *estatus quo* tradicional y a favor del Ejecutivo. La consulta no se dio porque el presidente pudo negociar el apoyo parcial de algunos partidos en el Congreso.⁵⁹

La muerte de Roldós en mayo de 1981 coincidió con el fin del llamado “boom” petrolero y el inicio de la crisis de la deuda. Ambos aspectos cambiaron completamente el contexto de decisión nacional e internacional que afrontó el siguiente gobierno. El nuevo presidente, Osvaldo Hurtado, se vio forzado a transformar la agenda de reforma en un programa de estabilización encaminado a reducir el gasto público, controlar la inflación y mejorar los saldos negativos de la balanza de pagos. Lo impopular del programa de estabilización agravó los problemas de legitimidad del gobierno y fortaleció la capacidad de oposición de los gremios empresariales y partidos de derecha. No obstante, la orientación reformista del gobierno se expresó en el intento (que no llegó a materializarse) de aplicar un conjunto de acciones en contra de los empresarios evasores de impuestos, y la promulgación de una nueva ley en contra de la liquidación ficticia de empresas y de un nuevo código agrario. Así mismo, dentro de un enfoque redistributivo la administración trató de reforzar programas de inversión social y desarrollo rural destinado a sectores campesinos e indígenas.⁶⁰

Como fue anotado arriba, durante su mandato Hurtado logró que el Congreso aprobara una reforma constitucional en la que se reinstaló la atribución presidencial para presentar leyes de emergencia económica. El artículo constitucional en mención, estipuló que “si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciera, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue”.⁶¹ La introducción de este artículo en la Constitución de 1979 puso el ladrillo final al edificio de un Estado con amplias capacidades legislativas para utilizar la ley y modificar la legalidad de acuerdo a los requerimientos administrativos de su función modernizadora.⁶²

Como en el pasado, partidos tradicionales y gremios empresariales acusaron al gobierno de “autoritarismo de Estado” y articularon una muy activa campaña en su contra. Finalmente, los gremios empresariales lograron que Hurtado diera un cambio en su gobierno y los hiciera beneficiarios de varias medidas, entre las que se cuenta, como la más importante, la sucretización de la deuda externa privada.⁶³ No obstante, los partidos de derecha en el Congreso, junto a los gremios, no bajaron el nivel de su oposición a Hurtado. Se podría decir, incluso, que la dinámica del trabajo del Congreso terminó atrapada por la lógica de oposición fijada por los grupos económicos. El Congreso llamó un total de 35 veces a los ministros del gobierno de Hurtado entre 1980 y 1983. Doce de las convocatorias fueron para interpellar a ministros.⁶⁴ Entre ellas se cuentan las destituciones de dos piezas claves del gabinete como fueron los ministros de gobierno y energía. León Febres Cordero, diputado nacional del PSC, actuó

como interpelante en ambos juicios y en cinco más de los doce procesos indicados.⁶⁵

A pesar de que el gobierno pudo negociar alianzas inestables y temporales con algunos partidos en el Congreso, Hurtado fracasó en constituir un bloque sólido con actores políticos y sociales que pudieran respaldar su gestión. En efecto, organizaciones laborales y otras organizaciones sociales también desarrollaron amplias jornadas de movilización en contra del programa de estabilización del Ejecutivo. Al final, la administración de Hurtado limitó su papel a disminuir los conflictos y preservar así el sistema democrático.⁶⁶ Con la derrota política del gobierno, el proyecto desarrollista iniciado cuarenta años atrás llegó a su punto final.

3. Conclusión: Desarrollismo y democracia

El proceso de desarrollo fue promovido en el Ecuador por medio de una dinámica política en que el Ejecutivo se convirtió en el eje integrador del sistema político y promotor principal de la transformación económica y social. Esta dinámica ocurrió desde dos perspectivas predominantes. Una perspectiva oligárquica en la que una escasa diferenciación entre las esferas política y económica hizo del aparato estatal instrumento directo de la voluntad de las elites económicas. Desarrollo, según esta perspectiva, no era otra cosa que la modernización de dichas elites lo cual exigía que el Estado transfiriera sistemáticamente recursos a las mismas, extendiendo en lo mínimo sus capacidades de control y regulación. Una perspectiva reformista, por otro lado, que se orientó a integrar económica y socialmente el país agregando a la transferencia de recursos a los sectores económicos, medidas redistributivas en favor de grupos subalternos. Igual que en el caso del desarrollismo oligárquico, la variante reformista se afianzó en prácticas tecnocráticas, corporativas y clientelares. Para

ello, era necesario que el Estado adopte un estilo más activo y centralizado. En general, el desarrollismo, en sus dos vertientes, desintegró progresivamente la forma de hacer política anterior basada en acuerdos y pactos nacionales, regionales y locales entre las elites. Este hecho en sí mismo representó un cambio paradigmático en la política ecuatoriana en que formas de intervención burocrática se impusieron sobre el modelo tradicional de dominación. Así, el Estado pasó a ser el actor central del proceso de modernización social, crecimiento económico e integración política. Entre 1946 y 1984, el Ecuador transitó de un régimen sustentado en los acuerdos entre oligarquías regionales y locales a un régimen Estado-céntrico. Si bien se podría argumentar que este proceso se inició en la Revolución Juliana de 1925, debido a los cambios que se produjeron en los años subsiguientes a la revolución, incluida la legislación social aprobada en los años treinta y el fortalecimiento de las facultades regulatorias del Estado en el ámbito económico, recién desde 1945 y, en la medida en que el Estado se convierte definitivamente en el actor principal del proceso de modernización, es que se consolida en el Ecuador la senda hacia la formación de un modelo político Estado-céntrico.

El uso instrumental del sistema legal se constituyó en el principal mecanismo a través del cual operó esta transformación en la política ecuatoriana. Mientras los gobiernos dictatoriales usaron sin problemas decretos supremos para gobernar, constituciones como la de 1946 o la de 1979 (con las reformas de 1983) otorgaron al Ejecutivo amplias facultades para gobernar por medio de decretos-leyes en materia económica. Es importante reconocer que no solo los gobiernos dictatoriales o democrático-reformistas (Roldós y Hurtado) reprodujeron este patrón de intervención estatal, pero que gobiernos dirigidos por las elites tradicionales (Velasco, Plaza, Ponce) también fusionaron administra-

ción y normas legales para expedir leyes enfocadas a producir resultados precisos. Se puede afirmar que las elites tradicionales compartieron por igual dicha visión estatista de la política, a la cual solo se opusieron cuando ésta buscaba promover medidas reformistas o redistributivas.

No obstante la intervención estatal fue generalmente ineficiente para transformar la economía y la sociedad, la instrumentalización del sistema legal produjo una sobre legalización de ciertos procesos económicos y sociales, “colonizando” así algunos espacios de la vida social.⁶⁷ Programas estatales concebidos y aplicados desde el Ejecutivo sin la mediación de la sociedad política, sumados a la práctica persistente de formas políticas corporativas y clientelares, cimentaron un estilo de intervención estatal vertical. Además, este proceso de sobre legalización de la sociedad vino acompañado de una sobre socialización de la ley; proceso por el cual la generación de nuevas leyes respondió a la necesidad de satisfacer las demandas e intereses de grupos específicos. Por ello, la consolidación del llamado instrumentalismo legal fue un proceso íntimamente ligado al acrecentamiento de la influencia de ciertos grupos sobre las decisiones del Estado. Se inauguró, así, una práctica política basada en la movilización constante de grupos económicos y sociales los cuales concibieron al Estado como instrumento para promover sus intereses particulares. En este contexto, un proceso de reproducción autónoma del sistema legal resultaba difícil, sino imposible. La política desarrollista produjo una situación en la que el sistema legal no pudo consolidarse como un espacio autónomo de normas creadas y consentidas sino como un conjunto de comandos estatales, empujados por las presiones de grupos interesados. La legalidad desarrollista jamás logró abandonar un contenido particularista y específico. Ello estableció un patrón de gobierno en el que constantemente se fusionaron las tareas administrativas de gobierno y el proceso legislativo.⁶⁸

Esta forma autoritaria de gobierno se asentó en la capacidad del Ejecutivo de distribuir recursos a grupos sociales particulares, a saber, las elites económicas, pobres urbanos, campesinos, sectores de clase media. Se creó una red de instituciones estatales y fondos especiales con el fin de transferir recursos al sector privado.⁶⁹ Por medio de estas transferencias, el Estado desarrolló múltiples mecanismos tecnocráticos, corporativos y clientelares para incluir directamente a actores sociales y económicos al sistema político. El Estado desarrollista ecuatoriano, de ese modo, emergió como la síntesis de múltiples estilos de cooptación. Cada uno de ellos reflejó patrones complementarios de inclusión política de grupos particulares sin que se logre una clara diferenciación entre la esfera política, el Estado y las esferas social y económica.

El modelo de transición política de 1979 buscó fortalecer esta dinámica política Estado-céntrica. La nueva Constitución fue en realidad una constitución débil ya que en vez de limitar el poder estatal, “constitucionalizó” su colonización sobre la sociedad y el mercado. La democracia fue concebida como el proceso de apoderamiento de las burocracias estatales en su papel de desarrollar la economía y modernizar la sociedad. El nuevo modelo constitucional presupuso que una parte importante del cambio legal e institucional podía aplicarse desde el Ejecutivo evadiendo, en casos de “emergencia económica”, la mediación del Congreso. Más que servir como un instrumento para limitar el poder del Estado, la nueva Constitución legalizó la existencia de un Ejecutivo con mucho poder, en que los mismos derechos ciudadanos, especialmente los sociales, dependían de dicha fortaleza.⁷⁰

En un sistema político en que el Ejecutivo era el principal motor de la transformación económica y social, el Congreso muy difícilmente pudo cumplir de manera eficaz las tareas de re-

presentación y control constitucional. Para que funcione bien este sistema se requería que Ejecutivo y Legislativo trabajaran armónicamente, o más que eso, una legislatura obediente, lista a validar las acciones del Ejecutivo. Ello no fue posible en la mayoría de casos; mayorías legislativas se opusieron a los gobiernos de turno causando la desestabilización de todo el orden constitucional. Así, el sistema político inevitablemente cayó en crisis cíclicas y conflictos en los que al Ejecutivo no le cupo sino dos alternativas: actuar por encima de la legislatura o no actuar. Presidentes apegados a la ley y respetuosos de la Constitución como Roldós o Hurtado sacrificaron sus intenciones de reforma con el fin de precautelar la estabilidad democrática. Febres Cordero, como será analizado posteriormente, no tuvo mayor empacho en gobernar en contra del Congreso o sin validación constitucional.

Al mismo tiempo, el orden constitucional inaugurado en 1979 prefiguró una sociedad política altamente regulada. De tal forma, se buscó asegurar el surgimiento de nuevos y modernos partidos en reemplazo de aquellos oligárquicos y clientelares que habían dominado la esfera política de antaño. Este cambio no fue posible. Antes de la transición democrática, la capacidad de las instituciones de la sociedad política para incorporar las demandas de la sociedad fue muy pobre o casi nula. Sistemáticamente, la sociedad política fue reemplazada por negociaciones y presiones directas entre el Estado y diversos grupos interesados, a saber, grupos empresariales, laborales y campesinos, empleados del sector público, pobladores, etc. Este estilo de negociación particularizada pervivió como el *locus* principal de hacer política en el país. Los partidos políticos, en ese sentido, no pudieron definir una “esfera política” en sí misma, sino una subordinada a intereses económicos y sociales. En este contexto, la sociedad política nacida en 1979 tuvo, desde un principio, pocas posibilida-

des de convertirse en un efectivo mediador de las demandas de la sociedad frente al Estado. Los partidos no pudieron de un día para el otro pasar a ser genuinos representantes de grupos ocupacionales y otros grupos de interés. En este contexto, los diversos sectores y clases de la sociedad ecuatoriana no tuvieron necesidad de utilizarlos como instancias principales de su representación y el sistema político permaneció prisionero de las demandas y la capacidad de veto implícito de las elites económicas. El fracaso sucesivo de políticas reformistas y redistributivas entre 1963 y 1984 y la transferencia sistemática de recursos estatales a los grupos de poder económico incrementaron las fuentes de su poder económico e influencia política. Del mismo modo, su influencia dentro de un Ejecutivo con amplia discrecionalidad permitió a éstas gran capacidad para incidir sobre procesos económicos y sociales específicos.

En resumen, la aplicación de la política desarrollista condujo al fortalecimiento del Estado, y organizaciones al interior del mismo como las FF.AA., y las elites económicas existentes. En un sistema político en que los partidos siempre fueron débiles mientras que actores económicos y estatales (como las FF.AA.) siempre mostraron fortaleza, el poder económico y militar fácilmente pudo transformarse en poder político. Militares y empresarios, exportadores, importadores y banqueros se consolidaron como actores políticos preponderantes. Las políticas desarrollistas no condujeron a un proceso de des-oligarquización de la política ecuatoriana sino, por el contrario, a un proceso de re-oligarquización de la misma. La intervención burocrática del Estado no pudo disolver la preeminencia política de las elites tradicionales sino que se consolidó envuelta y respaldada por ella. El resultado: un régimen Estado-céntrico pero con un Estado débil y poco autónomo frente a la influencia de intereses económicos y sociales; un régimen Estado-céntrico con elites económicas y

sociales poderosas y una sociedad política sin capacidad de canalizar la representación.

Este fue el contexto en el que la derecha ecuatoriana ganó la elección presidencial de mayo de 1984. La convergencia de políticas públicas desarrollistas y el proceso de modernización oligárquica influyeron profundamente en la percepción que ésta tuvo sobre el Estado en la coyuntura en que el neoliberalismo apareció en el horizonte. En ese momento, paradójicamente, un Estado que jamás había podido diferenciarse de intereses y presiones económicas y sociales tuvo que reemplazar su discurso desarrollista Estado-céntrico por el anti-estatismo neoliberal. Los dos capítulos siguientes estudiarán este evento histórico singular.

Capítulo segundo
**NEOLIBERALISMO
EN GRAMÁTICA POPULISTA**

En la mañana del 10 de agosto de 1984, León Febres Cordero junto a su binomio, Blasco Peñaherrera del Partido Liberal, se posesionaron como Presidente y Vicepresidente del Ecuador. Esta era la primera vez que un movimiento de partidos de derecha asumía el gobierno por medio de elecciones universales desde Camilo Ponce en 1956, con el Movimiento Social Cristiano. Sin embargo, la trayectoria y perfiles personales de Ponce y Febres Cordero eran bastante distintos. Mientras Ponce era el típico representante del conservatismo terrateniente serrano, ideólogo del socialcristianismo ecuatoriano, devoto de ideas políticas católico-organicistas en el tono de las Encíclicas Papales *Rerum Novarum* y *Cuadragésimo Año*⁷¹, y fundador del Movimiento Democrático Nacional en 1946 (que en 1951 se convirtió en el Movimiento Social Cristiano y en 1967 en el Partido Social Cristiano), Febres Cordero encarnaba al moderno representante empresarial, pionero en el Ecuador de una retórica anti-estatista, pero vinculado desde la década de los sesenta a círculos políticos tradicionales, especialmente, costeños.⁷²

Este hecho nos abre un conjunto de preguntas que el presente capítulo intentará responder. ¿Cómo el libreto neoliberal, en boga en América Latina desde principios de los años ochenta, fue incorporado al discurso de un grupo que concebía al Estado como instrumento de intereses y metas particulares? ¿Có-

mo el gobierno de Febres Cordero articuló un discurso anti-estatista en un contexto en que justamente la intervención del Estado había sido el eje del proceso de modernización de los grupos que representaba? ¿Cuál fue el significado de la utilización de una plataforma neoliberal por la derecha ecuatoriana entre 1984 y 1988? Este capítulo responderá a estas preguntas mediante una descripción e interpretación de los rasgos predominantes del discurso político de Febres Cordero durante su estancia en Carondelet. Se planteará que no obstante algunas premisas neoliberales fueron establecidas desde un principio, Febres Cordero desarrolló una peculiar e idiosincrática interpretación y recreación de sus planteamientos. Paradójicamente, esta “reconstrucción neoliberal” se asentó sobre una concepción organicista de la relación Estado-sociedad y, en consecuencia, presentó una clara continuidad con la dinámica Estado-céntrica del período anterior. Al hacerlo, el neoliberalismo febrescorderista fue estructurado dentro de lo que denominaremos una gramática populista, a saber, una estructura discursiva basada en similares oposiciones y dicotomías que el populismo, no obstante, introducir diferentes contenidos. En suma, a pesar de su proclamada ruptura con la política del pasado, Febres Cordero con sus discurso (tarea de este capítulo) y acciones de gobierno (tarea del capítulo próximo) reconstituyó su agenda neoliberal en la misma estructura discursiva y estilo de gobierno que supuestamente buscaba desmontar.

1. Empresarios, independientes, tecnócratas neoliberales y caciques locales al poder

La recepción de la agenda neoliberal en el Ecuador entre 1984 y 1988 estuvo determinada por el carácter del grupo que lo promovió, a saber, la derecha ecuatoriana liderada por el Partido Social Cristiano. Antes de la campaña presidencial de 1984, la derecha ecuatoriana no había actuado como un grupo unificado

sino como un conjunto disperso de fuerzas que en términos generales representaban partidos tradicionales como el Social Cristiano, Conservador, Liberal y otros partidos menores; todos ellos, íntimamente ligados a los grupos económicos principales de Costa y Sierra. Históricamente, estos partidos y movimientos estaban conectados con los grupos que participaron en la elaboración y aprobación de la Constitución de 1946 y con los gobiernos oligárquico-desarrollistas de la década de 1950. Durante las décadas siguientes, estas organizaciones compartieron una trayectoria de oposición sistemática a las políticas reformistas y redistributivas del gobierno militar de Rodríguez Lara, y más recientemente, al proyecto desarrollista y democratizador de las administraciones de Roldós y Hurtado.

En 1983, este movimiento de fuerzas de derecha articuló un frente electoral denominado Frente de Reconstrucción Nacional (FRN), alrededor de la figura de su mayor líder en el Congreso, León Febres Cordero. El FRN emergió de una alianza entre el partido de Febres Cordero, el Social Cristiano, y otros partidos como el Liberal, Conservador, Velasquista, Coalición Institucionalista Demócrata, Partido Nacionalista Revolucionario, etc. Para el efecto, se zanjaron antiguas disputas como la Conservadora-Liberal, y los conflictos que en sí mismos habían dado lugar a la dispersión organizativa anterior.

Por el contrario, los partidos reformistas y de izquierda no actuaron de forma unificada alrededor de la candidatura de Rodrigo Borja. Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP), cuyo candidato fue Julio César Trujillo, mantuvieron su disputa por la hegemonía sobre el espectro electoral de centro izquierda y, consecuentemente, presentaron distintos candidatos a la presidencia. Adicionalmente, la baja popularidad del gobierno de Hurtado limitó las posibilidades de que la tendencia articulara una propuesta electoral más agresiva y con mayor credibili-

dad. Estos factores y el giro del movimiento populista hacia la derecha, luego de la muerte de Roldós, permitieron que esta última capte un electorado más amplio y afronte con ventaja las dos vueltas electorales que se requirieron para su triunfo.

En la primera vuelta electoral Febres Cordero perdió con un pequeño margen de diferencia frente a Rodrigo Borja. El candidato socialcristiano nunca aceptó la derrota con el argumento de que se había organizado fraude electoral a través de la elaboración de padrones defectuosos en las circunscripciones electorales en las que su candidatura tenía más adeptos. La ID propuso desde la primera vuelta un voto de corte ideológico, enfocado en forjar una amplia alianza de sectores sociales y políticos alrededor de un discurso anti oligárquico. Para la segunda vuelta el FRN hizo ajustes a su estrategia electoral. Entonces, la campaña del Frente puso énfasis en las características personales del candidato presidencial, y en su oferta de pan, techo y empleo. Finalmente, Febres Cordero obtuvo en la segunda vuelta el 51.5 por ciento de los votos válidos, mientras que su oponente el 48.5. La victoria de la derecha se produjo con una votación predominantemente urbana y costeña. Febres Cordero ganó sólo en cinco de la veinte provincias, pero obtuvo una considerable cantidad de votos en las provincias más pobladas y de mayor población urbana.⁷³

Desde un principio el FRN delineó una propuesta anti-estatista como solución a la crisis económica galopante desde 1982. En un proyecto que fue calificado por observadores extranjeros como de “Thatcherismo andino”, los puntos principales de la agenda febrescorderista puntualizaron la necesidad de transformar el carácter del Estado desarrollista ecuatoriano mediante una drástica disminución de la regulación estatal en la economía, recortes en el gasto público y un incremento de los incentivos estatates para el desarrollo de actividades productivas

privadas.⁷⁴ Sumado a estas propuestas, el candidato del FRN puso de relieve algunos argumentos más retóricos con los que buscaba un radical rompimiento con el pasado.⁷⁵ Según Febres Cordero, los militares, primero, y los jóvenes e inexpertos Roldós y Hurtado, después, habían conducido al país al “desastre nacional”. A nombre de la lucha social, ideologías y partidos financiados por transnacionales políticas, la democracia cristiana y la socialdemocracia internacional, y los gobiernos encabezados por ellos habían instalado un Estado ineficiente, opuesto a los intereses de los sectores empresariales y a sus actividades productivas. En contraposición, el proyecto de la derecha se presentaba como no-ideológico y anti-partidario. “El Ecuador es mi partido” fue la frase con que Febres Cordero intentó simbolizar una propuesta que transcendía partidos y divisiones ideológicas, y, al mismo tiempo, convocaba a participar de una opción totalizadora de todas las posiciones e intereses existentes.

El mensaje para los grupos económicos que respaldaron a Febres Cordero era que luego de un largo período fuera del poder, el Frente de Reconstrucción Nacional (FNR), recuperaría el control del Estado. Las elecciones de 1984 fueron interpretadas por los grupos de derecha como una batalla en contra de los partidos e ideologías políticas que desde el poder habían usurpado su proyecto de modernización, orientándolo hacia políticas anti empresariales y anti producción. Estas elecciones, por tanto, implicaron una lucha por despartidizar y desideologizar el Estado ecuatoriano, y por que su poder se vincule nuevamente a las aspiraciones de los sectores económicos privados, o en otras palabras, regrese a sus detentadores “naturales”.

Organizado el campo de batalla en estos términos, el discurso derechista de campaña buscó transmitir al público la idea de que los sectores que ahora buscaban el poder por medio del FRN habían sido excluidos del mismo durante el período ante-

rior. Febres Cordero exoneró a los grupos detrás del FRN de toda responsabilidad en el llamado “desastre nacional”, presentándolos como las principales víctimas de la gestión de los gobiernos reformistas. La coalición de derecha apareció, entonces, como un movimiento que amenazaba al *status quo* y convocaba al resto de la sociedad a luchar en contra de lo que denominó las oligarquías políticas. Parte de ese movimiento táctico de campaña fue la creación en las principales ciudades del país del llamado Movimiento Independiente, conformado por ciudadanos no pertenecientes a ningún partido político o alejados de la vida partidaria de los partidos de derecha tradicionales.⁷⁶ Así, durante la campaña el Movimiento Independiente funcionó como una estructura autónoma pero vinculada al FRN, y de esa manera, canalizó la incorporación de elites locales, clases medias y otros sectores. Para ello, Febres Cordero recorrió personalmente casi todo el país con el afán de establecer contacto con caciques locales independientes para integrarlos a su maquinaria electoral.⁷⁷ Los “independientes”, en este contexto, eran personajes locales ajenos a los partidos en el poder. Ajenos también a sus ideologías, contrarios a sus políticas reformistas pero muy íntimamente articulados a círculos de poder económico y político locales. Jaime Nebot Saadi, líder del movimiento independiente de Guayaquil e hijo de una de las figuras más prominentes del velasquismo, es un caso representativo de la convocatoria que Febres Cordero logró en sectores no pertenecientes a ningún partido político pero con una estrecha relación con los grupos de poder político y económico regional. De todas maneras, la estructura del Frente se ancló en los circuitos dominantes del poder local y pudo tejer desde allí una red nacional que reactivó viejas maquinarias electorales de partidos de derecha o populistas, cuyo patrón tradicional de hacer política, era bastante distinto a lo requerido por cualquier agenda política liberal. Una revisión a la lista de diputados electos para el Congreso de 1984 por parte de los parti-

dos adscritos al FRN, trasluce, precisamente, cómo Febres Cordero logró incorporar en su movimiento personalidades del *establishment* local y caciques políticos de todas las provincias del país.⁷⁸ Obviamente, estos personajes, algunos “independientes”, otros ligados a las viejas estructuras de los partidos como el Velasquista, Liberal Radical, Conservador o Social Cristiano, no solo se convirtieron en un pilar de la organización del FRN sino también en un grupo compacto que estuvo listo a llenar importantes posiciones locales y nacionales, llegada la hora de asumir el gobierno.

A la resurrección de caciques locales, hay que agregar que Febres Cordero revivió aspectos de la demagogia populista con el fin de reconstruir o captar nuevas redes clientelares sobre la base de ofertas puntuales. Esta tendencia de la estrategia de campaña se acentuó en la segunda vuelta cuando el candidato recurrió a la oferta de “pan, techo y empleo”, con la cual buscaba justamente cumplir gran parte de las ofertas que siendo implícitas en el modelo redistributivo y reformista, no habían sido satisfechas.

Por la forma cómo se fue construyendo el FRN es posible detectar una tensión entre la base social y política del FRN, con una presencia nutrida de caciques tradicionales y clientelas ávidas por recibir recursos del Estado, y la propuesta liberal que el candidato presidencial se empeñaba en transmitir como puntal de su crítica a los gobiernos reformistas. Hasta 1979, el propio León Febres Cordero era una encarnación de esas dos vertientes aparentemente contradictorias: un político tradicional vinculado a la elite liberal guayaquileña y un empresario modernizante, miembro del mayor grupo económico del país, el grupo Noboa. A partir de su acción política (como constituyente y legislador —entre 1968 y 1970) y su actividad como dirigente gremial en los años setenta, en la propuesta política de Febres Cordero conflu-

ieron de una forma muy peculiar una visión empresarial de la política, basada en una agenda de modernización anti-reformista, y las prácticas de la clase política tradicional. Ello fue posible en el contexto de la pugna existente y jamás resuelta entre las visiones reformista y oligárquica de desarrollo que se mantuvieron latentes desde la coyuntura 1945-1946 y que se exacerbaron durante el gobierno reformista de Rodríguez Lara (1972-1976), al cual Febres Cordero hizo una violenta oposición como dirigente empresarial. Así, Febres Cordero recreó el proyecto oligárquico de modernización, dándole un giro hacia una posición contraria al Estado desarrollista que se había consolidado desde los años setenta, y de esa manera, emparentó su propuesta con las visiones neoliberales que se pusieron de moda en los años ochenta.

Ya en el gobierno, y en concordancia con esta trayectoria y perfil, el gabinete de Febres Cordero incorporó personajes vinculados al mundo empresarial y bancario, tecnócratas neoliberales y políticos de corte más tradicional. Ejecutivos del sector financiero, especialmente del Banco del Pacífico (para entonces el banco más grande del Ecuador)⁷⁹, y del grupo Noboa tomaron las carteras de agricultura, industria, la Junta Monetaria, el Banco de Desarrollo. Sumado a esto, como en el caso de otros gobiernos de América Latina, Febres Cordero también incluyó en su equipo inicial de gobierno a un grupo de jóvenes tecnócratas neoliberales, también ligados a sectores bancarios y empresariales, como Alberto Dahik, Francisco Swett y Carlos Julio Emanuel. No es que administraciones pasadas hayan excluido totalmente la participación de miembros de las elites económicas del país en los puestos decisorios del gobierno. Excepto el gobierno del Gral. Rodríguez Lara, hasta 1984 todos los gobiernos encargaron a miembros prominentes de los grupos de poder económico el manejo de su política económica.⁸⁰ El gobierno de Fe-

bres Cordero no fue ninguna excepción. Sin embargo, en todas las administraciones pasadas la imagen enviada desde el Ejecutivo no era la de un gobierno de empresarios, sino la de gobiernos que definiendo por sí mismos sus propios objetivos incorporaban la colaboración de miembros del sector privado.

