

Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador.

Apuntes para una interpretación política

Pablo Andrade A.*

Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador
correo electrónico:
pandrade1@uasb.edu.ec

I. INTRODUCCIÓN

El 20 de abril de 2005 el Congreso de la República del Ecuador destituyó a Lucio Gutiérrez como presidente de la República; fue el segundo defenestrado mediante este procedimiento desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1998¹ y el tercero desde febrero de 1997². Al igual que en el 2000 el Congreso procedió a posesionar en remplazo del presidente saliente a su vicepresidente, en esta ocasión el doctor Alfredo Palacio, el cual por mandato constitucional deberá ejercer el cargo has-

ta el término del período constitucional de un Presidente, esto es cuatro años; hasta el 15 de enero de 2007.

De manera similar a lo que ya había sucedido en 1997 y 2000, la decisión del Congreso fue precedida por intensas y hasta dramáticas demostraciones callejeras, que tomaron varios días, así como por la constante demanda de los medios de comunicación masiva localizados en Quito, la capital -y en menor medida en Cuenca, la tercera ciudad más importante del país- porque el presidente renunciara³. Tanto las demostraciones callejeras, como

* Fecha de entrega, 22 de agosto de 2005. Fecha de aceptación, 2 de septiembre de 2005.

¹ El primero fue Jamil Mahuad, destituido el 21 de enero de 2000.

² El presidente Abdalá Bucaram fue destituido de su cargo el 7 de febrero de 1997, luego de que el Congreso lo declaró en "incapacidad mental" para ejercer la Presidencia de la República.

³ Córdova del Alcázar ha indicado que la presión de los medios de comunicación de la Sierra por la renuncia del presidente Mahuad en realidad ocurrió en la semana inmediatamente anterior a su caída, mientras

el hecho de que el Congreso se apoyara en expresas disposiciones constitucionales para argumentar sus decisiones, han servido en cada ocasión para calificar a esos cambios de gobierno de “constitucionales” y “democráticos”. También, en cada una de estas oportunidades la comunidad internacional ha reaccionado con un inicial escepticismo frente a esas pretensiones democráticas, para finalmente aceptar al nuevo gobierno ecuatoriano como si fuese uno elegido en las urnas y actuando en derecho.

En contraste, entre 1979 y 1996 los gobiernos ecuatorianos se constituyeron y sucedieron por vías electorales, e incluso en uno de ellos, el del presidente León Febres-Cordero (1984-1988), demostraciones masivas, acusaciones constantes de corrupción, un parlamento hostil, y el secuestro del presidente luego de un fallido golpe de Estado, no dieron como resultado el tipo de secuencia que he descrito en párrafos anteriores. Cabe, por tanto, considerar dos fases en la historia de veintiséis años de democracia en el Ecuador.

La primera fase se caracterizó por la sucesión presidencial ordenada y estable,

con la característica adicional de que permitió la alternancia de gobiernos de signos ideológicos opuestos. En efecto, en este período a un gobierno reformista siguió otro de corte neoliberal. La segunda fase, en cambio, se distingue por la inestabilidad gubernamental y el rol del Congreso en la conformación de gobiernos. Adicionalmente, es posible diferenciar estos dos períodos en relación con su funcionamiento económico. En la primera fase (1979-1996) se sucedieron programas de ajuste estructural que lograron contener crisis inflacionarias mayores y caídas bruscas en las exportaciones, construyendo progresivamente una institucionalidad económica de mercado. En la segunda fase (1996) han ocurrido transformaciones mayores y violentas de la economía ecuatoriana⁴, así como bruscos cambios en la institucionalidad política⁵.

El presente ensayo explora el reciente cambio de gobierno en Ecuador a la luz de las siguientes hipótesis: **1.** la inestabilidad política que caracteriza al Ecuador desde hace nueve años es una fase de larga duración, y no sólo un conjunto más o

en el caso del presidente Bucaram esa presión inició prácticamente al día siguiente de su posesión (Córdova del Alcázar, 2003). En el más reciente golpe de Estado la posición de la prensa fue bastante más ambigua, y la de la televisión estuvo dividida, a partir de diciembre de 2004 entre medios serranos, sumamente críticos del presidente Gutiérrez, y costeños, que tendían a ser más benévolos con el gobierno.

⁴ Entre las transformaciones económicas cabe citar: la destrucción causada por el fenómeno de el Niño en 1997, una crisis bancaria mayor que entre 1999 y 2000 eliminó al 60% de las instituciones financieras privadas del país; y la adopción del dólar como moneda nacional en 2000-2001.

⁵ Dos cambios sobresalen: la reforma total de la Constitución de 1978 en 1998, al punto que resulta más adecuado hablar de una nueva constitución (Andrade et al., 2004); y las reformas de 1997 a la Ley de Elecciones y Partidos Políticos.

menos aleatorio de episodios de “ingobernabilidad”; 2. esta fase es resultado de las contradicciones creadas por el intento de reconciliar una economía organizada en torno al libre mercado con los procedimientos de una democracia representativa; 3. el proceso que ha llevado en los últimos trece años -desde 1992, con el gobierno de Sixto Durán Ballén, el último de la fase de estabilidad- a la desarticulación de las instituciones democráticas en Ecuador, no es en sí mismo una novedad histórica, puesto que tiene antecedentes en desarrollos similares ocurridos entre 1900 y 1948. Desarrollo cada una de estas consideraciones en las dos primeras secciones del ensayo, en la tercera sección hago una “descripción reflexiva” de los acontecimientos que llevaron a la caída del presidente Gutiérrez para, finalmente, en las conclusiones mostrar las implicaciones teóricas y analíticas que el análisis de la presente fase de inestabilidad política tiene para el estudio de la política en Ecuador.

II. LA INESTABILIDAD EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

La “historia corta” de la democracia ecuatoriana inició en 1976 cuando el gobierno nacionalista revolucionario del general Guillermo Rodríguez Lara fue derrocado y sustituido por un Triunvirato Militar, constituido por los comandantes de las tres ra-

mas de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.

El gobierno del general Rodríguez Lara había adoptado un programa político que, basado en la abundancia de recursos fiscales provistos por el boom petrolero, intentaba profundizar y ampliar el proceso de industrialización del Ecuador y avanzar en la construcción de un Estado que proveyese a los ciudadanos de un conjunto de servicios universales, tales como educación, salud, empleo y, en el caso de los campesinos, acceso a la tierra, sistemas de riego, crédito y comercialización. Se trató, en cualquier caso, de un gobierno obsesionado más que nada por una rápida industrialización del país y por encontrar un sustento social para su proyecto en una “burguesía industrial nacional” con la que soñaban sus ideólogos y técnicos (Conaghan, 1983; North, 1984). A pesar de sus esfuerzos, sin embargo, el gobierno nacionalista revolucionario no logró aliarse con sector alguno de la burguesía, y menos aún con la inexistente “burguesía industrial”⁶, de manera que incluso tímidas reformas sociales, en especial en cuanto a legislación laboral y distribución de la propiedad agraria, fueron ferozmente resistidas por la burguesía, la cual en lugar de actuar según intereses diferenciados por sectores, mostró un nivel de solidaridad y comunidad de posiciones que lle-

⁶ El gobierno cortejó permanentemente a los sectores industriales de la burguesía ecuatoriana mediante una serie de medidas económicas que favorecían la importación barata de bienes de capital, la provisión abundante de créditos blandos y la subvención del consumo urbano (Lefebvre, 1984)

varon a la sustitución del gobierno nacionalista revolucionario por un nuevo gobierno de sesgo más ortodoxo.

