

ECUADOR: REFORMA DEL ESTADO Y CRISIS POLÍTICA, 1992-2005

Pabel Muñoz López

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador. E-mail: pabel75@gmail.com

Recibido: 5 Julio 2006 / Revisado: 4 Septiembre 2006 / Aceptado: 8 Septiembre 2006 / Publicación Online: 15 Octubre 2006

Resumen: La Reforma del Estado en el caso ecuatoriano, como en muchos otros países de América Latina, estuvo sustentada en los principios de la liberalización, la desregulación y la escasa presencia del Estado en el modo de regulación social. El desmontaje de un modelo de desarrollo “estado-céntrico” fue el objetivo central asumido de manera ortodoxa por los sectores alineados con las recetas de la estabilidad macroeconómica y el ajuste estructural. Desde inicios de los noventa, el paradigma de una “modernización neoliberal” se implementó en el país buscando de manera prioritaria el crecimiento y la estabilidad económica y dejó de lado la reconstrucción democrática del sistema político. Bajo este contexto, el presente trabajo pretende brindar una visión panorámica del proceso de reforma y su desempeño político, señalar sus deficiencias y su fracaso respecto al fortalecimiento democrático, y plantear algunas preguntas e hipótesis respecto a su relación con la profunda crisis política que vive el país desde el año 1997.

Palabras clave: Reforma del Estado, neoliberalismo, crisis política, Asamblea Constituyente.

Este trabajo pretende analizar la profunda crisis política que ha vivido y vive el Ecuador en el marco de, y en su relación con, la reforma del Estado que se impulsa en el país desde la década de los ochenta pero que tuvo un importante desarrollo con el primer gobierno constitucional de los noventa, el de Sixto Durán Ballén en el año 1992.

En este sentido, se busca ensayar una lectura en la que se explique el grado de relación que existe entre el proceso de reforma del Estado y la crisis del sistema político ecuatoriano. Para ello hemos dividido al trabajo en tres partes: en

la primera se describe, a grandes rasgos, la reforma neoliberal que experimenta el país en el período 1992-2000; en la segunda se analiza la reforma política en el marco de la reforma del Estado y se pretende relacionar las reformas de la Constitución de 1998 al conjunto del sistema político con el agravamiento de la crisis; y en la tercera se intenta dar una visión amplia sobre la necesidad, la orientación y los objetivos centrales de una nueva reforma política para el país.

Como se ve, ante la pregunta de si existe o no relación entre la reforma del Estado y la crisis política en el Ecuador se plantea una hipótesis afirmativa. Ésta busca sustentarse en la explicación de los efectos políticos de la reforma neoliberal del Estado y en las pobres explicaciones que han dado los tradicionales actores políticos sobre la crisis de gobernabilidad, así como la reducida concepción de democracia que manejan las élites y “sus” partidos políticos. Su visión y sus apuestas puramente institucional-procedimentales les han llevado a consolidar un modelo neoliberal excluyente de la economía y a fortalecer un sistema político presidencialista que no ha alcanzado adecuados niveles de representación ni ha superado los problemas de gobernabilidad; por el contrario, ha fortalecido una visión patrimonialista de la política y ha afianzado prácticas altamente corporativas y clientelares de los actores políticos, lo que profundiza el desgaste de la política, la falta de confianza en las instituciones y la crisis de representación de los partidos políticos.

Con este escenario de fondo, este artículo cierra con la pretensión de recrear mínimamente el actual debate político que en el Ecuador enfrenta a un sector que defiende el *statu quo* del sistema corporativo y patrimonialista con un nuevo

sector político-ciudadano que apuesta por una profunda reforma política, que se viabilice por medio de una Asamblea Constituyente.

1. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES¹

Según Bresser Pereira (1998), la reforma del Estado comprende cuatro problemas que pueden subdividirse en: a) un problema económico-político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico-político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico-administrativo: la recuperación de la "gobernanza" (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses y gobernar.

A continuación se desagregan brevemente cada uno de estos puntos con el fin de precisar los alcances de la reforma del Estado en el Ecuador durante los noventa y su relación con la crisis política.

a) Delimitación de áreas de actuación

Para delimitar con claridad las funciones del Estado es preciso distinguir tres áreas de competencia: a) las actividades exclusivas del Estado; b) los servicios sociales y científicos del Estado; y, c) la producción de bienes y servicios para el mercado.