Durante el gobierno de Febres Cordero el asunto fue distinto. El Presidente instaló un gobierno de empresarios puesto que éstos supuestamente eran los únicos en capacidad de gobernar el país en tiempos de crisis. Febres Cordero, desde la campaña y ya en Carondelet, repetidamente manejó la noción de que los empresarios estaban en mejores condiciones que cualquier otro ciudadano para administrar el sector público así como lo hacían con sus fábricas, bancos, establecimientos comerciales. Esta noción, por lo demás, estuvo dirigida a descalificar a los políticos como buenos administradores del Estado; de ahí, su despectiva alusión a la imagen del tecnócrata de clase media, incapaz de administrar ni una tienda de abarrotes, y por lo tanto, muy inferior al gobernante empresario que él mismo proyectaba encarnar.

Si bien la formación de un gobierno empresarial fue el criterio utilizado por Febres Cordero para designar a su equipo de gobierno en los temas económicos, el manejo de los asuntos legales y políticos de su gobierno fue encargado a personajes con una trayectoria muy distinta. El Presidente actuó como si su programa de reforma económica necesitaba ser articulado a un estilo mucho más tradicional de manejo político. Así, sus designaciones respondieron a una lógica que buscaba consolidar sus vínculos con partidos y políticos tradicionales de derecha y populistas. Al respecto, Luis Robles Plaza, viejo ex-cefepista y velasquista y ex-alcalde de Guayaquil, fue nombrado ministro de Gobierno. Para reemplazarlo en los últimos meses del gobierno, Febres Cordero escogió a un ex-diputado del CID, para entonces ya

convertido al PSC, Heinz Moeller. Nadie mejor que el primero podía representar al político con tradición clientelar y vínculos oligárquicos. Su larga trayectoria entre las elites políticas tradicionales lo habían entrenado en el arte de los pactos y componendas con caciques regionales y los líderes nacionales de los partidos tradicionales. Su nombramiento antes que buscar la apertura de un canal de comunicación con los partidos de reforma como la Izquierda Democrática o la Democracia Popular representó un matrimonio con la clase política tradicional. Toda su experiencia política fue puesta al servicio de bloquear los grupos de oposición en el Congreso y, virtualmente, eliminar toda oposición que pudiera venir de los partidos considerados modernos.

En el manejo de los asuntos legales, la presidencia se sustentó en la asesoría de personajes también ligados a sectores políticos tradicionales. Cabe mencionar que de manera diversa a lo ocurrido con el área de política económica, sobre la cual Febres Cordero tenía conocimiento, en los aspectos legales, el presidente siguió las estrategias y recomendaciones de sus asesores. El que mayor protagonismo adquirió fue Alejandro Ponce, furioso detractor de la Constitución de 1979, quien actuó como Jefe del Departamento Legal de la presidencia entre 1985 y 1986.⁸¹ Estos años fueron cruciales en la pugna Ejecutivo-Legislativa alrededor de los decretos de emergencia económica y el proyecto de reforma constitucional que el Presidente presentó al Congreso en 1986. En ambas coyunturas, pero especialmente, en la segunda, la perspectiva de Ponce con respecto al orden constitucional inaugurado en 1979 fue predominante en el contenido de las reformas y en los procedimientos utilizados.

En suma, el partido Social Cristiano articuló un equipo de gobierno en el que se dio una clara división del trabajo entre representantes empresariales y tecnócratas neoliberales, a quienes

se les entregó la conducción de la política económica, y políticos y juristas vinculados a la política tradicional, quienes se ocuparon de las relaciones políticas y de los asuntos legales. No obstante sus diferencias, ambos grupos coincidieron en dos aspectos principales: la necesidad de dismantelar las políticas desarrollistas redistributivas y la de reformar el orden constitucional que las institucionalizó en 1979. Su reunión, sin embargo, produjo la contradictoria fusión de una ideología de liberalismo económico teñida por la penetración de intereses empresariales específicos, concepciones organicistas y prácticas autoritarias. El neoliberalismo en el Ecuador no podía ser sino el reflejo del *sui generis* grupo que lo “reconstruyó” entre 1984 y 1988.

2. La “nueva política” y la “realidad” de Febres Cordero

En su discurso inaugural, el presidente Febres Cordero estableció el esquema del papel histórico del nuevo gobierno. Comenzó re-editando la imagen de sí mismo y la de su movimiento como la de ajenos a las elites políticas gobernantes. El nuevo presidente declaró que la victoria electoral de la derecha significaba el nacimiento de una nueva ética política, una nueva concepción de justicia y una nueva forma de usar y distribuir el poder estatal. En alusión directa a las concepciones de justicia substantiva de los políticos reformistas, Febres Cordero fustigó con energía que la justicia no es patrimonio de nadie, menos de aquellos que habían fracasado en la administración del Estado y habían sido solo capaces de empobrecer a los más pobres.⁸² En sus propias palabras:

Los ecuatorianos votaron por una nueva política, por un diferente quehacer que se aleje de las prácticas que hemos considerado nocivas para la salud de nuestra democracia; votaron contra la entrega de cuotas de poder, contra la manipulación, contra el querer imponer un poder sobre otro en base a componendas y acuerdos que no responden a una ética política que digni-

fique al sector público.⁸³

Esta “nueva política”, sin embargo, implicaba una nueva manera de mirar y entender los problemas del país. En una forma frontal, Febres Cordero criticó las tesis de los políticos reformistas como derivadas de dogmas ideológicos y posiciones sectarias. Por el contrario, propuso que los ecuatorianos:

No podemos perder la perspectiva adoptando posiciones sectarias que inmolen la realidad para satisfacer ortodoxias que en la práctica no son soluciones ni panaceas; tenemos que ser consecuentes con una realidad que late y está visible en el drama del subdesarrollo y que no puede concebirse ni resolverse al calor de posiciones ilusorias.⁸⁴

En la misma línea, el nuevo presidente valoró la decisión de los electores ecuatorianos al haber confiado en su oferta “honestá”, la cual conjugaba el deseo de justicia usurpado por gobiernos anteriores con una respuesta responsable a la dramática realidad vivida por el país.⁸⁵ Allí estaba el eje de la “nueva política” propuesta por el flamante Presidente socialcristiano. Paradójicamente, aquella extraña fusión entre liberalismo económico y prácticas políticas tradicionales, adoptó el ropaje de lo nuevo; fue validada como alternativa a los enfoques ideologizados de aquellos partidos que supuestamente buscaban modernizarla, arrancarla del caudillismo; dotarla de espacios de representación no funcionales sino universales.

Una visión no-ideológica de la realidad fue uno de los ejes que articuló el discurso oficial durante la administración de Febres Cordero. Para el grupo en el poder, la *realidad* era algo en crisis, en desorden y caos. El Presidente se refirió constantemente a una *realidad* en convulsión, en una condición de laceración. Según las patéticas palabras pronunciadas por Febres Cordero en el discurso inaugural: “Aquí está el Ecuador, aquí está nuestro

pueblo, aquí está nuestra economía colapsada y destruida, como ejemplo desgarrador y patético”.⁸⁶ Es importante anotar cómo en este breve fragmento después de referirse al país a nivel general, Febres Cordero ilustra su descripción mencionando el caso de una economía en crisis como si la *realidad*, en su visión, pudiera reducirse a ella. Esta asociación automática entre economía y realidad fue una de las constantes del discurso febrescorderista. En un discurso posterior frente a oficiales de policía Febres Cordero volvió a atacar a gobiernos anteriores al decir que sus experimentos “terminaron por desordenarlo todo, promoviendo el caos y destruyendo hasta sus cimientos la economía nacional”.⁸⁷ Para Febres Cordero, “todo” se encontraba en desorden; ese “todo” no hacía referencia a condiciones sociales o políticas, sino que directamente apelaban a “nuestra economía nacional”. Para Febres Cordero, la *realidad* no era más que el mercado y sus actores.

Recuérdese que una de las principales críticas de la derecha y grupos empresariales en el Ecuador al modelo desarrollista era la manera en que las burocracias estatales y políticos reformistas habían encarado el problema de la intervención estatal, y las medidas que habían ensayado para superar las dificultades económicas que aparecieron con la crisis de la deuda, a principios de los años ochenta. La idea generalizada en ambos círculos era que desde el ejecutivo, mediante políticas reformistas y una excesiva intervención estatal, se había destruido y obstaculizado la capacidad productiva del sector privado. Para 1984, el problema del manejo estatal de la crisis económica seguía constituyendo la preocupación principal de las fuerzas de derecha y los grupos empresariales. Su percepción de desorden y caos global estaba ligado a esta preocupación. Desde entonces, el entendimiento de la derecha sobre la sociedad se reducía al colapso de la economía, por lo cual, el proyecto de reconstrucción nacional era, fun-

damentalmente, un proyecto de reconstrucción económica. La democracia, la política, la ética y moral públicas dependían del comportamiento económico. Si la economía atravesaba una crisis sin visos de solución, la sociedad entera y el Estado debían ser reconstruidos.

La apelación constante de Febres Cordero a la *realidad* también hacía referencia a un tipo de pragmatismo político destinado a resolver el descalabro creado por las ilusorias ideologías de los gobernantes anteriores. Su nueva política buscaba ser profundamente anti-ideológica. Siguiendo en este punto una línea neoliberal, Febres Cordero ubicó sistemáticamente el intervencionismo estatal como la principal causa de la crisis económica y su peor solución. “Vamos a resolver los problemas sin caer en facilismos, rechazando toda forma de estatismo intervencionista y menos aún recurriendo a fórmulas híbridas que a la postre nada resuelven y han minado la democracia”.⁸⁸ Resulta interesante ver como en teoría, al menos, Febres Cordero descartaba no solo la intervención del Estado sino estrategias híbridas que no solo afectarían lo económico sino que, incluso, serían nocivas para el sistema democrático. A partir de una visión claramente liberal, ésta sí al menos, todo lo que obstaculizara la libertad económica también amenazaría el sistema democrático.

En suma, la nueva política propuesta por Febres Cordero se enfocaba precisamente en el reestablecimiento del orden económico caotizado y destruido por los gobiernos reformistas de los setenta y ochenta. Su política era nueva porque curiosamente rehuía a ideologías y partidos, y vinculaba, directa y sin mediaciones, Estado y realidad, Estado y economía, Estado y actores económicos. Mediante un raro silogismo, todo ello no solo traería beneficios económicos y sociales sino que a la larga mejoraría la calidad de la democracia ecuatoriana. Febres Cordero se refería a su nueva política como una suerte de purificación de las

hibridaciones incorporadas por las fórmulas ideológicas de interpretar la realidad, léase economía, y resolver sus problemas. Esa purificación representaba un modelo directo de democratización en que se excluían por nocivas a las mediaciones partidarias y a las hibridaciones ideológicas. Paradójicamente, la nueva política febreescorderista conducía a la sustitución de la política por una relación más directa entre Estado y grupos económicos. Este fue uno de los puntos centrales de su propuesta.

La promesa neoliberal de suprimir el estatismo, la partidocracia y las ideologías del escenario político ecuatoriano derivó en una propuesta de gobierno en que el manejo de la crisis económica era el aspecto central, casi único, de las políticas públicas y de la gestión del Ejecutivo. Distinto que en la época reformista, la promoción de las actividades productivas debía pasar a ser la principal preocupación del gobierno. En este esquema, políticos y tecnócratas de la vieja generación debían ser desplazados de sus posiciones de poder, puesto que por medio de “múltiples maniobras” habían intentado “someter a la iniciativa privada y eliminado poco a poco la capacidad empresarial del país.”⁸⁹ Siendo externos a la producción, sin conocimiento desde dentro de cómo se manejan las actividades económicas privadas, imbuidos en percepciones “híbridas” e irreales del país, constituían agentes disruptivos para la solución de la crisis. Por el contrario, empresarios y tecnócratas ligados a los negocios de los primeros, aparecían como los mejor preparados para tomar la posta. Ellos conocían por dentro la *realidad*, y por tanto, estaban capacitados para ser portadores de la nueva política. Así, la aplicación del programa económico se convirtió en el elemento principal y ordenador de las políticas del nuevo gobierno. Si la sociedad era reducida al mercado, las políticas económicas debían estructurar las políticas estatales en su conjunto y un enfoque destinado promover la producción del sector privado debía predominar las

orientaciones eje de la administración. La inclusión de cualquier otra dimensión no representaría sino la re-politización de la gestión pública y un regreso a la “política ideológica” del período anterior.

La propuesta política de Febres Cordero claramente implicó una ruptura radical con los contenidos del discurso desarrollista anterior. Febres Cordero puntualizó la necesidad de separar el manejo económico por parte del Estado de consideraciones redistributivas como requisito no solo de la recuperación económica sino de la estabilidad democrática. La importancia de políticas redistributivas de los gobiernos reformistas fue vinculada con un crecimiento desmedido del Estado en su capacidad de intervenir sobre la economía. Por cierto, la vinculación entre reforma y políticas dirigidas a afectar los intereses de los grupos económicos del país, había sido una parte más del discurso que de la práctica del gobierno militar de Rodríguez Lara, que Febres Cordero combatió como representante gremial. Por medio de esta conexión, entre redistribución y crecimiento estatal, Febres Cordero pudo difundir la idea de que un Estado expansivo y sobre dimensionado era la causa principal de la crisis del país. Lo político había subordinado a la iniciativa empresarial del país: el manejo político de los precios de productos agrícolas e industriales; el control del Estado sobre las importaciones, el mercado cambiario y financiero; la tolerancia velada o implícita de las paralizaciones a la producción por parte de trabajadores o invasiones de tierras; entre otros, requerían un recorte radical del radio de intervención estatal.⁹⁰ En suma, el punto central del discurso levantado por Febres Cordero se articuló alrededor de la idea de que el Estado ecuatoriano había acumulado demasiado poder a costa de afectar la iniciativa y actividades de los “generadores de riqueza”, y de permitir y hasta promover que grupos sociales diversos, trabajadores y campesinos, interrumpían la producción.

Sin embargo, la reducción de la *realidad* al mercado introdujo al discurso oficial elementos que amenazaron la coherencia del argumento neoliberal. Para Febres Cordero, los sectores empresariales y sus organizaciones gremiales no solo eran el grupo más importante en el país, sino su sector dirigente. En ese sentido, los intereses y necesidades de los mismos eran idénticos a los intereses y necesidades generales de la nación. Como el Presidente lo afirmó ante la Cámara de Comercio de Quito en julio de 1986:

Lejos de lo que ciertos prejuicios sugieren, las Cámaras no existen para defender interés egoísta alguno. Existen para defender el legítimo interés de sus miembros, integrado de manera necesaria e indisoluble, en el interés mayor del país.⁹¹

Importante anotar que según el discurso oficial los intereses de los productores y sus cámaras estaban integrados “de manera necesaria e indisoluble” a los del Estado. En el párrafo anterior, con la misma mentalidad de un dirigente gremial, Febres Cordero no se refería a los intereses de los empresarios como los de un grupo privado que se sitúa frente al Estado con demandas específicas, iguales a las de otros grupos. Por el contrario, para el Presidente la razón de ser de las organizaciones gremiales de los empresarios estaba vinculada, no a cualquier interés, sino al interés mayor del país. Jerárquicamente, éstos se hallaban por encima de aspiraciones menores que otros sectores pudieran tener. El no verlo así, el no entender esta identidad entre lo trascendente de la nación y los intereses y aspiraciones de los empresarios era derivación de prejuicios, seguramente, nacidos de ideologías incapaces de desentrañar la verdadera *realidad*.

En un discurso ante la Cámara de la Construcción de Guayaquil en diciembre de 1987, Febres Cordero amplió esta visión orgánica entre sectores empresariales e intereses nacionales: “Es muy importante pero, al mismo tiempo muy delicado y comple-

jo, —expresó el Presidente—el sabio equilibrio al que están llamadas las Cámaras de la Producción, si es que van a satisfacer realmente el deber funcional que les corresponde, en el vasto conjunto orgánico del Estado.” De allí, Febres Cordero pasó a demandar que “las Cámaras tienen que promover simultáneamente, las aspiraciones legítimas de sus afiliados y el interés general del Estado, su soberanía y su progreso”.⁹² Vale resaltar que el uso del término simultáneo no solo se refiere a una misma temporalidad sino que hace referencia a una coincidencia en las acciones. La organicidad entre Estado y empresarios debe reflejarse, por lo tanto, en el proceso de toma de decisiones, la búsqueda de instrumentos adecuados, para que las aspiraciones gremiales de las Cámaras y el progreso del Estado puedan promoverse al unísono. Aquí ya no solo se establece la unidad orgánica entre intereses de grupos empresariales y Estado sino que se señala que es obligación de los primeros, al luchar por los propios, promover los intereses estatales. Como vemos, se trata de un muy delicado, complejo y sabio equilibrio.

Coherente con esta perspectiva, Febres Cordero sostuvo que su administración buscó como una de sus prioridades la articulación entre políticas estatales y necesidades empresariales. En un discurso pronunciado ante un grupo de ganaderos al final de su mandato, el Presidente atribuyó el crecimiento agropecuario registrado durante el período de su gobierno al funcionamiento de un *actuante principio de unidad* entre los sectores público y privado. En sus propias palabras:

Junto al desenvolvimiento de esta política (la eliminación del control de precios a productos agrícolas), el otro gran elemento de la recuperación ganadera, ha sido el actuante principio de unidad. Unidad en la común vocación de Patria, del sector público y del privado, que rompió con absurdos, injustificados y perjudiciales antagonismos previos.⁹³

La noción de un *actuante principio de unidad* entre intereses privados y estatales, agentes empresariales y burocracias, es un corolario a la crítica que Febres Cordero hizo de la politización de la economía, encarnadas en las políticas reformistas. Si se recuerda que para Febres Cordero la economía contenía a la sociedad, este planteamiento denota una clara visión organicista en que lo estatal y económico aparecen fusionados, y en que lo político desaparece como espacio de mediación. Dentro de esta perspectiva, la intervención estatal en la economía únicamente podía justificarse en términos de protección y ayuda a actividades económicas específicas. Cualquier visión de un proyecto general, establecido a partir de un proceso de agregación de intereses al interior del espacio político, desaparece ante una perspectiva orgánica de indiferenciación entre lo privado y lo estatal. La desaparición de lo político, sobre todo en el manejo de la economía, se constituyó entonces en el pilar de las políticas gubernamentales. En una visión como la anterior, no existe nada de liberal ni de neoliberal, sino una perspectiva que fusiona orgánicamente lo estatal y lo privado.

El Ecuador orgánico de Febres Cordero era uno en el que las conexiones entre Estado y economía debían darse por fuera del mundo de la política. En el pensamiento presidencial, para asegurar la democracia, la unidad social, el progreso económico era necesaria una reunión natural y prepolítica entre lo estatal y lo privado. En ese sentido, el proyecto de la derecha en el poder tenía como requisito el debilitamiento de la política, representada por la dinámica del Congreso y los partidos. La política distorsionaba el libre funcionamiento de la economía y desintegraba el orden social. Para la derecha en el poder, la función democrática del gobierno debía concentrarse en la despolitización del Estado, o en otras palabras, en evitar que cualquier tipo de divisiones sociales, partidarias o ideológicas obstaculizaran el proce-

so de reconstrucción de la unidad pre-política y natural que debía reinar entre Estado y economía.

Para ello, los gremios empresariales y los sindicatos tenían un papel muy importante que cumplir consistente en intermediar entre el Estado y cada individuo, entre los intereses estatales y privados. Repetidas veces, Febres Cordero exhortó a los representantes de las cámaras de la siguiente manera:

A cámaras y sindicatos corresponde ser vínculos ponderados de absoluta rectitud entre el ser humano y la construcción enorme del Estado, sin permitir extralimitaciones de ninguna clase y reuniendo y coordinando el esfuerzo indispensable para superar los muy severos problemas de la sociedad, la política y la economía contemporáneas.⁹⁴

Como se puede ver, para Febres Cordero solo la mediación entre cámaras y sindicatos podía crear un equilibrio entre intervención estatal y libertades ciudadanas. Su recta y ponderada actuación resolvería los problemas que surgen de la problemática interacción entre mercados y políticas estatales en las sociedades modernas. En suma, la perspectiva política de Febres Cordero se sustentaba en una concepción de Estado en que se reflejaba una visión orgánica del país. Como muy elocuentemente acusó:

...unos y otros malentienden la naturaleza y función del Estado. Olvidan impertinentemente, que el Estado encarna la unidad, en la diversidad de individuos; lo personal y lo colectivo; la libertad y el orden; el tenso y vigoroso esfuerzo por alcanzar el bien común en toda la amplitud de su concepto y de su realidad.⁹⁵

Así, la visión del Estado de Febres Cordero describía un aparato estatal cuya naturaleza y principal función era capturar la unidad de lo social y la noción del bien general. Sin distinguir entre lo que constituye la estructura normativa del mismo, con

lo que son las políticas del Ejecutivo en cualquier administración, un Estado fusionado al mercado era para el Presidente el encargado de definir el contenido de las políticas desarrollistas para la sociedad en su conjunto; de decodificar, ordenar y forjar sus intereses y aspiraciones; de definir su integridad y destino. La integración política de la sociedad solo podía surgir de políticas emanadas de dicha fusión entre el Estado y fuerzas económicas estratégicas; solo en ese espacio era posible percibir las fuerzas que unían a la “Patria”.

Como se puede ver la perspectiva de Febres Cordero no implicaba necesariamente una oposición intransigente a la intervención del Estado en sí misma. Lo que éste puso en cuestión fueron más bien las intervenciones estatales de corte reformista que contradecían en lo inmediato los intereses de los grupos de poder económico. Para Febres Cordero, el aspecto crucial era re-dirigir la intervención estatal desde los prejuicios ideológicos que lo ponían al servicio de políticas redistributivas y reformistas hacia una concepción en que éste trabaje junto al sector privado para generar más riqueza. El Estado no debía eliminarse sino fundirse al sector privado. Lo que la concepción de Febres Cordero reflejaba no era la noción de un Estado imparcial, arbitro desinteresado en el libre juego de intereses particulares, sino de uno cuyos intereses y aspiraciones coincidan con los de los sectores empresariales. Como se puede deducir, aquí no hay ninguna visión liberal o neoliberal del Estado, sino una clara concepción organicista del mismo.

Por su parte, la visión de las Cámaras de la Producción reflejó una perspectiva similar a la emanada por el gobierno social cristiano. Después de que en agosto de 1986 el gobierno aplicó un paquete de medidas económicas, un manifiesto público de la Federación de Productores de Café en defensa del interpelado Ministro de Finanzas, Alberto Dahik, expresaba su “apoyo viril a

las autoridades del Gobierno Nacional que han visto en nosotros a los verdaderos trabajadores del bien del país”.⁹⁶ La actitud de la Federación mencionada no era un acto aislado. Otros sectores empresariales consideraron que la administración de Febres Cordero los había rescatado de un estatuto de “ciudadanos de segunda clase” al que los habían condenado pasados gobiernos, y más aún, había restablecido sus “derechos adquiridos”.⁹⁷

La unidad de criterios entre empresarios y gobierno se expresó en abundantes comunicaciones y manifiestos públicos de las cámaras. En ellos, éstas utilizaron la misma terminología oficial de caos versus orden, reproduciendo, además, sentimientos fuertemente anti-partidos en los que se rechazaba la llamada intromisión de la política en las decisiones gubernamentales. En ese sentido, el consenso de los grupos empresariales era pedir al gobierno la satisfacción de sus demandas particulares, elemento del cual supuestamente dependía la recuperación económica del país, paralelo a la aplicación de medidas de ajuste económico. Al respecto, en un telegrama dirigido al Congreso Nacional un grupo de agricultores de la provincia de El Oro apoyaba irrestrictamente el paquete económico de agosto de 1986, pero al mismo tiempo pedía que se tomen medidas colaterales que incrementen los actuales flujos crediticios al sector, la construcción de infraestructura, la eliminación de aranceles para insumos agrícolas y la continuación de la política de eliminación de precios a los productos agrícolas.⁹⁸ En suma, la estrategia de los sectores empresariales era demandar del gobierno desregulación pero sin interrumpir el flujo de recursos estatales destinados a subsidiar sus actividades. Más recursos e infraestructura, más créditos y más subsidios a sus actividades, pero menos regulación. Desde su punto de vista, la reducción de la interferencia estatal no era unívoca para las cámaras de la producción, sino que era selectiva y, en ese sentido, aceptable cuando implicaba transferencia de re-

cursos al sector productivo.

La fusión entre Estado y actores económicos en el gobierno de Febres Cordero será analizada en el próximo capítulo. Allí se puntualizará cuáles fueron los grupos que participaron de aquel *actuante principio de unidad* con el gobierno. Por el momento, solo vale insistir que fue sobre este terreno discursivo de indiferenciación entre lo social, económico y estatal el lugar en el que se “reconstruyó” la agenda neoliberal de Febres Cordero. Como en el período desarrollista anterior, el ejecutivo identificó al Estado con las demandas de grupos particulares de la sociedad. Se concibió a los intereses estatales y privados como indiferenciados, sin entender la pluralidad y diversidad de los segundos.

No obstante este punto de continuidad con el discurso político desarrollista anterior, la administración socialcristiana transformó contenidos importantes del mismo. Al asimilar sociedad al mercado e intereses empresariales a objetivos estatales, el discurso político de la derecha pudo redireccionar la intervención estatal hacia la satisfacción de sus demandas particulares. En este marco, la intervención del Estado en la economía debía acondicionarse a las demandas de los productores pero no desaparecer. Así, la agenda neoliberal del gobierno llegó a compatibilizar su crítica a la orientación reformista y redistributivo del discurso desarrollista anterior y reconstruir una retórica igualmente Estado-céntrica, pero articulada a un ethos empresarial. Este constituyó el giro discursivo fundamental de la derecha en el poder. La nueva forma oficial de hacer y pensar el proceso político requería eliminar la “politización” de la realidad pero no dejar de identificar lo estatal, social y empresarial como orgánicamente coincidentes. La retórica de Febres Cordero no puso en discusión esta indiferenciación, eje de la propuesta desarrollista, sino que tan solo cambió su orientación reformista por un modelo en que las “aspiraciones legítimas de los empresarios” pasaron a

ocupar el lugar predominante en la jerarquía de propósitos u objetivos estatales. Ello conduciría a la reactivación del aparato productivo, destruido en gobiernos pasados por prejuicios anti empresariales provenientes de híbridas fórmulas ideológicas, y a la reconstrucción de la realidad de un país, léase economía, sumida en el caos.

De manera muy parecida a lo que hicieron en su momento los gobiernos de Galo Plaza, Camilo Ponce o Guillermo Rodríguez, que decidieron por sí mismos lo que debía ser la agenda desarrollista de turno, la administración de Febres Cordero redefinió el contenido de la agenda neoliberal, estableció qué grupo en la sociedad lo debía liderar, y cómo el Estado debía responder a sus demandas, imponiéndolo a todo el país. Para Febres Cordero, indiferenciación de lo estatal, social y económico venía a ser lo mismo que desideologización de las políticas públicas; desideologización, en el mismo sentido, de despolitización. Todo aquel que no entendiera su proyecto, que no quisiera aprenderlo o pretendiera oponerse al mismo, sería no solo excluido de sus beneficios sino expulsado al infierno oficial, la *Antipatria*.

3. La “*Antipatria*” o el mundo de la política

La fusión en el discurso febrescorderista de Estado y empresarios resultó ser poco persuasiva para muchos sectores del país. Una *realidad* reducida al mercado tal como fue imaginada por el Presidente excluía a actores de la sociedad y política ecuatorianas, cuyas expectativas no se reducían exclusivamente al universo de la reconstrucción económica. Eliminada la política de la *realidad*, retirada su práctica como espacio de agregación de demandas y producción de consensos y sentidos compartidos, el uso de un estilo y prácticas autoritarias suplieron la falta de capacidad persuasiva del discurso oficial. Dicho esti-

lo fue anunciado desde un principio cuando el presidente argumentó sobre la necesidad de un Ejecutivo fuerte que pudiera afrontar el desafío de la “reconstrucción nacional”. Los obstáculos, por supuesto, no podían ser sino de un tipo, políticos, o como Febres Cordero los definió repetidamente, extra-económicos.⁹⁹

El apareamiento de un movimiento guerrillero de izquierda sirvió de pretexto al gobierno para ilustrar su tesis de que la *realidad*, y también el Estado, confrontaban el ataque de fuerzas políticas que buscaban su desintegración. El gobierno exageró la importancia y magnitud de las acciones de las organizaciones Alfaro Vive Carajo y Montoneros Patria Libre, y de esa manera las utilizó para justificar un acrecentado papel de las Fuerzas Armadas en la lucha anti subversiva y un estilo de manejo político articulado desde la mano enérgica de un Ejecutivo que debía combatir una situación de emergencia.

