

Estudio de Caso N° 60

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD

Fernando Pachano Ordóñez

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Noviembre 2001



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Grandes esperanzas depositó el Ecuador en la reforma constitucional llevada a cabo por la Asamblea Nacional Constituyente entre diciembre de 1997 y junio de 1998. Se pensó que las modificaciones introducidas en el sistema político diluirían los puntos de fricción que habían impedido una relación mínimamente funcional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante los últimos veinte años. Se creyó que el reemplazo de orientaciones económicas obsoletas por una normativa “acorde con los tiempos”, conduciría al país en la ansiada senda del desarrollo socioeconómico. Se confió también que los nuevos principios y derechos de la Constitución enriquecerían y estabilizarían la democracia.

La Constitución entró en vigencia el 10 de agosto de 1998, día en que Jamil Mahuad asumió la Presidencia de la República. Dieciocho meses más tarde, luego de un aciago período para la economía y la moral pública del país, el Presidente Mahuad fue derrocado por un golpe de Estado indo-militar.

¿Dónde había quedado la oferta Constituyente de procurar al país gobernabilidad y estabilidad democrática?, ¿qué ocurrió? Son las interrogantes que guía este Estudio de Caso. Para ello, se ubica históricamente al proceso constituyente, repasando el camino recorrido por la Asamblea Constituyente, y se analizan las principales decisiones adoptadas en la reforma constitucional, con énfasis en la reforma política. Luego se describe lo ocurrido en el Ecuador con la entrada en vigencia de la Constitución, específicamente el colapso del gobierno de Mahuad. Finalmente, se aportan algunos elementos de juicio, útiles para entender las razones del fracaso de la reforma constitucional en su afán de favorecer la gobernabilidad democrática.

No obstante, la principal conclusión del estudio de caso trasciende la reforma constitucional, y puntualiza en la existencia de factores estructurales, como la corrupción y la exclusión social, que si no se revierten, determinarán que la gobernabilidad democrática en el Ecuador sea sólo un espejismo, una ilusión.

I. GENESIS

*“Pues bien, bajemos y una vez allí confundamos su lenguaje de modo que no se entiendan los unos a los otros”
(Génesis 11, 7)*

1. ABDALÁ BUCARAM Y FEBRERO DE 1997

La desesperanza de un país luego de casi veinte años de continuos fracasos gubernamentales y empobrecimiento económico, sumada al descrédito en el que habían caído los partidos políticos tradicionales¹ y, quizás sobre todo, por las muestras que habían dado de corrupción, llevó en 1996 a la mayoría de votantes del Ecuador, en un acto desesperado, a confiar la administración del destino de la nación, a Abdalá Bucaram, líder populista que se refería a sí mismo como “El Loco”.

El gobierno de Bucaram no llegó a cumplir seis meses. En febrero de 1997 el Congreso Nacional del Ecuador resolvió cesar al presidente en el ejercicio de su cargo aduciendo “incapacidad mental para gobernar”. En realidad lo hizo como respuesta al clamor de una multitudinaria movilización ciudadana que a lo largo y ancho del país –pero muy especialmente en Quito- expresó, su repudio a este mandatario que, debido a su ignominioso comportamiento y a las crecientes denuncias de corrupción de sus más cercanos parientes y colaboradores, en poco tiempo había logrado agrupar en su contra a los más diversos sectores políticos, económicos y sociales, incluida gran parte de la prensa.

En aquel momento, muchos ecuatorianos llegaron a pensar que había llegado la ocasión propicia para enmendar los errores, la oportunidad ideal para reformar una institucionalidad que había dado suficientes muestras de ineficacia y que, por la desesperanza que logró generar, había llevado al país a optar por la más grotesca de las aventuras populistas. A tal efecto, los movimientos sociales del país, que habían desempeñado un decisivo papel en la movilización de febrero, junto con la salida de Bucaram promovieron la instauración de una Asamblea Constituyente² para “refundar el país”.

¹ *Es importante mencionar que, desde que en 1979 el Ecuador retornara a la democracia hasta 1996, todos los partidos políticos tradicionales del Ecuador se habían sucedido en la presidencia, sin que ninguno hubiera repetido un período al mando de la nación.*

² *Habría que decir que, ya en 1995, el entonces presidente de la república, Sixto Durán Ballén, había considerado la posibilidad de instaurar una Constituyente para que reformara la Constitución, iniciativa que por falta de apoyo terminó “archivada”.*

Sin embargo, el momento de esperanza que constituyó para tantos ecuatorianos la sumaria cesación de Bucaram, fue acompañado por dos decisiones adicionales del Congreso Nacional, cuyo desacierto se evidenciaría en forma cristalina con el transcurso de los meses. En primer lugar, y fruto de una condicionada negociación política³, el poder Legislativo no designó como reemplazo de Bucaram a un connotado personaje de fuera del espectro político tradicional, como había ocurrido en casos similares en el pasado; sino precisamente al más representativo exponente de aquella clase política a la que la movilización popular de febrero había descalificado y exigía relevar. El presidente del Congreso Nacional, Fabián Alarcón Rivera. En segundo lugar, al Presidente interino le fue otorgado un mandato de dieciocho meses, plazo a todas luces excesivo para llevar a cabo las tareas propias de un verdadero interinato, esto es, restablecer la institucionalidad e inmediatamente llamar a elecciones. Aunque inconvenientes, ambos hechos no bastaron para diluir el optimismo inicial que suscitó la salida de Bucaram, cuyo amargo recuerdo continuaba aún latente. Además, estaba la opción de la Asamblea Constituyente, ya que al asumir el cargo el presidente interino se había comprometido a hacerla realidad⁴.

Transcurridos dos meses, para cerrar el debate suscitado por Bucaram desde su auto-exilio acerca de la legitimidad del interinato, y para aplacar las voces que en el país pedían que se convocara de inmediato a elecciones, el Presidente interino convocó a una consulta popular (plebiscito) para que los ecuatorianos, mediante votación democrática, se pronunciaran, entre otros puntos, sobre la validez de la cesación de Abdalá Bucaram, su permanencia en el cargo hasta el cumplimiento del plazo prefijado para el interinato, y –a pesar de trataba de un compromiso adquirido- si procedía o no la instauración de una Asamblea Nacional⁵. En caso de una respuesta favorable a esta última pregunta, se inquiriría también sobre el modo en que habría de integrarse tal Asamblea: mediante una fórmula mixta de representantes designados por las

³ *El entonces presidente del Congreso Nacional habría condicionado la convocatoria a un período extraordinario de sesiones para conocer la destitución de Bucaram, a su nombramiento como presidente interino (Hurtado, 1998; Noboa, 1999).*

⁴ *Este compromiso consta, de manera explícita, en la misma resolución del Congreso del 6 de febrero de 1997, que cesó a Bucaram en el cargo y nombró en su reemplazo a Alarcón Rivera.*

⁵ *La pregunta decía textualmente: “¿Está usted de acuerdo en que se convoque a una Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política de la República?”.*

organizaciones sociales y otros elegidos por votación popular, o exclusivamente a través de elecciones generales.

Todas las preguntas obtuvieron el respaldo necesario y, además, se decidió que todos los miembros de la Asamblea fueran elegidos por votación popular. Surgió entonces otro debate, esta vez sobre la conveniencia de instaurar la Asamblea durante el interinato o hacerlo al inicio del próximo período presidencial. Dado que el interinato iba a extenderse por tan largo tiempo, parecía razonable que la Asamblea tuviera lugar en ese lapsos, así el próximo presidente elegido democráticamente podría conocer de antemano la nueva normativa fundamental a la que estaría sujeto (Noboa, 1999; Hurtado, 1998) Sin embargo, el presidente interino opinaba diferente: era muy arriesgado enfrentar un evento tan irregular como una Asamblea, las consecuencias sencillamente eran imprevisibles, luego, convenía posponerla (Noboa, 1999).

2. ¡FIAT ASAMBLEA!

A pesar de la oposición inicial del gobierno interino y algunos partidos políticos, como el Partido Social Cristiano (PSC); los movimientos sociales primero, y luego otros partidos políticos y líderes sociales, consiguieron un apoyo mayoritario de la opinión pública a favor de la instauración de la Asamblea durante el interinato. Gracias a ello el Presidente interino y el PSC se vieron obligados a ceder y, luego, el Congreso Nacional expidió las normas que viabilizarían la instauración de la Asamblea Nacional -el calificativo Constituyente fue intencionalmente omitido (Noboa, 1999)-

La demora provocada por el debate sobre la fecha de instalación de la Asamblea, fue perjudicial para su trabajo por dos motivos. El Congreso Nacional resolvió que la elección de los miembros de la Asamblea (los asambleístas) se realizara el 30 noviembre de 1997, y que sus reuniones se inauguraran el 20 de diciembre y terminaran el 30 de abril de 1998. Esto significaba que la Asamblea tendría que cumplir su compleja y vasta tarea en aproximadamente cuatro meses⁶; un plazo muy reducido en comparación con el

⁶ Por obvias razones, los irregulares días del 20 de diciembre al 2 de enero prácticamente no contaban.

tiempo que en el pasado se había otorgado en similares situaciones (al menos, seis meses) Además, estaba prevista para mayo de 1998 la realización de elecciones presidenciales, de diputados y de mayorías en el régimen seccional (concejales cantonales y consejeros provinciales) La Asamblea, por lo tanto, trabajaría en un contexto de elecciones políticas *ad portas*, lo que podía generar tensiones nocivas a su interior, como ya veremos que en efecto sucedió, comenzando por el hecho de que cerca de 25 de los 70 asambleístas decidieron participar como candidatos en dicha elección.

3. LA INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA: ACTORES Y ALIANZAS

Los resultados de la elección de los 70 asambleístas, producto del mecanismo electoral *ad hoc* que había aprobado el Congreso Nacional, determinaron que al interior de la Asamblea se reprodujese en gran medida la conformación política-partidista que se venía dando tradicionalmente al interior del Legislativo, es decir, consiguieron representación más de 10 organizaciones políticas, ninguna de la cuales lograba, por sí sola, acercarse siquiera a la mayoría de votos (Mejía, 1997; Burbano de Lara y Rowland, 1999). La conformación partidista de la Asamblea, en orden de mayor a menor número de escaños obtenidos en las elecciones, fue la siguiente:

PARTIDO/MOVIMIENTO/COALICION	N° DE ASAMBLEISTAS
Partido Social Cristiano(PSC) (derecha)	21
Partido Democracia Popular (DP) (centro)	12
Movimiento Plurinacional Pachakutik (indigenista)	7
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) (populista)	7
Coalición Frente Radical Alfarista/Partido Liberal (FRA) (populista)	6
Partido Izquierda Democrática (ID) (centro-izquierda)	5
Movimiento Popular Democrático (MPD) (izquierda)	3
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) (izquierda)	3
Agrupaciones menores de independientes (centro-izquierda).	3
Movimiento Nuevo País (NP) (centro-izquierda)	2
Movimiento de Independientes Gente Nueva (GN) (derecha)	1

A diferencia de lo que tradicionalmente ocurría en el Congreso Nacional, donde la integración de una coalición bipartidista o multipartidista mayoritaria y estable había resultado imposible en los últimos veinte años de democracia ⁷, en la Asamblea Nacional se concretó un acuerdo mayoritario que desde el inicio proporcionó una orientación definida a la institución.

Es preciso resaltar que en dicha coalición mayoritaria participaron dos agrupaciones históricamente enfrentadas: la Democracia Popular (DP) y el Partido Social Cristiano (PSC), ambas contaban en ese momento con gran respaldo popular en las regiones interandina y costera, respectivamente. Este acuerdo fue posible gracias a que en 1993 la DP, que desde su fundación había estado ubicada en el centro izquierda del espectro político, reformuló su declaración de principios a la luz de los trascendentales sucesos acaecidos en finales de los 80 y principios de los 90 que trastocaron el orden ideológico-político mundial, y había terminado ubicada más cerca del "centro político". Esta nueva ubicación obviamente redujo la distancia ideológico-programática existente entre la DP y los postulados más moderados de aquellos propugnados por la derecha política representada por el PSC.

Efectivamente, una vez realizadas las elecciones de los miembros que conformarían la Asamblea, y constatados los resultados que daban por principales triunfadores a ambos partidos, empezó un lento proceso de natural acercamiento entre ambas agrupaciones.

En este punto conviene introducir a una personalidad política cuya actuación tendrá una influencia decisiva en lo que sigue de este relato. Se trata del ex Presidente de la República, Osvaldo Hurtado, fundador y líder histórico de la DP, quien postuló y resultó elegido para integrar la Asamblea Nacional. Y habría que mencionar, por ser de enorme trascendencia para esclarecer los hechos que se narran y, sobre todo, aquellos ocurridos más tarde, que Hurtado, desde que fuera elegido asambleísta en noviembre de 1997, y aún antes, cuando terciaba como candidato, fue considerado por la opinión pública nacional como el "candidato natural" para presidir la Asamblea Nacional. Esto lo

⁷ *Con las nefastas consecuencias que ello había traído para la funcionalidad de las relaciones gobierno-parlamento (Burbano de Lara y Rowland, 1999),*

reconocía la mayor parte de sectores políticos⁸. Su nombre y su designación, por lo tanto, fueron tema obligatorio de todas las conversaciones preliminares mantenidas por los diversos partidos y movimientos políticos.