Fueron estos dos actores, el gobierno militar en control del Estado, pero carente de aliados sociales suficientemente fuertes o estables, por un lado, y, por otro, la burguesía en coalición con sectores de clase media que habían sido incorporados a los partidos políticos que habían emergido entre 1948 y 1968 (a saber: Coalición de Fuerzas Populares, CFP; Izquierda Democrática, ID; Democracia Popular, DC-DP y el Partido Social Cristiano, PSC) los que negociaron, diseñaron y llevaron a cabo el llamado “Proceso de retorno a la democracia” (Conaghan, 1983; North, 1984; Collins, 2000; North y Andrade, 2004). Esta transición democrática se apegó estrictamente al modelo soñado por la teoría de las transiciones: un pacto a dos niveles, entre las elites para luchar políticamente por el control del Estado con medios electorales; y entre las elites civiles y los militares para que éstos pudiesen efectuar un repliegue ordenado a sus cuarteles, conservando una buena parte de los privilegios adquiridos durante la dictadura, pero formalmente sometidos a la autoridad civil. Los instrumentos de este doble pacto político fueron la Ley de Elecciones y Partidos Políticos, y la Constitu-

ción de 1978. Los movimientos obrero y campesino, con intereses en impulsar acuerdos de distribución de la riqueza, fueron excluidos del “Retorno” por el mecanismo adoptado para diseñar las “reglas del juego democrático”; esto es, mediante comisiones especiales, mayoritariamente constituidas por representantes de los partidos políticos y de las cámaras de la producción⁷, de manera que la mayor concesión que hicieron las nuevas reglas del juego a los intereses populares fue la universalización del sufragio.

Se trató, por tanto, de una democracia lograda, negociada y puesta en marcha “desde arriba”. Desde el punto de vista de los sectores populares, la nueva democracia ratificaba la concentración de riqueza existente, alta incluso para parámetros latinoamericanos y, por lo tanto, la ausencia de interés por parte de los partidos políticos en formar coaliciones que pudiesen impulsar, en el mediano y largo plazo, propuestas que asegurasen la provisión de bienes colectivos para los grupos pobres del país. Este segundo aserto tal vez no resulte del todo evidente. Históricamente, los partidos políticos ecuatorianos se habían organizado eficientemente como máquinas electorales, esto es, se habían especializado en la captación de los votos de los electores, mediante un mecanismo

⁷ Las organizaciones de mayor nivel de los sectores empresariales, agrarios y comerciales. Ciertamente, en la conformación de las comisiones se integró a una minoría de representantes del Partido Comunista, del Partido Socialista y del Movimiento Popular Democrático, partidos de izquierda con vínculos laxos con el movimiento obrero y campesino.

de intercambio típicamente clientelar (Menéndez Carrión, 1988; Conaghan, 1995; Mejía, 2002). Los partidos políticos continuaron este legado institucional en la nueva democracia, encontrando en ella el complemento típico del clientelismo moderno: una sociedad bruscamente urbanizada con sectores populares “estructuralmente carenciados” (Menéndez Carrión, 1988; Rock, 2001). Las instituciones políticas adoptadas en 1978 simplemente carecían de estímulos para que los políticos en sus acciones concretas tuvieran interés en cambiar en el mediano y largo plazo la fuente principal de su poder: el intercambio de favores políticos por votos en las elecciones.

Contrariamente a lo que sostuvieron los analistas políticos ecuatorianos cuando se inició la actual fase de inestabilidad política, mantengo que ésta no es resultado del mal funcionamiento de las instituciones políticas adoptadas en 1978⁸; todo lo contrario, es hija de su éxito. En efecto, si en condiciones extraordinarias es posible que una democracia representativa pueda procesar las demandas de distribución de riqueza, ampliación de los servicios estatales y mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, en circunstancias como las que se encontraba Ecuador al inicio de su democracia y en las que tuvo que sobrevivir económicamente

en los siguientes dieciséis años, la desigualdad económica y social no sólo que no se revirtió, sino que de hecho se incrementó, lo cual fortaleció el éxito electoral de las maquinarias mejor organizadas. Si no se toma en cuenta este factor resulta muy difícil explicar el ascenso sistemático del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), “la bestia negra de las elites ecuatorianas” (North y Andrade, 2004; Freidenberg, 2003), ni tampoco las intensas especialización y espacialización de los partidos y movimientos sociales ecuatorianos.

En el primer caso, el del PRE, éste empezó siendo un partido con una base regional relativamente débil en la ciudad de mayor electorado del Ecuador, Guayaquil, que gracias a la acción organizativa de su liderazgo (básicamente la familia Bucaram y sus parientes extendidos de origen sirio-libanés), y a la presencia por ocho años en la Alcaldía de Guayaquil y de doce años en el Congreso, logró transferir bienes materiales y simbólicos a un creciente electorado urbano marginal y expandirse tanto en la Costa como en la Sierra (Freidenberg, 2003). En el segundo caso, resultan ilustrativos los ejemplos del Partido Social Cristiano (PSC) y de la Izquierda Democrática (ID), partidos que habiendo tenido presencia nacional e incluso conquistado el gobierno⁹, actualmente se han refugiado en bases de poder

⁸ Véase, por ejemplo, Echeverría, 1997; Burbano de Lara y Rowland, 1998; Pachano, 1996.

⁹ El PSC con León Febres Cordero en 1984, y la Izquierda Democrática con Rodrigo Borja, en 1988.

regionales, en la Costa el primero, y en la Sierra, el segundo. Pero, sin que esa fuerza electoral, traducida normalmente en alta representación de los diputados de los dos partidos en los congresos, haya logrado transformarse en coaliciones electorales triunfantes en elecciones presidenciales desde 1992 hasta la actualidad. Esos tres partidos -y la Democracia Popular, DP- corrieron suertes diferentes por razones que exploro a profundidad en la siguiente sección, por el momento es necesario considerar el conjunto de la evolución política ecuatoriana hasta 1996-1997.

Había afirmado que el sistema democrático instaurado en 1978 funcionó de acuerdo con sus reglas y logró las metas propuestas; estos efectos no fueron sólo económicos sino también, y principalmente, políticos. En efecto, el pacto de alternancia de las elites vía competencia electoral más o menos limpia se cumplió en la sucesión de gobiernos de distinta orientación ideológica que se dio entre 1979 y 1996. Los gobiernos ecuatorianos en este período provinieron todos de partidos políticos que habían participado en el diseño institucional del “Retorno”¹⁰. Excepción hecha del período 1984-1988,

esto es del gobierno del presidente Febres Cordero, los gobernantes legislaron en coalición con el Congreso y los “checks and balances” entre los tres poderes del Estado se respetaron y mantuvieron¹¹. Incluso emergieron partidos políticos completamente nuevos, vinculados a amplios sectores marginales urbanos y rurales, que fueron rápidamente integrados al sistema político, tal el caso del ya mencionado Partido Roldosista Ecuatoriano, y del Movimiento Pluricultural Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP)¹²; sin que estos procesos implicasen la desintegración o la decadencia del sistema de partidos, tal y como ocurrió en Perú y Venezuela en los años noventa (Tanaka, 2004; Levine, 2002).

El efecto de retroalimentación entre clientelismo y éxito político de partidos cada vez más desideologizados y dominados por caudillos no dejó, sin embargo, de tener su precio: el fraccionamiento de los partidos de las elites, y el crecimiento de la fuerza electoral del PRE, el partido populista por excelencia. Ambos factores empezaron a manifestarse con fuerza en las elecciones de 1992. En efecto, los dos mayores partidos políticos nacionales controlados por las élites, la Izquierda Demo-

¹⁰ La excepción parcial es el gobierno del presidente Sixto Durán Ballén, el cual emergió de una disidencia del Partido Social Cristiano, el Partido Unión Republicana (PUR), en coalición con el renovado Partido Conservador (PCE-UNO).

¹¹ El presidente Febres Cordero prefirió hacer amplio uso de sus privilegios legislativos para “gobernar por decreto” e interfirió en el nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, una atribución privativa del Congreso hasta 1998 (Montúfar, 2000).