A este nivel, la asociación en el discurso oficial entre crisis y desorden tuvo una gran importancia retórica. Siendo que la crisis económica no era más que expresión última del caos social, los métodos utilizados para combatirla debían adquirir la misma premura y energía que la utilizada por las FF. AA. para combatir el “desorden” generado por las acciones guerrilleras. De esa forma, el tema de caos social y económico fue uno de los temas, que articulados, fueron recurrentemente tocados por Febres Cordero en sus alocuciones a oficiales militares y policiales. Así, para el Presidente lo contrario al desorden, es decir, el orden se relacionaba directamente a la disciplina y valores militares. En sus propias palabras: “Vosotros (los oficiales de las FF.AA.) sabéis de trabajo y disciplina. Os podéis haber dado cuenta que ésta es la fórmula que tenemos que aplicar en todos los órdenes de la vida social, de la vida nacional, que la riqueza —aquella que de verdad se aprovecha y se atesora— es la que nace del

sudor y del esfuerzo”.¹⁰⁰ La disciplina militar, queda claro, es la fórmula que debe aplicarse a todas las áreas de la vida nacional; ésta es un requisito indispensable de la “reconstrucción nacional”. Esta idea derivó en una mucho más elocuente conclusión:

Por eso yo afirmo —óigaseme bien— que todo ecuatoriano debe ser un militar: unos en ejercicio de plenitud profesional y todos en unión solidaria para la conquista de las mejores aspiraciones nacionales. ‘Sí a las virtudes de lo militar’, debe ser nuestro lema común nacido de los pensamientos y las emociones... Digo más: debe ser nuestro inquebrantable compromiso, nuestra emulación de heroicos ejemplos; nuestro aporte a este país...¹⁰¹

Como este fragmento lo refleja, una sociedad que funcione como una institución militar sería la condición del desarrollo económico. Por ello, un estilo de gobierno que se asemeje a la dinámica de mando de lo militar sería el más apropiado para manejar los asuntos del Estado. En ese sentido, disciplina social y recuperación económica eran concebidas como lados de una misma moneda. La primera, asegurada por la acción decidida de las fuerzas del orden, y la segunda, liderada por los grupos empresariales. Ambos, militares y empresarios, aparecían como los actores líderes de la “reconstrucción nacional”; como los únicos en condiciones de detener a las fuerzas políticas que obstaculizaban el mercado.

Es importante reconocer que el papel de las FF.AA. como promotoras del orden social, o más precisamente de la disciplina, no fue una enunciación traída a colación únicamente por el gobierno social cristiano. En el pasado, sin embargo, durante las dictaduras militares de los sesenta y setenta, la imposición del orden por medio de la intervención militar estuvo dirigida hacia proyectos de reforma social y política, y en ese sentido, envolvía

no una empatía automática con los sectores empresariales sino, por el contrario, la limitación de su poder en busca de un Estado más autónomo. La vinculación discursiva entre militares y empresarios por parte de Febres Cordero representó, por el contrario, un giro de la posición de los primeros respecto a la agenda desarrollista del Estado y, por otro, un cambio de su relación con los sectores dominantes de la sociedad ecuatoriana. Si la “amenaza” guerrillera tuvo algo que ver en esta transformación, la estrategia discursiva del Ejecutivo, que de manera muy hábil fusionó reforma social, crisis económica, caos social y subversión, resultó ser igualmente significativa. En cualquier caso, la derecha en el poder logró incluir a militares y policías dentro de su proyecto y los colocó en una relación de confrontación con los *políticos* opositores al gobierno.

El llamado a que las fuerzas del orden tomaran partido en la confrontación entre gobierno y oposición fue una constante en la relación Ejecutivo-FF.AA. y Policía durante el gobierno de Febres Cordero. A este nivel, el Presidente planteó el asunto como un “transcendental dilema” al que militares y policías se veían abocados ante la gravedad de las crisis que azotaba al país. Como Febres Cordero lo afirmó ante un grupo de oficiales de la Fuerza Aérea en 1986: El Ecuador está “situado en una de las encrucijadas fundamentales de su evolución, precisado a escoger entre Patria y antipatria; entre libertad o tiranía; entre constitucionalismo o burla vergonzosa de la ley; entre orden y paz o caos y anarquía”.¹⁰² Sin duda, para Febres Cordero la función de las FF.AA. y Policía era luchar por todos los elementos positivos de la lista, a saber, la Patria, la libertad, el constitucionalismo, el orden y la paz, principios que el gobierno encarnaba, y oponerse a todos los negativos, la antipatria, la tiranía, la burla vergonzosa de la ley, el caos y la anarquía, obviamente promovidos por la oposición. Este punto fue hecho mucho más explícito en otro

discurso presidencial pronunciado ante la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro en 1987. En aquella intervención, Febres Cordero de manera inequívoca afirmó que las Fuerzas Armadas, tenían a su cargo muy delicadas misiones, entre las que el presidente incluyó la insólita tarea de luchar en contra del “dramático reto de la *Antipatria*”:

...el sabio designio de los superiores ha confiado (a las FF.AA.) las más delicadas misiones. El rescate de nuestros hermanos golpeados por la furia de la naturaleza; la depurada formación de nuevas promociones de oficiales; las arduas tareas de inteligencia militar; *el dramático reto de la antipatria enemiga de la democracia*; la delicada marcha de la institución castrense, la compleja responsabilidad de la logística del ejército.¹⁰³

En este párrafo se desnuda la perspectiva de Febres Cordero respecto al papel de las FF.AA. en la construcción y consolidación de la democracia. En este papel, la lucha en contra de la *Antipatria* se lo puede entender como el reto de acabar con la tiranía, la burla vergonzosa de la ley, el caos y la anarquía; todos aquellos males provocados por la clase política. Recordemos, que según la concepción febrescorderista, la democracia se fortalecería en la medida en que se eliminaran las interferencias políticas en la relación de los grupos sociales, especialmente económicos, con el Estado. La *Antipatria*, en ese sentido, no era otra cosa que ese ámbito de lo extraeconómico, la franja de intermediación de lo político, la cual, impedía una relación directa, indiferenciada, entre Estado y *realidad*. Esta, por tanto, debía ser eliminada, bien por métodos persuasivos, apegados a la ley, o por la intervención de las fuerzas del orden. “Todo ecuatoriano debía ser un militar”, por las buenas o por las malas.

Finalmente, la *Antipatria* también fue vinculada por Febres Cordero en su lucha en contra de los partidos políticos de oposición. A este nivel una de las acusaciones más frecuentes fue

que éstos eran financiados por transnacionales políticas, y que, por tanto, actuaban como intermediarios de intereses extranjeros. Al respecto, el Presidente expresó en 1987 a un grupo de ganaderos:

Jamás también, la colaboración internacional... puede servir para reptantes concupiscencias de poder, criminalmente atentatorias contra la soberanía de los Estados... en vez de servir para el apoyo a los grupos más pobres de la población, órganos extranjeros de prensa y los más serios voceros nacionales de comunicación colectiva, han sostenido que se financió directa o indirectamente a varios políticos ecuatorianos, inclusive a alguno que por accidente, en el mejor de los casos, llegó a ocupar la Presidencia de la República... Vosotros y yo estamos ciertos de que el Ecuador no puede ser triste erial devastado por lóbregas pretensiones de los títeres del dinero extranjero, de los demagogos ignorantes e irresponsables, de los enfermos del virus del dogma y el revanchismo.¹⁰⁴

Como se recordará, este fue uno de los ataques principales que Febres Cordero enfiló en contra de los partidos de la llamada Convergencia Democrática en tiempos del gobierno de Hurtado. Ya en su gobierno, Febres Cordero trajo de nuevo el argumento, no sin incluir una fuerte dosis de retórica nacionalista. “Títeres de dinero extranjero” llamó a los políticos de la oposición, pero además, seres enfermos de un espíritu de revancha y de concepciones que en nada dan cuenta de la realidad y que no miden sus consecuencias. Febres Cordero cerró este discurso con una evocación al trabajo, en donde se refleja el “alto destino que al Ecuador está reservado.”¹⁰⁵

Su lucha en contra de los partidos se expresó en su convocatoria a consulta popular para decidir sobre la participación de los ciudadanos independientes en la política. Allí Febres Cordero fue explícito en su intento de querer quebrar el sistema de partidos, inaugurado junto al orden constitucional de 1979. “El

primero de junio —de 1986, fecha de la consulta—vais a derrotar a la antipatria,” dijo el Presidente en un discurso en Quevedo. “La libertad es para todos. En el Ecuador no pueden haber ecuatorianos de segunda; por ello, hemos preguntado a los ecuatorianos si quieren que los independientes puedan tener el mismo derecho que los afiliados a los partidos políticos... Votar sí es defender los derechos conculcados a los independientes del Ecuador. Votar no es hacerle el juego a las camarillas políticas de los partidos transnacionales”.¹⁰⁶ El mismo día, en Babahoyo, Febres Cordero fue más explícito en su ataque a los opositores de la consulta. “Los pregoneros del NO son personajes conocidos por nuestro pueblo: el uno, presidente por accidente.... aquel, que al servicio de las dictaduras inventó la Ley de Partidos Políticos y el cambio de camisetas, seguramente ha de aspirar a que continúen los independientes conculcados en sus derechos para él poder volver a ser candidato de un partido y presidente a nombre de otro; y, el que lo sigue, gerente-propietario de una transnacional política, ha de pretender convertirse en el aspirante vitalicio a una dignidad a la que no podrá llegar...”¹⁰⁷ Pero no solamente eso, detrás de su propuesta de abrir los canales de participación electoral a los independientes, por lo demás una limitación absurda y antidemocrática de la Ley de Partidos de 1979, Febres Cordero pugnaba por la instauración de lo que calificaba una verdadera democracia, en que la participación política pueda liberarse del “dogal de los partidos políticos”, es decir, en que la representación política pueda descartar a quienes consideraba ilegítimos mediadores, agentes interesados de organizaciones transnacionales. “Vamos, compatriotas, a demostrar que los independientes son la gran mayoría del pueblo ecuatoriano; que a ellos no se les puede engañar diciéndoles que votar SI es votar a favor del Gobierno o de León Febres Cordero; porque ellos saben que votar SI es votar para recuperar sus derechos, para que acaben las trincas en los partidos políticos

en donde una o dos familias y uno o dos grupos interesados pretenden imponer su voluntad a ocho millones de ecuatorianos”.¹⁰⁸ La política de los partidos era, sencillamente, la política de las trincas, de grupos interesados que enajenan la voluntad de la mayoría. Así, Febres Cordero convirtió la lucha por el derecho de los independientes a ser electos en una lucha en contra de los partidos, léase, trincas y grupos interesados, lo cual, además, significaba para él derrotar a los conspiradores contra la democracia. “Vamos a decirle SI al Ecuador, conscientes de que una gran conspiración contra la democracia será derrotada y que los únicos triunfadores van a ser los ecuatorianos de verdad, que no nos entregamos al chantaje de la izquierda.”¹⁰⁹

La noción de *Antipatria* fue indudablemente uno de los principales conceptos del léxico político febreescorderista. Esta noción configuró el universo de todo aquello que estaba por fuera de la unidad orgánica prevista entre Ejecutivo/fuerzas de seguridad y actores económicos. Así mismo, la *Antipatria* fue un recurso muy útil con el que el Ejecutivo agrupó a todos los grupos opositores a su proyecto: la guerrilla, la izquierda legal, los partidos de centro izquierda, los sindicalistas y otras organizaciones sociales. Vía la asimilación de todos estos grupos bajo un solo apelativo, la más mínima acción de la guerrilla en contra de la seguridad del Estado apareció como un inmenso y concertado plan del sector político, léase oposición, en contra de la *realidad* que el Ejecutivo buscaba reconstruir. Esta enorme falsificación de la identidad de cada grupo de oposición hizo que muchas veces la opinión pública y las fuerzas del orden confundieran intereses y objetivos de la oposición legal y extra-legal al régimen. La *Antipatria*, en suma, sintetizó el mundo de todas las fuerzas políticas ajenas al proyecto del gobierno; el mundo de todos los obstáculos extra-económicos que desafiaban el camino de la reconstrucción nacional; el mundo, en suma, de la po-

lítica, de los partidos, de la ideología. En su opuesto, es decir, en el lado de la “Patria”, se encontraba la *realidad*, la esencia de la nación ecuatoriana, representada por militares, policías, empresarios y el Ejecutivo socialcristiano; el mundo de los “ecuatorianos de verdad.”

4. Conclusión: Neoliberalismo en gramática populista

El contenido del discurso del presidente Febres Cordero fue antipopulista. Antipopulista porque buscaba desmontar el patrón de integración política articulado en la fase desarrollista anterior a 1984. Febres Cordero no lideró ningún proyecto de movilización de masas con el fin de lograr su incorporación al sistema político como parte del proceso de modernización. Tampoco fue portador de un discurso que articulara interpelaciones popular-democráticas opuestas a una ideología dominante de corte oligárquico.¹¹⁰ El gobierno de Febres Cordero y el proyecto social cristiano expresó una clara orientación inversa a cualquiera de estos movimientos, no solo por privilegiar la reactivación económica frente a cualquier proceso de integración social y político, sino también por su búsqueda consciente de obstruir toda política redistributiva que desde el Estado pudiera movilizar políticamente a los sectores excluidos. Si además de ello se agrega que uno de los ejes de la propuesta del PSC fue la apertura externa y liberalización económica, es claro que el proyecto de la derecha febrescorderista combatió los vestigios del discurso y la práctica nacionalista del régimen desarrollista anterior.

Sin embargo, y allí reside la particularidad del mensaje político de Febres Cordero, su discurso se montó en una estructura, que lejos de reproducir una lógica antipopulista, liberal, concordante con los presupuestos de libertad, anti-corporativismo, autonomía de los actores sociales respecto a los políticos y

estatales, entrelazó varios contenidos liberales en lo económico con una visión corporativa, estatista, indiferenciadora de las esferas económica, política y estatal. Febres Cordero vertió en el molde de oposiciones y dicotomías del discurso populista los contenidos de la agenda neoliberal. En otras palabras, estructuró su discurso antipopulista en una gramática populista. El término gramática se refiere al sistema de reglas que ordena un discurso.¹¹¹ Dichas reglas suponen procedimientos de selección, que incorporan y excluyen elementos, así como también establecen asociaciones y oposiciones.¹¹² La ideología presente en un discurso político, por tanto, no se agota en sus contenidos, sino que existe también en las reglas en que se presenta; en el sistema a partir de cual se estructuran infinidad de enunciaciones.¹¹³

A partir de estas consideraciones sobre las interrelaciones entre discurso e ideología, analicemos la gramática populista del discurso febrescorderista. Para ello, compararemos las oposiciones y dicotomías del discurso populista latinoamericano con los del discurso febrescordeista. Ello nos permitirá observar cómo, si bien los contenidos que Febres Cordero dio a su propuesta fueron distintos, en su discurso se reprodujo una gramática similar a la presente en el discurso populista. Tomaremos como base los elementos que, según Alain Touraine, “aparecen de manera más regular en las descripciones de situaciones populistas” en América Latina.¹¹⁴ Estos elementos son cinco: 1) La defensa de una continuidad socio-económica frente a la penetración de capitales, técnicas e ideas extranjeros. El discurso populista opone la nación a los intereses y procesos extranjeros; tiene un alto componente nacionalista. 2) Oposición a la *intelligentzia*, la cual no es considerada como agente de racionalización, sino como una clase privilegiada que vive fuera de la realidad y no entiende al pueblo. El populismo es anti-intelectual; opone al saber de

los intelectuales una cierta sabiduría esencial del pueblo. 3) Identificación entre poder político, Estado y nación, es decir, fusión entre lo político, estatal y social. En la concepción populista no existe una diferenciación clara entre estas esferas. 4) El populismo es antielitista. Según Touraine, éste “abarca a todas las formas antielitistas del control del cambio social”.¹¹⁵ Por ello, en los casos concretos de los movimientos populistas latinoamericanos, se otorga a los grupos medios un papel central. 5) Oposición a cualquier forma de conflicto. El pueblo no es visto en términos de clase, con intereses contrapuestos, sino como una comunidad.¹¹⁶ En general, al interior de las experiencias populistas, los actores sociales y las clases no se definen independientemente de su participación en los partidos o movimientos políticos o a partir de sus vinculaciones con el Estado. El populismo, por ello, no es una forma de política representativa sino una forma de intervención del Estado que puede producirse a través de procedimientos autoritarios y democráticos sin mayores rupturas.¹¹⁷

A partir de la caracterización de Touraine, podemos afirmar que el discurso populista latinoamericano se organizó alrededor de un conjunto de dicotomías y oposiciones básicas: soberanía de la nación versus imperialismo; pueblo versus intelectuales; pueblo versus elites; indiferenciación social, política y estatal versus diferenciación social, política y estatal; comunidad versus conflicto de clase. Estas oposiciones establecen una estructura a partir de la cual se pueden expresar una gama muy amplia de contenidos, que según el mismo autor, englobarían desde la experiencia de Getulio Vargas en Brasil hasta la Unidad Popular en Chile, pasando por lo que fueron el Peronismo en Argentina, Velasco Alvarado en el Perú, el MNR boliviano, Eduardo Frei y la Democracia Cristiana en Chile, José Figueres en Costa Rica, entre otros.¹¹⁸

La experiencia de León Febres Cordero es catalogada por Touraine como antipopulista. Sin embargo, y ese es el punto que este trabajo quiere destacar, el discurso febrescorderista se enmarcó en el mismo molde de oposiciones típicas del discurso populista: pueblo (empresarios) versus intelectuales (ideólogos de centro izquierda); pueblo (empresarios) versus elites (políticos y militares reformistas); indiferenciación versus diferenciación sistémica; comunidad (empresarios, militares, redes clientelares) versus conflicto político (*Antipatria*). Incluso, la oposición nación versus amenaza imperialista fue incorporada por el discurso febrescorderista pero como un rechazo a las transnacionales políticas, paradójicamente, entre éstas incluida también la Democracia Cristiana internacional, que según él, financiaban a los partidos de la centro izquierda y enajenaban su conocimiento de la realidad ecuatoriana.

Como se pudo establecer a lo largo de este capítulo, Febres Cordero construyó en su discurso una *realidad*, reducida a la economía, que había sido destruida por la gestión de elites políticas, intelectuales de clase media con ideología de centro izquierda. Estas elites de políticos ideologizados eran las culpables del “desastre nacional”. Sus “híbridas ideologías” orientaron el poder del Estado a obstaculizar el libre mercado, y la iniciativa de los empresarios. Era, por tanto, imprescindible expulsar a los políticos del poder, demoler la política. Los políticos, sus partidos e ideologías correspondían al mundo de la *Antipatria*. FF.AA., Policía, gobierno y empresarios debían luchar en contra de las constantes amenazas y caos que la *Antipatria* intentaba implantar en el Ecuador. Solo así se restablecería el orden, sería posible reconstruir la economía y satisfacer las aspiraciones reales del pueblo.

Expulsar a estas elites de políticos ideologizados del poder implicaba establecer un marco de relaciones directas entre Esta-

do y actores económicos y sociales. Eso requería excluir a los partidos como instancias representativas y de agregación de intereses diversos, y situar en las organizaciones gremiales y ocupacionales todo el peso de la representación. Para Febres Cordero, las cámaras de empresarios y los sindicatos eran los espacios naturales de mediación entre el “individuo” y el Estado. Para que ello fuera posible era necesario eliminar todo vestigio de conflictividad y oposición de intereses, y lograr que las demandas, sobre todo empresariales, se articulen indisolublemente al interés del Estado y a los intereses de la nación. Esta visión también ubicaba a las aspiraciones e intereses empresariales en una jerarquía superior a la de los demás grupos sociales. Febres Cordero no tuvo ningún empacho en proclamarlo y en plantear que, por tanto, entre intereses empresariales y políticas estatales debía operar un “actuante principio de unidad”. Todo ello delineó una concepción corporativista de la política y comunitaria de la sociedad en que la idea de conflicto de intereses, y la necesidad de agregarlos y procesarlos mediante instituciones y procedimientos políticos estaba excluida. Excluida la política, expulsada la *Antipatria*, corregidos todos los obstáculos extra-económicos que impedían el progreso y el crecimiento económico, restablecida la unidad natural, pre-política entre el poder del Estado y los intereses de los grupos privados, entonces, el Ecuador podría superar el “drama del subdesarrollo”. En este proyecto, los ecuatorianos no políticos, los independientes, los “ecuatorianos de verdad”, tenían un papel que cumplir. Su participación directa en la política, sin la mediación de los partidos, sería el germen de una democracia verdadera.

El actor principal en el universo político febrescorderista es el empresariado; actor al que lo comprendía como antagónico a los partidos. Si la *realidad* se reducía a la economía, el sector empresarial constituía el pilar del que dependía el progreso

general de la sociedad en su conjunto. El empresariado ocupó en el discurso del presidente Febres Cordero el lugar del pueblo en el discurso populista. El empresariado era el pueblo oprimido por elites en el poder; engañado por intelectuales alienados por ideologías extrañas; despojado por los partidos políticos de centro izquierda. Este pueblo-empresariado no requería de mediaciones políticas para procesar sus demandas frente al Estado. En sí mismo, éste constituía expresión única de la nación, cuyos intereses se identificaban automáticamente con los del Estado. Por ello, la *realidad* del universo político febrescorderista es una comunidad; una unidad orgánica de intereses y aspiraciones liderada por el sector empresarial, y precautelada por los militares. Ese constituye el orden natural, prepolítico de la *Patria*, roto por los políticos y sus partidos financiados por transnacionales políticas; roto por la *Antipatria*.

Si para Febres Cordero, Estado, sociedad y economía eran un todo armónico y sin conflictos, un todo solo enturbiado por la interferencia de la política, el Estado debía expresar la esencia de la *Patria*. Así, Estado y pueblo-empresariado debían fundir sus intereses y acciones al interior de un *actuante principio de unidad*. Su discurso, en suma, no trascendió el modelo Estado-céntrico de mirar la política que él mismo criticó del régimen anterior. Febres Cordero fue crítico frente al Estado solo cuando sus políticas podían perjudicar al empresariado, a su pueblo. Por lo demás, éste debía articular las políticas necesarias para reconstruir el país, apoyando a los generadores de riqueza y empleo. De esta manera, Febres Cordero articuló su mensaje desde una estructura discursiva estatista, característica del mensaje populista. Ello no fue un error sino una clara consecuencia de lo profundo en que no solo su mensaje y mentalidad sino sus prácticas políticas estaban conectadas con la política del pasado. Este último punto será el tema del próximo capítulo.

Capítulo tercero
**LA ESTATIZACIÓN
DEL NEOLIBERALISMO
FEBRESCORDERISTA**

Hasta el momento se ha mencionado que la peculiar apropiación discursiva de la agenda neoliberal por parte del presidente Febres Cordero no solo significó importantes distanciamientos de un libreto liberal clásico, sino que incorporó, a partir de una gramática populista, una concepción organicista y corporativista de la política. En lo que sigue se analizará el proceso de aplicación y las políticas adoptadas por su gobierno. Este análisis se realizará en dos niveles: primero, se estudiará la orientación de las políticas adoptadas; y segundo, los procedimientos utilizados. Este segundo nivel incluirá un estudio del estilo de administración y el uso de la legalidad por parte del gobierno, así como también, una descripción de las relaciones que se fueron forjando entre el Ejecutivo, la sociedad política y las instituciones democráticas, en general. En suma, ambos niveles reflejarán un muy peculiar patrón de administración del Estado por medio del cual el gobierno de Febres Cordero impulsó su proyecto de reforma. En ésta, el Ejecutivo impuso un paquete de ajuste neoliberal bastante heterodoxo, ampliamente sostenido en la discrecionalidad del Estado y, en gran medida, desconectado del funcionamiento de procedimientos e instituciones democráticas. A este fenómeno lo denomino, la estatización del neoliberalismo febreescorderista.

1. Particularismo y liberalización económica

La discusión anterior demostró cuán ambiguo y plástico resultó ser el libreto de un ajuste neoliberal incorporado a un contexto particular. Esta sección complementará el análisis previo describiendo la manera profundamente problemática que adquieren dichas apropiaciones idiosincráticas a la hora de convertirse en políticas de Estado. Por esta razón, con el fin de evitar cualquier confusión entre el libreto original y su interpretación, comencemos clarificando lo que las prescripciones de ajuste estructural emanadas por organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI, recomendaron a los gobiernos latinoamericanos de mediados de los ochenta como la receta a aplicar con el fin de aliviar el impacto de la crisis de la deuda, e iniciar un proceso de reactivación en un contexto de reducida intervención estatal y creciente participación de las fuerzas del mercado.

Al analizar lo que el Banco Mundial y el FMI prescribían en ese sentido, Thomas Biersteker sostiene que postulados dirigidos a disminuir la presencia estatal en la economía deben ser analizados en seis áreas distintas de intervención estatal, éstas son: influencia, regulación, mediación, distribución, producción y planificación.¹¹⁹ Este autor propone que para los organismos en mención, los programas de ajuste estructural en los años ochenta no envolvían necesariamente una separación completa entre Estado y economía sino un proceso de re-diseño del ámbito de relaciones entre ambos dirigido a cambiar, mantener o reducir las funciones estatales respecto al desarrollo económico de acuerdo a metas y objetivos diferentes. Esta afirmación no descarta la idea de que estos programas de ajuste sí buscaron producir un cambio substancial de las relaciones Estado-mercado respecto del período desarrollista anterior. En ese sentido, Biersteker destaca cuatro áreas: (1) devaluación y ajuste cambiario; (2) políticas anti-inflacionarias y de manejo de la demanda; (3) des-

regulación tendente a restaurar los mecanismos del mercado; y (4) privatización de algunas funciones estatales.¹²⁰ No obstante, en muy raras ocasiones las cuatro orientaciones debían ser aplicadas de manera simultánea, para Biersteker las tercera y cuarta área eran las más importantes debido a que su reforma implicaba una radical reformulación del papel del Estado en el proceso económico y abría mayor espacio para la actuación de agentes privados. Por un lado, la desregulación y restauración de los mecanismos de mercado debía reducir progresivamente la interferencia del gobierno en la determinación de precios, tasas de interés y de cambio, aranceles aduaneros, y subsidios, de modo que mecanismos de oferta y demanda mejoren los niveles de eficiencia y competitividad de la producción interna. Y, por otro lado, las privatizaciones conducirían a un proceso gradual de retiro estatal de actividades productivas estratégicas mediante la venta de dichas empresas a inversionistas privados.¹²¹

Luego de definir los puntos claves de la agenda de ajuste estructural de la llamada primera generación, pasemos a analizar la agenda de reforma económica impulsada por el Ejecutivo durante el cuatrienio 1984-1988. El programa económico del gobierno puede ser dividido en tres momentos. En el primero, desde agosto de 1984 a agosto de 1986, el gobierno modificó el sistema de mini devaluaciones impuesto en la administración de Hurtado para aplicar un sistema de devaluación del sucre mucho más acelerado, aunque todavía gradual. Con ese fin, paralelo al mercado de cambio intervenido, el gobierno creó un mercado de cambio sin intervención. Por otro lado, la administración ajustó las tasas de interés en el mercado financiero, abrió las importaciones, eliminó el control de precios sobre algunos artículos, emprendió una campaña para atraer inversionistas extranjeros, y dispuso un programa para reducir el gasto público.