Ahora, y para volver a la aproximación que se daba entre la DP y el PSC, tendríamos que decir dos palabras sobre esta última agrupación política, más específicamente sobre quienes la dirigían. Luego de décadas de ser conducido por el ex presidente de la república, León Febres Cordero, archienemigo político de Osvaldo Hurtado, el PSC llevaba algún tiempo en un difícil proceso de "relevo en el mando", a favor de Jaime Nebot Saadi. Este último había adoptado recientemente una actitud aparentemente más abierta y asequible. Esto y la mencionada cercanía programática, fueron determinantes para concretar un acuerdo inicialmente estable entre ambas agrupaciones al interior de la Asamblea. Se podría decir que la coincidencia ideológica pesó, ese momento, más que la falta de afinidad personal -por decir lo menos- que subsistía entre los líderes tradicionales de ambos partidos.

La concreción del acuerdo se dio como sigue. El 18 de diciembre de 1997, el PSC publicó en los principales periódicos del país un comunicado que destacaba las principales propuestas de reforma que defendería en la Asamblea y, acto seguido, ofrecía votar para que Hurtado la presidiera. Veinticuatro horas más tarde, Hurtado publicó un comunicado en el que expresaba su acuerdo y agradecía el apoyo socialcristiano. Habría que decir que el PSC en su comunicado no hizo más que recoger gran parte de los planteamientos que Hurtado promovía desde hacía muchos años, a través de su trabajo como cientista social y político, por lo que este último no tuvo problema en "coincidir" con ellos.

Luego del intercambio de comunicados, la base de la coalición estaba lista. La completó más tarde el Frente Radical Alfarista (FRA), partido del Presidente interino de la República destacado siempre por "facilitar" la conformación de alianzas de mayoría.

Los acuerdos no son frecuentes en la política del Ecuador, por lo que la coalición de centro derecha lograda en la Asamblea, fue destacada por muchos como un importante

⁸ *Las siguientes expresiones del asambleísta Ricardo Noboa, tradicional oponente político de Osvaldo Hurtado, son decidoras: "el ex Presidente reunía las condiciones y la dimensión para dirigirla y jerarquizarla adecuadamente. Hurtado era, sin duda, el Asambleísta de mayor trayectoria y podía impulsar los cambios que el país necesitaba" (Noboa, 1999: pág. 52).*

avance para una sociedad acostumbrada a la confrontación política, al disenso permanente, o a los pactos secretos. Lógicamente, no todos aplaudieron la conformación de esta mayoría. Los partidos de izquierda incluso se refirieron a ella críticamente bautizándola como “la aplanadora”. Pero retrocedamos un poco y veamos cómo se dieron los acuerdos y los desencuentros iniciales dentro del centro izquierda.

Conocida la integración de la Asamblea, en primer lugar, y como consecuencia natural de la cercanía ideológica, los partidos y movimientos de centro izquierda e izquierda acordaron estructurar una coalición denominada “bloque progresista”. En una primera instancia invitaron también a formar parte de esta alianza a la DP, partido que –como hemos dicho- tradicionalmente se había ubicado en el centro izquierda. Sin embargo, no fue posible llegar a acuerdo sobre un punto que tanto para los “progresistas” como para la DP era fundamental: la clase de mayoría que se requeriría para aprobar las reformas constitucionales.

El Congreso Nacional, al promulgar las normas que regularían la convocatoria de la Asamblea Nacional y su estructuración, estipuló que elegiría a sus autoridades y dictaría sus normas orgánicas y de procedimiento mediante resolución adoptada por mayoría absoluta de votos; es decir, por la mitad más uno del número total de sus integrantes ⁹. El bloque de centro izquierda consideraba necesario atenerse a esta norma sólo para los efectos señalados por la misma, pero tratándose de las decisiones de reforma constitucional se debería adoptar otro criterio, estableciendo como requisito de aprobación una mayoría calificada de las dos terceras partes. Aducía que esa la única forma para garantizar la legitimidad social de las reformas que se aprobarían. En palabras del entonces asambleísta de la ID, Alfredo Vera:

“Los de la centro-izquierda demandábamos que la mayoría fuese de las dos tercera partes con los siguientes argumentos: a) que era un procedimiento tradicional de la legislación ecuatoriana (ellos decían que se podía dilatar demasiado tiempo para aprobar las reformas, con probabilidades de entramparse para siempre); b) que era preferible forzar, por este procedimiento, el encuentro de consensos, lo que garantizaría la

⁹ Véase el numeral 5to. de la Décima Séptima Disposición Transitoria de la Constitución Política del Ecuador vigente hasta agosto de 1998.

perdurabilidad de los textos constitucionales (ellos decían que estaban dispuestos a buscar consensos, pero que si no se encontraban, funcionaría la “aplanadora”); c) que era, en última instancia, un mecanismo de defensa para impedir que se aprobaran reformas contrarias a la democracia y a la equidad social” (Vera, 1999: pág. 72-73)

Por su parte, la DP sostenía efectivamente que exigir las dos terceras partes era dificultar el adecuado desenvolvimiento de la reforma y, quizás, condenar al fracaso la modificación o inclusión de temas que consideraba de crucial importancia. Su postura era buscar consensos en la medida de lo posible, pero no aprobar una norma que quizás terminaría atando de manos a una Asamblea que tendría que terminar su trabajo en tan poco tiempo. Mas las conversaciones se entramparon una y otra vez. El mismo asambleísta Vera reconoció las dificultades, refiriéndose a Osvaldo Hurtado y la DP:

“Uno de sus argumentos, que era tramposo, (aunque al final salió verdadero), es que si los socialcristianos se aferraban a no dar paso a determinadas reformas de beneficio social con las dos terceras partes como requisito, podíamos quedarnos con las manos amarradas” (Vera, 1999: pág. 74).

Efectivamente, sobre el tema de la mayoría, la DP, a través de Osvaldo Hurtado, exhibió ante la izquierda, como argumento subsidiario, la posibilidad de que el PSC (cuyos votos eran imprescindibles para alcanzar las dos terceras partes), con su sola oposición, bloqueara la reforma constitucional de temas de interés social, y que, conociendo los antecedentes de esa agrupación, era preferible no arriesgarse. Los hechos mostrarían que la precaución de Hurtado era justificada.

Evidentemente, además del tema de la mayoría, pesó el hecho que en muchos proyectos de reforma la DP tenía una posición diametralmente distinta al bloque de izquierda. Tras algunas reuniones, a falta de consensos, se dio por perdida la negociación entre la DP y el “bloque progresista”, y más tarde se concretó, como señalamos, la alianza DP-PSC-FRA.

Los bloques al interior de la Asamblea, quedaron inicialmente conformados de la siguiente manera: por un lado: DP-PSC-FRA y el asambleísta independiente de GN, sumando 40 votos; por otro lado, los “progresistas” de centro izquierda: Pachakutik, ID, PSE, MPD, NP y los tres independientes, sumando 23 votos; y, finalmente, solos por su cuenta, los 7 votos del PRE, partido del ex presidente Bucaram y una suerte de paria dentro de la Asamblea.

II. NÚMEROS

*“Estas son las prescripciones y la Ley”
(Números 19, 2)*

1. DE “ASAMBLEA NACIONAL” A “ASAMBLEA CONSTITUYENTE”

A pocos meses de la realización de un importante proceso electoral, la Asamblea se vio obligada a asumir como primera labor la discusión y aprobación de un estatuto que regulara su convocatoria. Expliquémoslo. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) estaba obligado a hacer pública la convocatoria para las elecciones generales de mayo de 1998 y para ello necesitaba saber previamente qué dignidades serían elegidas y bajo qué condiciones. Por tanto, el TSE esperaba que la Asamblea decidiera “lo más pronto posible” temas tan trascendentales, como por ejemplo: si el Ecuador mantendría el régimen presidencialista o adoptaría uno parlamentario; si el Congreso Nacional seguiría siendo unicameral; si se mantendría la figura de los diputados nacionales y provinciales; cuál sería el período de funciones de los legisladores; el esquema de inhabilidades; y, en general, todas las normas que tuvieran relevancia para la elecciones que se avecinaban.

Frente a esta urgencia, surgió un importante debate al interior de la Asamblea. El asambleísta independiente Ricardo Noboa, planteó el establecimiento de un estatuto electoral de carácter temporal, que permitiera enfrentar el proceso de reforma con la mayor libertad y amplitud posible. Para ello, la Asamblea debía adoptar “su verdadero apellido”, es decir, debía autoproclamarse “Constituyente” (Noboa, 1999). Para no despertar suspicacias ni temores, Noboa planteó la conveniencia que la Asamblea dejara en claro que respetaría a las demás autoridades del Estado.

Estas propuestas suscitaron un interesante debate jurídico-constitucional no sólo en el seno de la Asamblea, sino en todo el país. Connotados jurisconsultos intercambiaron criterios respecto al carácter “Constituyente” de esta Asamblea, y si cabía o no una “auto-limitación”. No es este el lugar para profundizar en las argumentaciones jurídico-doctrinales que se exhibieron entonces, más bien, nos interesa revisar la faceta política de este debate y los efectos que tuvo al interior de la Asamblea.

En primer lugar convendría aclarar que el debate acerca de la calidad de "Constituyente" de la Asamblea Nacional tenía mucha relevancia desde el punto de vista político. Lo que estaba en discusión era si la Asamblea estaba por encima de los poderes constituidos del Estado o si, por el contrario, estaba sometida a ellos. La distancia entre una situación y la otra era -como se puede deducir fácilmente- abismal. De allí que, para evitar conflictos, se propusiera la "auto-limitación".

La centro izquierda estaba a favor de la identificación de la Asamblea como el primer poder del Estado y, consecuentemente, con la adopción del calificativo "Constituyente", pero se mostraba totalmente opuesta a la inclusión de una auto-limitación como la sugerida por Noboa. La DP también opinaba favorablemente sobre la calidad de "Constituyente" de la Asamblea, mas consideraba "prudente" la aclaración de respetar el período de ejercicio de las autoridades del Estado. El FRA (partido del Presidente interino) y el PSC (que a la sazón tenía a uno de sus principales líderes ocupando el cargo de Presidente del Congreso Nacional) se oponían tenazmente a la nueva denominación; pero, de ser aprobada, apoyaban irrestrictamente la "auto-limitación" (Noboa, 1999). Sometida la moción de Noboa a votación, el 7 de enero de 1998 se resolvió que en adelante:

"La Asamblea Nacional se denominará Asamblea Nacional Constituyente, se sujetará en su funcionamiento al estatuto Orgánico y de Procedimiento debidamente aprobado. Respetará la independencia del H. Congreso Nacional y demás funciones del Estado, los períodos de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República, así como los de las respectivas autoridades del régimen seccional"¹⁰.

A pesar de la "auto-limitación", la determinación de la Asamblea, ahora formalmente Constituyente, provocó la inmediata reacción del Presidente interino de la república y del Presidente del Congreso Nacional, Heinz Moeller. Ambos hicieron público su rechazo y advirtieron que no permitirían injerencia alguna en sus respectivas funciones, calificando la resolución de la Asamblea como un "exabrupto" (Noboa, 1999). Para aliviar tensiones, el Presidente de la Asamblea se reunió con el presidente del Congreso y ratificó

¹⁰ Según consta de la resolución publicada en el Registro Oficial No. 235 del 14 de enero de 1998.

que la Constituyente respetaría a los demás poderes del Estado. Las tensiones se atenuaron. Mas la calma sería sólo momentánea.

2. LA REFORMA POLÍTICA¹¹

En este acápite hemos recogido lo esencial del debate suscitado en el seno de la Constituyente, a propósito de las principales reformas relacionadas con el sistema político del Ecuador. Para facilitar la revisión de este tema, es necesario que describamos brevemente los diagnósticos que sobre el funcionamiento de tal sistema existían entre los bloques y movimientos políticos de la Asamblea. Sin embargo, convendría adelantar que en este ámbito de reforma cinco fueron los principales temas tratados:

- El tipo de gobierno;
- La conformación (léase número de cámaras) del Congreso;
- Atribuciones del Congreso que generaban fricciones con el Ejecutivo;
- Ciertos “nudos” dentro del procedimiento legislativo, y
- Los fundamentos de un nuevo sistema electoral.

Partiremos con aquel proyecto de reforma que bien podría ser considerado el más radical y ambicioso de todos: la sustitución del régimen presidencialista imperante por uno de carácter parlamentario, propuesto por el Movimiento Pachakutik. Según esta agrupación, la crónica inestabilidad del sistema político ecuatoriano, respondía a un factor estructural: a la naturaleza misma del régimen político presidencialista del Ecuador. En lo fundamental, su tesis era que la “pugna de poderes” (nombre con el que tradicionalmente se denomina en el Ecuador a las fricciones entre Legislativo y Ejecutivo) terminaría únicamente si se separaban en personas distintas la jefatura del Estado y la del gobierno. Además se proponía que esta última, y por cierto el gabinete ministerial, fuera el producto de un consenso programático-partidista al interior del Congreso Nacional. Sólo si se involucraba al legislativo de ese modo en el gobierno, podía esperarse

¹¹ *El estudio de caso que sirve de base para el presente resumen aborda igualmente los temas: social, indígena, participación, gobiernos locales, corrupción pública.*

que éste abandonase su hasta entonces estrategia de permanente oposición. Si el jefe de gobierno perdía la confianza de la mayoría parlamentaria, podía ser removido; y, en casos excepcionales, se podría procederse a la inversa; es decir, disolver el Parlamento. Complementaba la propuesta el establecimiento de un esquema bicameral con representaciones funcionales, que debía prever un espacio para los pueblos indígenas.