¹² Nuevo País se escindió del MUPP en 2000, a consecuencia de la participación del movimiento indígena en el golpe de Estado contra el presidente Mahuad.

crática y el Partido Social Cristiano sufrieron fuertes divisiones internas que disminuyeron su presencia electoral nacional, lo que facilitó el triunfo de la coalición política personalista PUR-UNO de Sixto Durán Ballén. La coalición no pudo, sin embargo, consolidarse como un nuevo partido de derecha susceptible de enfrentar al PRE en la competencia de 1996. En 1996 la elección del líder del PRE, Abdalá Bucaram, como presidente de la República marcó el inicio de la presente fase de inestabilidad de la democracia ecuatoriana.

La elección de Bucaram no sólo puso en evidencia la perpetuación de la lógica clientelar en la política ecuatoriana, sino también y más importante, el hecho de que los partidos de las elites tradicionales y la clase media habían perdido su capacidad para crear coaliciones electorales que abarcaran al conjunto del país (inter-regionales). En efecto, el triunfo de Bucaram frente a su contrincante Jaime Nebot, del PSC, contó con dos tipos de apoyo: primero, el de sectores de las elites serranas que se habían separado del PSC en las elecciones de 1992, y que temían una revancha política en caso de que fuese electo Jaime Nebot, y segundo, el apoyo económico de dos importantes grupos económicos de Guayaquil: el grupo Isaías, dueño de medios de comunicación y uno de los bancos más grandes del país, Filanbanco; y el grupo Noboa, cuyo control estaba en disputa entre dos fracciones de la familia Noboa, una de las cuales, encabezada por Alvaro Noboa Pontón, ganó

la pelea cuando éste fue designado ministro de finanzas en el gobierno del presidente Bucaram.

El segundo factor que alimentó el desarrollo de la fase de inestabilidad fue la fuerza electoral y política del movimiento indígena, que formó en 1996 el Movimiento Pluricultural Pachakutik, el cual en alianza con Nuevo País, logró dividir el electorado de la Sierra, facilitando que en las elecciones de ese año llegaran a la segunda vuelta dos candidatos de origen costeño. Adicionalmente, la representación política lograda por el movimiento indígena fue insuficiente para que pudiesen participar directamente en el gobierno, pero sí lo hizo atractivo para que el presidente Bucaram intentara cooptarlo, mediante la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas. Esta acción del presidente Bucaram, junto con su decisión de atacar a los sindicatos de trabajadores públicos para facilitar su programa de consolidación de la maquinaria clientelar del PRE, mediante empleos estatales, facilitó la confluencia temporal entre el movimiento indígena y los sindicatos públicos; actores que fueron claves en las movilizaciones sociales que sirvieron de telón de fondo al golpe de Estado del 6 de febrero de 1997.

Como había indicado, el golpe de Estado de 1997 contiene todos los elementos del procedimiento que de ahí en adelante ha servido para remover a los presidentes electos en tres ocasiones. El modelo es en sí mismo, bastante simple.

El 5 de febrero de 1997 una heterogénea coalición de sindicatos de trabajadores públicos, grupos de interés (feministas, de defensa de derechos humanos, ecologistas, etc.), el movimiento indígena, organizaciones de industriales, banqueros y comerciantes y partidos políticos de oposición (desde la derecha hasta la izquierda) convocaron a una huelga general (“Paro Cívico Nacional”) con demostraciones en las calles (“Jornadas Cívicas de Protesta Nacional por la Dignidad Nacional”)¹³. Una coalición similar, con participación limitada de la clase media urbana, se produjo en enero de 2000 cuando cayó el presidente Mahuad; tal vez lo más llamativo del último golpe de Estado fue la ausencia en las manifestaciones de abril de 2005 del movimiento indígena, y el protagonismo de la clase media quiteña. En el marco de las protestas transmitidas directamente por televisión el Congreso destituyó al presidente con un argumento legal de dudosa validez.

La espectacularidad de las demostraciones callejeras contribuyó a obscurecer el hecho de que el golpe fue llevado a cabo por una combinación de fuerzas parlamen-

tarias y militares. De igual forma a lo que ocurrió en enero de 2000 y más recientemente en abril de 2005, la coalición golpista actuando desde el Congreso debió improvisar interpretaciones constitucionales para evadir la disposición constitucional que facultaba al Congreso a destituir al presidente luego de un juicio político¹⁴. A diferencia de las destituciones más recientes, el Congreso debió, además, violar varias disposiciones constitucionales para lograr darle apariencia de legalidad a sus acciones al desconocer el orden de sucesión presidencial y nombrar al titular del Congreso como “Presidente Interino”¹⁵.

Roto el orden constitucional y con un gobierno provisional de dudosa legitimidad internacional y nacional, el presidente interino, Fabián Alarcón (1997-1998) convocó a una Consulta Popular de la cual emergió una Asamblea Nacional Constituyente, con el mandato de reformar la Constitución. Sería largo detallar el proceso político durante los años 1997-1998 que dieron como resultado una reforma a la Ley de Elecciones y Partidos Políticos, y a la Constitución; baste por el momento señalar que tres fueron los hilos con-

¹³ Los documentos llamando a la protesta pueden consultarse en *El Comercio*, 2 de febrero de 1997: 5B, A2 y A3.

¹⁴ El Congreso destituyó al presidente, sin un juicio político previo, amparándose en el artículo 100 de la Constitución de 1978 que establecía que el Congreso podía dejar cesante al presidente por incapacidad física y mental. En 2000 y 2005 el Congreso apeló a una interpretación del artículo de la Constitución de 1998 que faculta a sustituir al presidente por el vicepresidente por “abandono del cargo”.

¹⁵ En la Constitución de 1978 se preveía que en ausencia temporal del presidente, éste sería remplazado por el vicepresidente, no se contemplaba el caso de ausencia definitiva del presidente. Este defecto en la Constitución de 1978 fue usado por el Congreso para elegir un presidente interino, Fabián Alarcón, el cual fue

ductores de tal reforma. En primer lugar, lograr una mayor gobernabilidad de la sociedad desde el Estado, fortaleciendo los poderes del ejecutivo, creando una Corte Suprema autónoma y debilitando al Congreso. En segundo lugar, incrementar la representatividad de las instituciones políticas, mediante la descentralización del poder del Estado hacia los municipios y estableciendo la participación de movimientos políticos, elecciones individuales por candidato y mecanismos de asignación de cargos mediante una fórmula favorable a las minorías. Finalmente, democratizar el manejo del Estado, ampliando la inclusión de las instituciones políticas hacia los pueblos indígenas, mediante el reconocimiento de derechos colectivos y la creación de organizaciones estatales especializadas controladas por los representantes indígenas (Andrade, 2004).

Mejía ha argumentado recientemente que aunque esos tres ejes de reforma considerados individualmente deberían rendir efectos positivos, tomados en conjunto han creado efectos perversos que se refuerzan mutuamente¹⁶. En efecto, la reforma de 1998 fortaleció al ejecutivo, pero también dejó como único poder real para que el Congreso pueda corregir la marcha del gobierno el de destituir al presidente¹⁷; por otro lado, los mecanismos que incremen-

tan la representatividad política han logrado fortalecer la tendencia de los políticos a actuar como “empresarios personales” que administran su carrera política y menos como miembros de partidos políticos con proyectos nacionales; finalmente, la inclusión directa de los pueblos indígenas en el manejo del aparato estatal ha facilitado no sólo la cooptación de sus dirigentes -al disminuir su representatividad frente a sus constituyentes, las comunidades indígenas de base-, sino también la fragmentación de sus organizaciones de nivel nacional. Este último elemento es el factor explicativo clave para entender la ausencia del movimiento indígena en las movilizaciones de abril pasado (Ramírez, 2005).