Un segundo momento de la política económica del gobierno tuvo lugar durante el lapso comprendido entre agosto de 1986 y marzo de 1987. En este período el gobierno decidió profundizar el proceso de reforma vía la desregulación (parcial) de la tasa de cambio y las tasas interés. Además, se creó un Fondo de Productos Agrícolas con el propósito de reemplazar el sistema de control de precios por el mecanismo de la oferta y la demanda.¹²² Las reformas cambiarias de 1986 revistieron una especial importancia pues avanzaron hacia una liberalización casi completa del sistema de cambios en dos sentidos. Por un lado, se eliminó el requisito de que los exportadores depositaran sus dólares en el Banco Central y, por otro, se declaró la libre flotación de la divisa. Por ambos medios se resignó gran parte de la capacidad estatal de regular el mercado cambiario. Los dólares de los exportadores que empezaron a engrosar el llamado mercado “libre” no solo hicieron que éste aumente en importancia sino que permitió a este grupo concentrar un gran poder para determinar el precio de la divisa. Ello constituyó un cambio importante respecto al sistema anterior en el cual el Estado, siendo el mayor poseedor de divisas por su control sobre las exportaciones petroleras, tenía todos los medios para determinar la cotización del sucre. Es preciso anotar que el paquete de ajuste de 1986 fue en gran medida una reacción a la caída de los precios internacionales del petróleo ocurrida desde finales de 1985. Entre noviembre de 1985 y junio de 1986 el precio del petróleo ecuatoriano cayó de 26,6 dólares por barril a 8.5 dólares. Esta reducción significó para el Estado ecuatoriano pérdidas por más de 900 millones de dólares en ese año, lo cual exigió al gobierno tomar medidas emergentes para recuperar semejante caída de los ingresos petroleros.¹²³

Es significativo anotar que la restauración parcial del mecanismo de la oferta y demanda en las áreas cambiaria, financie-

ra y de precios agrícolas no alteró de manera importante uno de los pilares del Estado desarrollista, especialmente el que tiene que ver con las atribuciones formales del Banco Central y de la Junta Monetaria para realizar su programa monetario y crediticio. Como Alberto Dahik, ministro de Finanzas de aquel entonces, respondió a una de las preguntas en la interpelación de la que fue objeto por parte del Congreso Nacional a propósito del paquete de medidas económicas expedidas en agosto de 1986, ambas instituciones lejos de transferir sus funciones rectoras al sector privado habían, gracias a las medidas adoptadas, fortalecido su capacidad de regular y prever el comportamiento de los mercados cambiario y financiero.¹²⁴

Después del terremoto de marzo de 1987 el gobierno revirtió gran parte del programa económico que formó parte de su propuesta inicial. El gasto público creció consistentemente desde 1986 hasta 1988, tarifas y aranceles fueron restablecidos para algunos productos importados, los precios de ciertos productos anteriormente desregulados fueron restablecidos y, finalmente, durante los primeros meses de 1988, la administración intentó reintroducir controles al mercado de cambios. El incremento del gasto público desde 1987 fue financiado fundamentalmente por créditos del Banco Central y préstamos externos. Como resultado, la deuda del gobierno a dicha institución creció de 4.476 a 19.373 millones de sucres (de 18.2 a 79 millones de dólares)¹²⁵ solo en 1987.¹²⁶ Esta medida tuvo un impacto negativo en la tasa de inflación, que llegó acerca de 100 por ciento anual y caotizó las finanzas públicas. El Banco Central, con el fin de atender los requerimientos financieros del gobierno central, cortó el crédito a otras instituciones del Estado y al sector privado.

No obstante las variaciones en la política económica del gobierno, el *Informe Anual* de 1990 del Banco Interamericano de Desarrollo estableció que el programa económico del gobierno

socialcristiano representó el intento más serio que hasta la fecha se había realizado en el Ecuador de cambiar el modelo vigente de industrialización substitutiva tardía y de privatizar instrumentos claves de política económica.¹²⁷ En alguna medida el informe acertaba en el hecho de que el gobierno de Febres Cordero había reforzado la tendencia a reemplazar la anterior prioridad industrializadora por un énfasis a las exportaciones, y al mismo tiempo, había concluido el período de predominio de la planificación central como instrumento para definir los puntos estratégicos de la conducción económica. Objetivos de crecimiento económico de largo plazo fueron sustituidos por políticas de estabilización macro económica. Las decisiones tomadas por la Junta Monetaria pasaron así a ser el eje de la política económica.

Al respecto, es necesario precisar que el cambio más importante producido en el gobierno de Febres Cordero no fue de un Estado intervencionista a otro liberal, sino de las orientaciones de las políticas adoptadas por el Estado y de sus centros de decisión. Los centros de decisión más importantes o estrategias del gobierno se movieron de instituciones como el CONADE y el Ministerio de Industrias al Banco Central y la Junta Monetaria. Ello como parte del proceso en el cual las políticas de estabilización monetaria adquirieron mayor relevancia que aquellas basadas en la planificación y la promoción industrial.¹²⁸ En consecuencia, si bien el programa económico febrescorderista no significó una reducción substantiva de la intervención estatal sobre la economía, sí canceló por medio de sus medidas de liberalización cambiaria, el período de sesenta años en el que el control gubernamental del precio de la divisa daba al Estado inmenso poder sobre el mercado cambiario y el sistema financiero, en general. Del mismo modo, al liberalizarse parcialmente las tasas de interés, se entregó al sistema financiero nacional una mayor influencia sobre la asignación de créditos al sector privado. En tal

virtud, el argumento expuesto por Dahik en su interpelación era solo parcialmente correcto. Se refería solo al aspecto legal, pero no consideraba las capacidades reales que el Estado había acumulado para incidir sobre los mercados financiero y cambiario, quizá desde la creación del Banco Central en 1926.

Nótese, sin embargo, que tanto la liberalización cambiaria como la financiera favorecieron fundamentalmente a un solo actor económico: los exportadores. Este grupo, al controlar gran parte del caudal de divisas que ingresan al país, era el que en mejor situación se encontraba de sacar ventaja del proceso de desregulación en marcha. De acuerdo a una cifra proporcionada por el investigador Lucas Pacheco, la política cambiaria del gobierno significó para el sector exportador un ingreso adicional de no menos de 10.000 millones de sucres (85.4 millones de dólares)¹²⁹ solo durante los últimos cuatro meses de 1984. Y no únicamente eso, los exportadores en mora en la entrega de divisas al Banco Central recibieron un pago de \$ 97,5 y no \$ 66,5 por dólar, que era el precio al que se cotizaba la divisa al momento en que debían entregar sus dólares al Banco Central. Es decir, que en vez de multarlos por la demora, los exportadores fueron premiados con 31 sucres por cada dólar entregado con retraso.¹³⁰ Este es solo un ejemplo del patrón particularista en que el gobierno aplicó su política económica. A partir de este tipo de prácticas, se puede afirmar que el punto central de la agenda de reforma económica de ninguna manera significó la aplicación de un sistema de libre oferta y demanda respecto a los mercados financiero y cambiario sino uno en el cual medidas ad hoc propendieron a beneficiar directamente a ciertos sectores, en este caso los mayores exportadores, quienes, además, pasaron a compartir con el Estado la capacidad de determinar el comportamiento de dichos mercados. De hecho, el Estado conservó bajo su control importantes ámbitos de regulación estatal, como bien

lo explicó Dahik en su interpelación, y pequeños aunque poderosos grupos, los exportadores en especial, ganaron en su posibilidad de determinar el precio de la divisa e intereses, debido a su tremenda influencia sobre dichos mercados. Esta evaluación tiene una excepción. La desregulación de los precios de los productos agrícolas que no solo benefició a la mayor parte de agricultores y pequeños productores, sino que restableció el mecanismo de la oferta y demanda en la fijación de precios de todo el sector. En este punto vale mencionar el crecimiento que experimentó el sector agrícola durante este período y el apoyo generalizado del sector a las políticas del gobierno.

En suma, si retomamos el modelo de Biersteker, es evidente que la agenda neoliberal del gobierno febreccorderista dejó de lado aspectos importantes del recetario de ajuste recomendado por el Banco Mundial y el FMI en esta época en temas como protección arancelaria, subsidios al sector privado, sucretización, y privatizaciones. La exclusión de una reforma arancelaria reviste particular importancia. El sector industrial protegido del Ecuador presenta un muy bajo nivel de productividad no obstante el decidido apoyo estatal mediante concesiones tributarias, limitación a las importaciones, preferencias crediticias y subsidios. Por esta razón, al hablar de un proceso de restauración de las leyes del mercado en el Ecuador, en que el sector industrial comience a desarrollarse sin una amplia protección estatal, se requería por lo menos de una progresiva reforma arancelaria como uno de los puntos principales de la estrategia.¹³¹

Similar comentario merece el cambio de las condiciones de la deuda sucretizada que fue realizado por el gobierno. Vale recordar, que por medio de este mecanismo en 1983 el Banco Central asumió frente a los acreedores internacionales la deuda en dólares del sector privado del país, mientras que éstos debían pagar al Banco Central en sucres. Mediante una reforma de la ley

de Régimen Monetario, la administración extendió el período de pago de esta deuda de tres a siete años, así como también, congeló el tipo de cambio a 100 sucres por dólar y anuló la comisión de riesgo cambiario. Esta reforma a la ley, adicionó al ya inmenso subsidio ofrecido al sector privado endeudado en dólares, un nuevo subsidio.¹³² Como si fuera poco, el gobierno congeló las tasas de interés de estos créditos al 16 por ciento, a pesar de que las tasas de interés en el mercado había llegado al 21 por ciento. Solo esta última medida, representó para el Banco Central una pérdida de alrededor 877.000 millones de sucres.¹³³

En cuanto al tema fiscal, el gasto público creció desproporcionadamente durante los últimos dos años del gobierno de Febres Cordero. Esfuerzos por recortar el gasto fueron hechos solo hasta 1986, pero después, incluyendo la inversión de capital y el pago de la deuda externa, el gasto público creció en términos nominales de 67.872 millones de sucres en 1985 (547.3 millones de dólares) a 180.327 millones en 1987 (7360.3 millones de dólares)¹³⁴, es decir, se triplicó.¹³⁵ Una parte importante de este incremento se debió a los ingentes gastos que el gobierno tuvo que realizar para atender a su clientela.¹³⁶ En consecuencia, el déficit fiscal en términos nominales pasó de 1.129 millones de sucres (907.000 mil dólares) a 82.894 millones (338.3 millones de dólares)¹³⁷ en el lapso anotado.¹³⁸ Durante el mandato presidencial de Febres Cordero (1984-1988), el déficit del sector público consolidado sobre el PIB registró una cifra cercana al 16 por ciento del PIB. Esta cifra contrasta con el 0,8 por ciento del PIB al cual llegó durante el gobierno de Osvaldo Hurtado (1981-1984).¹³⁹

La continuación de políticas que beneficiaban directamente a determinados sectores privados ilustra claramente cómo el gobierno de Febres Cordero consolidó la penetración de los intereses del gran capital en las decisiones del Estado. Se pue-

de afirmar, que el “principio actuante de unidad” entre los intereses empresariales y estatales implicaba un programa de ajuste neoliberal selectivo. En tal contexto, las medidas de liberalización económica no fueron aplicadas en función de principios formales y neutrales, que establecieran reglas de juego claras y similares para todos los actores, sino que se basaron en intervenciones particularizadas orientadas a beneficiar a sectores específicos. Lo dicho no significa, que el gobierno de Febres Cordero debía impulsar políticas que beneficien a todos los sectores. Indudablemente, cualquier decisión de política económica favorece a unos y afecta a otros. Sin embargo, el gobierno socialcristiano, lejos de institucionalizar un principio de neutralidad, propio del régimen neoliberal que intentaba institucionalizar, orientó el aparato del Estado hacia los intereses de los sectores económicos más poderosos del país, quienes siempre presentaron las mejores posibilidades de sacar las mayores ventajas de las medidas adoptadas. En tal virtud, la desregulación parcial de los mercados, no significó ningún intento por establecer algo que se parezca a un sistema de mercado libre sino que consolidó la influencia de ciertos grupos, principalmente ligados a la exportación y al sector financiero, sobre áreas principales de la economía del país. Obviamente, estos sectores solo representan una parte del sistema económico y de los actores participantes en el mismo. Por tanto, el carácter general que debía guiar a las políticas del Estado fue literal y sistemáticamente moldeado por los intereses de grupos particulares; aquellos considerados por el régimen como portadores del interés nacional.

El problema del particularismo versus universalidad en la toma de decisiones públicas nos remite directamente al tema de los procedimientos legales utilizados por la administración de Febres Cordero para llevar adelante su programa de gobierno. Como fue justificado anteriormente, los procedimientos forma-

les tanto como los contenidos son espacios claves para determinar si el programa “neoliberal” de la administración en cuestión se dirigió o no a desmontar la dinámica de intervención estatal de la época desarrollista anterior. La siguiente sección estudiará este tema mediante un análisis del funcionamiento del sistema legal en período 1984-1988.

2. El renacimiento del instrumentalismo legal

Para pensadores liberales contemporáneos, el funcionamiento del sistema legal, como elemento básico de protección de los derechos y libertades individuales, representa uno de los pilares del Estado de derecho. Autores como F.A. Hayek denunciaron la crisis del mismo como producto de la fusión entre el proceso de administración del Estado y el aparato legal, tendencia dominante en Estados autoritarios y de bienestar modernos, y la institucionalización de “nuevos privilegios sociales” resultantes de utilidades particularistas –no generales- de la ley.¹⁴⁰ Sobre estos presupuestos, Milton Friedman argumentó que la mayor amenaza a la libertad individual en las sociedades contemporáneas constituía el proceso de concentración de poder en el Estado debido a las nuevas funciones de regulación e intervención adquiridas con la adopción de directrices keynesianas. Para Friedman, el Estado liberal debería extender el ámbito de su intervención simplemente a la preservación de la ley, la garantía de contratos privados y a la promoción de mercados competitivos.¹⁴¹ La libertad económica requiere libertad e igualdad ante la ley en el marco de una limitadísima acción estatal. Esta se torna ilegítima en el momento en que se utiliza el poder coercitivo del Estado para promover objetivos y resultados específicos.¹⁴² Toda política estatal, por tanto, debe conservar un carácter general. La interferencia del gobierno en la economía se justifica únicamente si ésta se enmarca dentro del Estado de derecho y, en con-

secuencia, establece y garantiza normas generales para el desarrollo de las actividades privadas.¹⁴³

Puntos de vista similares fueron expuestos por representantes de la derecha ecuatoriana y de las cámaras de producción en contra de la intervención del Estado y la aplicación de sus políticas desarrollistas. Ambos actores criticaron férreamente la utilización del poder discrecional del Estado en los gobiernos militares. No obstante, cuando la derecha asumió el poder en 1984, las prácticas de su gobierno progresivamente se apartaron de sus reclamos anteriores. De hecho, el gobierno de Febres Cordero condujo parte importante de su quehacer administrativo por medio de violaciones implícitas de normas legales. Esta tendencia fue evidente tanto en el marco de sus decisiones de política como en su dinámica administrativa cotidiana. A partir de esta práctica, el gobierno febrescorderista desplegó un accionar extremadamente intervencionista que violó y creó leyes con el fin de lograr sus fines y objetivos particulares.

a) Legalidad y liberalización económica

En claro contraste con principios legales liberales, durante el gobierno de Febres Cordero el Ejecutivo utilizó más de treinta veces el mecanismo de leyes de urgencia económica con el fin de tramitar reformas cruciales de su agenda de liberalización. Esta disposición constitucional, introducida en la reforma constitucional de 1983, prescribía que en “coyunturas extraordinarias” el Presidente tenía la prerrogativa de enviar al Congreso proyectos de ley urgentes en materia económica. El Congreso, por su parte, contaba con quince días para aprobar o no el proyecto, de lo contrario, éste se convertía automáticamente en ley hasta que la Legislatura lo reforme o derogue.

En los casos en que la decisión del Congreso fue negativa, Febres Cordero decidió unilateralmente interpretar que los actos

del Congreso habían sido ilegales, por lo cual, terminó sistemáticamente promulgando los proyectos enviados. La coyuntura más evidente de este *modus operandi* ocurrió entre el 31 de julio y el 7 de agosto de 1985 cuando el Presidente convocó al Congreso para un período extraordinario de sesiones con el propósito de sancionar su reglamento interno. Una semana después el Presidente envió al Congreso 15 proyectos de ley calificados de “económicos urgentes”. Inmediatamente, el Congreso canceló el período extraordinario porque el tratamiento de dichos proyectos no constaba en la agenda inicial. El Presidente de la República decidió que el Congreso no podía cancelar un período extraordinario sin resolver toda la agenda para la cual había sido convocado, y puso en vigencia los proyectos enviados.¹⁴⁴ En casos como el anterior, el Ejecutivo, por su cuenta, se atribuyó la facultad de interpretar la Constitución y, por lo tanto, decidir sobre la validez o nulidad de los actos del Congreso. El Presidente interpretó el artículo 79, sección a, del texto constitucional (el que estipula que el Presidente tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución) como licencia para hacer y deshacer las reglas de sus relaciones con el Congreso. Al apropiarse de la prerrogativa de control constitucional, el Ejecutivo interpretó que debía y podía obligar al Congreso a seguir su particular interpretación de la carta fundamental.¹⁴⁵

Esta peculiar interpretación del texto constitucional sirvió al Presidente para manipular y modificar importantes leyes del cuerpo legal ecuatoriano. Entre las leyes más importantes aprobadas por este procedimiento tenemos las leyes de Minería, Vivienda, y la nueva Ley de Hidrocarburos. En cuanto a la Ley de Minería, ésta restableció los contratos de concesión, por medio de los cuales, el Estado podía asignar a empresas privadas la explotación de minas, que de acuerdo a la Constitución eran propiedad del Estado. Así mismo, esta ley ofrecía generosos incenti-

vos tributarios a compañías privadas que realizaran contratos de concesión con el Estado. La Ley reformada de Régimen Monetario también dio un giro importante a este sector. En su artículo 8, modificó las condiciones de los llamados créditos sucretizados que, como se mencionó previamente, implicó un importante subsidio del Banco Central al sector privado. Otros decretos-leyes en materia económica incluyeron una exoneración del 100 por ciento de aranceles a importaciones para la industria petrolera, la condonación de la deuda al sector agrícola y el aumento del salario mínimo.¹⁴⁶

Resulta muy significativo que la aplicación del programa de reforma económica se lo haya realizado a través de las atribuciones constitucionales otorgadas al Ejecutivo en la constitución de 1979, y, sobre todo, en sus reformas de 1983. No obstante sus críticas al orden constitucional vigente, no solo que Febres Cordero no intentó modificarlo en lo que a este punto se refiere sino que promovió una tendencia a concentrar el poder en el Ejecutivo, y a interpretar discrecionalmente la ley. En un sistema presidencial como el instaurado en 1979, todas las decisiones en materia de política económica, excepto la aprobación del presupuesto anual del Estado, se encontraban bajo el ámbito de competencias del Ejecutivo. Por ejemplo, la política fiscal correspondía al ministerio de finanzas, y la planificación al CONADE. En términos de la política monetaria, la constitución de 1979 prescribía que la Junta Monetaria se ocupe de lo relacionado al circulante, mientras que el Banco Central se encargue de la política monetaria global del país.¹⁴⁷ Después de agosto de 1986, esta función siguió en manos del Banco Central, por medio del “Programa Financiero y Crediticio” del Banco. A base de este Programa, la casa matriz continuó proyectando el comportamiento de las principales variables macroeconómicas –crecimiento, inflación, reserva monetaria internacional-, el monto del dinero cir-

culante, así como también, el crédito disponible para el sector privado. Al mantener el Banco Central bajo su control el manejo de los aspectos monetarios mencionados, éste no cedió su poder de regulación sobre variables como producción, consumo y crecimiento económico, en general. Así, el gobierno de Febres Cordero mantuvo y consolidó el mismo esquema de intervención que el Estado sobre la economía, no obstante, las duras y repetidas críticas que el discurso neoliberal del gobierno había levantado en contra de ese modelo.

Es perfectamente razonable pensar que las limitaciones de la política de Febres Cordero respecto de profundizar su programa de liberalización económica no fueron producto de la voluntad del Ejecutivo sino de los obstáculos que la oposición puso a sus iniciativas. De hecho, el control del Estado, más precisamente del Banco Central, sobre política financiera y monetaria del país, fue desmantelada a raíz de la reforma a la Ley de Instituciones Financieras de 1994, que impulsó el mismo Alberto Dahik, para entonces Vicepresidente de la República.¹⁴⁸ Por lo que ocurrió luego de finalizado el gobierno de Febres Cordero, se podría argumentar que el proceso de liberalización económica requería de varias oleadas de reforma que poco a poco vayan venciendo resistencias, acomodando intereses y redefiniendo la relación del Estado respecto a los principales grupos económicos. De ahí que, otros aspectos de la reforma como son las reformas arancelaria, tributaria, y el mismo tema de las privatizaciones, debieron esperar varios años para su ejecución tanto en el gobierno del socialdemócrata Rodrigo Borja (1988-1992) como del ex socialcristiano Sixto Durán Ballén (1992-1996).

La tesis de que se requieren oleadas de reforma para apuntalar el proyecto neoliberal sería válida en este caso si el gobierno de Febres Cordero hubiera mantenido la capacidad del Estado para intervenir sobre la economía, sin intentar al mismo

tiempo ampliar las capacidades discrecionales del Ejecutivo para legislar sobre temas económicos y sociales. En efecto, en la mitad de su mandato, Febres Cordero propuso un proyecto de reforma constitucional en el cual, entre otros temas, se planteó incluir un artículo en la carta magna en el que se prescribía que: “En caso de que ocurran hechos que afecten en forma grave e inminente el orden económico y social o que revistan las características de calamidad pública, el Presidente de la República podrá declarar también estado de emergencia, con sujeción a lo dispuesto en el literal n) del Art. 78; asumir una o más facultades extraordinarias determinadas en el mismo y expedir decretos-leyes destinados a conjurar la crisis y contrarrestar sus efectos”.¹⁴⁹ El análisis del proyecto de reforma constitucional que Febres Cordero intentó aprobar en 1986 será parte de un análisis posterior. Por el momento, solo vale remarcar que como se desprende del texto anterior, el proyecto febreorderista claramente buscó extender las capacidades del Ejecutivo para instrumentalizar el sistema legal y así gobernar mediante decretos-leyes. Nunca antes, en constitución alguna, el Presidente de la República había tenido la prerrogativa de declarar estado de emergencia debido a factores de índole económica en circunstancias en que solamente la autoridad presidencial hubiera estado en capacidad de evaluar y decidir sobre la existencia o no de un evento de riesgo económico que amerite el caso. Así, no obstante la ausencia de cualquier precedente, Febres Cordero intentó expandir los poderes discrecionales del Ejecutivo sin mediación del Congreso. La definición sobre qué era una emergencia, según el texto que se buscó aprobar, solo pasaba por la necesidad del Presidente de encontrar una situación cualquiera que pudiera justificar la invasión presidencial sobre la esfera legislativa.

En el campo de la planificación estatal la dirección tomada por la administración fue más bien de reorganizar el papel y

las atribuciones de cada instancia del gobierno. La Constitución de 1979 otorgó al CONADE el papel de elaborar planes nacionales de desarrollo, los cuales luego de ser firmados por el Presidente, pasaban a ser obligatorios para todas las instituciones del sector público. Para cumplir con este requisito y coordinar mejor la planificación y política monetaria, la Ley de Régimen Monetario determinó en 1980 que todas las decisiones de la Junta Monetaria necesitaban un “informe favorable” del CONADE.¹⁵⁰ De esta manera, al menos nominalmente, todas las decisiones en esta materia debían contar con el consentimiento de los planificadores, entendiéndose que éstas debían articularse a los planes nacionales. En contradicción con este principio, en mayo de 1987 la Junta Monetaria aprobó una regulación –Regulación 423– suprimiendo el adjetivo de “favorable” al informe requerido del CONADE para el caso de créditos internacionales destinados a proyectos no contemplados en el plan de desarrollo. La argumentación expuesta por la Junta fue que solo el Presidente de la República tenía la atribución de decidir cuáles serían los proyectos que necesitaban ser aplicados y, que en consecuencia, tanto los informes del CONADE como de la Junta tenían un carácter solo “informativo”.¹⁵¹ De esa manera, el Presidente aumentó las facultades para modificar lo establecido por los planes de desarrollo por encima de cualquier posición del CONADE. Este cambio representó una importante transformación del Estado desarrollista. Si bien no se modificó la dinámica burocrática de gobierno, sí se alteró profundamente la preponderancia de la planificación en la jerarquía de funciones del Estado, y así, se “legalizó” un patrón de gobierno más directo y centralizado en el Ejecutivo. Ello es importante pues ratifica que junto a lo que las reformas de liberalización financiera y cambiaría hicieron, en cuanto a dar más influencia a determinados sectores privados para determinar el valor de la divisa y de los intereses, el proyecto reforma institucional de la administración socialcristiana bus-

có concentrar y centralizar en mayor medida los niveles de decisión de política económica, en un aspecto tan crucial como la contratación de créditos externos.

El hecho de que el proyecto de liberalización económica del gobierno fuera aplicado dentro del rango pre establecido de poderes de la presidencia o por medio de su extensión, expresa la prevalencia y, más aún, la consolidación del patrón Estado-céntrico del régimen desarrollista. Además, para quienes se declararon en contra de la intervención estatal, resulta irónico que su proyecto de liberalización, destinado a revivir a las fuerzas del mercado, sea impulsado por medio de la instrumentalización del sistema legal. Esta ironía, sin embargo, implicó la institucionalización de un patrón muy peculiar de intervención estatal dirigido a la liberalización económica pero basado en un sistemático particularismo en la toma de decisiones gubernamentales. En este patrón de gobierno se fundieron, como antes, administración y sistema legal, y se consolidó un tipo de conexión semi-corporativa entre el Estado y sectores privados específicos. Para desarrollar esta idea, vale ahora profundizar nuestro análisis en la forma cómo el gobierno de Febres Cordero utilizó el sistema legal a la hora de administrar el aparato del Estado.

b) Legalidad y administración pública

El crecimiento del poder discrecional del Ejecutivo también se manifestó en el campo de la administración del aparato estatal. A este nivel, no se encuentra un ataque directo a la dinámica de gobierno del Estado desarrollista, sino únicamente un cambio a la orientación de sus políticas y objetivos. Esta es una distinción importante pues evidencia que no existió una transformación del patrón básico de intervención estatal sino tan solo una reorientación de los fines perseguidos por la instrumentalización del sistema legal.

Una de las manifestaciones más claras de esta tendencia fue la creación de Unidades Ejecutoras (UE), con la función de realizar “obras” consideradas prioritarias por el Presidente o la cúpula de gobierno, rebasando o sustituyendo las atribuciones de ministerios o gobiernos seccionales. Estas Unidades, vale mencionarlo, se originaron en el gobierno de Jaime Roldós. Sin embargo, durante la administración Febres Cordero las UE crecieron significativamente y ampliaron su margen de acción hasta cubrir aspectos tan diferentes como “construcciones emergentes”, vialidad, vivienda, telecomunicaciones, deporte, alimentación a niños desamparados, etc. De esta manera, el Ejecutivo pudo contar con un brazo ejecutor de “obras” con capacidad de responder inmediatamente a requerimientos locales y vincular directamente, vía mecanismos patrimoniales y clientelares, al Presidente y a sus más cercanos colaboradores con grupos e instituciones de la sociedad. Para ello, las Unidades Ejecutoras fueron administradas directamente por el partido de gobierno. El director nacional del partido Social Cristiano, Camilo Ponce Gangoena, fue nombrado presidente de la “Unidad Ejecutora de Obras Emergentes”, la más importante y con más recursos de todas. Desde esta posición y en coordinación con la Presidencia, Camilo Ponce distribuyó por todo el país una cifra no determinada de millones de sucres con los que constituyó un conjunto de organismos adscritos a la presidencia, paralela a las instituciones seccionales y centrales, encargadas de llevar a cabo políticas en distintas áreas. Con este procedimiento “administrativo”, Febres Cordero creó un brazo ejecutor de sus políticas clientelares sin la interferencia ni mediación de la estructura establecida del propio Estado.

En diciembre de 1986 fue presentada al Tribunal de Garantías Constitucionales una demanda de inconstitucionalidad en contra de las Unidades Ejecutoras. La acusación principal era

que las UE violaban la autonomía de los gobiernos provinciales y municipales.¹⁵² Alejandro Ponce, entonces asesor legal de la Presidencia, defendió a las UE con el argumento de que su creación no violaba ningún principio constitucional sino que, por el contrario, afirmaba la noción prescrita en la carta sobre la “zona reservada de administración” otorgada a la rama Ejecutiva. En ese sentido, de acuerdo al mismo asesor, la creación de estas instituciones solo debía ser vista como un intento por desconcentrar las funciones del Ejecutivo y hacer más efectivo el mandato constitucional del Presidente para resolver los problemas nacionales.¹⁵³

La noción de “zona reservada de administración” es particularmente expresiva de la dinámica administrativa que el gobierno de Febres Cordero buscó reproducir. Alejandro Ponce se refería a la facultad del Ejecutivo para modificar la estructura del gobierno, aumentar, reestructurar o suprimir ministerios u otras instituciones públicas; facultad que fue puesta en efecto con la Constitución de 1979, y que significó una importante expansión de los poderes presidenciales. No obstante la crítica que Febres Cordero y Alejandro Ponce habían realizado a las tendencias discrecionales del Estado, la administración socialcristiana hizo uso de ella para construir una densa red clientelar entre los sectores deprimidos del país y el Partido Social Cristiano. Así, el abuso de esta facultad no buscaba otra cosa que conectar directamente a las esferas más altas del gobierno con sectores localizados de la sociedad –su clientela-, para lo cual debía recortar las facultades de los niveles intermedios de la estructura administrativa y de los gobiernos seccionales. De hecho, por medio de las Unidades Ejecutoras el gobierno desvió importantes fondos que originalmente debieron ser utilizados por ellos. Un informe presentado al Tribunal de Garantías Constitucionales estableció que el 97 por ciento del Fondo Nacional de Emergencias (FONEN) fue utiliza-

do por el Ejecutivo en la UE de construcciones emergentes mientras que el restante 3 por ciento quedó para los organismos seccionales.¹⁵⁴ De esta manera, estas agencias estatales-partidistas distorsionaron la distribución de recursos gubernamentales y aumentaron la concentración y discrecionalidad de funciones en el centro del Ejecutivo.