Aunque algunos de sus aliados del centro izquierda coincidían con la idea del Congreso bicameral, ni una sola agrupación, compartía la necesidad del tránsito hacia el parlamentarismo. Las siguientes palabras del representante de la DP, Angel Chaves, resumen muy bien cuál era la postura mayoritaria:

“Esta tesis que no solamente resulta extraña a nuestra tradición constitucional, sino que introduce un elemento altamente peligroso en frágiles democracias como la ecuatoriana, cual es la inestabilidad; si de suyo, uno de los grandes problemas de la gobernabilidad radica en la inestabilidad de las instituciones, las reglas y los funcionarios, introducir un esquema como el que se planteó no tuvo acogida y se optó directamente por el mantenimiento del régimen presidencialista” (Chaves, 1998: pág.42).

En efecto, vista la total falta de acogida que suscitaba *a priori* el proyecto de Pachakutik, el “debate” sobre este importante tema duró apenas unos pocos minutos.

Enseguida se discutió varias propuestas que iban en la línea de volver al esquema bicameral que históricamente había predominado en los Congresos Nacionales del Ecuador. Quienes defendían esta tesis sostenían, que: “La bicameralidad entendida modernamente era sinónimo de mayor eficacia parlamentaria, de división del trabajo, de agilidad legislativa y de transparencia en la fiscalización” (Noboa, 1999, p.83). Como señaláramos más arriba, Pachakutik apoyaba esta moción en el contexto antes descrito, y coincidían con la bicameralidad, por el lado del centro izquierda; el Movimiento independiente NP, la ID y los tres representantes independientes; y, por el lado del centro derecha, el FRA y el independiente Noboa del movimiento GN. La DP se oponía argumentando que la bicameralidad había sido en la experiencia histórica del país todo lo contrario a “agilidad legislativa”; además, rechazaba por principio toda integración funcional o corporativa (Hurtado, 1998). Por su parte, el PSC y el MPD -los extremos políticos de derecha e

izquierda, respectivamente- se oponían a la bicameralidad, y lo hacían, curiosamente, por el mismo motivo. Para entenderlo es imprescindible abrir un paréntesis.

El ordenamiento jurídico del Ecuador anterior a la Asamblea contemplaba la existencia de dos clases de diputados al interior del Congreso Nacional: 12 elegidos a nivel nacional (diputados nacionales) y 70 elegidos a nivel provincial (diputados provinciales). Los primeros tenían un mandato que, coincidiendo exactamente con el del presidente de la República, duraba cuatro años, mientras que los segundos se renovaban cada dos años.

Cuando Abdalá Bucaram (elegido en 1996) fue depuesto de su cargo en 1997, y se resolvió la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales para 1998, el esquema de elección de diputados nacionales se desfasó, ya que ellos habían sido elegidos hasta el año 2000. ¿Debía corregirse este desfase reduciendo el período de los doce diputados nacionales elegidos en 1996? O, más bien, ¿debían éstos permanecer en el cargo hasta el 2000, para luego elegir otros diputados por sólo dos años? La resolución de estas cuestiones quedó en manos de la Constituyente.

Como indicáramos al iniciar este capítulo, la Asamblea se vio en la imperiosa necesidad de definir ciertos temas de la reforma, a fin de que el Tribunal Supremo Electoral pudiera hacer la convocatoria para las elecciones generales de 1998. El debate unicameralidad *versus* bicameralidad entraba de lleno en este campo. Si se resolvía a favor de la segunda, la figura de los diputados nacionales dejaría de existir y por tanto, quienes estaban en ejercicio debían cesar en sus funciones al entrar en vigencia la Constitución. Teniendo muchos de los partidos y agrupaciones políticas presentes en la Asamblea diputados nacionales en el Congreso Nacional, la discusión inevitablemente se contaminó con intereses y conveniencias partidistas y electorales. El PSC tenía varios diputados nacionales y el MPD contaba con uno; ambos partidos decidieron defenderlos, oponiéndose a la bicameralidad, aunque para el caso del PSC esto significara contradecir sus tesis históricas. Sometido el tema a votación, triunfó la tesis de mantener la unicameralidad.

Superados estos temas estructurales, la Asamblea se dedicó a debatir sobre cómo racionalizar las relaciones entre el Congreso unicameral y la Presidencia de la República.

El diagnóstico de la DP, y en esto le seguían sus aliados dentro de la Asamblea, señalaba que los más serios problemas de gobernabilidad del Ecuador residían, por un lado, en la imposibilidad que una vez en la presidencia, y a causa del sistema electoral vigente, cualquier partido contara con una mayoría legislativa que apoyara sus planes y proyectos desde el Congreso; y, por otro, en las inconvenientes facultades que tenía el Congreso para injerir en las funciones propias del Ejecutivo, y en otras que enredaban innecesariamente el procedimiento propiamente legislativo. Veamos brevemente en qué reformas se tradujo este diagnóstico.

Comencemos por revisar dos aspectos relativos al Congreso, uno referido su relación con el Ejecutivo y otro a su procedimiento.

La experiencia mostraba que, desde el retorno a la democracia, los gobiernos del Ecuador tuvieron ministros de Finanzas y de Energía que, en promedio, no lograron superar los doce meses en funciones (Araujo, 1999). Esto se debió, en gran medida, al abuso por parte de los diputados de oposición de la facultad para enjuiciar políticamente y destituir a los ministros de Estado. La centro derecha opinaba que, frente a tal evidencia, era conveniente conservar la figura del juicio político y la censura a los secretarios de Estado, pero suprimir la potestad de destitución, dejando tal decisión en manos del presidente de la república. Para la centro izquierda esta idea era inaceptable, pues equivalía a romper el necesario balance y control que debía existir entre los principales poderes del Estado. La votación determinó que se aprobara la tesis de centro derecha. En el capítulo III de este trabajo tendremos ocasión de comprobar el “impacto” de esta reforma.

Quisiéramos ahora comentar una reforma constitucional vinculada al procedimiento interno del Congreso Nacional. Se trata de la modificación que hizo la Asamblea en el mecanismo históricamente empleado para la elección del Presidente del Poder Legislativo. Antes de la vigencia de la nueva Constitución, el Presidente del Congreso se elegía mediante una votación abierta en la que participaba todo aquel diputado que hubiera sido propuesto por algún sector o partido político. Comprenderán que, dada la extrema fragmentación política que caracterizaba a los Congresos del Ecuador, conseguir la mayoría necesaria para esta elección resultaba sumamente difícil. Inevitablemente se había terminado en una situación de entrapamiento y conflicto, que sólo podía superarse mediante la

intervención de un partido minoritario, que súbitamente se convertía en el gran poder dirimente, y que siempre exigía una recompensa (que no pocas veces había consistido en la Presidencia misma del Congreso) a cambio de facilitar la mayoría.

Para revertir la situación descrita, la centro derecha propuso, y así quedó aprobado, lo siguiente:

- Para ampliar la participación crear una segunda vicepresidencia, además de la presidencia y vicepresidencia que históricamente había tenido el Congreso.
- El período de funciones para estas tres dignidades duraría dos años desde la elección.
- El presidente debía ser necesariamente elegido de entre los diputados pertenecientes al partido o agrupación política que en las elecciones hubiese obtenido el mayor número de escaños.
- La primera vicepresidencia correspondería a la segunda agrupación más votada, la misma que ocuparía la presidencia del Congreso en el segundo bienio.
- La segunda vicepresidencia correspondería siempre a un partido de la minoría.

En cuanto al sistema electoral, la Asamblea no pudo llegar a un acuerdo global. Además de la contaminación del debate por los intereses electorales de coyuntura, las posiciones entre los partidos y movimientos eran irreconciliables. Por una lado, el PSC, el asambleísta independiente de GN, y el PRE -casi todos ellos representados por asambleístas oriundos de las provincias costeras del Ecuador- consideraban que con el sistema electoral imperante, la Costa se hallaba subrepresentada. Afirmación irrefutable si se atiende a un criterio de representación política proporcional al número de habitantes, ya que, efectivamente, siendo la región más poblada del país, la Costa tenía menos representantes en el Congreso Nacional que la Sierra. Este desfase entre la población y el número de representantes se debía a la vigencia de otro criterio de representación, según el cual, además de la relación poblacional, a cada circunscripción territorial (provincia) le correspondía un número mínimo de representantes. Habiendo muchas más provincias en la Sierra, este tipo de representación llamado histórico-territorial, generaba un desbalance frente a la Costa.

En la misma elección de assembleístas el desequilibrio era ostensible. El ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Miguel Macías Hurtado (costeño), lo explicaba así:

'El Ecuador tiene casi 12 millones de habitantes, Guayas 3'201.672 o sea la cuarta parte pero sólo se le autorizó para el elegir 10 (assembleístas), en contraste, las 5 provincias orientales cuyas poblaciones totalizan 558.350 habitantes eligieron el mismo número de assembleístas que Guayas, no obstante esta provincia tiene una población 6 veces mayor' (citado por Noboa, 1999: pág. 176).

La DP, por su parte, defendía la tesis que el sistema electoral ecuatoriano, era responsable de la enorme fragmentación político-partidista que se evidenciaba al interior del Congreso Nacional desde hacía dos décadas. En efecto, estudios mostraban que, en promedio, *doce* agrupaciones políticas habían obtenido representación legislativa desde el retorno a la democracia (Burbano de Lara y Rowland, 1999). La principal consecuencia de esto: ningún presidente de la República (excepto Rodrigo Borja, de 1988 a 1990) había contado con un bloque legislativo mayoritario que apoyase sus políticas en el Congreso Nacional.

Con un Congreso tan dividido, la tarea de gobernar se había tornado casi en un imposible. Lo que había que hacer, según la DP, era modificar las normas electorales, de modo que se consiguiera reducir a cuatro o cinco el número de agrupaciones políticas con representación en el Congreso. Así, se permitiría que las mayorías pudieran gobernar, al mismo tiempo que se cautelaría el acceso a la representación política de las minorías verdaderamente representativas del país.

Además de una modificación del esquema que se seguía para la asignación de escaños legislativos, la DP propuso las siguientes reformas:

- Trasladar a la segunda vuelta la elección de diputados que tradicionalmente se efectuaba junto con la primera vuelta presidencial, para lograr así un "arrastre" de votos a favor de los candidatos finalistas; y,
- Eliminar las elecciones en las que, cada dos años, los diputados provinciales se renovaban por completo, y en las que el partido de gobierno invariablemente sufría un revés que dificultaba, aún más, el desempeño del presidente.

Por el lado del centro izquierda, las cosas se veían de muy distinta manera. Como hemos dicho, el tránsito hacia el parlamentarismo era, para Pachakutik, la solución óptima para superar las “pugnas” ejecutivo-legislativo, y la bicameralidad era, para otros, la manera idónea para racionalizar el accionar del Congreso. Descartadas ambas propuestas, el centro izquierda se encontró desarmado ante el proyecto de sistema político ideado por la mayoría de centro derecha. Y el concepto que tenían sobre dicho proyecto, se refleja claramente en las siguientes palabras de Vera:

“Para la aplanadora era tema vital de gobernabilidad suprimir las elecciones de diputados a medio tiempo (...) y también, trasladar las elecciones de diputados a la supuesta segunda vuelta presidencial, para capitalizar el electorado en las fuerzas que resultaren finalistas, a fin de captar, a plenitud, el poder político y eliminar la presencia de las minorías en el parlamento” (Vera, 1999: pág. 84).

El fraccionamiento que se había dado en el Congreso era, para los “progresistas”, un fiel reflejo de la diversidad del Ecuador. En ese sentido, cualquier sistema electoral que se adoptara –y decimos “cualquier”, porque la centro izquierda no había logrado acordar uno- tenía que, en primer lugar, garantizar la presencia de las minorías en el Congreso.

Luego de intensos debates, la propuesta de la DP y de la centro derecha fue aprobada, con excepción del traspaso de las elecciones de diputados a la segunda vuelta y el establecimiento del umbral de votos para filtrar el acceso a la representación parlamentaria. Estas excepciones se explican, en primer lugar, por la curiosa ausencia de la sala al momento de la votación por parte del PSC¹²; y, en segundo lugar, porque el FRA, que ha sido tradicionalmente un partido minoritario, no quiso arriesgar su propia supervivencia con el umbral (Hurtado, 1998).

En cuanto al sistema electoral propiamente dicho, es decir, a las normas y fórmulas que determinan cómo se traduce la votación en escaños legislativos, no pudo arribarse a acuerdo alguno, ni siquiera al interior del bloque de mayoría, donde los votos del

¹² *Trascendió más tarde que su líder, Jaime Nebot, había pedido al bloque que no votara la reforma, pues sus intenciones de intervenir en las próximas elecciones presidenciales habían cambiado (Hurtado, 1998).*

socialcristianismo simplemente no estuvieron disponibles. El establecimiento del estatuto *ad hoc* que sirvió para la convocatoria y realización de las elecciones de 1998, fue lo único que se logró en este campo. Es decir, muchas de las normas que generaban la fragmentación partidista al interior del Congreso permanecieron incólumes.