Es conveniente distinguir en cada una de esas áreas, cuáles son las actividades principales y cuáles son las auxiliares o de apoyo. La delimitación de cuáles son las actividades exclusivas del Estado deriva de la propia definición que se haga de esta institución.

Políticamente, podemos definir al Estado como la organización burocrática que ejerce el "poder extravertido" sobre la sociedad civil existente en un territorio. Mientras las organizaciones privadas y las públicas no estatales tienen poder sólo sobre sus funcionarios, el Estado tiene poder fuera de él, ejerce el "poder de Estado": el poder de legislar y penalizar, de tributar y realizar transferencias de recursos. El Estado ejerce ese poder para asegurar el orden interno, defender al país contra un enemigo externo, y

promover el desarrollo económico y social. En este último papel podemos pensar al Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa al mercado en la coordinación de la economía. En tanto el mercado opera a través de intercambios equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por los impuestos.

Para delimitar las áreas de actuación del Estado conviene tener claro que existe un conjunto de actividades exclusivas del estado, y que se han mantenido en el curso de la reforma y otras áreas 'transferibles' que han sido privatizadas (la producción de ciertos bienes y servicios sociales del estado han sido trasladadas al control del mercado) o terciarizadas (algunas actividades del estado han sido traspasadas al control de lo que se puede denominar 'un sector público-no-estatal' de la sociedad).

b) Desregulación

Además de delimitar el área de actuación del Estado en los términos propuestos en la sección anterior, la reforma del Estado comprende un proceso de delimitación de su papel regulador y por lo tanto de los procesos de desregulación. Una cosa es definir la cobertura institucional del Estado, determinar si debe ocuparse directamente de una serie de actividades y determinar cuál es la extensión de su papel como regulador de las actividades privadas, como ocurrió con el "Estado social-burocrático"; y algo distinto es acotar su campo de acción a sus funciones específicas, como apuntó la reforma del Estado en el país.

Para la agenda neoliberal se hace necesario, al mismo tiempo, des-regular y regular: des-regular para reducir la intervención del Estado en la economía; regular para viabilizar la privatización. En cualquiera de las circunstancias, el problema hace referencia a los límites de la intervención del Estado en el mercado. La reforma del Estado que operó en los años 90, heredó toda esa discusión, en un momento en que estaban quedando claros los límites de la propuesta neoconservadora de reducir el Estado a su mínima expresión.

Los ejes de las reformas en este sentido fueron:

- Liberación de regímenes comerciales (reducción arancelaria)
- Liberación y apertura cambiaria

- Liberación financiera (reducir programas de crédito dirigido, liberar tasas de interés, reducir los coeficientes de encaje, y establecer sistemas modernos de regulación bancaria).
- Flexibilización laboral

c) Aumento de la “gobernancia” del Estado

Ya se estableció que la gobernancia hace referencia a la búsqueda de mayor eficiencia en la acción estatal. Ésta será alcanzada y la reforma del Estado tendrá éxito cuando el Estado se vuelva más fuerte aunque más reducido: a) más fuerte financieramente, superando la crisis fiscal que lo conmovió en los años 80; b) más fuerte estructuralmente, con una clara delimitación de su área de actuación y una precisa distinción entre el núcleo estratégico donde se toman las decisiones y sus unidades descentralizadas; c) más fuerte estratégicamente, dotado de élites políticas capaces de tomar las decisiones políticas y económicas necesarias; y d) administrativamente fuerte, contando con una alta burocracia técnicamente capaz y motivada.

Para el efecto se han implementado modificaciones institucionales que comprenden sobre todo:

- Reforma tributaria
- Reformas en política fiscal
- Reformas en los Sistemas de Seguridad Social y Pensiones
- Gasto social
- Desconcentración
- Descentralización
- Cambios en lógicas de gestión pública

d) Gobernabilidad y sistema político

Reformar el Estado para darle mayor gobernabilidad es dotarlo de instituciones políticas que permitan una mejor intermediación de los intereses siempre en conflicto de los diversos grupos sociales, de las diversas etnias o naciones, de las diversas regiones del país. La problemática de la gobernabilidad involucra, entonces, tanto el fortalecimiento de la capacidad de gobierno para asegurar los bienes públicos en una sociedad, como también la existencia de normas y valores compartidos que organicen la interacción colectiva, generando condiciones para una acción cooperativa entre diferentes actores y agentes sociales. Para el efecto las reformas se han concentrado en, al menos, los siguientes aspectos:

- Reformas en el sistema electoral
- Reformas judiciales
- Reformas en el sistema de partidos
- Nuevos mecanismos de control social
- Fortalecimiento del régimen presidencialista

2. EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

América Latina enfrenta los años ochenta como una década de doble transición: por un lado surgen profundas reformas neoliberales en el campo de la economía, y por el otro se da un proceso de reconciliación y democratización del sistema político.