Aunque esencialmente correcta, una interpretación institucionalista de decisión racional como la que ha propuesto Mejía pierde de vista el fenómeno político de fondo tras la actual fase de inestabilidad de la democracia ecuatoriana, a saber: las reformas de 1997-1998 intentaron conformar un conjunto institucional político centrado en una concepción de lo político como mera administración de los conflictos sociales, disminuyendo al mismo tiempo las capacidades estatales para regular y dirigir la vida económica y, por lo tanto, cerrando aún más el margen de acción del Estado para corregir la extrema-

¹⁶ 6 de julio de 2005, ponencia presentada ante el seminario “Reforma institucional, innovación o copia”, FLACSO-CEDIME-Universidad Andina Simón Bolívar.

¹⁷ El Congreso ya no puede destituir ministros ni participar en la elaboración del presupuesto general del Estado, y las atribuciones legislativas del presidente fueron aumentadas en la Constitución de 1998.

da concentración de riqueza que prevalece en Ecuador. Para lograr esta meta de neutralidad administrativa, el Estado fue reducido no sólo en un sentido estrictamente administrativo, sino también simbólico. El Estado es el gobierno; el sentido de comunidad política fue referido a lo local o incluso a lo micro-local (como en el caso de comunidades indígenas que son reconocidas legalmente como “pueblos”). Adicionalmente, el gobierno es pensado como encarnación de un pacto permanente entre elites, pero cuando éstas son incapaces de formar coaliciones gubernamentales, el gobierno no es más que el sujeto en disputa entre fuerzas oligárquicas y/o elites emergentes (Andrade, 2005). El emperador nunca ha estado más desnudo que luego de las reformas de 1998.

¿Existió una lógica suicida de las elites cuando realizaron las reformas de 1997-1998? Definitivamente no, tal vez sólo torpeza o más probablemente la ceguera sistemática que en ellas había creado la repetición monótona de argumentos provenientes de una ciencia política obsesionada con la ingeniería institucional (Andrade, 2004 y 2005). Sin embargo, éste no sería el factor decisivo, como dije, la reforma de 1997-1998 tenía por objetivo simplificar la política, neutralizarla, convertirla en mera administración de conflictos sociales. La política imaginada en la Constitución de 1998 es la contrapar-

tida a una economía de mercado extremadamente simplificada que había sido creada en el Ecuador desde 1984 en adelante.

III. ECONOMÍA DE MERCADO Y DEMOCRACIA LIBERAL REPRESENTATIVA

Desde un punto de vista político el liberalismo económico puede ser entendido como el uso deliberado del poder estatal para construir una sociedad basada en un conjunto de premisas ideológicas y filosóficas fundamentales: **1.** el predominio de la economía sobre cualquier otra institución; **2.** la creación de condiciones que permitan la oferta abundante de fuerza laboral, bajo el supuesto de que esta oferta puede ser absorbida por el crecimiento continuo de las actividades productivas; **3.** el incremento sostenido de la productividad; **4.** la promesa de que el permanente avance tecnológico y la competencia entre actores económicos racionales traerá una elevación de los estándares de vida de todos los miembros de la sociedad, y ésta en su conjunto evolucionará hacia delante (i.e.: “progreso”); y **5.** que la existencia de un mercado libre de regulaciones e interferencias políticas resultará en la asignación más eficiente y socialmente óptima de los recursos de una sociedad (Chang, 2003; Xing, 2001; North, 1990; Polanyi, 1989)¹⁸.

¹⁸ En realidad una perspectiva estrictamente (neo)liberal no aceptaría el rol que he asignado al Estado en la construcción de la sociedad de mercado, sostendría que la emergencia del conjunto de condiciones que he

El liberalismo económico supone, por tanto, un proyecto político y actores que estén dispuestos a llevarlo a cabo. Estos actores típicamente se conciben a sí mismos como enfrentados a un conjunto de otros actores y fuerzas sociales que persisten en mantener mercados regulados y/o en lograr metas sociales -tales como una distribución más justa de la riqueza- por medios distintos a los de la acción libre del mercado, por lo que su acción política busca, en primer lugar, alterar las correlaciones de poder entre ellos y los otros actores y fuerzas sociales -particularmente el aparato estatal encarnado en la burocracia (Hay, 2002)-. Los actores liberales deben concebirse, por tanto, como **1.** fuertemente afincados en una ideología antiestatal; y **2.** orientados hacia -una vez que han conseguido la fuerza política suficiente para avanzar su proyecto-, el interés en la conservación de un *status quo* que les es favorable.

Pasando del análisis abstracto al de situaciones concretas, cabe suponer **1.** que los actores liberales y su proyecto político/económico tendrán mayores probabilidades de triunfar en condiciones de alta desigualdad social y concentración de riqueza¹⁹; y **2.** que la existencia de eleccio-

nes competitivas entre una pluralidad de actores políticos complica la permanencia de los actores liberales en control del aparato estatal. Como he indicado en la sección anterior estas condiciones se obtuvieron en Ecuador desde el inicio de su democracia. Debe considerarse un factor adicional para el caso ecuatoriano, la industrialización ecuatoriana desde 1948 hasta 1984 no había logrado crear una economía industrializada con un fuerte mercado interno, Ecuador seguía siendo hacia fines del siglo veinte una economía primario exportadora, con una oferta internacional de productos bastante limitada: petróleo y banano, principalmente (Larrea, 2004). Estas condiciones implican una alta vulnerabilidad al ciclo económico internacional, pero también que los actores liberales encuentran su origen e interés en vínculos particularmente favorables con el mercado internacional, es decir, tienen un fuerte componente de los grupos exportadores y de los sectores financieros vinculados al capital financiero internacional.

Durante la década de los setenta y ochenta, el programa político de los sectores neoliberales en Ecuador fue muy similar al adoptado a lo largo de América

citado es fruto espontáneo del desarrollo de la economía capitalista. Los argumentos de North sobre el aspecto político-institucional de la construcción de la economía de libre mercado son suficientemente conocidos como para repetirlos, y no están del todo reñidos con una concepción liberal de la economía.

¹⁹ El supuesto es razonable toda vez que la desigualdad social y la concentración de riqueza se originan y refuerzan en la mayor capacidad de los actores en acumular recursos de todo tipo, incluidos los simbólicos, que son particularmente útiles en la lucha política (Tilly, 1997).

Latina y en otras partes del mundo, su impulsor inicial fue el Partido Social Cristiano (PSC), que no logró ganar la primera competencia electoral. La oportunidad vino a raíz de la crisis económica de 1982-1984; en las elecciones de 1984 el líder del PSC ganó las elecciones y ensayó durante los dos primeros años de su administración un programa neoliberal típico, interrumpido a partir de 1986. Así y todo, este primer gobierno neoliberal logró institucionalizar algunos de los componentes básicos del programa neoliberal, el cual fue parcialmente continuado por su sucesor, el gobierno del presidente Rodrigo Borja (1988-1992). Fue a partir de la elección del gobierno neoliberal/conservador de Sixto Durán Ballén (1992-1996) que el proyecto neoliberal se volvió dominante bajo la bandera de la “modernización de la economía y la política”.

Los gobiernos neoliberales fortalecieron a los sectores exportadores y financieros mediante políticas de liberalización del comercio exterior, devaluaciones y otros mecanismos. Sin embargo, pronto esas políticas y el conjunto del proyecto chocaron con dos límites fuertes.

Por un lado, la liberalización extrema del sistema financiero, adoptada en 1994, favoreció temporalmente una conducta rentista generalizada orientada hacia las ganancias financieras de los grupos económicos ecuatorianos, la cual requería para su éxito de una estabilidad política doméstica e internacional que no se obtuvieron. Factores tales como la interrup-

ción de flujos de inversión por la guerra con Perú en 1995, la incapacidad de los partidos políticos de derecha para conformar una coalición electoral exitosa frente al PRE en 1996, y la crisis financiera de 1997, agudizaron la lucha política entre las elites, las que se refugiaron en sus bases de poder regional y local para mantener el chantaje político al Estado. Este es el primer límite duro, la intensificación de la lucha política inter-elites.