Antes de finalizar este tema, es preciso comentar cuatro eventos de alta significación para el análisis que aquí se hace, todos los cuales se relacionan con las normas que reglan la integración del Congreso Nacional.

En primer lugar, al discutir las fórmulas de cálculo y las bases censales que se utilizarían en las elecciones de 1998, por una iniciativa presentada por el asambleísta de GN, que buscaba “mejorar la representatividad” del Congreso, y gracias al entusiasta apoyo del PSC y de los representantes provenientes de provincias pequeñas de casi todos los partidos, la Asamblea tomó la que sería, sin duda alguna, su decisión más polémica, algo que no sólo produjo desazón sino que verdaderamente escandalizó a la ciudadanía en general. Nos referimos al significativo aumento en el número de diputados a elegir en los futuros comicios, que pasó de 82 a 121.

Tal como ocurre en muchos países, en el Ecuador los partidos políticos atraviesan una verdadera crisis de representatividad, fruto de su desconexión frente a los temas que realmente interesan a la comunidad, y han perdido el prestigio, la credibilidad y la simpatía de la población (Mejía, 1997). Como consecuencia natural de ello, y por sus propios deméritos, el Congreso Nacional, sufre de igual o peor desprestigio¹³. Por tanto, la decisión de aumentar el número de políticos en dicho Congreso, resultó impresentable ante la ciudadanía. Y esto marcó negativamente, y de manera indeleble, a la Asamblea frente a la opinión pública.

En segundo lugar, luego de aprobada la normativa provisional que serviría de base para las elecciones generales de 1998, la Asamblea tuvo conocimiento que el Congreso Nacional, a instancias del PSC, había emitido un reglamento que tergiversaba la pauta dispuesta para la elaboración de las papeletas electorales, incentivando expresamente la votación “en plancha”, algo que, como partido grande, beneficiaba al PSC. Los demás partidos representados en la Constituyente, incluida la DP, consideraron intolerable la

¹³ Según un último informe del BID (2000), menos del 22% de la población del Ecuador confía en el Congreso.

maniobra del PSC, y de inmediato aprobaron una norma aclaratoria. La respuesta del líder máximo del PSC, León Febres Cordero, fue *ordenar* a sus asambleístas que abandonen la Asamblea. Y así lo hicieron por tres días, hasta que Jaime Nebot, cansado de justificar ante la opinión pública lo injustificable, *dispuso* que regresaran. Las diferencias al interior de la coalición de mayoría habían empezado a aflorar.

El tercer evento se dio cuando, en medio de los debates sobre la integración del Congreso Nacional, el FRA, partido político del Presidente interino de la república, Fabián Alarcón, presentó un proyecto de reforma que concedía a todo ex primer mandatario del Ecuador la calidad de "diputado vitalicio". Pero, uno a uno los ex presidentes del país, comenzando por Hurtado, se manifestaron en contra de tal iniciativa, lo que sumado al revuelo que causó esta propuesta en amplios sectores de la opinión pública, que sostenían que, vistos los turbios antecedentes del Presidente interino¹⁴, lo que había detrás de su propuesta era posiblemente un intento por conseguir "inmunidad vitalicia" (Vera, 1999), llevó a la Asamblea a desechar la moción del FRA. Alarcón no olvidaría este rechazo; antes recelaba de la Asamblea, a partir de este evento pasó a ser su enemigo.

Finalmente, el cuarto evento digno de un comentario particularizado, fue la decisión que tomó la Asamblea de recortar el período de funciones de los diputados nacionales en ejercicio, a fin que en las elecciones de 1998 se renovara por completo el Congreso. Como habíamos señalado, mientras sesionaba la Constituyente, existían doce diputados nacionales en ejercicio, entre ellos el presidente del Congreso, Heinz Moeller (PSC). La decisión de la Asamblea implicaba que los diputados nacionales terminarían su período de funciones en el año 1998 y no en el 2000, como estuvo previsto al momento de su elección. La reacción de los doce "perjudicados" no se hizo esperar; condenaron la decisión de la Constituyente, arguyendo que ésta no podía recortar sus períodos, pues sólo podía reformar la Constitución. Surgía nuevamente el debate sobre las facultades y los límites que tenía la Asamblea, temor que se pensó había quedado saldado meses atrás. En realidad, para Moeller, como para Alarcón, la Asamblea -aunque lo afirmase- no era "Constituyente", no estaba, no podía estar por encima de ellos. Moeller aseguró que este asunto no iba a quedar así. Pronto comprobaremos que, en efecto, no quedó.

¹⁴ A la fecha existían varias denuncias de corrupción en contra de Alarcón, denuncias que más tarde, luego de que éste dejara la presidencia interina, le harían pasar una -aunque corta- temporada en la cárcel.

III. APOCALIPSIS

*“Y se produjeron relámpagos, truenos y rumores,
terremoto y fuerte granizada.”
(Apocalipsis 11, 19)*

1. EL FALSO PROFETA

El 10 de agosto de 1998 entró en vigencia la Constitución preparada por la Asamblea Constituyente. Ese día el largo interinato había llegado a su fin; su herencia era un país económicamente devastado, fruto de “la acumulación de obligaciones incumplidas en el pasado, de decisiones no tomadas e incorrectamente tomadas, la postergación de medidas necesarias, y principalmente la negligencia de la sociedad y del gobierno de turno” (Arteta, 1998) A lo anterior, se sumaba la mancha que habían esparcido sobre el gobierno interino varias denuncias de corrupción pública, en especial aquella que provocó la fuga del país del ministro de Gobierno, y brazo derecho del presidente.

Como resultado de la elección de 1998, resultó elegido presidente de la república el candidato de la DP, Jamil Mahuad. El flamante y carismático presidente venía acompañado de una notable popularidad, y las encuestas de opinión le otorgaban un nivel de aceptación a nivel nacional sin parangón en la historia reciente del Ecuador (Saad, 2000) Sus exitosos seis años al frente de la alcaldía de Quito y su deslumbrante currículum académico le habían hecho acreedor de un enorme prestigio que trascendía las fronteras del país¹⁵. Y no era la primera vez que Mahuad terciaba como candidato presidencial. En las elecciones de 1988 había obtenido un quinto puesto, con un *slogan* de campaña que *rezaba*: “Jamil es el camino”. Para 1998, los *spots* publicitarios aseguraban que Mahuad: “sabía qué hacer y cómo hacerlo”. Gran parte del Ecuador se convenció de ello; seguramente pensó que, después de la oscuridad bucaramista y alarconista, había llegado el momento de la *redención*.

A pesar que el partido político de Mahuad logró la representación parlamentaria más numerosa, ésta no se acercaba siquiera al número necesario para hacer mayoría en

¹⁵ *En la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, donde se especializara Mahuad, en actos públicos se habían referido a él diciendo que ejemplificaba los ideales que el colegio trata de inculcar a sus graduados. Incluso, aunque algo irónico, después de su derrocamiento, Mahuad dirigió allí un curso denominado “Conflicto, Crisis y Liderazgo en América Latina”. Diario El Universo, “Harvard debate sobre Jamil”, Guayaquil, 26/07/2000.*

el Congreso Nacional. Esto llevó a la DP a hacer nuevamente una alianza, esta vez implícita, con el PSC, la segunda fuerza política en el Congreso. Sus postulados económicos aparentemente coincidían y eso seguramente llevó a Mahuad a pensar que contaría con una mayoría legislativa estable a su favor, algo fundamental para enfrentar la catastrófica situación económica heredada del interinato, pero sobre todo para modernizar el Estado y enrumbar al país en el camino del desarrollo.

Como consecuencia de la aplicación de la nueva normativa constitucional, a la DP le correspondió ocupar la presidencia del Congreso para el primer bienio, lo que auguraba una buena relación y coordinación ejecutivo-legislativo. Completaban las expectativas positivas que se tenían sobre el recién inaugurado gobierno, el equipo económico designado por Mahuad, cuyas competencias técnicas y prestigio eran ampliamente reconocidos, además del nuevo marco de autonomía del Banco Central y, más que nada, el conjunto de nuevas facultades y procedimientos diseñados por la Constituyente con el objetivo de generar “mayor gobernabilidad” (Arteta, 1998; Hurtado, 1998).

Desgraciadamente, el esperanzado pueblo del Ecuador desconocía que poderosas y oscuras fuerzas se habían desatado ya en el país, y que otras, más dañinas todavía, aguardaban ansiosamente para entrar en escena.

2. LOS CUATRO JINETES

A. El Fenómeno de El Niño (“La Muerte”)

Antes que Mahuad asumiera la presidencia, había pasado por el Ecuador el Fenómeno de El Niño, cuyas secuelas de inundaciones, muerte y destrucción aún se sentían con fuerza en el país para 1998. Además de ocasionar pérdidas humanas a causa sea de las inundaciones y de las epidemias que éstas conllevan. El Niño provocó tal devastación en las tierras y cultivos de los principales productos de la Costa, que el producto anual del país (PIB) disminuyó dramáticamente. Como consecuencia de ello, el sector agropecuario vio menoscabada su capacidad para afrontar sus compromisos crediticios, lo que inevitablemente repercutió sobre la situación de liquidez e incluso solvencia de la banca

local. Con el Fenómeno de El Niño, la economía del Ecuador, estancada hacía décadas, había comenzado por fin a moverse, pero con destino al abismo.

B. Tensión en la frontera sur-oriental ("La Guerra")

El proceso de negociación de paz con el Perú, luego de la guerra no declarada que enfrentaran ambos países en 1995, había pasado por diferentes etapas y experimentado distintos ritmos. En 1998 parecía muy bien encaminado; pero súbitamente, se había entrampado poco tiempo antes de la posesión de Mahuad como presidente. Este entrampamiento había generado gran preocupación en los sectores militares y había enconado los ánimos en la frontera, a tal punto que el 10 de agosto de ese año, mientras Jamil Mahuad se dirigía a la nación por primera vez como presidente, una nueva confrontación bélica parecía inminente.

La eficaz conducción de la negociación por parte del entonces canciller ecuatoriano, José Ayala Lasso, sumada al impulso que personalmente le dio el propio presidente Mahuad, hicieron que se superara el *impasse* y que, en octubre de 1998, el acuerdo definitivo de paz con el Perú estuviera listo para ser firmado. Sin embargo, fruto del procedimiento adoptado en la negociación, que puso la decisión acerca de los límites de frontera en manos de los países garantes del viejo Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Chile, Brasil y Estados Unidos) el Ecuador tuvo que aceptar que la línea de frontera pasara por donde el Perú siempre había sostenido: las cumbres de la Cordillera del Cóndor. Esto significaba que las tropas del Ecuador debían retroceder en algunos puntos que habían sido defendidos a costa de muchas vidas humanas. Aún así, Mahuad presentó el resultado de la negociación de paz como un triunfo e instó a los ecuatorianos a regocijarse.

Si bien el acuerdo en sí no era motivo para celebraciones, la mayor parte del Ecuador aplaudió la consecución de la paz definitiva y la superación de la enorme y dañina carga que había significado para el Ecuador el siempre latente problema fronterizo. Como se comprenderá, no ocurrió lo mismo con los miembros de las Fuerzas Armadas. Para ellos, su único e indudable triunfo en 1995, había sido desechado en la mesa de negociaciones de 1998. La relación de la institución armada con Mahuad nunca sería la

misma, menos aún cuando, como consecuencia lógica del acuerdo de paz definitivo con el Perú, y de la crisis fiscal, el presupuesto militar fuera reducido notablemente.

C. Crisis Económica Generalizada (“El Hambre”)

En términos de un prestigioso economista ecuatoriano, la situación de económica del Ecuador, en el período 1998-1999, se veía así:

“Es que pocos países han tenido en la historia la combinación de desequilibrios y problemas como los registrados por el Ecuador en 1998 y 1999: un desequilibrio fiscal agudo, insolvencia y moratoria de deuda externa, corridas de liquidez y quiebra parcial del sistema financiero, salida de capitales y desequilibrio en la balanza de pagos, monetización inorgánica aguda y drástica subida de las tasas de interés, depreciación incontrolada del tipo de cambio y colapso en la demanda de dinero, incapacidad de pago del sector productivo por las altas tasas de interés, subida del tipo de cambio y caída de la demanda, agudización del desempleo, subempleo y la pobreza” (Pozo, 2000: pág. 11).

Si bien muchas de las causas de la catastrófica situación económica del Ecuador, como El Niño, la crisis asiática, el traspie de la economía rusa y sus repercusiones en los mercados emergentes, el desplome del precio internacional del petróleo a su nivel más bajo de los últimos treinta años, entre otras, eran claramente exógenas y, por tanto, no imputables al gobierno de Mahuad, éste también contribuyó decididamente al recrudecimiento de la misma (Arteta, 1998; Paredes, 2000). Es preciso explicar este punto, ya que tiene relación directa con las reformas que realizó la Asamblea Constituyente para que “el Estado realice una ordenada, previsiva, responsable y eficaz gestión de la economía” (Hurtado, 1998: pág. 129).