En lo económico

A fines de los años setenta e inicios de los ochenta, América Latina enfrenta tres serios problemas: (1) el agotamiento de un modelo de desarrollo hacia adentro basado en la industrialización por sustitución de importaciones -ISI-, (2) la crisis de la deuda externa y (3) el debilitamiento de un referente teórico conceptual basado en el modelo keynesiano – fordista y en el Estado Social. La conjunción de estos y otros problemas preparan el terreno para lo que la escuela económica de la regulación denomina como un cambio en el régimen de acumulación y en el modo de regulación².

La mayoría de enfoques económicos le prestan atención protagónica a la dependencia de la región con respecto a las líneas de crédito internacional en los años setenta, ello generalmente conduce a no mencionar entre las causas de la crisis las debilidades propias del modelo de desarrollo vigente, muchas de las cuales habían sido señaladas por algunos economistas neo clásicos desde inicios de los años setenta³. El crecimiento hacia adentro no había producido economías capaces de financiar su propio desarrollo ni absorber choques externos como el encarecimiento del crédito; el proteccionismo y las subvenciones del Estado habían distorsionado los precios y no habían permitido una diversificación de las exportaciones, por ello, salvo casos como el de Brasil, el resto de países no pudo responder a la crisis de la deuda con su propia capacidad exportadora (Paramio, 1999). En tales circunstancias y al estallar la crisis de la deuda en 1982, los gobiernos de la región enfrentaron serios problemas para mantener sus economías,

situación que aumentó la condicionalidad sobre las restringidas líneas de crédito internacional y disminuyó el margen de maniobra de los gobiernos nacionales⁴.

En este contexto el Fondo Monetario Internacional, como representante de los acreedores internacionales, recalca la necesidad de implementar un paquete de estabilización que procure superar los desequilibrios macro económicos de nuestras economías, como una primera medida que garantice el indispensable flujo de pago del endeudamiento externo.

Por su parte, en el plano de las ideas parecen desvanecerse las posibilidades de respuesta del modelo estructuralista ante las recetas de los economistas neo clásicos y de los organismos internacionales.

De esta forma, se consolida una univocidad económica neoliberal que es amplificada por un conjunto de nuevos tecnócratas, un amplio número de partidos políticos, universidades y centros privados de investigación, gremios y cámaras de producción, bancos regionales de desarrollo y agencias de asistencia internacional, entre otros. De acuerdo a estos antecedentes los países de la región consolidan un modelo de acumulación neoliberal basado en el mercado y se desarticula un modo de regulación que tenía como uno de sus pilares fundamentales un amplio acuerdo corporativo de carácter progresista e incluyente que sostenía al Estado social, benefactor o providencial de años anteriores.

Así, América Latina ejecuta en los años ochenta programas de estabilización macro económica auspiciados por el Fondo Monetario Internacional y, en los noventa, paquetes de ajuste estructural fomentados principalmente por el Banco Mundial.

En lo político

Poco antes o poco después de 1980 la mayoría de países de América Latina asumen la democracia como sistema político y forma de gobierno. Los retos que enfrenta el nuevo régimen son significativos, sobre todo si se consideran las expectativas sembradas en él como un sistema de inclusión y los limitados resultados obtenidos por las reformas económicas de esos años. En este sentido surge una pregunta fundamental: ¿Podrá mantenerse la

democracia dados los altos costos sociales del ajuste?

Al respecto se pueden plantear dos respuestas: la primera se refiere al momento histórico y a la apreciación positiva que *tenía* la opinión pública sobre la democracia como un sistema de gobierno inclusivo y que además permitiría alejar los riesgos, peligros y miedos desatados por las atroces dictaduras del cono sur; la segunda por su parte tiene relación con un nuevo pacto corporativo, esta vez excluyente, que se da sobre todo entre élites políticas y económicas para impulsar un modelo político que en teoría parece corresponder con los fundamentos liberales de las reformas económicas.