El segundo factor fue el surgimiento de nuevos actores políticos. El éxito mismo del proceso de achicamiento del Estado proveyó de los estímulos necesarios para que los grupos rurales se comprometieran en la lucha por lograr participación en los servicios básicos que el Estado todavía podía proveer, a través del movimiento indígena. Simultáneamente, los únicos sindicatos realmente fuertes y organizados, los de los servidores públicos, tuvieron que movilizarse para luchar por su supervivencia. De manera que tanto en las áreas rurales como en las urbanas, la débil capacidad de las elites para encauzar y controlar el proceso político, obteniendo éxitos electorales que les permitiesen a los grupos económicos gobernar directamente se vio confrontada con niveles inéditos de protesta popular y de la clase media.

Si bien la emergencia del movimiento indígena como actor político fundamental ocurrió en 1990, fue en el período 1994-1997 que el movimiento alteró la correlación de poder hasta entonces exis-

tente, ganando un significativo apoyo entre la clase media urbana, sobre todo de las ciudades de la Sierra. También durante estos años sus demandas iniciales de redistribución de la propiedad agraria fueron abandonadas y sustituidas por demandas de inclusión política y un programa político centrado en demandas culturales que, durante el período de la Asamblea Nacional Constituyente (1997-1998), fueron presentadas al conjunto de la sociedad bajo la idea de “refundar el país” y crear un “Estado plurinacional”.

Mientras tanto, y en conexión con un cambio en las políticas de desarrollo del Banco Mundial -y de otros actores internacionales claves, como el BID e incluso el FMI-, los sectores neoliberales descubrieron una verdad fundamental sobre el cambio político: resulta más económico el institucionalizar las batallas ganadas, de manera que el control de las políticas estatales no tenga que ser disputado en cada contienda electoral. La ideología de que es posible obtener una estabilidad política que favorezca el desarrollo continuo de una economía de mercado fue recibida con

entusiasmo por un amplio espectro de intelectuales -neoliberales y anti-neoliberales- y sirvió como “cemento ideológico” para poner en marcha un programa de bruscas reformas político-institucionales, guiadas por una concepción de ingeniería política obsesionada con la gobernabilidad. La expresión más acabada de esta ideología y concepción fue la Constitución de 1998 (Andrade, 2005).

Las dislocaciones sociales producidas por la vigencia del neoliberalismo se hicieron dramáticamente evidentes a partir de 1998²⁰. El gobierno de Jamil Mahuad mostró con transparencia inédita la dependencia de los partidos políticos de derecha de los intereses de los sectores financieros de la Costa, no sólo en la campaña electoral, sino, y más importante, en las medidas adoptadas para proteger los intereses financieros cuando se desató la crisis bancaria de 1998-2000. Estas medidas asumían para el Estado el total de las pérdidas de los bancos quebrados, en especial de dos de los más grandes bancos costeños: Filanbanco y El Progreso²¹, al crear la Agencia de Garantías de Depósi-

²⁰ La manifestación más dramática de tales dislocaciones ha sido la masiva emigración de ecuatorianos. Basándose en informaciones oficiales que “subestiman” el número real de emigrantes, Larrea indica que “entre 1990 y 2001 [el número de emigrantes] alcanzaría a 682.000 personas, de las cuales 445.000, equivalentes a *dos tercios*, habrían salido a partir de 1998” (Larrea, 2004: 165, el subrayado es mío). Debe considerarse que según el Censo Nacional de 2000, la población total del Ecuador en esos años oscilaba alrededor de los 12 millones de habitantes, lo que significa que en una década salieron del país cerca del 6% de los ecuatorianos. Otra dislocación esencial ha sido la estrategia de flexibilidad del mercado laboral, adoptada por los exportadores ecuatorianos -y facilitada por las reformas al Código Laboral impulsadas por el gobierno de Rodrigo Borja- para encontrar nuevos nichos de exportación (flores y camarón) o reforzar los existentes (banano) (Korovkin, 2004).

²¹ Ambos grupos habían financiado la campaña electoral de Jamil Mahuad.

tos (AGD), y realizaban un verdadero despojo de los ahorros de la clase media, mediante el decreto de un “feriado bancario”. Adicionalmente, con un déficit fiscal que bordeaba el 7% del PIB y con un precio del barril de petróleo que llegó a su nivel más bajo en diez años²², el gobierno recurrió a la emisión inorgánica de dinero provocando dos efectos pagados mayormente por los consumidores urbanos, la clase media, y los sectores rurales: la inflación se disparó y se dio un proceso de rápida devaluación del dólar americano²³. El producto interno bruto se contrajo hasta alcanzar una tasa negativa de -6,3% como consecuencia de la quiebra masiva de empresas, lo que se reflejó en un desempleo abierto urbano (esto es, del sector más productivo de la economía) de 15,1%. Rápidamente la clase media, empresarios y banqueros de Quito y Guayaquil empezaron a presionar por la dolarización de la economía nacional (Solimano, 2002).

Atrapado en una telaraña de alianzas políticas “fantasmas” y cambiantes (Mejía, 2001), el gobierno del presidente Mahuad perdió cualquier margen de maniobra frente a los partidos políticos tanto de derecha como de izquierda, fi-

nalmente, en enero de 2000 anunció la dolarización de la economía. Existe consenso académico respecto a que las condiciones en que fue adoptada la medida eran las peores posibles (Larrea, 2004; Jameson, 2003; Beckerman, 2002), no sólo por los efectos sociales y económicos inmediatos, sino además porque eliminaba la utilidad del gobierno para los sectores dominantes dejándolo a merced de sus principales opositores: las Fuerzas Armadas y el movimiento indígena.

La caída de Mahuad en enero de 2000 fue el resultado de un golpe de Estado dado por oficiales de las Fuerzas Armadas y el movimiento indígena. Este hecho fue no sólo el origen de la coalición electoral que llevaría al poder al ex coronel Lucio Gutiérrez -y del partido político Sociedad Patriótica, PSP, conformado en su dirigencia por antiguos participantes del golpe del 2000 y familiares de Gutiérrez (*Vistazo*, No. 905, abril 28, 2005)- sino que también sirvió para eliminar cualquier tipo de legitimidad simbólica que hubiesen podido tener la Constitución y las reformas políticas de 1998.

El liberalismo económico y político había fracasado en toda regla en Ecuador.

²² US \$8,00 el barril en mayo de 1998 (Larrea, 2004).

²³ Basándose en información del Banco Central del Ecuador, Jameson (2003) ha mostrado que la inflación pasó de 36,1% en 1998 a 96,1% en 2000, dándose un incremento de 69% entre 1998 y 1999, y de 184% entre 1999 y 2000. En cuanto a la devaluación del Sucre, pasó de 21,8% en 1997 a 196,6% en 1999, esta moneda extremadamente devaluada sufrió una devaluación adicional de 23,5% en el proceso de dolarización puesto que la tasa de cambio fue fijada por el gobierno a S/. 25.000 por US \$1,00. Es necesario recordar que una devaluación fuerte no sólo incide en el poder adquisitivo de los salarios, sino que también constituye una forma de redistribución de la riqueza a favor de los sectores exportadores y financieros.

En el plano económico los magros logros del primer período de instalación de una economía de libre mercado, tales como una modesta diversificación de las exportaciones (la canasta exportadora ecuatoriana actualmente incluye flores, frutas exóticas y camarón) y la atracción de inversión extranjera directa, fueron prácticamente borrados por la crisis de 1998-2000. Lo que es más importante en el nivel simbólico, el fracaso del liberalismo comprometió para la gente común incluso las garantías jurídicas a su papel como consumidores, ahorristas y propietarios, y demostró que una economía de mercado sin un Estado fuerte es un triunfo pírrico incluso para los propios capitalistas. En el plano político, los partidos políticos identificados con las élites económicas (PSC, ID, DP) que no habían logrado recobrar del ataque que sufrieron durante la fase de reformas políticas, quedaron expuestos como simples “instrumentos de la oligarquía”, y las instituciones políticas en general perdieron su capacidad de “hacer sentido para la gente común”.