Durante la campaña electoral de 1998, los candidatos al Congreso por el PSC (partido que no lanzó candidato a la presidencia) se habían comprometido ante notario a no dar su voto en la creación de un solo impuesto adicional o por la elevación de alguno preexistente. Mahuad, que había elegido como aliado al PSC, tuvo en este hecho su primer

contratiempo. La situación fiscal era tan calamitosa que los técnicos del gobierno, plantearon la imperiosa necesidad de generar nuevos ingresos tributarios, y propusieron la creación de dos impuestos temporales, además del aumento en un par de puntos en la tasa del IVA. Pero el PSC advirtió al gobierno que no daría sus votos para estas medidas y que si tomaba ese camino rompería la alianza. El socialcristianismo propuso, sin embargo, una alternativa al plan de Finanzas. Se trataba de la sustitución del impuesto a la renta por uno equivalente al uno por ciento de toda transacción de capital.

A pesar de las duras críticas que expuso la mayor parte de técnicos en economía del país, incluido el Ministro de Finanzas, y de las objeciones incluso éticas frente a la supresión del impuesto a la renta que hicieran ciertos miembros del partido político de Mahuad, entre ellos, Osvaldo Hurtado; su mentor, el presidente de la república optó por seguir la dirección trazada por el PSC. Estudios señalan que, con el inicio de la implementación de este impuesto a las transacciones de capital, la economía ecuatoriana y en especial el sistema financiero, ya enfermos de gravedad, entraron en coma (Arteta, 1999). La Constituyente había privado al Congreso de iniciativa tributaria para evitar inconvenientes aprobaciones o supresiones de impuestos; en este caso, el propio ejecutivo se había proferido el daño.

Mas los traspiés en el manejo económico no concluyeron con la aprobación del mencionado impuesto. Enseguida vino la tramitación del Presupuesto General del Estado, y Mahuad, en lugar de defender la propuesta elaborada por el Ministerio de Finanzas, aceptó otra, presentada por el PSC, que según los especialistas adolecía de notorias deficiencias de financiamiento. El Ministro de Finanzas de entonces, luego de esta segunda ocasión en la que el presidente prefirió seguir otra política por sobre la que él había diseñado, presentó su renuncia. Como él, la siguiente persona en ocupar ese cargo tendría que renunciar por discrepancias con el PSC. En los diecinueve meses de mandato de Mahuad, tres ministros de Finanzas se sucederían en el cargo. Claramente, la norma constitucional que impedía al Congreso destituir a los ministros de Estado no había conseguido solventar el problema de la inestabilidad del gabinete.

Como dijimos, el Presupuesto aprobado no estaba adecuadamente financiado, lo que no tardó en convertirse en un nuevo problema. El presidente Mahuad, frente al déficit existente, solicitó al Directorio del Banco Central del Ecuador (BCE) que aprobara un

crédito para cubrir la brecha utilizando dineros provenientes del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Este pedido, además de contravenir la Constitución, significaba dar un destino indebido al dinero otorgado por el FLAR. Por ello, y ejerciendo la recién adquirida autonomía, el presidente del BCE se negó a cumplir el pedido del presidente. Mahuad consideró tal negativa como una afrenta, llegando a sostener públicamente que la autonomía del Banco Central podía ser buena en otros países, pero en el Ecuador “restaba gobernabilidad”. La hostilidad presidencial, sumada a las presiones de los grupos de poder económico de la Costa sobre el manejo de la política monetaria, llevaron al poco tiempo a los directores del BCE a renunciar a sus cargos.

Urgido de recursos, entre otras cosas para pagar los sueldos de la burocracia y de los *militares*, que llevaban meses de atraso, el gobierno optó por negociar con el centro izquierda la aprobación del paquete impositivo de emergencia que inicialmente había diseñado. Esto terminó su pacto implícito con el PSC, el que anunció entonces su oposición al régimen de Mahuad.

Los impuestos fueron aprobados, pero ni siquiera eso era suficiente para equilibrar la maltrecha economía ecuatoriana. La devaluación y la inflación parecían incontrollables. El sistema financiero había entrado ya en franco colapso: los bancos comenzaron a quebrar, en especial aquellos cuya casa matriz estaba en la Costa. Para marzo de 1999 la situación económica y política era tan turbulenta, que en el Ecuador sólo se hablaba del inminente derrumbamiento del gobierno. Frente a esta situación, Jamil Mahuad tomó una radical determinación, no experimentada hasta entonces por el país: aduciendo riesgo sistémico en la banca, después de decretar un feriado bancario de tres días, anunció el congelamiento por un año de los fondos de todas las cuentas corrientes y de ahorros existentes en el país. Esto, en palabras de Pablo Lucio Paredes:

“Fue, sin duda, uno de los aspectos que más deterioró la economía, no sólo por su impacto monetario directo, sino sobretodo por constituir un golpe casi mortal a la estructura de confianza en la sociedad. Y cuando se conocieron las vinculaciones del Gobierno con el poder bancario, el golpe fue aún más sentido” (Paredes, 2000: pág.13).

De inmediato nos referiremos a esas “vinculaciones”.

D. La Corrupción Domina la Escena (“La Peste”)

En su informe de 1998, la organización Transparencia Internacional ubicó al Ecuador como el noveno país más corrupto del mundo. Para 1999, la situación –según la misma organización- había “mejorado”, ya que el país ocupaba la decimonovena posición en el *ranking* de corruptos¹⁶. Tal “mejoría” respondía, principalmente, al prestigio que gozaba el presidente Mahuad y al Plan Anticorrupción que él había anunciado en intervenciones públicas en el Ecuador y en el extranjero. Quisiéramos traer a colación el siguiente fragmento extraído de dicho Plan: “La base de la corrupción está en alianzas ilegítimas entre elites políticas y económicas para controlar las representaciones en función de provechos probados en un marco de conductas no ajustadas a valores. Un mecanismo de estas alianzas ilegítimas es el compromiso a base de inversiones electorales de las fuerzas económicas a favor de determinados candidatos” (citado en Navarro, 2000: pág. 34-35)

Una vez en prisión (a la que había sido conducido, no por orden judicial, sino *por disposición del ministro de Defensa Nacional*), el banquero guayaquileño Fernando Aspiazu, contra quien pesaban graves presunciones de responsabilidad por la retención indebida de un altísimo monto de impuestos, y por manejos fraudulentos en el otorgamiento de créditos, declaró a la prensa que había aportado la suma de 3,1 millones de dólares a la campaña presidencial de Jamil Mahuad. Declaración que lejos de ser desmentida por el presidente, fue públicamente confirmada por él. En su descargo, Mahuad dijo que todas las campañas reciben altas sumas de dinero y que él desconocía los manejos oscuros del banquero de marras¹⁷.

Ante estos hechos, la prensa del país empezó a investigar y a atar cabos. Sus conclusiones fueron asombrosas y daban sustento a la siguiente hipótesis: el banco propiedad de Aspiazu, vivía una situación de iliquidez e insolvencia; el gobierno de Mahuad, en lugar de intervenir como había ocurrido con otros bancos, lo “sostuvo” mediante un proceso de reestructuración, en condiciones especiales. De cualquier forma, el banco cayó más tarde perjudicando a cientos de miles de clientes. Aspiazu, entonces

¹⁶ El “índice de corrupción” se obtiene al cruzar información de unas 13 fuentes de organizaciones con credibilidad internacional, como, por ejemplo, el Banco Mundial y la Revista *The Economist*.

¹⁷ Habría que decir que, independientemente de los irregulares manejos de Aspiazu con su banco, este banquero era el mayor accionista de la Empresa Eléctrica de Guayaquil (EMELEC), institución que tenía desde hacía décadas un millonario litigio pendiente con el Estado ecuatoriano, por lo que al aceptar su dinero para la campaña electoral se daba un evidente conflicto de intereses.

acusó al gobierno de perseguirlo por razones regionales. La estrategia de Aspiazu perdió piso cuando salió a la luz pública la verdad y, tras la insistencia de importantes personajes de la opinión pública, fue puesto finalmente en prisión.

Podríamos extendernos citando otros casos en los que se evidenciaron comportamientos reñidos a la ética en el sector público; pero dentro del amplísimo repertorio -que incluye el caso del ex presidente interino Alarcón y su visita a la cárcel como consecuencia de ciertos manejos irregulares en su anterior desempeño como presidente del Congreso Nacional, así como el juicio instaurado contra el Defensor del Pueblo por abusos de poder-, quisiéramos tomar el caso del Tribunal Constitucional, por estar directamente relacionado con nuestro tema de estudio. Dos episodios bastan para poner en evidencia nuevamente el modo como en el Ecuador se ha pisoteado la reforma constitucional hecha por la Asamblea Constituyente.

Algunos de los doce diputados nacionales cuyo período -tal como vimos en su momento- fuera recortado por la Constituyente, presentaron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, argumentando que su derecho a ejercer dicho cargo hasta el año 2000 había sido vulnerado. Dicho Tribunal resolvió a su favor, restituyéndolos en el cargo. En otras palabras, el Tribunal Constitucional increíblemente resolvió que *la Asamblea Constituyente había violado la Constitución*.

Algo más insólito aún ocurrió cuando el Tribunal Constitucional, decidió *declarar la inconstitucionalidad "en la forma" de un inciso de la Constitución*, por no constar en él la facultad del Congreso Nacional para enjuiciar políticamente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tal como -según dicho Tribunal- "mandaba la tradición constitucional del Ecuador y todo Estado de Derecho" (Noboa, 1999) Es decir, la decisión de la Constituyente de liberar a los magistrados de la Corte Suprema de las presiones políticas, expresada en la reforma constitucional del correspondiente artículo de *la Constitución Política*, insólitamente *fue declarada inconstitucional*. Incluso en el Ecuador, pocas veces se había visto aberración jurídica semejante.

No debe sorprender que, en su informe del año 2000, Transparencia Internacional señalara al Ecuador como el país más corrupto de aquellos que analizara en América Latina¹⁸.

3. ¿EL JUICIO FINAL?

Para enero del 2000, según varias encuestas, la aceptación popular de Mahuad había caído al 7% (Ortiz, 2000) El 91% de la población desaprobaba su actuación como mandatario, el 89% no creía en su palabra y el 53% opinaba que debía renunciar al cargo (Navarro, 2000) El descontento y la desconfianza de la población ante el gobierno y la crisis económica eran generalizados. Además de la ineptitud con que se desenvolvía el ejecutivo, su partido, la DP, que para entonces estaba ya muy fraccionado, no atinaba a idear una estrategia frente al bloqueo parlamentario generado por su antiguo aliado, el derechista PSC, y también por el bloque de centro izquierda. El gobierno había perdido su brújula. Grandes protestas sociales estaban anunciadas. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), tenía prevista una movilización en la que demandaría la salida de Mahuad. El pronóstico político y social era, en definitiva, realmente tempestuoso. Ante esto, Jamil Mahuad evaluó una línea de acción hasta entonces impensada: la disolución del Congreso y la adopción para sí de "plenos poderes", o lo que se ha dado en llamar el "fujimorazo" (Ortiz, 2000). *Pero el alto mando militar no lo apoyó.*

Mientras tanto, gran parte del país, hastiada del escándalo de corrupción relacionado con el turbio financiamiento de la campaña electoral, el congelamiento de los depósitos y con el oscuro "salvataje" de algunos bancos, que empañaba desde hacía meses la imagen del presidente, exigía la renuncia inmediata de Mahuad. La economía se iba cada vez más a pique. El gobierno –se decía- caería de un momento a otro. Entonces, súbitamente, el PSC ofreció su apoyo a Mahuad, siempre y cuando éste se decidiera a adoptar la propuesta de "dolarizar" la economía (Ortiz, 2000). Mahuad tomó de inmediato

¹⁸ En el 2000, fueron analizados Costa Rica, Perú, El Salvador, Brasil, Argentina, México, Colombia, Bolivia, Venezuela y Ecuador.

ese “salvavidas”, anunciando su opción por la dolarización a través de una cadena nacional de radio y televisión, aun cuando su gobierno no tenía estructurada la manera en que aquélla sería implementada. Así lo comprendieron los medios especializados nacionales y extranjeros. La siguiente cita de la afamada revista *The Economist*, constituye un claro ejemplo:

“Nacida del pánico, la propuesta del presidente Mahuad de dolarizar la economía ecuatoriana fue mal planteada e ineptamente explicada. La decisión fue tomada por razones equivocadas: la mente de Mahuad está enfocada más en su supervivencia política de corto plazo que en la salud económica de largo plazo” (citado por el Semanario Líderes, 24/01/2000: pág. 8)

Pero, además de la improvisación de la medida, conviene destacar algo crucial: la decisión de dolarizar, como cualquier otra relacionada con el manejo de la política monetaria y cambiaria, *era privativa del autónomo Banco Central del Ecuador (BCE)*, como recientemente había dispuesto la Constituyente. Por ello, Mahuad, al hacer pública la dolarización, tuvo que conminar al Directorio de dicha entidad a aprobar su resolución, bajo amenaza de pedir al Congreso su destitución. El Directorio, que no coincidía con la idea dolarizadora, prefirió renunciar; era el segundo que lo hacía en lo que iba del régimen de Mahuad. Como mencionáramos, Mahuad jamás vio con buenos ojos la autonomía del BCE, y al llegar al poder terminó convirtiéndola en una broma.