El TGC declaró inconstitucionales a las UE de Construcciones Emergentes y Transporte público. La decisión fue tomada en consideración a que ambas entidades funcionaban bajo administración directa del Presidente, sobrepasando los poderes legales del Ejecutivo para llevar a cabo actos administrativos. Las otras UE fueron aceptadas con el argumento de que el Presidente sí poseía facultades constitucionales para modificar el grado de competencias administrativas de los ministerios, y que, por ello, su existencia no violaba la constitución.

Junto al fortalecimiento de prácticas clientelares y patrimoniales, otra tendencia del gobierno socialcristiano fue la sistemática violación de normas y procedimientos en el diario funcionamiento administrativo del Estado. En instancias como el Consejo Superior de IESS, el Banco Central, BEDE o CEPE, por ejemplo, sus directivos ordenaron que recursos de estas instituciones sean utilizados de manera diferente a lo planificado, o se presten al gobierno central para que éste las utilice en otras actividades. Como un caso representativo cabe mencionar lo ocurrido en 1985, cuando CEPE negoció con *Banque Paribas* (Nueva York) un crédito de 220 millones de dólares para ampliar sus actividades de exploración y extracción de petróleo. Cuando el crédito fue recibido, el gobierno decidió usar una parte del mismo en el pago de intereses pendientes de la deuda externa, y otra, por medio del Banco Central, en inyectar dólares en el mercado para estabilizar el precio de la divisa. De igual forma, el gobierno repetidamente solicitó préstamos a instituciones autónomas pa-

ra financiar el aumento del gasto público. Entre 1884 y 1988, la deuda del gobierno con el Banco Central llegó a aproximadamente 55.095 millones de sucres (205.5 millones de dólares)¹⁵⁵, suma que fue utilizada para financiar el presupuesto del Estado. Igual cosa ocurrió con el IESS, cuyos préstamos al gobierno central se triplicaron durante la administración de Febres Cordero, CEPE, el BEDE y otras instituciones.¹⁵⁶

Dentro del mismo marco de acción, altos directivos del Banco Central desviaron fondos para financiar la propaganda política del gobierno. Para dar un caso, durante el período 1984-1988 alrededor de 17.300 millones de sucres (64.5 millones de dólares)¹⁵⁷ fueron gastados bajo el rubro “donaciones” por el entonces Gerente del Banco, Carlos Julio Emanuel. En esta categoría, se consideraron todo tipo de “regalos” del Gerente desde mueblería para escuelas rurales hasta carreteras con los que Emanuel promovió su candidatura presidencial de 1988, o recursos utilizados por el Ejecutivo como una suerte de “caja chica” a favor de la clientela política del partido de gobierno.¹⁵⁸

En suma, el gobierno de manera arbitraria alteró y violó procedimientos en distintos niveles cruciales de la administración pública. Esto se convirtió en una práctica común. Este tipo de comportamiento fortaleció un patrón de administración del Estado en el que el Ejecutivo intentó aplicar sus políticas de manera en exceso centralizada y personalista. El uso de decretos-leyes de emergencia económica, la intención de ampliar el rango de iniciativa legislativa del Ejecutivo en casos de emergencia económica, el desmantelamiento de las atribuciones de organismos como el CONADE, la creación de instituciones paralelas adecuadas para la distribución clientelar de recursos públicos, la utilización arbitraria de fondos de instituciones autónomas en tareas del gobierno central son todas acciones que indican cómo Febres

Cordero instrumentalizó leyes, instituciones y procedimientos con el propósito de fortalecer los poderes de la Presidencia a costa de debilitar no solo las organizaciones de la sociedad política, Congreso, TGC y partidos políticos, sino los niveles inferiores de la propia rama ejecutiva. La Presidencia ganó poder mientras ministerios, organismos seccionales y otras instituciones resintieron interferencias verticales del Ejecutivo. Esta tendencia no la inauguró Febres Cordero; su gobierno, sencillamente, se encargó de reproducirla, fortalecerla, y orientarla, de modo paradójico, a la tarea de liberalizar la economía.

3. El neoliberalismo febrecorderista y la democracia ecuatoriana

La dinámica política del desarrollismo entre 1945 y 1984 se basó en un Ejecutivo a cargo de la promoción del cambio económico, la modernización social y la integración política. Siendo una reacción a este tipo de desarrollismo, se esperaría que gobiernos neoliberales en América Latina intenten reorientar esta dinámica Estado-céntrica hacia un patrón de gobierno que limite la esfera de acción estatal. No obstante, la aplicación del proyecto neoliberal podría traer problemas según el contexto, una perspectiva orientada a fortalecer en lo posible el Estado de derecho es lo mínimo que se puede esperar de un gobierno que intenta exhibir dichas credenciales.

En el caso ecuatoriano nada de esto ocurrió. Por el contrario, la utilización del sistema legal para fines específicos condujo a un proceso de desconexión entre el Ejecutivo, el Congreso y los partidos en aras de profundizar vínculos directos del Estado con grupos sociales y económicos localizados. Paradójicamente, a través de la aplicación de sus reformas neoliberales, el Ejecutivo reforzó su tendencia a actuar más allá del marco establecido por los procedimientos legales, y a fortalecer la vieja dinámica autoritaria de la anterior política desarrollista ecuatoriana.

a) El Estado en contra la sociedad política y la democracia liberal

En la Constitución de 1979, el monopolio partidario de la sociedad política fue uno de los puntos más criticados por los sectores de la derecha. Su oposición a la preeminencia de los partidos venía desde las reformas constitucionales de 1945, las cuales intentaron limitar el poder de las elites por medio del establecimiento de un Congreso estructurado a base de la influencia de partidos. Por esa razón, varios grupos identificados con la derecha intentaron reformar este aspecto de la Constitución de 1979. El más importante de estos intentos ocurrió en 1983 cuando un grupo de juristas presentó un proyecto de reforma constitucional dirigido a eliminar el requisito de que para poder ser electo a cualquier dignidad era necesario ser afiliado a un partido político; el restablecimiento de un Congreso bicameral con la restitución del Senado; la eliminación del plenario de las comisiones legislativas; el retorno del mecanismo de control constitucional al poder judicial; la transformación del Tribunal de Garantías Constitucionales en un Consejo de Estado; y la supresión del estatus constitucional de instituciones como el Consejo Nacional de Desarrollo.¹⁵⁹

Este grupo encontraba inaceptable que los partidos monopolizaran el acceso a las elecciones y que el Congreso, en especial, el Plenario de las Comisiones Legislativas, pueda decidir en asuntos de control constitucional, politizando, de esta manera, todo el sistema legal. Sin embargo, se utilizó este argumento para buscar la resurrección de la vieja estructura política con la restauración del Senado, y el Consejo de Estado, como si en el pasado, antes de la Constitución de 1979, el “Estado de derecho” hubiera sido precautelado por las instituciones que se intentaba resucitar.

No obstante esta reforma no fue aprobada, en ella se esbozaron los antecedentes del enfoque que el gobierno socialcristiano habría de presentar respecto al orden constitucional y la sociedad política inaugurada en 1979. Ya en el gobierno, Febres Cordero hizo todo lo que estuvo a su alcance para menoscabar la estructura jurídica y partidaria vigente. Como se analizó anteriormente, se utilizó decretos-leyes para legislar desde el Ejecutivo temas de materia económica, lo cual fue uno de los asuntos de mayor controversia entre el Ejecutivo y el Congreso. A través de ellos, el gobierno rechazó cualquier interpretación constitucional por la legislatura, caotizó el orden jurídico establecido, y aprobó temas claves de su reforma económica sin la participación del Congreso. El asunto no terminó allí. En 1985, el Presidente arbitrariamente se rehusó a aceptar la conformación de la Corte Suprema hecha por la legislatura. En esta ocasión Febres Cordero interpretó por sí mismo que el nombramiento de jueces por el Congreso había sido un proceso politizado y se negó a reconocerla. Finalmente, Febres Cordero forzó al Congreso a elegir otra Corte Suprema. Otra situación crítica acaeció cuando el Congreso interpeló y condenó al ministro de Gobierno, Luis Robles Plaza, por violaciones a los derechos humanos. En esta vez, el Ministro decidió que su interpelación no era legal por supuestos errores en la convocatoria y se retiró de la sala de sesiones del Congreso. Luego de que éste lo censuró, el gobierno hizo caso omiso a la destitución del ministro y fue mantenido en el cargo ocho meses después de la censura congresional.

A esta breve lista en la que solo se incluyen los acontecimientos más relevantes, hay que agregar otros eventos de pugna entre Ejecutivo y Congreso y las veces en las que el Presidente se negó a aceptar resoluciones del TGC declarando la inconstitucionalidad de sus actos. El Congreso respondió al Presidente llamando a juicios políticos, y posteriormente censurando, a varios

miembros del Gabinete de Febres Cordero. En un acto de provocación al Presidente se declaró la amnistía a los oficiales involucrados en la revuelta militar de 1986. El resultado fue que las relaciones Ejecutivo-Legislativo entraron en una espiral de conflicto sin precedentes y casi completa ruptura, la cual se mantuvo hasta el fin del mandato socialcristiano. Es importante señalar que en cada una de estas circunstancias, la actitud de Febres Cordero frente al sistema constitucional fue buscar desconectar la acción de gobierno del control de las instituciones de la sociedad política, lo cual era perfectamente compatible con su proyecto de consolidar relaciones directas con sectores de la sociedad y de determinados grupos económicos. Esto explica por qué el principal punto de conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso se centró en el tema de la definición e interpretación de la Constitución sobre los actos de cada uno de los poderes. En ellos, lo que precisamente se jugaba era la instancia, sea ésta la judicial, legislativa o ejecutiva, en la que los actos del Presidente debían ser calificados constitucionalmente. El Congreso argumentó que era su prerrogativa la facultad de interpretar la Constitución, y en consecuencia, establecer la constitucionalidad de las acciones del Ejecutivo. El Presidente, por el contrario, argumentó, y actuó en consecuencia, que era el Ejecutivo la instancia en donde se debía interpretar el texto constitucional si se trataba de temas relacionados a su competencia administrativa. A base del artículo 78, literal a, del texto constitucional de 1979 que señalaba que el deber del Presidente es cumplir y hacer cumplir con la Constitución, Febres Cordero sostuvo que él tenía la prerrogativa de evaluar y decidir sobre la legalidad de sus propios actos, y juzgar los actos de los otros poderes relacionados con su área de competencia administrativa.

En verdad, la Constitución de 1979 no establecía que el Ejecutivo tenía la facultad de interpretar la inconstitucionalidad

de una ley si ésta correspondía a su ámbito de acción. Por el contrario, el texto sí definió explícitamente que era el Congreso la instancia que debía interpretar la Constitución en sí misma, de lo que se desprende la facultad de interpretar la constitucionalidad de todas las leyes inferiores. Se puede argumentar, sin embargo, que a pesar de ello el texto constitucional era ambiguo y se prestaba a confusión, puesto que al tener el Presidente la facultad de vetar cualquier ley a base de argumentar su incompatibilidad con el texto constitucional, la misma Constitución presuponía la facultad del Ejecutivo de calificar la constitucionalidad de las leyes enmarcadas en el ámbito de su competencia, por el simple hecho de ser el ejecutor de dichas leyes.¹⁶⁰

Es insólito sostener que cualquier ejecutor de una ley, sea éste de la función ejecutiva, legislativa o judicial, pueda rechazar e ignorar las decisiones y procedimientos de los otros poderes por el simple hecho de ser quien las lleva a cabo. Ello fácilmente conduciría a un caos jurídico y constitucional. Por el simple hecho de ser el ejecutor de una ley, ningún funcionario estatal puede tener la prerrogativa de decidir unilateralmente sobre la legalidad de sus actos y desconectarse del control que ejercen las otras funciones. En el Ecuador, el sistema de control constitucional establecido en 1979 (y reformado en 1983) asignó al TGC, y en última instancia al Congreso dicha función. Literalmente, éste fue uno de los puntos principales contenidos en el nuevo orden jurídico establecido con la transición democrática, el cual buscaba reforzar la importancia de la sociedad política. El gobierno de Febres Cordero, al no aceptar que el Congreso calificara la constitucionalidad de sus actos, simplemente reprodujo la dinámica Estado-céntrica en la que el Ejecutivo podía actuar independiente del proceso político y crear, interpretar y transformar su propia legalidad.

En 1986, la administración de Febres Cordero presentó al Congreso un proyecto de reforma constitucional cuyo objetivo fue precisamente afianzar este patrón de gobierno en el que el Ejecutivo podía actuar casi independiente de la sociedad política. En esta ocasión, sin embargo, el Presidente amenazó al Congreso con que si rechazaba su proyecto, convocaría a un plebiscito para que la ciudadanía resolviera el asunto. Reproduciendo mucho del proyecto presentado en 1983 por un grupo de juristas “independientes” de derecha, el proyecto febreescorderista propuso, entre otros, los siguientes elementos:¹⁶¹

- 1) Reforma al artículo 37 de la Constitución eliminando el requisito de que todo ciudadano debía ser afiliado a un partido político para participar en elecciones. Además, los partidos políticos podrían hacer alianzas para participar en las mismas.
- 2) Limitaciones al recurso de Habeas Corpus para individuos acusados de terrorismo, narcotráfico, violaciones y secuestro. Personas acusadas de estos delitos no podrían hacer uso de este recurso.
- 3) Transferencia de la atribución de suspender leyes, decretos, normas y resoluciones declaradas inconstitucionales por el TGC a la Corte Suprema de Justicia. Además, la elección de los miembros del TGC dejaba de ser responsabilidad del Congreso para serlo de las organizaciones participantes en su seno.
- 4) Establecimiento del requisito de que todos los actos del Congreso tengan la forma de leyes o decretos. Esto implicaba un importante cambio en el sistema de interpretación constitucional puesto que establecía que cualquier decisión de inconstitucionalidad del Congreso debía

seguir el mismo procedimiento que una ley, es decir, que requería la sanción presidencial.

- 5) Aumento de las atribuciones del Ejecutivo para declarar “Estado de emergencia” en casos de calamidad económica o social. Esto hubiera posibilitado al Presidente aprobar, sin intervención parlamentaria, decretos leyes en materia económica.

Para uno de los co-autores de la propuesta presidencial, este proyecto de reforma no buscaba transformar la parte dogmática de la Constitución, sino la mecánica de funcionamiento de las instituciones.¹⁶² Si bien esto es acertado, es indudable que de haberse aprobado el cuarto punto, el Ejecutivo hubiera reemplazado al poder legislativo en la tarea de interpretación constitucional. Nótese que la reforma tampoco buscó trasladar la tarea de interpretación constitucional a un organismo no elegido por voto popular sino únicamente situar la decisión final en un ámbito distinto. Así, de una instancia algo más pluralista como el Congreso, la propuesta intentó concentrar esta importante función en la esfera de poderes del Ejecutivo. Si se suma el hecho de que también se contemplaba el que la atribución de suspender normas inconstitucionales regresaba a la Corte Suprema, la interferencia del Congreso, a través del TGC, se hubiese reducido aún más. En este punto, no solo que las funciones del TGC se recortaban a lo que eran antes de las reformas de 1983 sino que la influencia del Congreso respecto a su conformación desaparecía totalmente. En fin, más que retirar la tarea de interpretación constitucional del proceso democrático, lo que el proyecto presidencial apuntaba era a aumentar la influencia del Ejecutivo sobre ambos procesos. Ello hubiese transformado al Presidente de la República en el árbitro principal del sistema constitucional.

Otro elemento incluido en el proyecto era el relacionado con la posibilidad de declaratoria de “Estados de emergencia” por parte del Presidente para poder legislar sobre aspectos económicos. Como se argumentó arriba, si esta reforma se hubiera aprobado, el Ejecutivo hubiese concentrado una casi completa discrecionalidad para gobernar sobre la economía en dichos períodos.¹⁶³ Si bien esto no era nada nuevo en el constitucionalismo ecuatoriano, el proyecto fortalecía de manera radical las prerrogativas presidenciales para intervenir en este campo. De hecho, la Constitución de 1946 otorgó al Presidente la atribución de decretar leyes de emergencia económica sin la participación del Congreso, solo con un informe del Consejo Nacional de la Economía. En 1983, el poder del Presidente para aprobar leyes decretos económicos fue reintroducido a la Constitución de 1979 por iniciativa del Presidente Hurtado. Sin embargo, la reforma de 1983 nunca retiró del Congreso la capacidad de establecer mecanismos de control al Ejecutivo en estas circunstancias sino que únicamente limitó el tiempo de la legislatura para aprobar o rechazar los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo. En contraste, la reforma propuesta por Febres Cordero permitía al Ejecutivo evaluar por sí mismo la ocurrencia de eventos económicos que amenazasen al orden y estabilidad del país y justificasen la declaratoria de un Estado de emergencia y, a partir de esta consideración, aprobar las leyes económicas que considerase convenientes para resolver la crisis.

En este punto, es necesario recordar que esta modalidad de leyes decretos económicos fue incorporada por la Constitución de 1946 cuando el sistema político regresó a un control más directo de las elites tradicionales. Entre 1946 y 1963, el Estado ecuatoriano todavía no había sufrido las transformaciones institucionales de las décadas sesenta y setenta. Simplemente, se trataba de un Estado cuya dinámica representaba de manera más

directa los intereses de las elites. La propuesta del gobierno de derecha en 1986 parecía buscar un retorno a la situación anterior, en la que el poder económico y social se fusionaban, traducándose esta fusión directamente en el poder político. Siendo que el Congreso, sobre todo después de 1979, ya no era expresión directa de las elites, el único espacio que podía reemplazarlo era el Ejecutivo. De hecho, como fue sugerido por uno de los mentores de la reforma presidencial, la opción más acertada hubiera sido el adoptar el sistema de la Constitución de 1946, en el cual se podían aprobar decretos leyes en materia económica únicamente a base del dictamen del Consejo de Economía.¹⁶⁴ El grupo en el poder, sin embargo, escogió una opción mucho más radical, la del “estado de emergencia”, para alcanzar resultados similares. Así se buscaba legalizar amplísimas facultades para que el Ejecutivo pueda llevar adelante su reformas económicas.

El Congreso negó el proyecto de reforma constitucional de Febres Cordero. Como fue anunciado, el Ejecutivo convocó a un plebiscito, pero solo incluyó el tema de la reforma del artículo 37 de la Constitución, referente a la participación de los independientes en política. En junio de 1986, la posición presidencial fue derrotada en el plebiscito por una amplia mayoría (el NO obtuvo el 70 por ciento de votos válidos). No obstante la derrota, el Presidente realizó una extensa campaña a lo largo del país atacando a los partidos y al Congreso, y desprestigiando su papel en el funcionamiento del sistema democrático.

En sus cuatro años de gestión, la administración de Febres Cordero avanzó hacia la consolidación de un patrón de gobierno basado en la instrumentalización del sistema legal y en la anulación del papel mediador de la sociedad política. Al tiempo que el Presidente circunscribió la esfera de la “*Antipatria*”, pudo también delinear el espacio de su opuesto, a saber, el espacio de los grupos que sin necesidad de mediación política debían ser

incorporados a las políticas del aparato estatal. El gran capital exportador y financiero y las redes clientelares de Febres Cordero, las fuerzas de seguridad y el aparato del Ejecutivo constituyeron las instancias que el Presidente intentó fusionar en un proyecto supuestamente destinado a promover la liberalización económica y el desmantelamiento del Estado desarrollista. Aquí, se puede ver una concepción organicista de la relación Estado-economía-sociedad que en la práctica buscaba reconstruir mediaciones corporativas y clientelares. Aún más, en este proyecto se vislumbra un proceso de concentración del poder en manos del Ejecutivo que muy peligrosamente condujo a tendencias contrarias a la vigencia de derechos civiles y políticos o hacia la “des-liberalización” del sistema democrático. Este será nuestro siguiente tema de análisis.

b) Tendencias hacia la “des-liberalización” política

El tema de la liberalización política, distinto aunque relacionado a los procesos de democratización, ha sido desarrollado por Guillermo O’Donnell y Phillip Schmitter en su estudio de las transiciones democráticas. Estos autores identifican a los procesos de liberalización política con la progresiva extensión de garantías y derechos civiles y políticos (Habeas Corpus, libertad de movimiento, de palabra, debido proceso) en el contexto de regímenes autoritarios.¹⁶⁵ Vistas en perspectiva, las tendencias de liberalización política ocurren con anterioridad o durante los períodos de transición. Si ocurren antes, preparan la atmósfera y motivan a la libre participación de los actores interesados.¹⁶⁶

Durante el gobierno de Febres Cordero, la democracia ecuatoriana presentó un diagnóstico de inmensa concentración de poder en manos del Ejecutivo; situación por la que algunos derechos ciudadanos, si bien no fueron eliminados formalmen-

te, fueron sistemáticamente ignorados o violados. Amnistía Internacional y otras organizaciones internacionales de derechos humanos denunciaron que durante los años 1985, 1986 y 1987 la protección de derechos individuales en el Ecuador se deterioró considerablemente.¹⁶⁷ En el año de 1986, en particular, arrestos arbitrarios a personas, allanamientos, tortura, limitación a la libertad de expresión e, incluso, desapariciones como de la maestra Consuelo Benavides y de los menores, de nacionalidad colombiana, Andrés y Santiago Restrepo, consternaron a la opinión pública ecuatoriana. Se denunció la creación de centros clandestinos de tortura y la organización de escuadrones paramilitares directamente vinculados con la acción del ministerio de Gobierno. La existencia de dichos grupos, los llamados GIR (Grupo de Intervención y Rescate) fue denunciada en el Congreso a raíz del ataque del que fue víctima el congresista de la oposición Diego Delgado, al momento en que actuaba como interpelante en el juicio político a Luis Robles Plaza.¹⁶⁸ No obstante el gobierno negó la veracidad de las denuncias, las evidencias de violación de derechos humanos eran demasiado obvias como para que la versión oficial resultase creíble. La mayoría de acusaciones hacían referencia a acciones policiales en contra de la guerrilla, aunque también fueron reportados excesos policiales en contra de la llamada “delincuencia común”.

La libertad de expresión fue otra área gris en el récord de la administración de Febres Cordero. En varias circunstancias, el Ejecutivo clausuró temporalmente estaciones de radio opuestas al gobierno y discriminó en la contratación de propaganda oficial a medios que no eran de su simpatía. En ese punto, la cancelación de la frecuencia del nuevo canal de televisión ORTEL fue una de las más grandes muestras de la interferencia del Presidente en la libertad de expresión. La autorización para el funcionamiento de ORTEL fue otorgada antes de 1984 y el canal pudo sa-

lir al aire, por un solo día, el 21 de abril de 1985, luego de lo cual fue suspendido por el gobierno, aduciéndose “fallas técnicas”. El caso fue presentado al TGC, el mismo que falló a favor del canal. De igual manera, el Congreso Nacional ratificó, con 45 votos de 50, la tesis de ORTEL; pronunciamiento que, incluso tuvo el apoyo de varios diputados cercanos al gobierno. El Presidente, sin embargo, “resolvió” personalmente el problema a través de un decreto ejecutivo que otorgó la frecuencia de ORTEL a un canal de televisión estatal creado *ad hoc*. Obviamente el canal estatal nunca salió al aire, y ORTEL tuvo que esperar hasta el fin del gobierno para emitir su señal.¹⁶⁹ Ya en 1985, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) de Miami expresó su preocupación sobre el “acoso” del gobierno a periódicos, reporteros y editorialistas de diferente criterio político.¹⁷⁰

En respuesta a ello, el gobierno acusó al Congreso y a las organizaciones de derechos humanos de defender a “delincuentes” y “terroristas”, y de menoscabar el papel de la Policía y las FF.AA. Esta estrategia de defensa condujo a un proceso creciente de politización de la Policía Nacional, el cual llegó a su punto máximo durante el juicio político del Ministro de Gobierno. Vale recordar que durante dicha interpelación la institución policial realizó varios pronunciamientos en los que se vinculó el intento de enjuiciamiento al ministro como un ataque directo a la Policía: “conscientes como somos –señalaba un comunicado de la institución publicado en los mayores diarios del país– de que el pretendido juicio político al señor Ministro Luis E. Robles Plaza, incide en el prestigio institucional, para dañarlo irresponsablemente, y aún más, para deshonrarnos y disminuirnos, nosotros, los policías ecuatorianos, en unidad de cuerpo, rechazamos estos condenables intentos y expresamos nuestro respaldo al Ministro Robles Plaza...” Vale recordar que dichos “condenables intentos” no eran sino el llamado constitucional del Congreso a un

ministro de Estado ante denuncias de violación a los derechos humanos. La Policía Nacional cerró filas junto al ministro, utilizó esta oportunidad para atacar a los partidos de oposición y al Congreso, e identificó cualquier posición de defensa de derechos humanos como parte de una campaña dirigida por los “terroristas” para debilitar al gobierno y a la institución policial. Al unísono, gobierno y Policía sustentaron que la defensa de los derechos de los “terroristas” era ilegítima; que su verdadera defensa se encontraba en afianzar el derecho al trabajo y a prosperar. La Policía, en consecuencia, se hallaba empeñada en defender esos derechos, por lo cual, sus acciones, no obstante ser violentas en muchos casos, eran enteramente legales.

Sin embargo, la politización de las fuerzas del orden no solo topó a la Policía sino que involucró, de manera incluso más dramática, a las FF.AA. El problema se inició aún antes del 10 de agosto de 1984 cuando el Presidente entrante reincorporó al servicio activo al General Luis Piñeiros, quien estaba ya en disponibilidad, y lo nombró Ministro de Defensa. A partir de ese momento, la práctica común de Febres Cordero fue interferir en las normas y procedimientos de las FF.AA. para definir ascensos, y conformar la cúpula militar solo con oficiales adictos al Presidente. Ello generó resentimientos al interior de la institución militar, politizó ascensos y nombramientos, motivó rivalidades, y abrió grietas entre oficiales leales a Febres Cordero y quienes se sintieron discriminados por sus decisiones.¹⁷¹ El malestar creciente al interior de las FF.AA. estalló en marzo de 1986, cuando el Ministro Piñeiros y el Comandante de la Fuerza Aérea, teniente general Frank Vargas Pazzos, protagonizaron un enfrentamiento que se filtró a los medios de comunicación y llevó a la insubordinación y toma de la base de Manta por parte del segundo, su apresamiento en marzo de 1986, y luego a los dramáticos acontecimientos de enero de 1987 en la base de Taura en los que

Febres Cordero fue secuestrado por un grupo oficiales y comandos de la Fuerza Aérea, que exigió, lográndolo, la liberación de Vargas Pazzos.

Esta fractura al interior de las FF.AA. fue interpretada por algunos sectores de la sociedad política, especialmente, de izquierda, como una posibilidad de quebrar el bloque dominante, a partir del liderazgo de una fracción militar “progresista” que, conjuntamente con sectores organizados de la sociedad, pudiera acceder a la conducción del Estado y desmontar el proyecto neoliberal, reorientando las políticas estatales hacia el antiguo modelo de desarrollismo reformista.¹⁷² No obstante prevalecieron Febres Cordero y el sector militar leal a él, las consecuencias de este proceso de politización de las FF.AA. no solo que casi le cuestan la vida al propio Presidente sino que resintieron la vigencia de la democracia ecuatoriana, la cual cayó presa en la amenaza de una nueva intervención militar. En suma, las prácticas autoritarias y concentradoras de poder del Ejecutivo desataron procesos anti constitucionales no solo desde el Estado hacia la sociedad política y civil, sino del aparato estatal en su interior, generando situaciones que bordearon la ruptura democrática.