En este clima político no es extraño que una coalición electoral que parecía provenir de fuera de los partidos políticos tradicionales, la de PSP-Pachakutik, usando un discurso fuertemente anti-oligárquico y anti-partidista ganara la voluntad del electorado²⁴. Tampoco lo es que la coalición se desarticulara en los primeros seis meses de gobierno y que, a partir de ahí, el gobierno del presidente Gutiérrez se concentrara en dos objetivos muy limitados: **1.** aprovechando el alto precio del petróleo nacional y los primeros efectos benéficos de la dolarización, continuar transfiriendo recursos a la fracción dominante del capital financiero nacional, mediante el pago de la deuda externa, cuyos bonos se encuentran en su mayoría en poder del principal grupo financiero ecuatoriano, y **2.** sobrevivir políticamente con base en alianzas cambiantes con los partidos políticos representados en el Congreso, mediante la firme alineación con Estados Unidos²⁵, y usando instrumentalmente las divisiones internas del movi-

²⁴ Cabe señalar además un factor organizacional en el triunfo de la coalición. PSP usó sus vínculos con los mandos medios de las Fuerzas Armadas para afirmar el apoyo de las familias de los oficiales del ejército, un electorado usualmente descuidado. Pachakutik, en cambio, empleó su presencia en la Sierra y el Oriente como brazo político del movimiento indígena para obtener el apoyo electoral de las poblaciones rurales y urbanas. La combinación de estos dos grupos de electores fueron suficientes para que el candidato Gutiérrez ganara la primera vuelta electoral. En la segunda vuelta electoral, el efecto de simplificación de la competencia entre Gutiérrez y Álvaro Noboa, líder de uno de los mayores grupos económicos del país y fácilmente identificable con la oligarquía, es factor suficiente para explicar el triunfo de Gutiérrez.

²⁵ Gutiérrez no sólo se alineó con la política estadounidense hacia la región andina, a través de su respaldo al Plan Colombia y al Tratado de Libre Comercio -respaldo mantenido en la práctica por el actual gobierno, pese a su retórica nacionalista, sino que de hecho continuaba la política de los presidentes Mahuad y Noboa-, sino que además dio un rol particularmente activo a la Embajada de Estados Unidos en el manejo casi cotidiano de su política interna.

miento indígena para erosionar -de hecho, eliminar- la capacidad de movilización social contestaria de CONAIE, hasta hace poco la principal organización del movimiento indígena ecuatoriano.

IV. LO NUEVO: EL RETORNO AL PASADO LIBERAL-REPUBLICANO

En la sección anterior señalé que el modelo para poner en escena los golpes de Estado característicos del período post 1996 se creó en febrero de 1997, y también mostré que en contraste con las defenestraciones de Bucaram y Mahuad con Gutiérrez hubo una sustitución significativa de actores: del movimiento indígena por la clase media quiteña. Paso ahora a explorar la lógica del movimiento anti-Gutiérrez y el sentido político de su caída.

El gobierno de Gutiérrez cayó a consecuencia de manifestaciones públicas urbanas, principalmente localizadas en el Distrito Metropolitano de Quito, que se extendieron entre el 13 y el 20 de abril de 2005. El desencadenante de la protesta fue la decisión del Congreso, el 8 de diciembre de 2004, adoptada por una coalición parlamentaria fabricada por el presidente Gutiérrez, de nombrar una nueva Corte Suprema, en la cual tenían predominancia miembros del Partido Roldosista Ecuatoriano, cuyo líder Abdalá Bucaram tenía juicios pendientes por corrupción ante la Corte. Los protagonistas de las demostraciones se describieron a sí mismos como ciudadanos antipolíticos, demandando y

ejerciendo las libertades civiles básicas (Vg.: el derecho a la libre asociación, a decir públicamente lo que piensan, y a que esos reclamos sean informados por medios de comunicación no controlados por el gobierno). Este fue y, transformado, sigue siendo el escenario de la calle, la radio y en menor medida de la televisión y la prensa. El remplazo del gobierno de Gutiérrez por un nuevo gobierno civil, calificado de “sucesión constitucional”, ocurrió en el Congreso, luego de que colapsó la coalición parlamentaria y de agencias estatales que había sostenido al presidente. Independientemente de sí hubo o no intentos militares por dar un golpe de Estado, el resultado final fue un nuevo gobierno civil, potencialmente autónomo de una coalición parlamentaria de gobierno. El escenario de esta transformación fue una de las instituciones políticas previstas en la Constitución para el gobierno del Estado, el Parlamento; ya he examinado la lógica de contradicción institucional fruto de las reformas políticas de 1998 detrás de esta decisión del Congreso.

Los escenarios y los actores que he descrito son los clásicamente previstos en una sociedad política liberal, moderna y urbana. Esto es: ciudadanos y parlamentarios, ejerciendo derechos claramente establecidos en el orden legal vigente, actuando en dos tipos de espacios públicos, los que a su vez son parte de un todo mayor diferente al Estado: la esfera pública. De no ser por el contexto inmediato, la velocidad de los acontecimientos y el

resultado imprevisto del cambio de gobierno, esos escenarios, actores y acciones serían el tipo de sueño que un liberal sueña. Lo malo es que para sostener esa fantasía se debe prescindir de gran parte de los acontecimientos que realmente ocurrieron. El peso de esa evidencia indica que del conjunto de las instituciones estatales previstas para el autogobierno de la sociedad dejaron de existir o de operar todas, excepto dos: el Parlamento y la ciudadanía.

Para salir de esta contradicción es necesario volver a prestar atención a los reclamos de los ciudadanos y de los parlamentarios. Unos y otros, en sus respectivos espacios de la esfera pública, reclamaban desde fines de noviembre y durante las manifestaciones, primero la vigencia plena del Estado de derecho, luego la destitución del presidente y más recientemente el remplazo total de los representantes electos en 2002, y una reforma política total. Una demanda insistentemente expresada desde la destitución del presidente, en la tarde del 20 de abril, y parcialmente acogida por el gobierno del actual presidente Alfredo Palacio, en su programa político. Todos los actores se refirieron a la reforma como “refundación del país”. Al menos una parte de los actores propusieron que dicho proceso debería realizarse mediante una Asamblea Constituyente que dicte una nueva Constitución y nuevas leyes electorales y, fi-

nalmente, con la convocatoria a elecciones anticipadas; demandas todas que vuelven a repetir las que se levantaron en febrero de 1997 con la caída del presidente Bucaram.

Esas demandas y el modo en el que fueron enunciadas denuncian el sentido político del momento actual de la democracia ecuatoriana. Voy a dejar de lado el hecho de que una parte de ese proceso de enunciación apeló a ingeniosos recursos estéticos, tales como: el baile, el canto, la creación de iconografías humorísticas, la ironía y la poética. Lo que llama la atención es el argumento que justificó la movilización de las personas: fueron ciudadanos individuales que reunidos dieron forma a un cuerpo colectivo mayor, la ciudadanía. Este cuerpo colectivo demandó el ejercicio de una libertad enmarcada en la Constitución, pero al mismo tiempo arraigada en relaciones objetivas e inmutables, dadas por las relaciones “naturales” establecidas por las personas a partir de marcos de referencia no jurídicos, tales como: el lugar de residencia (su barrio, sus calles, su ciudad), su sitio de trabajo, la pertenencia a algún tipo de asociación informal, etc. En la semana del 13 al 18 de abril, parte de este reclamo se expresó en los carteles que portaban los manifestantes, en la dramatización callejera y en las voces de los locutores de una o dos radios quiteñas (la más destacada, “La Luna”)²⁶.