Más allá de lo dicho hasta aquí sobre la dolarización, es preciso señalar que, visto desde la perspectiva puramente macroeconómica, un esquema de tipo de cambio fijo, como el impuesto por Mahuad, basa su éxito en la confianza que los agentes económicos tengan respecto de la capacidad del gobierno de mantenerlo en el tiempo, en otras palabras, requiere de enorme credibilidad (Sachs y Larraín, 2000). Mahuad ya no la tenía.

El resto es historia conocida. Doce días después del anuncio de la dolarización, el 21 de enero del 2000, el movimiento indígena se tomó las instalaciones del Congreso Nacional, luego, la Corte Suprema de Justicia y, ya con el auxilio de parte de los mandos medios (tenientes coroneles) del Ejército del Ecuador, finalmente se tomó el Palacio Presidencial. Mahuad inicialmente se negó a renunciar, pero cuando la turba llegó a su

despacho ya no se encontraba allí. Derrocado el presidente, se instauró un triunvirato militar-indígena-civil, conformado por el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, por el presidente de la CONAIE, y por un ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, en supuesta representación de la Costa del país.

Este triunvirato, que proclamaba entre otras cosas la moratoria de la deuda externa y la derogación de la dolarización, no duró sino un par de horas. El repudio internacional y el reclamo de gran parte de la sociedad ecuatoriana que, aunque consentía en el relevo de Mahuad, no se sentía en absoluto representada por el nuevo gobierno de facto, al parecer concientizaron a la cúpula militar sobre la inviabilidad de su aventura golpista, y la llevaron casi de inmediato a entregar el poder al vicepresidente de la república, Gustavo Noboa. Los indígenas, sintiéndose engañados por -e impotentes ante- los militares, regresaron a sus lugares de origen, no sin antes advertir al nuevo mandatario que si no enmendaba su política, "regresarían a tumbarlo". Noboa, por su parte, lo primero que anunció fue que continuaría con la dolarización.

Con Noboa, en cuatro años, de enero de 1996 a enero del 2000, el Ecuador había visto desfilar cinco presidentes: Durán Ballén, que terminó su período presidencial en agosto de 1996, luego "un gobierno (Bucaram) de 180 días fue sucedido por otro (Alarcón) que duró 544, que fue reemplazado por un tercero (Mahuad) que no pasó de 529" (Saad, 2000: pág.109). En promedio, los últimos cuatro gobiernos no habían durado más de 313 días.

Desde el año 1995, un vicepresidente (Dahik) y tres presidentes de la República fueron sometidos a enjuiciamiento penal por delitos de corrupción en el manejo público, uno de ellos (Alarcón) llegó a guardar prisión preventiva y los restantes dos (Bucaram y Mahuad) huyeron de la justicia y permanecen fuera del país. El Ecuador se pregunta, entonces, si esta nociva y vergonzosa tendencia continuará, o si el juicio penal de Mahuad será el juicio final.

IV. SABIDURÍAS

*“Ustedes que dominan a los pueblos
y que están orgullosos de sus numerosos súbditos,
pongan atención. (...)
Tal vez, siendo representantes de su poder,
no han gobernado rectamente ni observado la Ley. (...)
Me dirijo a ustedes, soberanos,
para que conozcan la sabiduría y no se vengan abajo.
(Sabidurías 6, 2-12)*

1. LA CONSTITUCIÓN Y LA GOBERNABILIDAD

¿Qué opinión tenían las principales fuerzas políticas sobre los problemas del Ecuador, sus causas y lo que la Asamblea Nacional Constituyente estaba llamada a hacer al respecto? Quisiéramos examinar brevemente este punto.

Nos dice Manuel Tamayo: “los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores” (Tamayo, 1997: pág. 286).

Concordamos con el anterior planteamiento, sin embargo, no podemos dejar de reconocer que, en el caso que nos ocupa, existía *objetivamente* un problema: el agotamiento del modelo, del marco institucional concebido en 1978, su total falta de eficacia, de funcionalidad, en lo que a promover el desarrollo del Ecuador se refiere. Veinte años de estancamiento socioeconómico eran suficiente prueba de ello. Pero, ¿cuáles eran sus causas? ¿Cuáles las posibles soluciones? Estas preguntas sí daban pie a subjetividades.

Un mes antes de la instalación de la Asamblea Constituyente, el entonces candidato a asambleísta, Osvaldo Hurtado declaró en una entrevista radiofónica:

“El problema del Ecuador es un problema principalmente político. Algunos consideran que el problema es económico, que el problema es social, que el problema es cultural, y tienen razón; pero, hay que tratar de establecer dónde está la causa principal y cuál es la que condiciona a todas las otras. Según

mi opinión es un elemento de carácter político, expresado en la crónica inestabilidad y volatilidad de la política ecuatoriana, donde se encuentra el origen de buena parte de los problemas económicos y sociales que vive el Ecuador" (Entrevista en Radio Quito, 20/11/97)

Hurtado también llamaba a ese "problema político" un "problema de gobernabilidad"¹⁹, según el concepto que él mismo tenía de ésta, a saber: "la capacidad de un sistema político, y no la circunstancia de un gobierno, para articular las demandas de una sociedad y darles respuestas oportunas y eficaces" (Hurtado, 1997: pág.1). A su juicio, la principal tarea de la Constituyente debía ser la solución de ese problema de gobernabilidad. Así lo dijo en su discurso de posesión como presidente de la Asamblea:

"La Asamblea Nacional que hoy se inaugura en Ambato, ofrece una extraordinaria oportunidad para corregir este problema de gobernabilidad que sufre el país, que provoca inestabilidad política, incertidumbre económica e impide que las instituciones públicas se beneficien de la continuidad y así puedan trabajar con un horizonte de diez, de veinte, de treinta años, indispensable para el progreso del Ecuador"

Y añadió:

"Mucho podemos cambiar en la Constitución en el campo de los principios, perfeccionando libertades y derechos; podemos hacer constar más declaraciones en la Carta Política, en su parte dogmática. Permítanme decirles que eso de poco o de nada servirá si no mejoramos la calidad de nuestro sistema político democrático, si no establecemos medios y mecanismos para que la economía no crezca al tres o cuatro por ciento, sino al ocho y al diez" (Extracto del discurso pronunciado el 20/12/97).

¿Qué debía hacerse, según Hurtado, para tener gobernabilidad, para que la economía, por fin, creciera sostenidamente? Pues, fundamentalmente desatar los "nudos" del sistema político.

¹⁹ En 1996 la Corporación de estudios que Hurtado preside había publicado un libro que llevaba por título, precisamente, "Ecuador: un problema de gobernabilidad".

Tal como señalamos en el capítulo segundo de este trabajo, el principal nudo que requería ser desatado, y en esto decían coincidir casi todas las fuerzas políticas presentes en la Asamblea, era la permanente confrontación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Hurtado, que por su experiencia en la presidencia de la república había vivido en carne propia los nocivos efectos de la “pugna de poderes”, y los asambleístas de su partido, propusieron: (1) un sistema electoral que terminara con la extrema fragmentación política evidenciada durante décadas en el Congreso, que había impedido que el partido gobernante contara con una mayoría afín; (2) la supresión de toda facultad del Congreso que significara una injerencia en las tareas de gobierno; y, (3) la aprobación de un marco normativo que, en definitiva, fortaleciera al ejecutivo. Si bien el primer punto no se concretó, los dos restantes fueron en gran medida incorporados a la Constitución.

El mismo Hurtado lo reconoce: “En la historia moderna del Ecuador no existe una Constitución, como la expedida por la Asamblea Constituyente, que haya restringido tanto las atribuciones del Congreso Nacional y, como consecuencia, fortalecido la autoridad del Presidente de la República” (Hurtado, 1999: pág. 53).

Hay que decir, que poco tiempo después de clausurada la Asamblea, Hurtado se mostraba optimista frente a los avances que logrado la Constituyente en el ámbito político: “Gracias a sus reformas mejorará la gobernabilidad del sistema democrático (...) se reducirán los crónicos conflictos entre el Gobierno y el Congreso que tanto daño han hecho al país” (Diario El Universo, “El regreso al servicio público”, 14/06/98)

Para ver la otra cara de la medalla, quisiéramos tomar ahora algunas expresiones del asambleísta Alfredo Vera (ID), a quien hemos citado permanentemente a lo largo de este trabajo, porque su pensamiento refleja muy bien la postura general del bloque de centro izquierda dentro de la Constituyente.

“Por cierto que Hurtado y sus DP’s dieron muchas puntadas con hilos de deferentes espesores y colores, y pusieron muchos botones de muestra, para asegurar, con normas constitucionales, la llamada ‘gobernabilidad’, como si por medio de leyes se pudiera decretar la docilidad de un sector social que hace paros porque no le pagan su sueldo, o lo castigan y marginan con saña” (Vera, 1999: pág.79-80).

A juicio de Vera, la DP y la derecha “percibían como males que conducen a la ingobernabilidad, a las protestas populares o la falta de plenitud para el ejercicio del poder, sin compartirlo con nadie”. En el fondo, lo que Vera y el centro izquierda veían en las propuestas de “gobernabilidad” promovidas por el centro derecha, era un modelo antidemocrático de gobierno. La siguiente cita lo sugiere con claridad.

*“El tema central es que estas apreciaciones tienen un trasfondo no sólo político, sino también ideológico, y guardan relación directa con el concepto de **democracia** como sistema de gobierno. (...) Ciertamente otorga más poder al gobernante de turno el ir acompañado de un fuerte número de legisladores al ejercicio de sus gestiones (...). Claro que si hubiera una sola tendencia en el parlamento, a lo sumo dos, los ‘acuerdos’ serían mucho más ‘fáciles’, y que si hubiera un poder absoluto en el gobernante, nadie roncaría, pero, ¿es ese el ideal de la democracia que quiere nuestro pueblo? (...) Si la ‘gobernabilidad’ depende de la ‘cantidad de poder’ o mayorías parlamentarias que tienen un presidente o gobernante, habría que concluir en la falsedad de que mejor sería la dictadura como sistema de gobierno, lo cual es un absurdo” (Vera, 1999: pág. 85-87. Las negritas son del original).*

Vera sostenía que las verdaderas causas de la ingobernabilidad del Ecuador eran el autoritarismo y la corrupción, inevitablemente asociados a la derecha política y al populismo, más que la falta de mayorías parlamentarias.

Pero, más allá de las objeciones que plantearon ante el esquema promovido por el centro derecha, ¿qué propusieron Vera y el centro izquierda para terminar con el bloqueo político, siendo que éste era un dato objetivo de la causa²⁰ y no una invención de Hurtado? La posición de la ID y de la mayor parte del “bloque progresista” fue sugerir la bicameralidad y, en su condición de partidos minoritarios, defender la representación total de las minorías. Evidentemente, ninguna de las medidas constituía una verdadera respuesta a los problemas descritos, no aportaban una solución. Pero el esquema del centro derecha tampoco lo hizo.

²⁰ El BID, en su informe “Desarrollo más allá de la economía” (2000), señala al Ecuador como el país que presenta el mayor índice de bloqueo político de la región para el periodo 1985-94. En la lista le sigue Chile.

Efectivamente, los hechos ocurridos durante los primeros dos años de vigencia de la Constitución, nos muestran que la pugna ejecutivo *versus* legislativo no terminó; muy al contrario, llegó a niveles nunca antes vistos. Este fracaso de la reforma política en generar gobernabilidad, ¿se debió a que hubo piezas del esquema propuesto por Hurtado que no lograron incorporarse a la Constituyente? ¿Falló la implementación de lo que sí pudo aprobarse, es decir, fue el gobierno de Mahuad el que “asesinó” la obra que había ideado su coideario? ¿Bajo otras circunstancias no tan adversas como las de los años 1998, 1999 y 2000, otro gobierno -o incluso el de Mahuad- habría aprovechado mejor la nueva Constitución? Son algunas de las preguntas que surgen; unas son imposibles de contestar, sobre otras quisiéramos esbozar una respuesta.

La idea de Hurtado acerca de reducir la fragmentación política en el Congreso Nacional, empleando para ello un sistema electoral que favoreciera a las mayorías y permitiera acceder únicamente a las minorías representativas, respondía a la constatación empírica que el régimen presidencial, para ser verdaderamente funcional, requiere de mayorías afines en el parlamento o de lo contrario el bloqueo y la ingobernabilidad son inevitables²¹. Pero en 1998, en la Constituyente, la DP era un partido mayoritario y eso hizo que los partidos minoritarios, interpretaran el planteamiento de Hurtado como una defensa de los intereses de su partido y como un intento de “descartarlos” a ellos²². Hablaron entonces de un afán del centro derecha de violentar los derechos de las minorías y atentar contra la democracia²³. Polarizado de ese modo el escenario, no hubo transacción posible: el sistema electoral quedó como estaba. Como consecuencia de ello, el gobierno de Mahuad no tuvo mayoría en el Congreso y el bloqueo no tardó en llegar.

¿Se desprende de lo anterior que si se busca acabar con el bloqueo, basta que el partido gobernante del Ecuador tenga mayoría en el Congreso? Ciertamente, si un gobierno contara con un partido verdaderamente mayoritario en el Congreso Nacional, podría

²¹ Véase especialmente los trabajos de Linz (1996).