4. Liberalismo económico versus liberalismo político

Según Febres Cordero, la aplicación de su proyecto de liberalización económica podía contradecir una violación sistemática de los derechos fundamentales por parte del mismo Estado. Su programa económico debía institucionalizarse en el Ecuador utilizando al Estado en contra de los principios del liberalismo político. El gobierno socialcristiano provocó, entonces, un proceso de des-liberalización política que implicó un dramático retroceso en la consolidación y vigencia de garantías constitucionales como la libertad de pensamiento, expresión y asociación en contra de todos quienes fueron incluidos en el mundo de la *An-*

tipatria. Ello dio lugar a un proceso de politización de las fuerzas del orden, las cuales comenzaron a deliberar sobre problemas políticos, y a descalificar las acciones de la oposición en los mismos términos que el gobierno. Con las FF.AA. y la Policía tomando posiciones políticas, la posibilidad de una esfera política independiente y protegida de la interferencia del poder militar fue debilitándose. Al final del mandato socialcristiano, la sociedad política ecuatoriana se protegía de la injerencia y sistemática invasión del Estado, el cual no solo intentaba copar el mundo de la opinión sino sitiar su accionar por medio de la amenaza disuasiva de la violencia.

Junto a ello, la aplicación del programa de reforma del gobierno socialcristiano supuso un estilo de ejercicio del poder poco receptivo a aceptar mecanismos de control y prevalido a utilizar los medios a su alcance para destruir los “obstáculos” de la “reconstrucción nacional”. Para el efecto, y no obstante que un presidente “liberal” se hallaba a la cabeza del gobierno, el Estado continuó funcionando bajo la lógica autoritaria anterior. La principal diferencia entre el Estado desarrollista y el que intentó construir Febres Cordero no radicó en el alcance de la intervención estatal sino solo en la orientación de sus políticas. En ambos casos, el gobierno ensayó un modelo semi corporativo de relación Estado-sociedad; buscó ampliar las redes clientelares con los grupos más deprimidos, y usó instrumentalmente el sistema legal para promover y dirigir desde arriba el proceso de transformación económica y social.

El fortalecimiento del Ejecutivo en cuanto a acumular mayores poderes discrecionales representó un aspecto peculiar de la aplicación del paquete de ajuste neoliberal socialcristiano. Ello, al parecer, no fue un hecho casual sino un proyecto deliberado que se configuró sobre dos ejes: El primero, basado en la alegada capacidad del Ejecutivo para interpretar la Constitución

y calificar su validez dentro del ámbito de sus competencias. Esto sirvió para promover las principales reformas dirigidas a apuntalar su programa de ajuste económico. El segundo, a través del manejo arbitrario de la administración del Estado. Aquí se destaca, entre otros hechos, la creación de una estructura de organismos estatales, las Unidades Ejecutoras, paralela a la institucionalidad existente del Estado, con la capacidad de intervenir directamente en la solución de problemas inmediatos de ciertos sectores subalternos. A partir de este segundo eje, Febres Cordero logró expandir una extensa red clientelar, consolidar las bases de su partido y apuntalar un proyecto caudillista, especialmente en la Costa y Guayaquil.

A ello habría que agregar el intento del gobierno de minar el monopolio de los partidos en el funcionamiento de la sociedad política, intento frustrado en la consulta de 1987; y la intención de ampliar la iniciativa legislativa del presidente en el caso de situaciones de emergencia. El fortalecimiento del Ejecutivo para encaminar la reforma económica, el ataque constante a las organizaciones de la sociedad política, Congreso y partidos, la politización de las FF.AA. y la Policía, y la expansión de una política clientelar, canalizada por medio de una estructura estatal paralela, definieron una estrategia dirigida a ahogar a la sociedad política, y, así, abrir paso a la configuración de un orden político, apartidista, centrado en el Ejecutivo, basado en intercambios e interacciones directas entre el Estado y ciertos sectores privilegiados de la esfera económica, a los que se sumaban grupos focalizados de la sociedad. Ello no era más que una reproducción, una literal reconstrucción del viejo orden desarrollista. Así, Febres Cordero terminó estatizando su reforma económica neoliberal. Sencillamente, su intento de liberalizar la economía en el Ecuador caminó a contracorriente de las premisas liberales sobre las que debía construirse. Pudo más su historia, el peso e intere-

ses de los grupos a los que Febres Cordero representó y pertenecía, que la retórica antiestatista que ensayó como arma de oposición a los gobiernos que lo precedieron.

CONCLUSIONES

En la década que siguió al retorno democrático, poderosos movimientos electorales de derecha aparecieron en la escena política de varios países latinoamericanos. Las elecciones presidenciales de León Febres Cordero en Ecuador (1984), Alfredo Cristiani en El Salvador (1989), Fernando Collor de Melho en Brasil (1989) y Violeta Chamorro en Nicaragua (1990), y la fuerza electoral de otros candidatos y movimientos derechistas como los liderados por Mario Vargas Llosa en Perú y Hernán Buchi en Chile expresaron la importancia de esta tendencia en la política regional. Como varios autores lo han propuesto, el surgimiento de estos movimientos electorales en esta coyuntura debe explicarse en relación a varios eventos regionales y mundiales entre los que se cuentan (a) la crisis de la deuda latinoamericana y la vigencia que ésta dio a políticas de ajuste neoliberal, (b) las crisis de representatividad de partidos y gobiernos populistas y de centro izquierda, dominantes desde la década de los cuarenta, (c) la improbabilidad de intervenciones militares debido al apoyo internacional a las nacientes democracias latinoamericanas y (d) la influencia de proyectos neoconservadores como los de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en EE.UU.¹⁷³

No obstante sus diferencias, la ubicación que estos movimientos adoptaron en el espectro político de cada país fue de oposición, en algunos casos radical, a los varios gobiernos populistas y desarrollistas, y a las fuerzas políticas que los apoyaron. A un discurso político neoliberal de ajuste económico, esta nueva derecha latinoamericana agregó una concepción de democracia

basada en principios liberales clásicos, en los que la libertad de empresa y una crítica a la intervención estatal eran sus pilares fundamentales.¹⁷⁴ Ya en el poder, sin embargo, el comportamiento de sus gobiernos, o de manera más amplia, la forma cómo aplicaron sus paquetes de ajuste estructural curiosamente indicó la re-emergencia de prácticas políticas autoritarias y populistas, características de los regímenes que intentaban desmantelar. Como resultado, mientras en algunos casos el Estado reducía su radio de intervención económica vía desregulación y privatizaciones, en términos políticos, su influencia se mantenía, o incluso aumentaba, dando lugar a una extraña fusión entre liberalización económica y populismo; entre discursos neoliberales anti-estadistas y el fortalecimiento de formas autoritarias y centralizadas de intervención estatal. De ahí que, durante los años ochenta en América Latina se observaron peculiares imbricaciones de políticos portadores de una agenda neoliberal pero imbuidos en prácticas populistas, o de líderes identificados con partidos corporativistas que pasaron a ser los precursores del ajuste estructural. La existencia de un Collor en Brasil o un Febres Cordero en Ecuador en relación con la primera tendencia, o de un Menem en Argentina, un Salinas de Gortari en México, o un Carlos Andrés Pérez en Venezuela respecto a la segunda, son expresión de la forma cómo los proyectos neoliberales fueron apropiados o *reconstruidos* en la región;¹⁷⁵ cómo éstos se asimilaron a concepciones y prácticas previas del quehacer político, transformándose o, sencillamente, acomodándose a las mismas.¹⁷⁶ En suma, la aplicación inicial de programas de ajuste neoliberal por fuerzas políticas tan peculiares y en tan *sui generis* condiciones influyó no solo en la forma cómo el neoliberalismo aterrizó en América Latina sino sobre el patrón de democratización que la región pudo institucionalizar a partir de los años ochenta.

Este ensayo ha intentado interpretar esta tendencia a través de un análisis de la experiencia neoliberal en el Ecuador entre 1984-1988. En este período, el gobierno socialcristiano de León Febres Cordero intentó poner fin a la era de intervencionismo estatal y fundar un sistema basado en el libre mercado. El gobierno de Febres Cordero fue uno de los primeros gobiernos democráticos de América Latina, que planteó, más allá de correctivos puntuales para superar los problemas económicos que estallaron a raíz de la crisis de la deuda, la aplicación sistemática de un conjunto de reformas orientadas a reorganizar el modelo prevaleciente de intervención estatal, y del carácter mismo de la relación entre Estado y actores económicos.

En este trabajo se describe cómo el experimento neoliberal de Febres Cordero se llevó a cabo dentro de la misma lógica Estado-céntrica de la antigua política desarrollista. Las políticas neoliberales coexistieron y se articularon a prácticas clientelares y corporativas. Su discurso político vertió los contenidos de una retórica anti estatista y a favor de la liberalización económica en una estructura discursiva basada en las mismas oposiciones y dicotomías del discurso populista. La utilización instrumental del sistema legal, sumado a la falta de neutralidad, expresada en las políticas del gobierno, constituyeron patrones dominantes de la actuación del Ejecutivo para impulsar su política de liberalización económica. El “neoliberalismo ecuatoriano”, se puede afirmar, fue atrapado en una lógica estatista, reprodujo la tendencia inaugurada en 1946 de promover modernización económica e integración social a partir de la conducción del Estado. En suma, la trascendencia del gobierno de Febres Cordero fue que su propuesta inició una escuela que fundió un proyecto de liberalización económica con un manejo de la política que incorporó e innovó viejas prácticas para hacerlas funcionales al desmonte del modelo desarrollista, vigente desde los años cincuenta.

Esta paradoja no fue un retoño del pragmatismo febres-corderista, ni producto de la desinformación o cinismo de la elite neoliberal sino resultado de dos elementos interconectados: 1) la trayectoria y el carácter del grupo político que introdujo el neoliberalismo en el país; y 2) el marco de gobierno autoritario, la dinámica política desarrollista, prevaleciente en el sistema político ecuatoriano. En lo que sigue se explicará articuladamente ambos elementos de manera que se puedan vislumbrar modos cómo trascender esta dinámica Estado-céntrica del sistema político ecuatoriano.

En primer lugar, vale destacar que el proyecto de reforma neoliberal que se buscó aplicar durante la administración Febres Cordero fue llevado adelante por un grupo que profesaba ideologías organicistas y que participaba de lazos semi-corporativos con el Estado desarrollista, mucho antes de que adoptara una postura anti-estatista radical. Ya en el poder, este grupo no pudo transformar esta ambigua posición respecto a las instituciones del Estado desarrollista. A nivel de su discurso, fusionó propuestas anti-redistributivas con concepciones organicistas del proceso político con el fin de justificar la aplicación conjunta de medidas tanto neoliberales como corporativas. Por lo mismo, no pudo ni quiso diferenciar Estado y elites empresariales como estamentos distintos, con intereses y posiciones diversas, sino que los pensó como un todo orgánico, y a partir de allí, intentó dirigir las políticas del gobierno como si los fines públicos y privados fueran los mismos.

El resultado de esta *reconstrucción* de la propuesta neoliberal fue, en segundo lugar, que el gobierno aplicó de manera muy cauta y selectiva reformas dirigidas a fortalecer a los agentes económicos pero sin desmantelar las áreas de intervención estatal que beneficiaban directamente a los grupos empresariales, exportadores y financieros. Más aún, cuando se adoptaron medi-

das hacia la desregulación éstas implicaron transferencias casi directas de recursos a ciertos grupos económicos en control de ciertos mercados. Tal es el caso de la sucretización de las deudas privadas, y de la desregulación de las tasas de interés y del tipo de cambio que pasaron en gran medida a depender de los dólares de los grupos exportadores. Se podría decir que en vez de buscar el establecimiento de una economía relativamente abierta en donde una variedad de actores económicos tuvieran la oportunidad de competir libremente, el proyecto político de este “gobierno neoliberal” se limitó a intentar la institucionalización de un sistema en donde el Estado y los grupos empresariales poderosos compartieran su influencia sobre la economía, beneficiando directamente a los grupos económicos participantes de esta alianza; pero en el que el Estado continuaba como actor principal del proceso de modernización e integración social, vía prácticas corporativas y clientelares.

El resultado de esta política reprodujo la misma dinámica política del Estado desarrollista. Un Ejecutivo, colonizado por grupos de elite particulares (exportadores y grupos financieros, sectores de la burocracia o las FF.AA.) actuando con inmenso poder para transformar instituciones y manipular el sistema legal, según sus particulares conveniencias. En este contexto, la búsqueda de consensos o mecanismos de negociación a nivel de la sociedad política fue sistemáticamente temida o suprimida. Así, el Estado o las elites dentro de éste, asumieron directamente la función de articular sin mediaciones el sistema político, y de proveer dirección al proceso económico mientras se establecían vínculos clientelares y corporativos con diversos actores sociales y económicos.

La anulación del papel de la sociedad política fue justificada a partir de una visión organicista de la relación entre Estado y sociedad. Febres Cordero reclamó que empresarios y tecnócrata-

tas neoliberales estaban en mejores condiciones de comprender los problemas del “Ecuador real”; mucho más fehacientemente que los militares y políticos reformistas, cuyas visiones “ideologizadas” y “sectarias” habían sumido al país en el desorden y el caos. En su perspectiva de la realidad ecuatoriana, economía y sociedad eran una sola y los intereses de las cámaras de producción y los objetivos estatales eran exactamente los mismos. Por ello, la aplicación del proyecto neoliberal febre recorderista no se basó en diferenciar la esfera estatal de la privada sino en presuponer que las políticas estatales debían responder primordialmente a los intereses empresariales.

Este proceso de *estatización*, pero al mismo tiempo de privatización, del neoliberalismo en el Ecuador tuvo un importante asidero en el marco constitucional vigente y en la forma como éste estableció, en la Constitución de 1979, las relaciones entre instituciones y actores en el sistema político. No por nada, el tipo de gobierno basado en políticas particularistas y no neutrales era una práctica familiar para una elite económica para la cual no era nada nuevo promover sus intereses vía la presión o control directo del Estado. En ese sentido, muy similar a lo ocurrido en el período desarrollista anterior, decretos ejecutivos o leyes de emergencia económica se constituyeron en el instrumento principal de la transformación económica del país, en este caso, hacia la liberalización de la economía. La ley, entendida como un instrumento para conseguir fines específicos, fue manipulada constantemente para producir objetivos particulares. Así, los procesos de desregulación y liberalización económica fueron aplicados al tiempo que se ampliaban las capacidades coercitivas del Ejecutivo y se deterioraba la generalidad del sistema legal.

Vale resaltar el hecho de que cuando el desarrollismo reformista era la orientación dominante de la acción estatal las metas de inclusión política y económica eran los elementos cen-

trales de la agenda de gobierno. La falta de una concepción de neutralidad en el funcionamiento del sistema político se dirigía hacia una propuesta más universalista, si se quiere, en la que la intervención estatal buscaba integrar a todos los habitantes de la nación por la vía medidas distributivas. Este asunto cambió cuando ideas neoliberales, o la reconstrucción que se hizo de ellas, comenzó a orientar las acciones de un Ejecutivo que aún se movía bajo el mismo modelo de intervención estatal. Las políticas de ajuste neoliberal no solo transfirieron el control de importantes variables económicas a determinados actores sino que también incorporaron su visión e intereses como guía de un Estado particularista y autoritario. Al poner en práctica este *neoliberalismo reconstruido*, la necesaria separación entre soberanía política y propiedad –uno de los pilares de los sistemas de organización política modernos- tendió a diluirse en las manos de un gobierno empresarial que reclamó la legitimidad de fusionar las esferas políticas y económica, los intereses de un grupo reducido de grandes empresarios y las metas estatales.¹⁷⁷ En suma, las necesidades de grupos monopolistas de exportadores, industriales, banqueros y agricultores fueron traducidas automáticamente en políticas de Estado en un proceso que el mismo Febres Cordero describió como el “actuante principio de unidad” que debía imperar en las relaciones entre los sectores estatal y privado. Al tiempo que ciertos intereses particulares se establecieron como los “intereses de nación”, el Estado desarrollista particularizó aún más sus patrones de intervención. La pérdida de importancia de la necesaria separación formal entre poder económico y poder político, dio lugar a que el neoliberalismo ecuatoriano se estatice y el Estado se privatice.

El carácter autoritario de la derecha neoliberal ecuatoriana no debe confundirse con los impulsos autoritarios de otros gobiernos de derecha que tuvieron lugar al mismo tiempo en al-

gunos países industrializados. Claus Offe y Peter Hall han anotado que, no obstante gobiernos como los de Thatcher o Reagan atacaron al intervencionismo de los Estados de bienestar, también fortalecieron la capacidad de los mismos para influir sobre la sociedad y regular los mercados.¹⁷⁸ Su objetivo era limitar las atribuciones estatales en cuanto éstas pudieran rebasar el marco del Estado de derecho pero también reconocer la necesidad de fortalecer y hacer más eficiente su capacidad reguladora. En este punto vale la distinción entre Estados autoritarios y fuertes. Los Estados fuertes y eficientes actúan dentro de los límites establecidos por el sistema legal y son, por tanto, perfectamente compatibles con las instituciones democrático liberales. En cambio, los Estados autoritarios tienden a utilizar instrumentalmente y de manera particularista el sistema legal y a actuar a expensas de la sociedad política, lo cual los coloca a menudo en contraposición al orden constitucional establecido.

Como lo anotamos al inicio, el experimento neoliberal de Febres Cordero más que con los gobiernos de Thatcher o Reagan, presenta similitudes con otros gobiernos latinoamericanos de los años ochenta y noventa. En América Latina, partidos corporativistas como el PRI en México o el partido Justicialista en Argentina intentaron reformar sus políticas desarrollistas desde un enfoque neoliberal. En ambos países, la vinculación de prácticas autoritarias y corporativas con agendas neoliberales fue un aspecto singular de sus programas de reforma. En México, por ejemplo, el gobierno de Carlos Salinas incluyó en su equipo a las contrapuestas del PRI como eran las de los llamados políticos tradicionales y las de los sectores tecnocráticos. Salinas logró que ambos grupos no fueran vistos como opuestos sino como complementarios para el proyecto de reforma que propuso aplicar. Como lo anotó la revista *Business Week* al comentar esta peculiaridad del gobierno de Salinas, al parecer el un grupo necesita del

otro; las visiones tecnocráticas de cómo modernizar México requerían de las “destrezas” de los políticos tradicionales del PRI.¹⁷⁹ Lo mismo se puede decir del presidente Carlos Menem de Argentina. Menem no solo juntó a neoliberales y peronistas en un mismo proyecto,¹⁸⁰ sino que él mismo, según sugiere un autor, combinó en su estilo elementos de la visión corporatista y movimientista de Perón, con fines y orientaciones neoliberales, destinadas a favorecer al sector privado.¹⁸¹

Por otro lado, el *modus operandi* en que los programas neoliberales fueron aplicados en casi todos los países de América Latina se basó en aprovechar los amplios poderes del Ejecutivo, consignados constitucionalmente. En ello, la utilización instrumental y, hasta extra constitucional, del sistema legal fue una de las constantes de otros reformadores neoliberales del continente. Paz Estensoro en Bolivia, Belaunde Terry en el Perú y Collor de Melho en Brasil impusieron sus paquetes de reforma a través de los poderes otorgados a los Ejecutivos para legislar sobre temas económicos con una mínima participación de sus legislaturas.¹⁸² Por ejemplo, Paz Estensoro aplicó todo su paquete de medidas de liberalización por medio de un solo decreto ejecutivo. En el caso peruano, de igual manera, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, se puso en marcha el proceso de liberalización económica por medio de un paquete de leyes en materia económica.¹⁸³ En Brasil, el presidente Collor gobernó vía la utilización de decretos con los que aplicó “medidas provisionales”. Durante su primer año de gestión, Collor aprobó 143 de estos decretos para controlar problemas coyunturales como la inflación y legislar sobre otros temas de más largo alcance.¹⁸⁴

La sistemática instrumentalización del sistema legal acompañada de un fortalecimiento de prácticas semi corporativistas y clientelares tiene un impacto negativo sobre la base legal y procedimental de la democracia. La posibilidad de control del Eje-

cutivo por parte del Congreso se debilita ostensiblemente. Se consolida la tendencia de los Ejecutivos a desconectarse de los sistemas de consulta y rendición de cuentas que deben a la sociedad política, y a legitimar sus acciones estableciendo vínculos y apoyos directos con grupos privados. Mientras menos sea la intervención de las instancias de la sociedad política en la toma y control de las decisiones estatales, es decir, mientras menos se politice su aplicación, y más se privatice su respaldo, peor para la consolidación democrática. En la medida en que esta situación se institucionaliza, la existencia de un espacio político democrático se torna cada vez más precario al tiempo que los aspectos autoritarios del régimen político se fortalecen. Tenemos, entonces, la institucionalización de Ejecutivos comprometidos a gobernar desde arriba, a intervenir sobre el mercado y a regular la sociedad con más poderes discrecionales que limitaciones.

Esta situación se cristalizó en el Ecuador durante la administración de Febres Cordero. En ese gobierno la fusión de elementos neoliberales con prácticas estatistas y autoritarias condujo a un proceso de desliberalización del sistema democrático. No obstante, el gobierno de Febres Cordero puede ser considerado como un caso extremo, su gestión se parece a lo ocurrido en otras experiencias de la región en las que procedimientos democráticos fueron parcial o totalmente rotos al intentar aplicar paquetes de corte neoliberal. Los gobiernos de Paz Estensoro en Bolivia y Carlos Andrés Pérez en Venezuela indudablemente se inclinaron en esa dirección. El cierre del Parlamento por parte del presidente peruano Alberto Fujimori ya en la década de los noventa, junto a sus permanentes violaciones de derechos civiles y limitación de garantías, representa un punto culminante de esa tendencia.¹⁸⁵ Todos estos ejemplos demuestran que los vestigios autoritarios de políticas Estado-céntricas son difíciles de cambiar no obstante se reemplacen objetivos redistributivos y reformistas por consignas neoliberales.

Lo que hemos podido observar a lo largo de este trabajo demuestra que la sustitución de gobiernos dictatoriales por democráticos no fue suficiente, al menos durante los años ochenta, para cambiar viejos patrones autoritarios de interacción entre sociedad y Estado. Esta idea es confirmada por otros trabajos sobre la región como el de Frances Hagopian, para quien la supervivencia de las redes clientelistas y corporativas así como de las fuerzas políticas que existieron durante los períodos dictatoriales depende de su capacidad para utilizar y articularse a políticas aplicadas por los gobiernos democráticos. En los países en que los militares extendieron las funciones y atribuciones del Estado, formas clientelares de hacer política también se expandieron. Cuando se tendió a cortar las mediaciones corporativas entre el Estado y los sindicatos, los partidos que sustentaban estas políticas fueron debilitados.¹⁸⁶ Conclusiones similares son expuestas por William Smith en su trabajo sobre Argentina. Smith no encuentra mayor diferencia en el comportamiento político entre líderes de movimientos corporativos y elites partidarias antes y después de la transición democrática. Para este autor, dicha continuidad forzó a la administración de Raúl Alfonsín a un manejo tecnocratizado de su política económica así como a reproducir las estructuras de poder heredadas del régimen dictatorial.¹⁸⁷ En suma, la historia pesa. Los grupos políticos responden a visiones del mundo y a prácticas que no cambian de un día al otro por más de que en su intento por llegar al poder enarboles banderas de transformación profunda.

Este peso de la historia se expresó también en los modelos constitucionales que fueron inaugurados con las nuevas democracias, los cuales claramente restablecieron el mismo patrón de gobierno Estado-céntrico, característico del régimen anterior. Las constituciones brasileña, peruana y ecuatoriana, por ejemplo, fortalecieron las instituciones del Estado desarrollista y, por

tanto, situaron en el Ejecutivo la responsabilidad casi exclusiva de promover desde arriba la transformación económica y social.¹⁸⁸ Estas constituciones, en ese sentido, más que servir de instrumentos para limitar el poder estatal con el fin de proteger los derechos y garantías ciudadanas, legalizaron la existencia de Ejecutivos con inmensas atribuciones, aunque dotaron a la legislatura de facultades para bloquear las iniciativas de los primeros. En el Ecuador, ello trajo problemas adicionales. La constitución de 1979 instaló un esquema de distribución de poderes en que los conflictos entre el Estado, la sociedad política y la sociedad muy difícilmente podían procesarse. El objetivo era el de continuar con un patrón Estado-céntrico de gobierno, simplemente añadiéndole elecciones y un Congreso obsecuente para legitimarlo.

En el contexto de un Estado, sobrecargado de funciones, pero al mismo tiempo privatizado, el objetivo de *governabilidad* que buscó la Constitución de 1979 resultó inaplicable. El resultado fue un bloqueo institucional crónico y el debilitamiento progresivo de las capacidades reales de ese Estado para promover efectivamente sus tareas de transformación. Esta estructura Estado-céntrica estaba condenada al fracaso, no solo para poner en marcha el modelo de desarrollo de corte reformista sino también cuando se quiso utilizarla para impulsar la reforma neoliberal. A partir del gobierno de Febres Cordero fue posible aplicar reformas que implicaron cambios formales, la aplicación de nuevas leyes y reglamentos, dirigidos hacia la liberalización económica, pero siempre sobre la base de reproducir una dinámica política que instrumentalizó el sistema legal y manipuló arbitrariamente el aparato administrativo del Estado. Así fue posible desregular parcialmente ciertos mercados pero sin que ello signifique un cambio profundo en el comportamiento de los actores sociales y económicos con respecto al Estado; sin que, a fin de

cuentas, la política y la economía ecuatorianas se desestaticen. Como resultado, la democracia ecuatoriana consolidó un Estado débil y privatizado, y una sociedad que funciona al ritmo que le marca esa estructura de poder.

Ese fue el legado político de la primera experiencia neoliberal en el Ecuador. Si bien, ésta fue fiel heredera de la dinámica política del período desarrollista anterior, el prodigio de Febres Cordero fue haber adaptado el viejo discurso y la anterior forma de hacer política y de gobernar a las exigencias de la reforma neoliberal que se comenzaba a difundir en toda América Latina. No obstante esta adaptación desvirtuó su proyecto, otros políticos, algunos de ellos de raigambre muy distinta, continuaron en la década siguiente algunos de los surcos discursivos que Febres Cordero abrió en esta etapa: Abdalá Bucarám, los ecos de la peculiar combinación febrescorderista entre neoliberalismo y populismo; Durán Ballén - Dahik, su tendencia a modificar la legalidad y utilizar el aparato estatal con fines particulares; Jaime Nebot, su imbricación de liberalismo y un discurso autoritario; Freddy Ehlers, su retórica anti políticos y anti partidos; Jamil Mahuad, su promesa pragmática de saber qué y cómo reconstruir el Ecuador. No obstante Febres Cordero fracasó en neoliberalizar el Estado, la resonancia de su palabra todavía permea, y de manera profunda, el discurso político del Ecuador contemporáneo.

Sin duda, la transformación-reconstrucción del proyecto neoliberal ecuatoriano entre 1984-1988 ha marcado las últimas dos décadas de la política ecuatoriana; determinó la forma cómo confluyeron los dos procesos que llegaron a América Latina simultáneamente a principios de la década de los ochenta: democratización y ajuste estructural. Febres Cordero logró, porque era más fiel a la tradición política de la que venía y convenía mejor a los grupos que representaba, que democratización y ajuste neoliberal se canalizaran en la misma dinámica autoritaria, Esta-

do-céntrica, del período desarrollista. Ello implicó la instrumentalización del sistema legal, la privatización de las decisiones del Estado; la manipulación del aparato estatal pero sobre todo la eliminación de la política, el acoso constante y sistemático a la sociedad política que se intentó consolidar a partir de 1979. Febres Cordero fue, en ese sentido, un detractor magistral del espacio que justamente lo llevó a ocupar la Presidencia de la República, del espacio que forjó su “ser político” como él mismo lo expresó en su discurso de toma de posesión. Para el líder socialcristiano, la política era el mundo de la *antipatria*, el lugar en que se fraguaban todos los obstáculos extra-económicos que interrumpían la producción y generaban el caos nacional.

El menosprecio a la política, al mundo de los políticos, fue la clave del éxito coyuntural del Febres Cordero pero también la causa del fracaso de su proyecto. En un contexto democrático, sin ese espacio, era imposible que el proyecto de modernización neoliberal trascienda la sucesión de paquetazos para transformar el Estado y hacer carne en las prácticas de los actores sociales y económicos, y constituirse en un sentido común social que lo legitime. Febres Cordero contribuyó con su discurso y su práctica a demoler la política. De esa manera, debilitó el instrumento y el arma de la que disponía para que, sin romper el orden democrático, el proyecto de desestatización de la política y la economía ecuatorianas pudiera consolidarse, ganándole la partida al viejo orden.