²⁶ Para una cronología de los acontecimientos véase *Vistazo*, No. 905, abril 28/05 y la edición especial de *El Comercio*, domingo 24 de abril de 2005, así como el suplemento del mismo diario “Siete Días”, de la misma fecha.

Las demandas apelaban constantemente a referentes morales, tales como la ética pública, el sentimiento de traición, el derecho a la rebelión, la indignación pública, el amor a las leyes y la patria. El presidente y su amigo Abdalá Bucaram, quien había retornado al país a inicios de abril luego de ser sobreesido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia²⁷, así como los magistrados que ocupaban la Corte Suprema de Justicia e incluso los parlamentarios, fueron calificados como “ilegítimos y corruptos”. Todos estos personajes y sus defensores fueron presentados como enemigos públicos que debían ser inmediatamente castigados con la pérdida de sus cargos públicos y sometidos a la humillación, esto es a la forma por excelencia de la venganza pública. En síntesis, en los siete días que culminaron con la destrucción del gobierno de Gutiérrez las personas individuales, ejerciendo su capacidad de juicio autónomo y su mayoría de edad política, participaron en la formación de la voluntad colectiva y se constituyeron en “pueblo soberano”, en ciudadanía moralmente indignada. La existencia de este sujeto soberano estuvo nutrida de un espíritu republicano.

¿Cómo sabemos de ese espíritu? Por los símbolos que lo representan, a saber: las asambleas, el uso intensivo de los sím-

bolos patrios tradicionales (la bandera y el himno nacionales, creados en la época republicana), la demanda por una constitución que otorgue nuevos fundamentos legales a la nación (natural); si quedara alguna duda, incluso por el recurso simbólico que permitió la identificación reflexiva del sujeto colectivo, esto es, “la ciudadanía activa”. El sentido político general de la movilización social, aquel en el que se reconocieron los que en él participaron, fue eminentemente republicano²⁸.

También lo es su dirección actual a todos los niveles políticos pertinentes. Veamos: el ejecutivo está conformado por personas de prestigio, cuya divisa de presentación es su intachable lealtad hacia la república, en su mayor parte de origen conservador y republicano (algunos de ellos fueron militantes del extinto partido republicano, o por razones familiares emergen de bien establecidas familias conservadoras y republicanas). El Congreso, gracias a las presiones sociales, está actuando bajo motivos republicanos (calmar la indignación pública) y, como he dicho, con una agenda política republicana. En cuanto a los ciudadanos, muchos de ellos han retornado a su condición pre-política de simples individuos, aunque todavía insuflados por la ética política que he descrito, y los que se mantienen activos en

²⁷ El doctor Guillermo Castro Dáger, militante del PRE y amigo personal, confeso, del ex presidente Bucaram.

²⁸ Sobre la vigencia y revitalización del republicanismo en el pensamiento político y la acción colectiva en América Latina véase Cohn, 2004 y Villavicencio, 2004.

las asambleas y asociaciones informales impulsan, como lo hacía notar en una de las jornadas anteriores, un proyecto político republicano.

Vistos los acontecimientos de abril-mayo desde una perspectiva de filosofía política destaca una lección relevante. Es claro que fracasó la intención de una buena parte de la Constitución de 1998 de conformar un tipo de gobierno para la sociedad que fuese básicamente una gran máquina de administración ordenada y neutra de todo tipo de conflictos (económicos, políticos y sociales). La idea liberal de la política como simple administración del Estado no daba cabida, ni pudo tampoco contener al espíritu republicano, pero sí crear una esfera pública lo suficientemente amplia y fuerte como para que éste pudiese manifestarse de forma relativamente libre. El problema fundamental del liberalismo en la sociedad altamente desigual del Ecuador sigue en pie: encontrar una fórmula política que mantenga la desigualdad social, avance la sociedad de mercado y al mismo tiempo provea de estabilidad política a los gobiernos elegidos por votación universal.

Este problema no es, de hecho, novedoso. Los experimentos liberal-constitucionales del siglo XIX y temprano siglo XX en toda América Latina confrontaron un dilema similar, resolviéndolo con la creación de un liberalismo republicano y conservador. ¿Es ésta la dirección que va a tomar la nueva ola de reformas políticas institucionales? Intentaré esbozar una res-

puesta en la siguiente y última sección.

V. LOS REFORMISMOS EN SU LABERINTO

La democracia liberal requiere no sólo la posibilidad de una continúa expansión de la esfera de decisiones que quedan por fuera del dominio estatal, reduciendo al gobierno a una función puramente decisional y administrativa. Esta es una tarea rutinaria que asume que la lucha política está bien ordenada, y en la cual las instituciones del orden político no son constantemente cuestionadas en sus sesgos fundamentales. Este funcionamiento supone la existencia de una continua alteración de las relaciones de poder, que ocurre en plazos largos y de manera acumulativa, de forma que eventualmente las nuevas constelaciones de poder -traducidas en sucesivas coaliciones gubernamentales-, produzcan nuevas instituciones políticas o cambien algunas funciones centrales de las existentes. No hay democracia liberal sin democratización de las relaciones de poder, por lo mismo no puede haber tal cosa como una democracia liberal con un mandato estricto y rígido de una estabilidad radical en las relaciones de poder. Pero esto es precisamente lo que buscan los reformadores ecuatorianos.

¿De qué clase de reforma estamos hablando entonces? De una que sea liberal en la superficie y conservadora en la práctica. Para lograr esta combinación no basta con conformar una democracia con-

servadora con partidos, hay que además limitar la participación política y mantener formas políticas que garanticen las ganancias de las elites económicas.

Retomo brevemente las lecciones de la historia; los períodos de estabilidad política en el Ecuador, básicamente entre 1900-1925 y 1948-1961 (Quintero y Silva, 1995; Ayala, 1993), se obtuvieron con la participación limitada tanto en el número de electores como en el número y procedencia de los decisores. A inicios del siglo XX esta limitación fue extrema; a mediados del siglo XX la restricción del voto para los analfabetos permitió acoger a los nuevos sectores urbanos, pero sólo al precio de mantener la exclusión de la mayoría rural. En uno y otro períodos la conservación de relaciones de poder arcaicas en las zonas rurales, mantenidas legalmente o institucionalizadas de facto, en todo caso por intervención del Estado, garantizaban que las elites terratenientes-exportadoras-financieras prosperaran gracias a una economía de exportación y libre comercio (relativo, en el segundo período).

Dos factores facilitaron esa estabilidad. Primero, un ciclo económico positivo en el cual los productos de exportación, controlados por las elites económicas, tenían una alta demanda y precio en el mercado internacional. Segundo, un relativo consenso entre las fracciones de las elites para mantener el control general del proceso político, mediante partidos políticos relativamente no-ideológicos, pero con aparatos nacionales que “sustituyesen la

ideología”. Sólo una de estas variables se encuentra presente en el momento actual, y de manera parcial; la segunda está ausente. Estas condiciones traen efectos para la deseada estabilidad política.

El producto de alto precio internacional es el petróleo, pero éste es controlado por el Estado, las elites sólo pueden beneficiarse del auge exportador por tres vías indirectas: mediante la asociación con el Estado en la explotación y exportación del petróleo; a través del sistema financiero internacional, o dirigiendo las ganancias del Estado en beneficio propio. En el primer caso, la asociación puede ser directa mediante la creación de *joint-ventures* entre el Estado y compañías transnacionales, de las cuales las elites nacionales son contraparte local a través de diversas vías: asociación de capitales, provisión de servicios de intermediación y jurídicos; o bien creando compañías que provean servicios terciarios a la explotación petrolera. En el segundo caso, el pago de la deuda interna y externa permite la captación directa de los recursos estatales. En el tercero, un programa de “reactivación industrial” indiscriminado permite a las elites ganar por su control sobre industrias oligopólicas.