²² Es de justicia señalar que el ex presidente venía defendiendo esta tesis por lo menos desde 1993, año en el que su partido no era en absoluto una fuerza política mayoritaria.

²³ A propósito de este tema, quisiéramos citar lo que dice Alain Touraine (1995): “Es preciso dejar de oponer retóricamente al poder de la mayoría los derechos de las minorías. No existe democracia si una y otras no son respetadas. La democracia es el régimen en el que la mayoría reconoce los derechos de las minorías dado que acepta que la mayoría de hoy puede convertirse en minoría mañana” (p.28). Y viceversa –diríamos nosotros-: la democracia en el régimen en el que las minorías aceptan hoy el gobierno de la mayoría, pues asumen que mañana podrían convertirse en mayorías. Esto en el Ecuador no ocurre. La visión de coyuntura, de corto plazo, se impone invariablemente.

aprobar instrumentos vitales de política económica sin sacrificar su calidad técnica, podría contar con un presupuesto aprobado a su gusto y tendría más soltura al actuar. Sin embargo, dada la realidad política del Ecuador, donde hoy sólo existen partidos de carácter regional, y donde las cosmovisiones regionales son marcadamente diversas y muchas veces contrapuestas, cabe la pregunta: ¿podría un solo partido *realmente* gobernar a todo el país? ¿Existiría gobernabilidad, esto es, legitimidad, apoyo social, estabilidad, eficacia, eficiencia y coherencia en las acciones del gobierno, según las definiciones de Tomassini (1992) y Flisfisch (1989)? Todo parece indicar que no.

Por otro lado, examinando ahora la tesis de fortalecer al ejecutivo, o debilitar al Congreso, como medio para conseguir gobernabilidad, tendríamos que decir que, constatado lo acontecido en los dos años que lleva de vigencia la Constitución, es fácil concluir que por esa vía no se logró desbloquear las relaciones entre los poderes, y quizás incluso se contribuyó a avivar la pugna. Los partidos políticos encontraron el modo de seguir ejerciendo presión sobre el presidente de la república y el "chantaje" político se mantuvo. A este respecto, valdría recordar lo que nos advierte O'Donnell: "las instituciones despojadas de responsabilidad y poderes reales tienden a actuar de modos que parecen confirmar las razones aducidas para ese despojo" (O'Donnell, 1996: pág. 24) En otras palabras, privar al Congreso Nacional de *responsabilidades*, significa incentivarlo a asumir una conducta *irresponsable*. Lo ocurrido en el Ecuador lo confirma.

Si el presidencialismo no es funcional sin mayorías parlamentarias, y si en el Ecuador, dadas sus particularidades regionales²⁴ y su heterogeneidad étnica y cultural, un único partido político muy seguramente no contaría con representatividad, legitimidad y el apoyo suficiente para gobernar, y si fortalecer al ejecutivo en detrimento del Congreso no conviene ni da resultado, llegamos a lo pareciera ser un callejón sin salida. Conviene entonces recordar que en la propia Asamblea se había propuesto algo que quizás constituía la ansiada salida: el proyecto semiparlamentarista de Pachakutik, aquel que, por consideraciones tradicionalistas, los demás partidos políticos no supieron prestarle la debida atención. No se trata aquí únicamente de decir, ya que todo lo demás ha fracasado

²⁴ El informe del BID 2000, señala al Ecuador como uno de los países con mayor heterogeneidad regional.

conviene probar algo novedoso para el Ecuador como el parlamentarismo. Más bien, se trata de sugerir una evaluación seria sobre esa opción, ya que importantes estudios destacan las ventajas que trae consigo²⁵.

Tal como dice Garretón, la impostergable necesidad de construir mayorías sociales y políticas sólidas para consolidar la democracia y facilitar el gobierno de los países latinoamericanos, lleva a un debate de enorme trascendencia para el futuro: "el referido al sistema de gobierno, es decir, del paso de un presidencialismo extremo a fórmulas más flexibles de semipresidencialismo o semiparlamentarismo. Su importancia radica en que tiene directa incidencia en la construcción de coaliciones de gobierno mayoritarias que aseguren la continuidad de las políticas públicas, sin suprimir el pluralismo y la diversidad" (Garretón, 1995: pág. 50).

Lo que necesita el Ecuador es una fórmula de compromiso, un punto de encuentro, un sistema político que no pretenda excluir a actores sociales y políticos de la toma de decisiones, que no pretenda debilitar a unos para fortalecer a otros. Demasiado tiempo ha ejercido el Ecuador la política de la exclusión; demasiado tiempo ha pretendido jugar ese juego de "ganador único" que sólo conduce a que todos pierdan. Quizás el parlamentarismo sea esa fórmula de compromiso.

Sabemos, sin embargo, que a estas alturas el cambio de tipo de gobierno no está en la agenda de debate público y que en la actualidad la viabilidad de implementarlo es casi tan reducida como lo fue en 1998. Pero tal vez no ocurra lo mismo en la próxima macro reforma institucional que emprenda el Ecuador, la cual, si las estadísticas operan, no tardará mucho en llegar. Mientras tanto, es imprescindible establecer un sistema electoral que reduzca en buena medida la fragmentación: con doce agrupaciones políticas al interior del Congreso es imposible llegar a acuerdos sólidos y estables.

²⁵ Véase los trabajos de Juan Linz y Valenzuela (1991), Linz (1994; 1996), Adam Przeworski et al. (1996), Giovanni Sartori (1987), Martin Lipset (1996), y para el caso específico del Ecuador, Simón Pachano (1998).

2. LA GOBERNABILIDAD MÁS ALLÁ DE LA CONSTITUCIÓN

La historia de la Constituyente de 1998 nos muestra claramente que existen ciertos factores de carácter extra jurídico que, de no ser atendidos, no sólo seguirán haciendo de la gobernabilidad una utopía para el Ecuador, sino que mantendrán a su democracia en permanente riesgo. Quisiéramos cerrar este trabajo refiriéndonos de manera muy breve a cuatro de esos aspectos, diríamos estructurales, que destacan con toda nitidez del relato contenido en los capítulos y páginas anteriores.

A. *El respeto a las “reglas de juego”*

Los procesos de reforma constitucional han sido exageradamente frecuentes en el Ecuador (diecinueve Constituciones han sido promulgadas), pero algo incluso más frecuente entre los ecuatorianos es el desconocimiento de toda normativa. La narración del accidentado proceso constituyente y de los acontecimientos que se sucedieron apenas entró en vigencia la Constitución, está plagada de ejemplos de cómo las normas y las instituciones son sistemáticamente atropelladas en el Ecuador. Era por tanto inevitable que termináramos abordando el tema del déficit de juridicidad, de la falta de vigencia *real* de las normas, del irrespeto constante a las “reglas de juego”.

Mucho se ha escrito sobre la relación existente entre el imperio de la ley, la consolidación institucional, el progreso económico y el fortalecimiento de la democracia. Los argumentos podrían resumirse en la idea que si no existen pautas universalmente aceptadas y acatadas, es imposible lograr algún grado de *certeza* en las relaciones sociales; es decir, no es factible *confiar* en que la autoridad, las instituciones y, en general, las personas, responderán de manera más o menos previsible. En una sociedad sumida en la incertidumbre y la desconfianza es virtualmente imposible la cooperación y la consecución de acuerdos de cualquier naturaleza.

En el Ecuador, como nos dice Simón Pachano: “La ausencia de normas claras, reconocidas y respetadas por todos, conduce necesariamente a una situación en que la posibilidad del engaño domina sobre el conjunto de las relaciones sociales” (Pachano,

1996: pág.70). Para este autor, el temor que inunda a las personas ante tal posibilidad de engaño, ante la evidencia de la vulnerabilidad en la que se hallan, reclama un "orden". Pero ese "orden", lejos de estar constituido por un conjunto de normas de acatamiento general, es un "orden" que debe ser impuesto por "alguien" a "los demás"; no es un orden construido colectivamente, es más bien "un orden ajeno, un orden de los otros". La imposibilidad de concebir un orden colectivo, una normativa, *de todos y para todos*, se explicaría, según Fernando Bustamante, por el esfuerzo por construirse un "fuero" o "condición exclusiva" que caracteriza a las relaciones sociales en el Ecuador. "La búsqueda del 'fuero' como síntoma de existencia social, deriva, finalmente, en la búsqueda de una ley propia, de una condición en que cada cual pueda ser árbitro de su propia causa y de su propia jurisdicción" (Bustamante, 1996: pág. 117).

En un contexto como el descrito, al que se suma la existencia de diversidades regionales y étnicas que llevan a ese esfuerzo por "distinguirse" de los demás a verdaderos extremos, las nociones de ciudadanía e igualdad no tienen cabida. Sin dichas nociones no es factible una verdadera comunicación, menos aún un acuerdo o consenso sobre los temas que atañen a la sociedad como un todo. El reconocimiento del otro ²⁶ como sujeto de los mismos derechos es vital para que exista tal comunicación. Dice Touraine: "La comunicación no es el mero reconocimiento del otro, de su cultura, de sus valores morales o de su experiencia estética (...) Es el reconocimiento del otro como portador de una respuesta *particular*, diferente a la mía, a interrogantes *comunes*" (Touraine, 1995: pág. 282. Cursivas en el original)

En el Ecuador el otro, el distinto, es visto como un potencial enemigo, si no directamente como un enemigo. Y en la lógica de la guerra, la única verdad que vale es la propia, no hay diálogo, concesión ni acuerdo posibles. En la política ecuatoriana esto llega a niveles sorprendentes.

Poco tiempo después del derrocamiento de Mahuad, un periódico ecuatoriano recogía la siguiente expresión del presidente de un partido político acerca de su estrategia parlamentaria: "Estamos *condenados* a conversar y llegar a un consenso" (Diario El Comercio, 04/03/00. Las cursivas son nuestras) Este mirar el *diálogo como una*

²⁶ El filósofo español Fernando Savater (1994), incluso nos habla, más que del reconocimiento del otro, del reconocimiento en el otro, como un imperativo ético fundamental.

condena, el permanente juego de suma cero, es lo que aleja al Ecuador de la posibilidad de conseguir algún un orden colectivo, un verdadero "pacto fundacional".

B. La Pobreza como Trampa

La penuria fiscal de estos últimos veinte años ha impedido que los gobiernos ecuatorianos atiendan de manera eficaz las demandas de una población que es, en un setenta por ciento, pobre. Como consecuencia inmediata de ello, los gobiernos han perdido legitimidad²⁷. La carencia de legitimidad lleva indefectiblemente a la falta de credibilidad y ésta, a su vez, conduce a la inestabilidad, ya que si los habitantes de un país son testigos del fracaso de un gobierno democrático tras otro, al final la que pierde credibilidad es la propia democracia, y surge la tentación autoritaria (Sojo, 2000).

Eso es precisamente el ciclo que se ha dado en el Ecuador. El Estado y sus representantes han perdido toda legitimidad ante la mayoría pobre. Tratándose de los indígenas, es decir, "los pobres de los pobres", la pérdida de legitimidad es incluso anterior y está ligada a su tradicional marginación y exclusión. No debe sorprender, entonces, lo ocurrido en enero del 2000. El gobierno de Mahuad cayó por sus propios deméritos, pero también por los de sus antecesores. Los indígenas hastiados, desesperados de no conseguir el bienestar que tanto les habían ofrecido durante décadas, pensaron en una dictadura²⁸. Desconocían talvez que por esa vía el progreso socioeconómico es aún más improbable, como lo han demostrado varios estudios (Przeworski et al, 1996)

La disolución del triunvirato indo-militar de enero no significó, empero, que la "tentación autoritaria" también haya sido disuelta. El mismo día que los indígenas se retiraron desilusionados del palacio presidencial advirtieron al recién posesionado presidente Noboa que, de no cambiar la orientación de la política económica y social, "volverían para tumbarlo" (Ortiz, 2000). Más tarde, y viendo que su advertencia no era atendida, proclamaron la "derogación de la dolarización" y llamaron a la ciudadanía a

²⁷ Siguiendo a Lipset, entendemos que la legitimidad se consolida precisamente "a través de la eficacia prolongada y la eficacia es la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población" (Lipset, 1996: pág. 62).

²⁸ Samuel Huntington dice: "Los intentos de golpe contra gobiernos democráticos (...) son un legado del subdesarrollo. Son actos de desesperación" (Huntington, 1996: pág. 115).

practicar la desobediencia civil frente al gobierno. No hallando eco su iniciativa, decidieron recoger firmas para promover un plebiscito en el que se consulte al pueblo sobre la cesación en el cargo del presidente, de los diputados y de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, aun cuando este procedimiento no consta en la nueva Constitución. En definitiva, desde enero del 2000 los indígenas frontalmente han “roto relaciones” con la institucionalidad -no siendo los únicos, por cierto.

Así las cosas, es claro que en el Ecuador la pobreza y la exclusión han llevado a la sociedad a niveles de “riesgo sistémico” sin parangón en América Latina, ya que se puede afirmar que no sólo la democracia está en peligro, sino la unidad y la existencia misma de la nación. La urgencia por revertir esta situación, que halla su primera justificación en el campo de la ética y la justicia social, responde ahora también a la necesidad de preservar la convivencia pacífica y la existencia del Ecuador.