Pero regresemos al debate Borja - Febres Cordero de abril de 1984. Allí, mientras que el candidato socialdemócrata exponía la visión de un gobierno ideológico, moderno, con una orientación anti-oligárquica, Febres Cordero se presentó plantado en el piso, con la actitud de quien desde la realidad, desde lo existente, condenaba y reclamaba a los gobernantes-políticos el haber usurpado el poder y destruido el país con ideologías ilusorias. El

problema para Febres Cordero fue que desde el piso, tan bien plantado en la realidad como intentó aparecer, era imposible fundar el proyecto de transformación neoliberal que proponía. Para fundar un proyecto se necesita vuelo, una visión que despegue. Tan sembrado en el suelo, y solo hablando a nombre de la realidad, Febres Cordero solo podía regresar al pasado, reciclar viejas prácticas con retóricas novedosas pero no transformar el sentido de la modernización ecuatoriana. Ese, finalmente, fue su destino. El gobierno de Febres Cordero terminó estatizando el neoliberalismo en el Ecuador; no pudo fundar un país distinto; se quedó atrapado en la herencia de la que surgió.

Una anotación final: La búsqueda de la democracia y la superación de la matriz Estado-céntrica no puede pensarse como una transición de una dictadura del Estado a una dictadura del mercado. Tampoco como la institucionalización de un sistema híbrido en donde elites estatales y económicas compartan su poder sobre la sociedad y la economía. El asunto no es reemplazar a las elites estatales por otras fuerzas económicas que puedan igualmente actuar despóticamente y “colonizar” la vida de la sociedad. Así mismo, la lección que se puede extraer de la experiencia neoliberal ecuatoriana es que no es viable liberalizar la economía a costa de desliberalizar la política, pues si la apertura económica trae consigo costos sobre la vigencia de las instituciones democráticas, la propia lógica del mercado se ve interferida por la intervención de un Estado privatizado.¹⁸⁹ Nada menos liberal que ello.

Si bien lo presupone, la solución al problema planteado por un sistema político Estado-céntrico va más allá de un simple retorno al Estado de derecho. Las dificultades producidas en los intentos de hacer coincidir procesos de reforma neoliberal y consolidación democrática muestran que el problema es mucho más complejo. Quizá el problema mayor se refiera a la contradic-

ción inherente entre programas de ajuste neoliberal y la dinámica de las instituciones democrático liberales en contextos en que el Estado no ha alcanzado autonomía de las elites económicas, y el mercado es controlado por actores monopólicos.

El problema de asumir el reto de la consolidación democrática necesita una perspectiva diferente. Esta perspectiva debe basarse en la búsqueda de formas que establezcan las interacciones entre Estado, mercado y sociedad desde una perspectiva que revalorice la política; la iniciativa, el conflicto y el consenso posible que puede emerger desde su seno. Las instituciones liberal democráticas pueden ofrecer la oportunidad para acoplar un gobierno efectivo y (en lo posible) neutral, ampliar la participación política y la protección de los derechos ciudadanos. Este marco puede brindar el espacio institucional necesario para que las relaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad puedan coordinarse e integrarse, evitándose que el mercado o el Estado tiranicen sobre las personas. El señalado puede ser un camino eficaz para reconstruir la autoridad política sin recurrir a fórmulas autoritarias, y para trascender la dinámica estatista que todavía coloniza la política, las relaciones sociales y la economía en el Ecuador.

REFERENCIAS

- 1 Este trabajo se basa en la tesis de maestría *The neoliberal reconstruction: Liberal democracy and the right in Ecuador (1984-1988)*, que el autor escribió para el Departamento de Ciencias Políticas de New School for Social Research en Nueva York.
- 2 Ver “Debate entre los candidatos a la Presidencia de la República del Ecuador Rodrigo Borja y León Febres Cordero”. Cadena Nacional de Televisión, Quito, 29 de abril de 1984.
- 3 Agradezco a Gustavo Vega por haberme hecho notar la importancia de este pasaje del debate.
- 4 Del curriculum de Febres Cordero, se destaca el haber sido presidente, vicepresidente y gerente general de numerosas empresas del Grupo Noboa, en actividades relacionadas al papel, textiles, exportación de banano, pesca y banca. La corporación Noboa controlaba en aquella época importantes firmas relacionadas con el comercio internacional (especialmente la exportación de banano), agricultura, alimentos, industrias de procesamiento, finanzas y banca. La familia de Febres Cordero desarrolló su propio grupo económico en industrias relacionadas con el procesamiento de alimentos (especialmente sal), industrias de derivados del petróleo, bienes inmuebles y finanzas, esto ha significado su autonomía de los intereses económicos de Noboa. Desde la década del sesenta Febres Cordero representó los intereses corporativos de los industriales de la Costa como su representante funcional en el Congreso entre 1968 y 1970. En 1973 fue electo presidente de la Cámara de Industriales de Guayaquil y fue por muchos años presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias. La carrera política de Febres Cordero se inició en 1966 cuando fue electo diputado a la Asamblea Constituyente (1966-1967), luego fue senador de la República en el período 1968-1970. En esa época fue presidente de la Comisión de Economía y Finanzas del Congreso. En 1978 se afilió al PSC y en 1979 fue electo Representante (diputado) Nacional. Desde el Congreso lideró la oposición de los grupos de derecha y empresariales a los gobiernos de Roldós y Hurtado. Ver Luis Fierro, *Los Grupos Financieros en el Ecuador* (Quito: Cedep, 1991), p. 280.
- 5 Agradezco a Julia Ortega por esta observación.
- 6 Agradezco a José Laso por su consejo sobre cómo interpretar el término gramática como un sistema de reglas y estructuras profundas que ordenan los discursos.

- 7 De acuerdo a Noam Chomsky, la gramática se refiere al “conjunto de reglas, de instrucciones cuya aplicación mecánica produce enunciados admisibles de esa lengua”. Esta definición corresponde a su descripción de la gramática generativa. La gramática generativa no es un modelo de producción de frases sino “la encargada de engendrar según mecanismos puramente formales, todas las series de morfemas considerados gramaticales y solamente estos”. Ver Oswald Druco y Tzvetan Todorov, *Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje* (México: Siglo XXI Editores, 1986), pp. 56, 70.
- 8 Ver Eliseo Verón, “Condiciones de producción, modelos generativos y manifestación ideológica”, en Eliseo Verón (compilador), *El proceso ideológico* (Editorial Tiempo Contemporáneo, 1973), pp. 253, 257, 288-289.
- 9 El estudio de David Trubek analiza las relaciones existentes entre sistema legal y desarrollo en el caso brasileño. Ver “Toward a social theory of law” en *The Yale Law Journal*, volumen 82, No. 1, noviembre 1972, pp. 34-39. Ver también Roberto Unger, *Law in modern society* (Nueva York: The Free Press, 1976), pp. 228-229. En su libro, Unger discute el crecimiento de legislación que él denomina burocrática dirigida a regular la economía en el contexto de sociedad tradicionalistas.
- 10 Ver Marcelo Cavarozzi, “Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea”, XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 30 de mayo a 4 de junio de 1993, p. 6.
- 11 Si bien Cavarozzi concentra su análisis en cinco países latinoamericanos, Argentina, Brasil, México, Uruguay y Chile, y existen variaciones en el funcionamiento de la matriz Estado-céntrica en cada uno de estos casos, el autor reclama que su análisis podría catalogarse como representativo de una matriz latinoamericana en su conjunto. Ver Marcelo Cavarozzi, “Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea”, XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 30 de mayo a 4 de junio de 1993, pp. 6-7.
- 12 Siguiendo a Alfred Stephan, en este trabajo se entiende la noción de corporativismo como un conjunto de políticas y arreglos institucionales que organizan y canalizan la representación de intereses de diversos grupos sociales y económicos en relación al Estado. En ese sentido, la existencia de arreglos corporativos implica la cooptación estatal de dichos grupos en el proceso de satisfacción de sus demandas. La noción de clientelismo, por otra parte, se define como el intercambio de recursos e influencias entre pares de desigual poder y estatus, en este caso, el patrón y el cliente. El clientelismo establece siempre una relación vertical, paternalista y utilitaria. Ver el capítulo primero de Alfred Stephan, *State and society: Perú in comparative perspective*. (Princeton: Princeton University Press, 1978).

- 13 Ver F.A. Hayek, *The Constitution of liberty*, capítulos 15 y 16 en los que este autor analiza la relación entre política económica y Estado de derecho y el declive del orden legal. Ver también F.A. Hayek, *The road to serfdom* (Chicago: Chicago University Press, 1972), capítulo 6, dedicado al tema planificación y Estado de derecho.
- 14 Para la posición liberal clásica respecto a la concentración de poder en manos del Estado ver Milton Friedman, *Capitalism and freedom* (Chicago: Chicago University Press, 1982), pp. 1-7.
- 15 Para una explicación resumida del debate teórico alrededor de la distinción entre Estado, sociedad política y sociedad civil ver Alfred Stephan, *Rethinking military politics* (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 3-4.
- 16 Ver Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989), pp. 7-11.
- 17 Al respecto, un trabajo crucial es el texto del mismo Guillermo O'Donnell sobre lo que este autor denomina "democracias delegativas". Allí, O'Donnell propone que a pesar de que principios e instituciones democráticas básicas han sido establecidos en la mayoría de países latinoamericanos que transitaron a la democracia a fines de los setenta y principios de los ochenta, los patrones históricos de relación entre el Estado y la sociedades política y civil no han trascendido formas personalizadas, no-representativas y particularistas de gobierno. Para este autor, las democracias delegativas implican una "concepción y práctica del poder Ejecutivo según el cual por medio del sufragio se le delega el derecho de hacer todo lo que parezca adecuado para el país... las democracias delegativas son intrínsecamente hostiles a los patrones de representación normales de las democracias establecidas, a la creación y consolidación de las instituciones políticas y, especialmente a lo que yo (Guillermo O'Donnell) denomino rendición de cuentas horizontal." En la noción de democracia delegativa, este autor intenta trascender las premisas en que se sustentó su estudio sobre las transiciones para definir el tipo de democracias que se estaban constituyendo en la realidad. Este salto implicaba incluir en el análisis los factores históricos de largo plazo, incluida la crisis económica, que inciden en los procesos de democratización y no solamente las alianzas o pactos intra elites que posibilitaron la transición de los regímenes autoritarios. Ver Guillermo O'Donnell, "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH*, No. 61, Montevideo, 1992, pp. 5-19. Ver además del mismo autor "On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some post-communist countries", en *World Development*, 1992. Ver también Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter, *Modes of transition and types of democracies in Latin America*, *Southern &*

- Eastern Europe*, Department of Political Science, Stanford University, 1990.
- 18 Este enfoque institucional e histórico también puede verse en otros trabajos relativos a la consolidación democrática latinoamericana como el de Karen Remmer, *Military rule in Latin America*. (Boston: Unwin Hyman, 1989); Frances Hagopian, "After regime change: Authoritarian legacies, political representation, and democratic future in South America", en *World Politics*, 45, abril 1993; y William Smith, *Authoritarianism and the crisis of the Argentine political economy* (Stanford: Stanford University Press, 1989).
 - 19 A lo largo de todo el texto se usa el concepto de Max Weber de formas tradicionales de dominación. Con éste se define el tipo de autoridad política prevaleciente antes de la consolidación de un sistema de dominación racional-legal. En contraste a esta forma de dominación, la legitimación de las formas tradicionales de autoridad descansan en las creencias que permiten que el poder se ejerza respaldado en la tradición, la misma que adquiere un carácter sagrado. La lealtad personal —no tareas impersonales— reproduce un marco de obligaciones usuales. La obediencia es retribuida por la persona que ejerce la autoridad, en un juego de fidelidades personales y no por reglas impersonales establecidas por consenso o imposición. Ver, Max Weber, *Economy and society*. (Berkeley: University of California Press, 1978, Volumen I, capítulo III "The Types of Legitimate Domination", pp. 226-231.
 - 20 Esa coalición fue la ADE (Alianza Democrática Ecuatoriana). Aunque la ADE fue formada por una variedad de grupos, incluso fracciones de los partidos liberal y conservador, la orientación de la coalición fue básicamente de izquierda por la influencia de liberales progresistas, y líderes comunistas y socialistas. ADE incluyó también importantes organizaciones sociales (trabajadores, mujeres, artesanos) especialmente de Guayaquil.
 - 21 Según la Constitución de 1945 el Legislativo era unicameral y con representación funcional para los siguientes sectores: 4 representantes por la Universidad (dos por los profesores y dos por los estudiantes), dos representantes por la educación primaria y secundaria pública, dos representantes por la educación primaria y secundaria particular, dos por los industriales, tres por los agricultores, dos por el comercio, cuatro por los trabajadores, dos por los campesinos, uno por las organizaciones indígenas y uno por los militares. En suma, esta carta estableció siete representantes funcionales de los grupos económicos y el mismo número de los trabajadores y organizaciones campesinas. Si se suma a estos la orientación de los otros representantes, se puede concluir que los grupos no-oligárquicos alcanzaron una importante representación en el Congreso. Ver "La Constitución de 1945", en Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*.

- riano (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica), Apéndice, Tomo 4, Art. 23 (2), p. 569.
- 22 En su artículo 49, esta Constitución establece que la Comisión Legislativa Permanente estará compuesta, además del Presidente del Congreso, por tres abogados pertenecientes a cada una de las tendencias políticas, derecha, centro e izquierda; un técnico en economía, dos delegados del Presidente de la República, un delegado de la Corte Suprema, un delegado de los empleadores y un delegado de la Confederación de Trabajadores del Ecuador. Ver “La Constitución de 1945”, en Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica), Apéndice, Tomo 4, Art. 49, p. 498.
 - 23 Ver “La Constitución de 1945”, en Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1979), Apéndice, Tomo 4, Art. 53, p. 499.
 - 24 Ver Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*. (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica), Tomo 1, p.476.
 - 25 Para un análisis de las garantías laborales promulgadas por la Constitución de 1945 y el avance de la legislación social que ésta proponía ver Organización de Estados Americanos, *A statement of the law of Ecuador in matters affecting bussines* (Washington D.C.: Secretaría General de la OEA, 1975), pp. 95-97.
 - 26 El Senado estaba compuesto por 6 representantes de las empresas privadas (industria, agricultura y comercio) y sólo dos representantes de los trabajadores. De todos ellos la mitad correspondía a la Sierra y la otra mitad a la Costa. De esta forma los intereses económicos regionales estarían igualitariamente representados. Ver, “La Constitución de 1946”, en Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica), Apéndice, Tomo 4, Art. 42, p. 539.
 - 27 Ver, “La Constitución de 1946”, en Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*. (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica), Apéndice, Tomo 4, Arts. 77, 79, 79. p. 554.
 - 28 La influencia conservadora en la Asamblea Constituyente de 1946, aumentó por el incremento de grupos de esta tendencia, que no formaban parte del Partido Conservador. El más importante de ellos fue el Partido Democrático Nacional, fundado en 1945 por Camilo Ponce, un aristocrático terrateniente serrano de larga tradición conservadora. En 1951, este partido se transformó en el Movimiento Social Cristiano (MSC) que a la vez se transforma en Partido Social Cristiano en la década del setenta. El MSC articulaba una agenda política de modernización agrícola, con una fuerte ideología anticomunista y social-católica inspirada en algunas encíclicas papales. Ver, Rafael Quintero y Erika Silva, *Ecuador: Una nación en ciernes* (Quito, Flacso 1991), Vol. II, p 108. Además del social cristianismo

- poncista, varias alas de la derecha identificadas con elites tradicionales emergieron después de 1940. Las mismas ejercieron una considerable influencia política en el periodo de modernización. En 1942, aparece Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE), un grupo inspirado en ideas fascistas y falangistas, con una importante influencia política en la administración de Velasco en 1952 y la de Ponce en 1956. Además, miembros de ARNE mantuvieron una colaboración no-oficial con la Junta Militar de 1963. Otro partido de la tendencia fue la Coalición Institucionalista Demócrata (CID). Este partido fue fundado en 1965 por Otto Arosemena, un senador funcional por el comercio de la Costa que después fue electo Presidente Interino por el Congreso para el período 1966 - 1968. Para dicha elección contó con el apoyo de los representantes empresariales, y los partidos Conservador y Socialcristiano.
- 29 Para evitar la captación total del Estado por parte de Partido Conservador, varios liberales (no oficialmente el Partido Liberal Radical) y grupos socialistas, auspiciaron en 1948 la candidatura presidencial del terrateniente modernizante serrano Galo Plaza Lasso.
- 30 La más importante fue la *Commission of the Internacional Basic Economy Corporation* (IBEC) que preparó un influyente informe sobre la situación de la economía ecuatoriana, y puntualmente recomendó la modernización de la agricultura como principal prioridad. Las recomendaciones del IBEC se materializaron en la formación del Instituto Nacional de Promoción Económica. Ver *Gobierno del señor Galo Plaza* (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1952).
- 31 En 1952, Ponce Enríquez fue nombrado ministro de Gobierno de Velasco Ibarra. Este nombramiento hizo que despegara su carrera política. En 1956, con el auspicio de la administración de Velasco Ibarra, el Movimiento Social Cristiano, el Partido Conservador, ARNE y grupos Velasquistas, ganó la Presidencia de la República por un estrecho margen.
- 32 Vale la pena mencionar que el contenido de las políticas de los militares en el Ecuador fue diferente de las experiencias “burocráticas autoritarias” del Cono Sur. En Ecuador, de forma similar pero no con la radicalidad del gobierno del Gral. Velasco Alvarado en el Perú, los militares auspiciaron programas de reforma social dirigidos a restar poder a las elites tradicionales y poner las bases de un sistema político post - oligárquico. Ello fue aplicado por burocracias estatales que intentaron suprimir el funcionamiento de las instituciones políticas oligárquicas: partidos tradicionales y asociaciones empresariales y las propias organizaciones de los sectores subalternos.
- 33 Para una detallada explicación de los beneficios establecidos en 1965 con la Ley de Fomento Industrial, ver *Information guide for doing bussiness in Ecuador*. Price Waterhouse & Co., septiembre 1966, pp. 6-7.

- 34 En la introducción de la Ley de Compañías publicada en el Registro Oficial del 6 de abril de 1971, p. 10, publicada bajo la presidencia de Velasco Ibarra, se puede ver un relato histórico de las transformaciones que ha tenido la legislación ecuatoriana en esta materia hasta 1971.
- 35 Líderes políticos como Galo Plaza y Camilo Ponce, si bien no participaron directamente en el gobierno, mantuvieron una actitud de apoyo hacia algunas de sus políticas. Por otro lado, miembros del ala extrema de la derecha pertenecientes a grupos como el ARNE, sí colaboraron con la Junta Militar.
- 36 Agradezco a Julio César Trujillo por haberme clarificado los acontecimientos que motivaron la caída de la Junta Militar y el nombramiento de Clemente Yerovi como presidente interino.
- 37 Ver Julio Tobar y Juan Larrea, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1989), p. 74.
- 38 Ver Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las FF.AA., *Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario del Ecuador*, Quito, 1972.
- 39 Ver Rob Vos, “Las políticas gubernamentales, la desigualdad y las necesidades básicas”, en Lidia Barreiros, et al., *Ecuador: Teoría y diseño de políticas para las necesidades básicas*. (Países Bajos: ISS-Preal, 1987), pp. 488-494.
- 40 Ver Fernando Rosero, “Estado y agricultura en el Ecuador: el proceso de formulación de la Ley de la Reforma Agraria de 1973” en Lucas Pacheco (ed.), *El Estado y la economía* (Quito: PUCE, 1983).
- 41 Ver Catherine Conaghan, *Restructuring domination: Industrialists and the state in Ecuador* (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1988), pp. 85-86.
- 42 Para un excelente análisis de la economía política del Ecuador durante los años setenta, ver Rob Vos “Las políticas gubernamentales, la desigualdad y las necesidades básicas en Ecuador”, en Lidia Barreiros, et al., *Ecuador. Teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas* (Países Bajos: Instituto de Estudios Sociales, 1987).
- 43 Ver Catherine Conaghan, *Restructuring domination: Industrialists and the state in Ecuador* (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1988), pp. 112-119.
- 44 Para un análisis detallado del proceso de transición democrática en el Ecuador, ver Luis Verdesoto, *Notas sobre la democracia y el sistema político en el caso ecuatoriano* (México: FLACSO, 1981); Alejandro Moreano *El proceso de formación del nuevo régimen* (Quito: Cedis, 1981); Osvaldo Hurtado, *Política democrática* (Quito: CEN-FESO, 1990) en especial el capítulo 5.
- 45 Al interior del gobierno existieron varias posiciones, puntos de vista e, incluso, facciones conservadoras y “progresistas” que intentaron influir so-

- bre la marcha de la transición. El primer grupo trató sin éxito de articular los sectores de la derecha sobre una propuesta de “transición alternativa”, mientras que los “progresistas” controlaron coyunturas cruciales de la transición (especialmente el proceso de formación de las comisiones civiles). Ver Vicente Martínez, “Análisis de la coyuntura político-electoral: 1976-1979” en FLACSO, *Elecciones en Ecuador: 1978-1980*. (Bogotá: La Oveja Negra, 1983), pp. 42-51.
- 46 Ver Alejandro Moreano, *El proceso de formación del nuevo régimen*. (Quito: Cedis, 1981), pp. 34-35.
- 47 Los militares introdujeron de forma unilateral dos “disposiciones transitorias” tendentes a excluir la participación de Assad Bucaram. Se puso como requisito para Presidente de la República la exigencia de ser hijo de padres y madre ecuatorianos y se estipuló que no podrían ser Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (cargo correspondiente al Presidente), hijos de padres extranjeros. Assad Bucaram en su calidad de hijo de migrantes libaneses quedó automáticamente fuera de la contienda. Ver, John D. Martz, “The quest for popular democracy in Ecuador” en *Current History* 78, No 454, febrero 1980, p. 67.
- 48 En las citas de la Constitución de 1979 se usaran dos documentos: el texto original *Constitución Política de la República del Ecuador* (Quito: SENDIP, 1982), y el texto con las reformas de 1983 *Constitución Política de la República del Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1992).
- 49 Ver Julio Tobar Donoso y Juan Larrea Holguín, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996), pp. 74-75.
- 50 Ver *Constitución Política de la República del Ecuador* (Quito: SENDIP, 1982), título II, secciones I, II, III, IV, V, VI, VII, pp. 10-18
- 51 Agradezco a Julio César Trujillo por este punto.
- 52 La reforma constitucional de 1983 transfirió definitivamente todas las facultades de control constitucional de la Corte Suprema de Justicia al TGC. Así el TGC adquirió la facultad de suspender los efectos de leyes o actos administrativos declarados inconstitucionales.
- 53 Esta opinión es sostenida por constitucionalistas como Julio Tobar Donoso y Juan Larrea Holguín, *Derecho constitucional ecuatoriano* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1996), p. 494.
- 54 Ver Luis Verdesoto, *Sistema de partidos y sociedad civil en el Ecuador en Luis Verdesoto* (ed.), *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo* (Quito: ILDIS, 1991).
- 55 Ver Vjekoslav Darlic Mardesic, *Estadísticas electorales del Ecuador, 1978-1987* (Quito: ILDIS, 1987), p. 63.

- 56 Ver Rob Vos, “Las políticas gubernamentales, la desigualdad y las necesidades básicas”, en Nidia Barreiros, et al., *Ecuador: Teoría y diseño de políticas para las necesidades básicas* (Países Bajos: ISS-Prealc, 1987), p. 485.
- 57 Ver CONADE, *Plan operativo nacional*, tomo I (Quito: CONADE, 1981), pp. 84-87.
- 58 Para un detallado análisis del conflicto Ejecutivo-Legislativo en los primeros años del régimen democrático, ver el capítulo tres de Nick D. Mills, *Crisis, conflicto y consenso* (Quito: CEN, 1984).
- 59 Ver Nick D. Mills, *Crisis, conflicto y consenso* (Quito: CEN, 1984), pp. 53-54.
- 60 Ver Nick D. Mills, *Crisis, conflicto y consenso* (Quito: CEN, 1984), pp. 120-121.
- 61 Ver *Constitución Política de la República del Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1992), Art. 65, p. 24.
- 62 La propuesta original del presidente Hurtado era fortalecer aún más el poder Ejecutivo y reducir las facultades del Legislativo. Entre las reformas que no pasaron, su propuesta contenía elementos como que las leyes que impliquen el gasto público sean de exclusiva iniciativa del Ejecutivo, que el Congreso no pueda aumentar el monto de la proforma presupuestaria, que la presentación de proyectos de ley o la iniciación de juicios políticos requiera de un grupo parlamentario de al menos 10 por ciento de la Cámara, que el proceso de interpretación de las leyes utilice el mismo procedimiento que la reforma constitucional, etc. Ver Osvaldo Hurtado, *Gobernabilidad y reforma constitucional* (Quito, CEN, 1993), pp. 21-33.
- 63 A través de este mecanismo, los deudores privados podían pagar en sures sus deudas adquiridas en dólares en la banca internacional. El instituto emisor se convirtió en el responsable del monto del crédito y del riesgo cambiario incluido en la negociación. La tasa de interés fue establecida de acuerdo a las futuras variaciones del tipo de cambio. Ver Alberto Acosta, “Democracia versus políticas de ajuste”, en Amparo Menéndez-Carrión, et al., *Ecuador: la democracia esquivada* (Quito: ILDIS, 1991), p. 54.
- 64 Ver Nick D. Mills, *Crisis, conflicto y consenso* (Quito: CEN, 1984), pp.75.
- 65 Febres Cordero se autodefinió como el “Fiscal del Pueblo” en el juicio político contra el ministro de gobierno de Osvaldo Hurtado, Carlos Feraud Blum. Aunque las acusaciones contra el ministro eran leves (la no realización de todas las formalidades burocráticas en la importación de juguetes navideños para los oficiales de policía), Febres Cordero transformó el problema en un evento nacional, presentó a la policía como víctima de la negligencia del ministro y finalmente logró que el Congreso votara por la destitución de Feraud. Ver, Archivo del Congreso Nacional del Ecuador, Sesión periodo ordinario, septiembre 14, 1981, acta 28.