En cualquiera de los tres casos el control más o menos directo del gobierno es deseable, pero esta condición en la actualidad se dificulta con partidos políticos cuya fuerza electoral real es limitada e incluso impredecible. Una solución institucional sería la limitación de la participación política organizada por vía

legal, o bien informalmente, mediante la cooptación de líderes y partidos disidentes (el ejemplo más reciente es el movimiento indígena y Pachakutik). En ambos casos, la institucionalidad resultante tal vez sería estable, pero difícilmente democrática, y sin lugar a dudas reñida con la idea liberal de neutralidad del proceso político gubernamental.

La reforma posible, más allá de cualquier especulación teórica que pueda provenir de los científicos políticos y de los activistas liberales, tendría que apuntar en una sola dirección: simplificar la vida política hasta que alcance un grado de sencillez parecido al de la economía ecuatoriana. Esta simplificación tendría que lograrse por la eliminación de contendores políticos. Sin embargo, tal objetivo no es fácil de alcanzar y menos aún cuando existen graves diferencias entre las elites serranas y costeñas.

La alternativa podría ser, de hecho ha sido, la creación de una institucionalidad que conecte directamente al Estado, en casos como Quito, Guayaquil, Cuenca y otros municipios menores, con los electores para, a través de la provisión de bienes y servicios, crear y dar coherencia a un sistema avanzado de cooptación de los sectores medios y populares. En este caso, es posible que el desarrollo de la actual fase de inestabilidad se realice en dos niveles: alta estabilidad en los núcleos de control regional de las elites, a saber los gobiernos locales de Quito, Guayaquil, Cuenca y probablemente en aquellos en la actualidad dominados por el movimiento indí-

gena, e inestabilidad en la periferia de esas regiones y en el espacio político nacional.

Lo que está en juego en la resolución de la actual fase de inestabilidad sería entonces la emergencia de nuevas formas institucionales que contengan la dislocación social y política creada por el neoliberalismo. He indicado que las opciones aparentemente son pocas: democracia conservadora de alcance nacional, o la disolución lenta del Estado y de la democracia como forma política nacional.

BIBLIOGRAFÍA

a. Libros y artículos académicos:

- Andrade, Santiago, Trujillo, Julio César y Viciano Pastor, Roberto, (eds.). *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional, 2004.
- Andrade, Pablo. "Liberalism, the Politics of Culture, and Institutional Reform: Democracy and Political Change in Ecuador", Ph.D. Dissertation, York University, Canada, 2005.
- Andrade, Pablo. "Negociando el cambio: fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 1998", en Santiago Andrade et al., Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional, 2004.
- Ayala Mora, Enrique. *Resumen de historia del Ecuador*, Quito: Corporación Editora Nacional, 1993.
- Beckerman, Paul. "Longer-Term Origins of Ecuador's 'Predollarization' Crisis", en Paul

- Beckerman and Andres Solimano (eds.), *Crisis and Dollarization in Ecuador. Stability, Growth and Social Equity*, Washington D.C.: The World Bank, 2002.
- Burbano de Lara, Felipe y Rowland, Michele. "Conclusiones y recomendaciones generales", en Felipe Burbano de Lara (ed.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO, 2003.
- Chang, Ha-Joon. "An Institutional Perspective on the Role of the State: Towards an Institutional Political Economy", en Ha-Joon Chang. *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, London-New York-Penang: Zed Books: 2003.
- Cohn, Gabriel. "Civilización, ciudadanía y civismo: la teoría política ante los nuevos desafíos", en Atilio Boron, ed., *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- Conaghan, Catherine M. "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*, Santiago: CIEPLAN, 1995.
- Conaghan, Catherine M. "Industrialists and the Reformist Interregnum: Dominant Class Behavior and Ideology in Ecuador, 1972-1979", Ph.D. Dissertation, Yale University, 1983.
- Collins, Jennifer. "Una transición desde las elites hacia una democracia participativa: apuntes sobre el papel emergente de los movimientos sociales en Ecuador", en Julie Massal y Marcelo Bonilla (eds.). *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, Quito: FLACSO-IFEA, 2000.
- Echeverría, Julio. *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*, Quito: Letras, 1997.
- Fraidenberg, Flavia. *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar elecciones*, Quito: UASB - Corporación Editora Nacional, 2003.
- Hay, Colin. "Globalization as a Problem of Political Analysis: Restoring Agents to a "Process without a Subject" and Politics to a Logic of Economic Compulsion", en *Cambridge Review of International Affairs*, 15, 2002.
- Jameson, Kenneth. "Is It Possible to De-Dollarize?", en *International Journal of Political Economy*, vol 33, no. 1, Spring 2003.
- Korovkin, Tanya. "Globalización y pobreza: los efectos sociales del desarrollo", en Tanya Korovkin, (ed.). *Efectos sociales de la globalización: petróleo, banano y flores en Ecuador*, Quito: CEDIME, 2004.
- Larrea, Carlos. "Dolarización, exportaciones y pobreza en Ecuador", en Tanya Korovkin, (ed.). *Efectos sociales de la globalización: petróleo, banano y flores en Ecuador*, Quito: CEDIME, 2004.
- Levine, Daniel. "The Decline and Fall of Democracy in Venezuela: Ten Theses", en *Bulletin of Latin American Research*, 21 (2) 2002.
- Menéndez Carrión, Amparo. "La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas", en Felipe Burbano de Lara (ed.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO, 2003.
- Mejía, Andrés. "Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación", en Felipe Burba-

- no de Lara (ed.), *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO, 2003.
- Mejía Acosta, Andrés. "Gosth coalitions and the relations Executive" - Congress in Ecuador, I Encuentro de Ecuatorianistas, LASA, Quito: 2001
- Montúfar, César. *La reconstrucción neoliberal: Febrer Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Abya Yala, 2000.
- North, Liisa y Andrade, Pablo. "Ecuador: Political Turmoil, Social Mobilization, and Frustrated Reform", en Jan Black, ed., *Latin America: Its Problems and Its Promises*, Westview Press, 2004.
- North, Liisa. "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador", en Louis Leféber (ed.). *Economía política del Ecuador. Campo, región, nación*, Quito: Corporación Editora Nacional-FLACSO-York University, 1985.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Pachano, Simón. *Democracia sin sociedad*, Quito, ILDIS, 1996.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid: Ediciones de La Piqueta, 1989.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika. *Ecuador: una nación en ciernes*, Quito: Editorial Universitaria, 1995.
- Ramírez, Franklin. "El gutierrato. Hipótesis sobre un emergente régimen político", *La Revista*, No.2, junio 2005.
- Rock, David. *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires: Amorrortu, 2001.
- Solimano, Andres. "Crisis and Dollarization: An Overview", en Paul Beckerman and Andres Solimano (eds.). *Crisis and Dollarization in Ecuador. Stability, Growth and Social Equity*, Washington D.C: The World Bank, 2002.
- Tanaka, Martín. "Los partidos políticos en el Perú y la reforma política", ponencia presentada en seminario "Situación actual de los partidos políticos en la región andina", organizado por Internacional IDEA y Transparencia. Lima, 25 y 26 de mayo de 2004.
- Tilly, Charles. *La desigualdad persistente*, Buenos Aires: Manantial, 2000.
- Villavicencio, Susana. "La (im)posible república", en Atilio Borón, (ed.). *Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*, Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- King, Li. "The market-democracy conundrum", en *Journal of Political Ideologies*, (2001), 6(1).

b. Diarios y revistas no académicas:

- El Comercio*, 2 de febrero de 1997.
- Vistazo*, No. 905, abril 28/05.
- El Comercio*, domingo 24 de abril de 2005.

Andrade A., Pablo.

"Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. Apuntes para una interpretación política", en *Oasis* 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 165-190.