En definitiva, el futuro del Ecuador como país depende de que, de manera real y sincera, asuma que en su diversidad reside su riqueza. Sólo así saldremos de esa “trampa” que es la pobreza: “La pobreza es una trampa (...) La pobreza alimenta la pobreza y la dictadura” (Przeworski et al, 1996: pág.103).

C. El Asunto Militar

Como nos dice Huntington (1996), dentro de las relaciones cívico-militares existen otros aspectos, además del “tutelaje”, que pueden presentarse problemas. Quisiéramos referirnos a tres de ellos: (i) los privilegios que gozaba la institución armada antes de la transición democrática y que pretende mantener, y (ii) la definición precisa de los roles de la milicia; y (iii) la intervención directa de los militares en la política.

La experiencia constituyente de 1998 puso en evidencia que los militares del Ecuador, que hasta ese momento habían sido ejemplo de subordinación ante el poder civil, no estaban dispuestos a permitir que sus intereses económicos se vean comprometidos. Las Fuerzas Armadas desde hace décadas manejan inversiones económicas en áreas tan ajenas a su misión, como son la floricultura, la industria automotriz y la hotelería, cuando la Asamblea Constituyente quiso terminar con esta situación, la presión militar no tardó en llegar.

Se dijo en este trabajo que en 1998, el entonces presidente Mahuad firmó un tratado de paz con el Perú. Este hecho trajo consigo algunas consecuencias. Una, como señala Berta García (2000), fue la pérdida de un referente que no ha podido llenarse. Y es que la institución militar en el Ecuador desde hace más de cincuenta años ha tenido como principal objetivo la defensa de la frontera sur. Con la paz, las cosas cambiaron dramáticamente. Podría decirse que, al perder el sur trascendencia, los militares “perdieron su norte”. Si a eso se suma el hecho de que, también por la paz, el presupuesto militar fue notablemente reducido, se completa un cuadro de grave desestabilización institucional.

Finalmente, y de seguro como consecuencia de todo lo anterior, pero sobre todo por la crisis económica y moral que vivió el Ecuador con el gobierno de Mahuad, los mandos medios decidieron romper la subordinación al poder civil y entrar de lleno en la arena política. Su golpe tuvo éxito en lo que a defenestrar a Mahuad se refiere; pero fracasó en intento de imponer un gobierno *de facto*²⁹. La institución vive una notable crisis luego de la aventura golpista; sin embargo, lo más grave es que quedó al descubierto la real situación de las relaciones cívico-militares en el Ecuador. La superación de este gravísimo *impasse*, esto es, el restablecimiento de una institución militar no deliberante, es vital para la democracia y la gobernabilidad del país.

D. Un Nuevo liderazgo

La reforma constitucional realizada por la Asamblea de 1998 no llegó a buenas manos. Si bien muchas de sus normas adolecían de debilidades, muchísimas otras estaban bien concebidas, y bien implementadas, o en este caso, no tergiversadas, sin duda hubieran dado mucho mejores resultados que los obtenidos. Los asambleístas hicieron lo que pudieron en un contexto tan turbulento como el descrito en estas páginas; correspondía al nuevo gobierno, a los nuevos diputados y demás autoridades elegidas en 1998, dar vida a las instituciones diseñadas. Pero, como dice Phillip Cooper: “Sería erróneo asumir

²⁹ A propósito de esto, sorprende la rigurosidad con que se aplica al caso del Ecuador el análisis que hacía Huntington en 1995, cuando decía que los golpes de Estado sin éxito suelen darse en los países con un ingreso per cápita entre 1,000 y 3,000 dólares y que casi todos son perpetrados por tenientes coroneles.

que las instituciones bien diseñadas puedan eliminar la necesidad de oficiales honestos, buenos y eficientes. Las buenas instituciones han fracasado bajo un liderazgo débil, en casi todos los países, de un momento a otro" (Cooper, 1998: pág. 70).

El prestigioso politólogo español Joan Prats, resume así el punto:

"Y esta es la gran tarea de los intelectuales: descubrir modelos institucionales superiores. Y la gran tarea de los políticos que construyen el futuro de su país es ejercer el liderazgo para conseguir la mayoría social que sea capaz de conducir el aprendizaje colectivo, superando los conflictos inevitables, para construir la nueva institucionalidad" (Prats, 1997: pág.84).

Los últimos veinte años no han sido halagadores para el Ecuador y los pasados tres han sido catastróficos para su economía y su democracia. Y lo que más sorprende es que las malas experiencias no han logrado que la sociedad aprenda la lección. Cayó Bucaram y cayó Mahuad, y el Ecuador no parece inmutarse. Los intereses particulares siguen primando por sobre el bien común y el bloqueo político es total. A eso se suma una tensión regional sin precedentes. Ante semejante cuadro, para muchos resulta difícil no asumir una posición fatalista. El politólogo César Montúfar decía: "En estas condiciones, la Constitución y la institucionalidad democrática se ahogan en el Ecuador, se quedan sin aire, se retuercen de impotencia y de parálisis. Han caído en el piso extenuadas, y podrían, incluso, morir" (Diario El Comercio, "La democracia se ahoga", 2000). El sociólogo Carlos Arcos va más allá: "En la intolerancia arden los restos de la república unitaria sin que el fuego ilumine el futuro, ni abrigue esperanza alguna" (Diario Hoy, "Tratado sobre la (in)tolerancia", 05/09/00).

Ante tanta desesperanza, el Ecuador necesita un nuevo liderazgo para resurgir. Como dice Bustamante (1996), se precisa un liderazgo capaz de provocar o iniciar un cambio cultural. Ese liderazgo, por lo tanto, no puede sustentarse en meros carismas, en fatuas destrezas oratorias, en personalidades arrolladoras. El Ecuador ya ha tenido bastante de caudillos populistas y demagogos que terminaron perjudicando a quienes tuvieron la desdicha de creer en ellos. El nuevo liderazgo debe necesariamente sustentarse en valores. Se requiere fundamentalmente de honestidad y responsabilidad. Pero se requiere también la entereza suficiente para enfrentar y vencer a los atávicos vicios –como la

corrupción- que tienen sumido al Ecuador en la anomia, en el caos y la miseria.

El resultado que debe buscarse es una sociedad en orden; pero no en un orden como el que sueñan las mentes conservadoras y totalitarias, sino en un orden como el que concibió Ortega y Gasset: "orden en el buen sentido de la palabra, que excluye como ingredientes normales policía y bayonetas. Orden no es una presión que desde fuera se ejerce sobre la sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior" (Ortega y Gasset, 1984: pág.16).

V. EPÍLOGO

No son pocos los ecuatorianos que, cansados de tanto disenso, de tanta reforma institucional improductiva, ante el caos político y social que vive el país, y ante la incertidumbre económica, anhelan que en el Ecuador se instaure un régimen político que emplee “mano dura”, que “imponga los cambios”; uno que, como advierte Javier Ponce: “opte por uno de los grupos en disputa y cargue con la violencia del poder sobre los demás” (Diario Hoy, “Los preámbulos del totalitarismo”, 07/05/00). Y con frecuencia ponen como ejemplo de “éxito” a la dictadura de Augusto Pinochet.

Ante eso, quisiéramos finalizar haciendo nuestras las palabras de Pedro Saad Herrería:

“Es posible que la historia se mueva más lentamente cuando no se abona con sangre; pero también es seguro que todavía podemos sonreír en la calle cuando vemos al otro. Tal vez con un poco de sorna o malicia; pero sonreír. No tengo que vengar el asesinato de ningún hermano. No tengo que temer que nadie asalte mi morada a la mitad de la noche para castigar el crimen que cometí contra su hijo. (...)

Es posible que la historia se mueva algo más lentamente cuando no es abonada con sangre; pero prefiero pagar ese precio de lentitud” (Saad, 2000: pág. 14 y 15).

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, MARÍA CARIDAD (1999). "Políticas de ajuste", en *La ruta de la gobernabilidad* (varios autores). CORDES-CIPIE, Quito.
- ARCOS, CARLOS (1999). "Actores sociales y conflictos", en *La ruta de la gobernabilidad* (varios autores). CORDES-CIPIE, Quito.
- ARTETA, GUSTAVO (1999). "Editorial", en Revista *Perspectivas*, primer semestre. UNEDE, Quito.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000). *Desarrollo más allá de la economía. Informe sobre el progreso económico y social en América Latina*. Washington D.C.
- BURBANO DE LARA, FELIPE (1999). "Cultura política", en *La ruta de la gobernabilidad* (varios autores). CORDES-CIPIE, Quito.
- BURBANO DE LARA, F. y M. ROWLAND (1999). "Pugna de poderes", en *La ruta de la gobernabilidad* (varios autores). CORDES-CIPIE, Quito.
- BUSTAMANTE, FERNANDO (1996). "La cultura política y ciudadana en el Ecuador. Una discusión preliminar de sus implicancias para una posible gobernabilidad democrática", en *Ecuador: un problema de gobernabilidad* (varios autores). CORDES, Quito.
- CHAVES, ANGEL P. (1999). *Reforma constitucional. ¿Más gobernabilidad?*. FESO, Quito.
- COOPER, PHILLIP (1998). "Hacia una estructuración institucional para el desarrollo sostenible en el siglo XXI", en *El desarrollo humano sostenible frente a la globalización*. PNUD, San José.
- FLISFISCH, ANGEL (1989). "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", en *Revista Mexicana de Sociología* 51. México D. F.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio de las democratizaciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
- HUNTINGTON, SAMUEL (1996). "Fuerzas Armadas y Sociedad: reformando las relaciones civico-militares", en *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*. N° 2. Ed. Paidós, Barcelona.
- HURTADO, OSVALDO (1994). "Cultura política" en *Léxico Político Ecuatoriano* (varios autores) ILDIS, Quito.
- HURTADO, OSVALDO (1997). *El poder político en el Ecuador*. Planeta, Quito.

- HURTADO, OSVALDO (1998). *Una Constitución para el futuro*. FESO, Quito.
- HURTADO, OSVALDO (1999). "Prólogo" en *La ruta de la gobernabilidad* (varios autores). CORDES-CIPIE Quito.
- LINZ, JUAN et al. (1996). "Hacia la consolidación democrática", en *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*. N° 2. Ed. Paidós, Barcelona.
- LIPSET, SEYMOUR MARTIN (1996). "Repensando los requisitos de la democracia", en *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* N° 2. Ed. Paidós, Barcelona.
- MEJÍA, ANDRÉS (1997). "Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación", en *La ruta de la gobernabilidad* (varios autores). CORDES-CIPIE, Quito.
- NAVARRO, GUILLERMO (2000). *Ecuador. Corrupción, política económica y gobernabilidad*. Quito.
- NOBOA, RICARDO (1999). *En busca de una esperanza. Análisis de la Constituyente de 1998*. EDINO, Guayaquil.
- O'DONELL, GUILLERMO (1996). "Otra institucionalización", en *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* N° 2. Ed. Paidós, Barcelona.
- ORTEGA Y GASSET, JOSÉ (1984). *Mirabeau o el político*. Alianza Editorial, Madrid.
- PACHANO, SIMÓN (1996). *Democracia sin sociedad*. ILDIS, Quito.
- PAREDES, PABLO LUCIO (2000). *El libro de la dolarización*. Quito.
- PONCE, JAVIER (2000). "Los preámbulos del totalitarismo", en *Diario Hoy*, Quito, 7 de mayo de 2000.
- POZO, FERNANDO (2000). "Riesgos y oportunidades de la dolarización en el Ecuador", en *Revista Gestión* N° 68. Quito.
- PRATS, JOAN (1998). "La reforma del Estado y el desarrollo en tiempos de globalización: aspectos institucionales y gerenciales", en *El desarrollo humano sostenible frente a la globalización*. PNUD, San José.
- PRZEWORSKI, ADAM et al. (1996). "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", en *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* N° 2. Ed. Paidós, Barcelona.
- SAAD, PEDRO (2000). *La caída de Mahuad*. El Conejo, Quito.

- SARTORI, GIOVANNI (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, México.
- SAVATER, FERNANDO (1994). *Invitación a la ética*. Anagrama, Madrid.
- SOJO, CARLOS (2000). "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social", en Gacitúa, Estanislao y Carlos Sojo (editores), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe*. Flacso y Banco Mundial, San José.
- TAMAYO, MANUEL (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública*. Alianza Editorial, Madrid.
- TOMASSINI, LUCIANO (1992). "Estado, gobernabilidad y desarrollo", en *Revista de Ciencia Política*. XIV. Instituto de Ciencia Política. U. de Chile, Santiago.
- TOURAINÉ, ALAIN (1995). *¿Qué es la democracia?*. Ediciones Temas de HOY, Madrid.
- VERA, ALFREDO (1999). *Larga crónica de la Constituyente por dentro*. Aby-Yala, Quito.

VII. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOVERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Mâ, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Gúemez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Mâ Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000

Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA

Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54

LA GESTION ESTRATEGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ

Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE

Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57

FORMACIÓN DOCENTE
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN
DE PROFESORES (CERP)

Juan Eduardo Serra Medaglia

Estudio de Caso N° 58

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.
EL CASO CHILENO (1994 - 2000)

Alvaro Vicente Ramírez Alujas

Estudio de Caso N° 59

CONTENCION DE COSTOS EN MEDICAMENTOS
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y
EL CASO CHILENO

Lucas Godoy Garraza