- 66 Ver Nick D. Mills, *Crisis, conflicto y consenso* (Quito: CEN, 1984), pp.110.
- 67 Aquí, se desarrolla la idea de Gunther Teubner sobre las tres razones por las que puede fracasar una ley regulatoria: incongruencia de la ley, sobre legalización de la sociedad, sobre socialización de la ley. Ver, "After Legal Instrumentalism", en Gunther Teubner, (ed.), *Dilemmas of law in the welfare state* (New York: Walter de Gruyter, 1986), p. 311. Teubner usa la palabra colonización en el sentido habermasiano, es decir, como la sistemática penetración del poder y dinero sobre la vida-mundo.
- 68 En esta parte se sigue la distinción que hace Charles Mc Ilwain entre el "reino" del gobierno (gubernaculum) y el "reino" del Legislativo (iurisdicción). Ver *Constitutionalism: ancient and modern* (Ithaca: Cornell University Press, 1947), pp. 139-146.
- 69 Entre estas instituciones se cuentan la Corporación Financiera Nacional, el Banco Ecuatoriano de Fomento, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Fondo Nacional de Participaciones, el Fondo Nacional para la Pequeña Industria y Artesanía, el Fondo de Contrapartidas para Inversiones Básicas, la Caja Nacional de Riego, etc.
- 70 De acuerdo con Giovanni Sartori, las constituciones modernas buscan dar salida al problema de cómo las sociedades pueden gobernarse sin ser oprimidas. Para ello, las constituciones deben anteceder y enmarcar los actos del gobierno y no ser el resultado de los mismos. Las constituciones, por ello, definen un conjunto de derechos que protegen la autonomía y libertad de los ciudadanos y no pueden reducirse a una forma de Estado. Ver Giovanni Sartori, *Constitutionalism: A preliminary discussion*, pp. 858-862.
- 71 Camilo Ponce fue fundador del Movimiento Democrático Nacional (1946) que en 1951 se convertiría en el Movimiento Social Cristiano. Desde sus inicios, ambos grupos estuvieron constituidos por personajes, especialmente serranos con fuertes lazos con la Iglesia Católica y muy influidos por las ideas políticas y sociales de las encíclicas papales *Rerum Novarum* y la *Cuadragésimo Año*. En la "Declaración de Principios" vigente en 1984, el Partido Social Cristiano mantiene su ideología organicista católica, rechaza cualquier forma de lucha de clase, recalca la unidad de la nación sobre cualquier diferencia de clase, partido u ocupación y sostiene la necesidad de precautelar y promover un sentido político comunitario. Ver Partido Social Cristiano, *Principios Ideológicos del Partido Social Cristiano* (Quito: Gráficas del Valle, 1984), artículos 1, 22, 42. Aunque la edición de este documento se hizo en 1984 es firmado por el fundador del PSC, Camilo Ponce Enríquez, que murió en 1976.
- 72 Febres Cordero reconoció en una entrevista de televisión en 1997 que siempre tuvo una concepción liberal de la política y que, incluso, en 1978, quiso afiliarse al Partido Liberal para participar en las elecciones de 1979 como candidato a diputado nacional. En este contexto, según su propio

- relato, los dirigentes máximos del PSC invitaron a Febres Cordero a afiliarse a este partido, ante lo cual, éste condicionó su afiliación a que el PSC modernice su ideario y reconozca el concepto de economía social de mercado y el derecho a la rentabilidad legítima del trabajo. Ver *Programa Biografía: León Febres Cordero*, Productores Independientes, Teleamazonas, octubre, 1997.
- 73 Ver Vjekoslav D. Mardesic, *Estadísticas electorales de Ecuador: 1978-1987* (Quito: ILDIS, 1987), pp. 73-75.
- 74 Ver David Corkill y David Cubitt, *Ecuador: Fragile democracy* (London: Latin America Bureau, 1988), pp. 77-78.
- 75 Febres Cordero, dijo durante su campaña electoral: “Yo creo que con el sólo hecho de decirle al país que vamos a hacer lo contrario de lo que ha hecho el presidente Hurtado, estaremos planteando un plan de gobierno”. Teleamazonas, noviembre 6, 1983. Ver, Ramiro Rivera, *El pensamiento de León Febres Cordero* (Quito: Ediciones Culturales UNP, 1986).
- 76 Ver Guido Zambrano Castillo, *León Febres Cordero: significación histórica*. (Guayaquil: Consultora para la organización e innovación del desarrollo ecuatoriano, 1987) p. 146.
- 77 Ver Guido Zambrano Castillo, *León Febres Cordero: significación histórica* (Guayaquil: Consultora para la organización e innovación del desarrollo ecuatoriano, 1987), p. 138.
- 78 Se destacan en esta lista personajes como Carlos Luis Plaza Aray en Guayas, Antonio y Walter Andrade Fajardo y Jacinto Chang Wong en Los Ríos, Manuel Enrique Felix en Manabí, Pedro José Arteta en Pichincha, Rogelio Valdiviezo Eguiguren en Loja, Josefina Izurieta en Cotopaxi, Ignacio Zambrano Benítez en Carchi, entre otros.
- 79 En 1987 el Banco del Pacífico controlaba el 14,2 por ciento del total de activos del sistema financiero ecuatoriano y recibió el 14,1 por ciento del total del crédito estatal para los bancos privados. Este banco fue en ese año el mayor deudor a bancos internacionales y el primer deudor al Estado ecuatoriano. Ver Luis Fierro, *Los grupos financieros en el Ecuador* (Quito: Cedep, 1991), pp. 351-360.
- 80 Roldós y Hurtado no fueron la excepción. Ellos también nombraron empresarios relacionados con el sector de textiles y los grupos financieros para que ocupen los ministerios de industrias, finanzas, la Junta Monetaria, etc. Ver Luis Fierro, *Los grupos financieros en el Ecuador* (Quito: Cedep, 1991), pp. 319-324, 372-378.
- 81 Alejandro Ponce Martínez publicó en 1981 un libro crítico al orden constitucional establecido en 1979. El libro, elocuentemente llamado *La tiranía constitucional* presenta la visión liberal-católica del desarrollo constitucional ecuatoriano. Dentro de esa línea, hace constantes citas de los antiguos presidentes Camilo Ponce y Velasco Ibarra y a la encíclica del Papa

- Juan XXIII *Mater et Magistrae* para criticar la Constitución de 1979 y proponer una radical reforma. Muchas de las ideas expuestas en ese libro, tuvieron un fuerte impacto en el paquete de reformas constitucionales que Febres Cordero presentó al Congreso en 1986. Un detallado análisis de este asunto se encuentra en el capítulo tres, Ver *La tiranía constitucional* (Quito: Ediciones IUS, 1981).
- 82 “La justicia no es patrimonio de nadie, menos aún de los que han demostrado con ruidoso fracaso, que solo son capaces de hacer más pobres a los pobres”. Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987). Congreso Nacional, 10 de agosto, 1984. Vol. I, p. 17.
- 83 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987). Congreso Nacional, 10 de agosto, 1984. Vol. I, p. 17.
- 84 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987). Congreso Nacional, 10 de agosto, 1984. Vol. I, pp. 16-17.
- 85 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987). Congreso Nacional, 10 de agosto, 1984. Vol. I, p. 13.
- 86 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987). Congreso Nacional, 10 de agosto, 1984. Vol. I, p. 15.
- 87 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987). Congreso Nacional, 10 de agosto, 1984. Vol. I, p. 18.
- 88 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987). Congreso Nacional, 10 de agosto, 1984. Vol. I, p. 17.
- 89 Ver discurso de León Febres Cordero, Cámara de Industriales de Pichincha, Quito, octubre 25, 1985. Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. I, p.157.
- 90 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987, Vol. II, p. 15-16.
- 91 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. II, p. 476.
- 92 Ver discurso de León Febres Cordero en la sesión solemne por el aniversario de la fundación de la Cámara de la Construcción de Guayaquil, Diciembre 11, 1987. Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cor-

- dero, *Pensamiento y obra*. (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. IV, pp. 215-216.
- 93 Ver discurso de León Febres Cordero en la Feria de la Asociación Holstein Friesian del Ecuador, Quito, junio 9, 1988. Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. IV, p. 405.
- 94 Ver discurso de León Febres Cordero en la Cámara de Comercio de Guayaquil, Guayaquil, junio 3, 1987. Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. IV, p. 393.
- 95 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. IV, junio 7, 1987, p. 394.
- 96 Las cámaras empresariales irrumpieron en la escena política cuando el Ministro de Finanzas de Febres Cordero fue llamado a juicio político en el Congreso. En particular, después de la aplicación del paquete de medidas económicas más radical (agosto 1986). Antes, durante y después de la interpelación legislativa al Ministro de Finanzas Alberto Dahik, los grupos empresariales expresaron a través de los medios de comunicación su respaldo al gobierno. Este Manifiesto fue publicado durante esa coyuntura “FENECAFE al país”, *Manifiesto de la Federación Nacional de Cooperativas Cafetaleras del Ecuador*. El Universo, septiembre 9, 1986.
- 97 Ver “Al País”, manifiesto publicado en la prensa, suscrito por un grupo de productores agroindustriales y por exportadores de café, camarones y pescado. *El Universo*, septiembre 1, 1986.
- 98 Ver “Centros Agrícolas de El Oro respaldan medidas económicas”, Telegrama dirigido a Andrés Vallejo, Presidente del Congreso. Publicado en: *El Comercio*, septiembre 5, de 1986.
- 99 Ver León Febres Cordero, *Informe a la nación* (Quito: SENDIP, agosto 10, 1988), p.17.
- 100 Ver Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. I, p. 61.
- 101 Ver discurso de León Febres Cordero en la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro, Ceremonia de ascenso de Generales, Parcayacu, octubre 30, 1986. Escuela Superior Militar Eloy Alfaro, Ceremonia de ascenso de Generales, Parcayacu, octubre 30, 1986. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. III, p.144-145.
- 102 Ver discurso de León Febres Cordero en la Base Aérea Mariscal Sucre, Quito, octubre 27, 1986. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres

- Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. III, p.139.
- 103 Ver discurso de León Febres Cordero en la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro, Quito, agosto 7, 1987. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. III, p.470.
- 104 Ver discurso de León Febres Cordero en la Inauguración de la Feria Holstein Friesian, Quito, julio 14, 1987. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. III, pp 426, 429.
- 105 Ver discurso de León Febres Cordero en la Inauguración de la Feria Holstein Friesian, Quito, julio 14, 1987. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra*. (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. III, p. 429.
- 106 Ver discurso de León Febres Cordero en Quevedo, mayo 15, 1986. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. II, pp. 414-415.
- 107 Ver discurso de León Febres Cordero en Babahoyo, mayo 15, 1986. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. II, p. 419.
- 108 Ver discurso de León Febres Cordero en Babahoyo, mayo 16, 1986. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. II, pp. 421-422.
- 109 Ver discurso de León Febres Cordero en Babahoyo, mayo 16, 1986. Gobierno Constitucional del Ing. León Febres Cordero, *Pensamiento y obra* (Quito: Secretaría Nacional de Información Pública, 1987), Vol. II, p. 422.
- 110 Para una interpretación discursiva del populismo ver Ernesto Laclau, *Politics and ideology in marxist theory* (Londres: Verso, 1977). Citado por Felipe Burbano y Carlos de la Torre, "Reflexiones sobre el estudio del populismo en el Ecuador", en Felipe Burbano y Carlos de la Torre (edt.) *El populismo en el Ecuador (Antología de textos)*, (Quito: ILDIS, 1989), p. 22.
- 111 Agradezco a José Laso por su consejo sobre cómo interpretar el término gramática como un sistema de reglas y estructuras profundas que ordena los discursos.
- 112 Como fue clarificado en la introducción, la gramática funciona como un sistema formal que provee al discurso de una estructura que puede ser llenada por infinitos enunciados posibles. Siguiendo a Chomsky, la gramática se refiere al "conjunto de reglas, de instrucciones cuya aplicación mecánica produce enunciados admisibles de esa lengua". Ver Oswald Drucot y

- Tzvetan Todorov, *Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje* (México: Siglo XXI Editores, 1986), pp. 56, 70.
- 113 En este punto vale recordar a Eliseo Verón, para quien el análisis de una ideología no puede limitarse a su contenido, una ideología no es solo un repertorio de opiniones, sino que debe abordar conjuntamente tanto su aspecto formal, su estructura profunda, como sus múltiples posibilidades enunciativas, estructura de superficie, entendidos ambos niveles como un sistema ideológico. Ver Eliseo Verón, “Condiciones de producción, modelos generativos y manifestación ideológica”, en Eliseo Verón (compilador), *El proceso ideológico* (Editorial Tiempo Contemporáneo, 1973), pp. 253, 257, 288-289.
- 114 Ver Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago de Chile: PREALC, 1987), p. 142.
- 115 Ver Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago de Chile: PREALC, 1987), p. 139.
- 116 Ver Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago de Chile: PREALC, 1987), pp. 140-141.
- 117 Ver Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago de Chile: PREALC, 1987), pp. 142-143.
- 118 Ver Alain Touraine, *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago de Chile: PREALC, 1987), p. 146.
- 119 Ver Thomas J. Biersteker, “Reducing the role of the state in the economy: A conceptual exploration on IMF and the World Bank prescriptions” en *International Studies Quarterly*, The Journal of the International Studies Association, Vol. 34, N° 4, diciembre 1990, pp.477-493.
- 120 Ver Thomas J. Biersteker, “Reducing the role of the state in the economy: A conceptual exploration on IMF and the World Bank prescriptions” en *International Studies Quarterly*, The Journal of the Internacional Studies Association, Vol. 34, N° 4, diciembre 1990, p. 486.
- 121 Ver Thomas J. Biersteker, “Reducing the role of the state in the economy: A conceptual exploration on IMF and the World Bank prescriptions” en *International Studies Quarterly*, The Journal of the Internacional Studies Association, Vol. 34, N° 4, diciembre 1990, p. 485.
- 122 Para un análisis sobre el eje del paquete económico, ver Luis Jácome, “*Reflexiones en torno a la flotación de las tasas de interés y el tipo de cambio en el Ecuador*”, mimeo, Quito, 1987.
- 123 Ver CONADE, *Informe del Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo al H. Congreso Nacional* (Quito, agosto 1988), pp. 126-127.
- 124 La pregunta fue planteada por el representante socialista Enrique Ayala durante la interpelación: “¿Diga si es verdad que las últimas regulaciones del 11 de agosto de 1986 de la Junta Monetaria de la que Ud. forma parte,

transfieren al sector privado indelegables obligaciones de la Junta Monetaria establecidas en el Art. 54 de la Constitución....?” Dahik respondió: “Concluamos entonces, señor Presidente y señores legisladores: ni un ápice, ni un milímetro de capacidad de gestión ha perdido el Banco Central o la Junta Monetaria respecto a la posibilidad de realizar su programa financiero y crediticio; esto le da todas las facultades para programar el crédito, para distribuirlo de acuerdo a los mejores intereses del país, a los sectores que se quieren promover; esto le permite a su vez, garantizar la solvencia y liquidez del sistema bancario, señor presidente, y le permite a su vez, con regulaciones especiales, tomar los casos problemáticos e irlos controlando mucho mejor...” Ver Archivo del Congreso Nacional del Ecuador, Interpelación al Sr. Ministro de Finanzas y Crédito Público, Ec. Alberto Dahik, Acta No 15, Sesión Vespertina, Período Ordinario, septiembre 1, 1986, pp. 7, 66. Según el ministro, al no modificar el andamiaje legal e institucional por medio del cual el Estado ecuatoriano dirigía el proceso de crecimiento económico, el paquete económico de agosto de 1986 no habría violado el artículo 54 de la Constitución vigente ni tampoco la Ley de Régimen Monetario. Ver Archivo del Congreso Nacional del Ecuador, Interpelación al Sr. Ministro de Finanzas y Crédito Público, Ec. Alberto Dahik, Acta No 15, Sesión Vespertina, Período Ordinario, septiembre 1, 1986, pp. 53-65.

- 125 El cálculo está hecho a base del tipo de cambio promedio en 1997 que fue de 245 sucres por dólar. Ver “Cotizaciones del dólar 1910-1998” en Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1999), p. 133.
- 126 Ver José Samaniego, “Evaluación de la economía ecuatoriana en 1987”, (Quito, INSOTEC, 1988) p. 9.
- 127 Ver Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina 1990* (Washington D.C.: BID, 1990), p.104.
- 128 Agradezco a Carlos Arcos por haberme hecho notar este punto.
- 129 El cálculo está hecho a base del tipo de cambio promedio de 1984 que fue de 117 sucres por dólar (a la compra). Ver “Cotizaciones del dólar 1910-1998” en Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1999), p. 133.
- 130 Ver Lucas Pacheco, “La política económica del gobierno de Febres Cordero”, en *Revista Ecuador Debate*, No. 8, Quito, abril 1985, p. 26.
- 131 Ver Catherine Conaghan, “Bussines and the boys: The politics of neoliberalism in the Central Andes” in *Latin American Research Review*, Primavera, 1990, pp. 12, 15, 23.
- 132 Ver Fander Falconí y Juan Carlos González, “Más acerca del atraco del siglo”, *Revista Punto de Vista*, No. 46, CEDIS, Quito, marzo, 1991, pp. 6-7.

- 133 Ver Osvaldo Hurtado, *La dictadura civil* (Quito: FESO, 1988), p.479.
- 134 El cálculo está hecho a base del tipo de cambio promedio de 1985 y 1987, que fue de 124 y 245 sucres por dólar (a la compra). Ver “Cotizaciones del dólar 1910-1998” en Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1999), p. 133.
- 135 Ver CONADE, *Informe del Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo al H. Congreso Nacional* (Quito, agosto 1988), p. 43.
- 136 Ver “Neoliberalismo y recesión económica”... p. 75.
- 137 El cálculo está hecho a base del tipo de cambio promedio de 1985 y 1987, que fue de 124 y 245 sucres por dólar (a la compra). Ver “Cotizaciones del dólar 1910-1998” en Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1999), p. 133.
- 138 Ver CONADE, *Informe del Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo al H. Congreso Nacional* (Quito, agosto 1988), p. 43.
- 139 Ver Osvaldo Hurtado, *La dictadura civil* (Quito: FESO, 1988), p. 518.
- 140 Para una sistematización de la posición desarrollada por F. A. Hayek, se puede ver: *The constitution of liberty*, capítulo 15 “Economic policy and the rule of law” y 16 “ The decline of the law”, y F.A. Hayek, *The road to serfdom* (Chicago: University of Chicago Press, 1972), capítulo 6 “ Planning and the Rule of Law”.
- 141 Ver Milton Friedman, *Capitalism and freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), pp. 1-7.
- 142 En especial ver el trabajo de Milton Friedman, *Capitalism and freedom*, capítulo 1, “The Relation between Economic Freedom and Political Freedom”, y el trabajo de F.A. Hayek *The constitution of liberty*, capítulo 15, “Economic policy and the rule of law”.
- 143 Ver F.A. Hayek, *Constitucion of liberty*, pp. 224.
- 144 Ver León Roldós Aguilera, *El abuso del poder. Los decretos-leyes económicos aprobados por el gobierno del Ing. León Febres Cordero* (Quito: Editorial El Conejo, 1986), pp. 30-40.
- 145 Ver Osvaldo Hurtado, *La dictadura civil* (Quito: FESO, 1988), pp. 444-445.
- 146 Ver León Roldós Aguilera, *El abuso del poder. Los decretos-leyes económicos aprobados por el gobierno del Ing. León Febres Cordero* (Quito: Editorial El Conejo, 1986), pp. 60-68.
- 147 Ver *Constitución Política de la República del Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1992), Art. 54, p. 21.
- 148 Sobre la reforma económica y el uso del sistema legal en el período 1992-1996, ver Ximena Endara, *Modernización del Estado y reforma jurídica en el Ecuador, 1992-1996* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1999).
- 149 Ver Hernán Salgado, (ed), *Las reformas constitucionales de 1986* (Quito: JURISPUCE-ILDIS, 1986), p. 238.

- 150 Ver *Constitución Política de la República del Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1992), Arts. 89 y 91, y la *Ley de Régimen Monetario*, Arts. 106 y 107.
- 151 Ver CONADE, *Informe del Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo al H. Congreso Nacional* (Quito, agosto 1988), pp. 7, 11. 13-19.
- 152 La demanda fue presentada inicialmente por Lenín Rosero, miembro del Movimiento Popular Democrático. La acusación versaba sobre cuatro UEG, que funcionaban bajo la administración directa del presidente, violando así la autonomía de las instituciones seccionales. Ver Archivos del Tribunal de Garantías Constitucionales, demanda presentada por Lenín Rosero, Quito, diciembre 23, 1986.
- 153 Ver Archivos del Tribunal de Garantías Constitucionales. Carta de respuesta de Alejandro Ponce, Director de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Presidencia, a Efrén Cocíos, Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, en consideración a la demanda de inconstitucionalidad de las UEG, Documento No 86-005-DAJ, Quito, enero 5, 1987, pp. 2. Ver Archivos del Tribunal de Garantías Constitucionales. Carta de respuesta de Alejandro Ponce, Director de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Presidencia, a Efrén Cocíos, Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, en consideración a la demanda de inconstitucionalidad de las UEG, Documento No 86-005-DAJ, Quito, enero 5, 1987, pp. 2, 5.
- 154 Ver Archivos del Tribunal de Garantías Constitucionales. Informe presentado por Jorge Zabala, abogado miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la UEG, Quito, mayo 1988, pp. 9-10.
- 155 El cálculo está hecho a base del tipo de cambio promedio de 1984 y 1988, que fue 268 sucres por dólar (a la compra). Ver “Cotizaciones del dólar 1910-1998” en Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1999), p. 133.
- 156 Ver Osvaldo Hurtado, *La dictadura civil* (Quito: FESO, 1988), pp. 454, 518.
- 157 El cálculo está hecho a base del tipo de cambio promedio de 1984 y 1988, que fue de 268 sucres por dólar (a la compra). Ver “Cotizaciones del dólar 1910-1998” en Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1999), p. 133.
- 158 Programa radial de Diego Oquendo, Radio Visión, julio 10, 1992.
- 159 Ver Alejandro Ponce, “Criterios para una reforma constitucional” en Hernán Salgado, (ed.), *Las reformas constitucionales de 1986* (Quito: JURIS-PUCE-ILDIS, 1986), pp. 105-110.
- 160 Este argumento fue elaborado por Luis Torres en *El control de la constitucionalidad*, pp. 152-153.

- 161 No coincidentalmente, Alejandro Ponce, uno de los autores de la propuesta de 1983, actuó durante 1985-1986 como jefe de la oficina de asesoría legal de la presidencia.
- 162 Ver Milton Álava, "La reforma constitucional del presidente Febres Cordero", en Hernán Salgado (ed.), *Las reformas constitucionales de 1986* (Quito: JURISPUCE-ILDIS, 1986), p. 42.
- 163 La declaración de estado de emergencia contemplada en el artículo 78 de la Constitución permite al Presidente asumir enormes facultades en caso de agresión externa, guerra, seria conmoción interna y catástrofe. En esas circunstancias el Presidente puede anticipar la recaudación de impuestos y otras contribuciones, establecer censura sobre los medios, suspender algunos derechos constitucionales y movilizar las Fuerzas Armadas a lo largo de todo el territorio nacional en caso de ser necesario. Ver *Constitución Política de la República del Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1992), p. 27.
- 164 Ver Alejandro Ponce, "Criterios para una reforma constitucional" en Hernán Salgado, (ed), *Las reformas constitucionales de 1986* (Quito: JURISPUCE-ILDIS, 1986), pp. 117-118.
- 165 Ver Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Tentative conclusions about uncertain democracies. Transitions from authoritarian rule* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989), p. 7.
- 166 Ver Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Tentative conclusions about uncertain democracies. Transitions from authoritarian rule* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989), p. 9.
- 167 En especial ver los reportes de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) y de la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU). Esas instituciones coincidieron con Amnistía Internacional en la predominancia de las violaciones de los Derechos Humanos en el período 1985-1987. Ver también los reportes de Amnistía Internacional correspondientes a esos años.
- 168 Esta denuncia fue hecha durante el juicio por el congresista comunista René Mauge. Ver el discurso de René Mauge en Francisco Enríquez (comp.), *Febres Cordero y los derechos humanos* (Quito: Editorial El Conejo, 1988), p. 66.
- 169 Para un análisis del caso ORTEL por uno de los periodistas que impulsaron el proyecto ver Andrés Carrión, *Informe de una clausura* (Quito: Editorial El Conejo, 1987).
- 170 Ver SIP "Informe de la sociedad interamericana de prensa" en *Los derechos humanos en el Ecuador* (Quito: FESO, 1987), pp. 224-256.
- 171 Ver Gonzalo Ortiz Crespo, *La hora del general. Informe urgente del conflicto protagonizado por el teniente general Frank Vargas Pazzos* (Quito: Editorial El Conejo, 1986), pp. 28-33.

- 172 Entre las organizaciones de izquierda que plegaron al movimiento iniciado por general Vargas Pazzos se cuentan Liberación Nacional, escisión del Partido Comunista, Partido Socialista, APRE, entre otros. Vargas Pazzos participó como candidato presidencial en las elecciones de 1988 y 1992.
- 173 Ver las ponencias de Atilio Borón, "The right and the struggle for democracy in Latin América", pp. 7-10; y Rosario Espinal, "The right and the new right in Latin America", pp. 19-20. Ambas ponencias fueron presentadas en la conferencia *The right in Latin American democracy*, Nueva York, Universidad de Columbia, abril 20-21, 1990.
- 174 Ver Douglas Chalmers, María Campello de Souza y Atilio Borón, "Introduction: The right and Latin American democracies", en Chalmers, Campello de Souza y Borón, *The right and democracy in Latin America*. (Nueva York: Praeger Publishers, 1992). Ver también Mario Vargas Llosa, "América Latina y la opción neoliberal" y Barry Levine, "Un manifiesto liberal para América Latina en una era de desencanto" en Barry Levine, ed., *El desafío neoliberal*. (Santafé de Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1992).
- 175 El término *reconstrucción* es utilizado en este texto para parafrasear la coalición electoral que llevó a la Presidencia a Febres Cordero, Frente de Reconstrucción Nacional. El mismo término fue usado por Collor de Mello en Brasil durante su campaña electoral, Partido de Reconstrucción Nacional, y por Alberto Fujimori para describir a su administración como el "gobierno de la reconstrucción nacional".
- 176 Para una discusión de perspectivas orgánico-estadistas en la política latinoamericana ver Alfred Stephan, *State and society: Perú in comparative perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1978), capítulo 1.
- 177 Para una discusión del significado de la separación entre poder político soberano y propiedad en la constitución de las leyes y política moderna. Ver Morris Cohen, "Property and sovereignty" en Morris Cohen, *Law and social order* (New York: Harcourt, 1933), pp. 13-14.
- 178 Ver Claus Offe, *Contradictions of the welfare state* (Cambridge: The MIT Press, 1984), pp. 289-290; y Peter Hall, *Governing the Economy* (Oxford: Oxford University Press, 1988). En el capítulo dos, Hall estudia la experiencia neoliberal de Margaret Thatcher en Gran Bretaña. Este autor argumenta que Thatcher también procuró fortalecer el papel de Ejecutivo en el sistema político británico para poner en marcha su reforma política.
- 179 Bussines Week destacó la forma como Salinas constituyó su equipo de gobierno a partir de una combinación de políticos tradicionales y jóvenes economistas neoliberales. Según esta revista, los políticos del gobierno provenían del PRI, tal es el caso del Ministro del Interior, Gutiérrez Barrios, quien con su manejo político creó las condiciones para que los jóvenes economistas neoliberales, como el Ministro de Finanzas Pedro As-

- pe, ejecutaran su programa de modernización económica. Ver *Bussines Week*, "Mexico's New President Takes a Tough Stance, Gains Wide Approval", marzo 16, 1989, p. A 12.
- 180 Ver Alejandra Daiha y Laura Haimovichi, *Menen y su entorno* (Buenos Aires: Puntosur editores, 1989) Asimismo, junto al propio Menen, político de larga trayectoria en el Partido Justicialista, se integraron al gobierno personajes, no políticos peronistas hasta ese momento, que venían con una innegable formación neoliberal. El caso más importante fue el de su Ministro de Finanzas, Domingo Cavallo.
- 181 Ver Pablo Giussani, *Menen: su lógica secreta* (Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1990) pp. 178-180.
- 182 Ver Catherine M. Conaghan, "Business and the 'boys': The Politics of neoliberalism in the Central Andes" en *Latin American Research Review*, Primavera 1990, p. 20.
- 183 Ver Catherine M. Conaghan, "Business and the 'boys': The Politics of neoliberalism in the Central Andes" en *Latin American Research Review*, Primavera 1990, p. 21.
- 184 Ver Ben Ross Schneider, "Brazil under Collor: Anatomy of a crisis", en *World Policy Journal*, Primavera 1991, p. 321.
- 185 Ver J. Algañaraz y D. Samper, "Perú y Venezuela hacen temblar a los demócratas", en *Cambio* 16, abril 1992, pp. 60-62.
- 186 Ver Frances Hagopian, "After regime change: Authoritarian legacies, political representation, and democratic future in South America", en *World Politics*, 45, abril 1993, pp. 490-491.
- 187 Ver William Smith, *Authoritarianism and the crisis of the Argentine political economy*. (Standford: Standford University Press, 1989), pp.224-230.
- 188 Para un análisis de la Constitución peruana de 1979, ver Heraclio Bonilla, "El pasado y el presente de las constituciones en América Latina", FLACSO-Quito, p.7. Para el análisis de los poderes que otorga al ejecutivo la Constitución brasileña, ver Ben Ross Schneider, "Brazil under Collor: Anatomy of a crisis", en *World Policy Journal*, Primavera 1991, p. 336.
- 189 Agradezco a Francisco Sánchez por esta acotación.

ÍNDICE

| | |
|--|------------|
| Introducción. La imagen invertida..... | 5 |
| <i>Capítulo primero</i> | |
| La política Estado-céntrica del desarrollismo 1945-1984 | 21 |
| 1. La política en el desarrollismo | 22 |
| 2. Transición a una democracia desarrollista | 34 |
| 3. Conclusión: Desarrollismo y democracia..... | 47 |
| <i>Capítulo segundo</i> | |
| Neoliberalismo en gramática populista..... | 55 |
| 1. Empresarios, independientes, tecnócratas neoliberales y caciques locales al poder..... | 56 |
| 2. La “nueva política” y la “realidad” de Febres Cordero | 65 |
| 3. La “ <i>Antipatria</i> ” o el mundo de la política..... | 78 |
| 4. Conclusión: Neoliberalismo en gramática populista..... | 86 |
| <i>Capítulo tercero</i> | |
| La estatización del neoliberalismo Febrescorderista | 93 |
| 1. Particularismo y liberalización económica | 94 |
| 2. El renacimiento del instrumentalismo legal..... | 103 |
| 3. El neoliberalismo febrescorderista y la democracia ecuatoriana | 115 |
| 4. Liberalismo económico versus liberalismo político | 128 |
| Conclusiones..... | 133 |
| Referencias | 149 |