Si bien es cierto, la democracia se mantiene como forma de gobierno, la imperiosa necesidad de implementar los paquetes económicos permite que se desarrolle una democracia presidencialista gustosa de gobernar por decreto, razón por la cual las democracias de la región empezaron a sumar un conjunto de nuevos adjetivos calificativos. Así por ejemplo, O'Donnell caracterizó como democracias delegativas a los regímenes presidencialistas en los que la legitimidad plebiscitaria sirve de recurso al gobernante para asumir poderes extraordinarios y gobernar por decreto prescindiendo del control parlamentario (Paramio, 1999: 23).

Una democracia de este tipo posibilita reeditar o exacerbar vicios políticos propios de regímenes anteriores; entre otros, una lógica rentista de las élites económicas, un entendimiento patrimonialista de la política y una práctica política clientelar basada en intercambios particularizados que responden a intereses privados.

En consideración de estos problemas y ante las imposibilidades de alcanzar el tipo ideal de la moderna democracia liberal, los enfoques políticos sobre el ajuste han sido en su mayoría bastante normativos y se han preocupado fundamentalmente por el grado de institucionalización del sistema político; por el desempeño de los partidos políticos y el sistema de partidos; y por el establecimiento de mecanismos de representación de intereses. Estas se han presentado como las principales variables políticas ha considerar en un sistema como el latinoamericano, que ha sido vista como un sistema “relativamente democrático” según su grado de debate público y de representación. Con ello en mente, podemos decir que en el

campo económico y político existe consenso sobre las principales características que describen el proceso de ajuste y reforma del estado: un nuevo modelo económico centrado en la promoción de exportaciones; desmantelamiento de los aparatos productivos nacionales y des-estructuración de la producción para el mercado interno; una paradoja de escasa presencia de lo público en el modo de regulación social pero fuerte presencia del Estado para salvaguardar intereses privados, socializar las pérdidas y radicalizar las políticas de reforma; creciente necesidad de inversión extranjera vía privatizaciones; y desregulación de los sistemas financieros nacionales para permitir el libre flujo de capitales.

Estas características y los efectos que de ellas se desprenden parecen repetirse sin mayores modificaciones en la mayoría de países de la región. Veamos a grandes rasgos el caso ecuatoriano.

2.1. Características y efectos de las reformas neoliberales en el Ecuador: el caso de la flexibilización financiera

En el caso del Ecuador las reformas neoliberales se implementaron con intensidad desde el gobierno de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik (1992-1996). El presidente Durán Ballén, miembro por muchos años del Partido Social Cristiano, y el vicepresidente Dahik, economista de clara orientación neoliberal, aplicaron las reformas que habían quedado pendientes en las cartas de intención y en la agenda de liberalización y desregulación de los ochenta.

Ni el gobierno de la derecha social cristiana de León Febres Cordero, ni el centrismo social demócrata de Rodrigo Borja lograron consolidar un cuerpo coherente de reformas que consoliden el modelo. En el caso de Febres Cordero los esfuerzos por liberalizar la economía fueron intermitentes y debieron retroceder por la oposición de ciertos sectores (las fuerzas sindicales aún tenían poder de movilización), pero sobre todo por la falta de coherencia y por la ausencia de un bloque hegemónico de las élites económicas y políticas en el país. Ello llevó a que ciertos autores hablen de la “estatización del neoliberalismo”, pues lejos de debilitar al Estado éste fue, paradójicamente, fortalecido para implementar la receta neoliberal⁵. En el gobierno de Rodrigo Borja los intentos fueron graduales y sin mayores efectos,

su propio gobierno tomó alguna distancia con el dogmatismo neo clásico de esos años. El campo de transformaciones más importantes fue la flexibilización laboral, la misma que entre 1988 y 1990 tuvo avances significativos y provocó una disminución de la conflictividad laboral, una creciente precarización del empleo y un profundo “disciplinamiento” de la fuerza laboral (la aceptación de las medidas de reforma por parte de los trabajadores se dio sobre la base del miedo a perder el empleo).

Es así que el grueso de medidas neoliberales fue asumido por el gobierno de Durán Ballén. La apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera fueron los principales ejes de reforma desde 1992. Analicemos, a manera de ejemplo, las reformas al sistema financiero que implementó el gobierno Durán Ballén-Dahik a partir de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994). Hemos escogido éstas reformas pues su relación con la crisis económica que estalló en 1999 y el “salvataje bancario” que produjo, es fundamental para entender el Ecuador de los últimos años, incluida la diáspora de la migración.

2.2. La flexibilidad financiera y su impacto en la economía del Ecuador⁶

Durante el primer quinquenio de los años 90 el país implementa las llamadas políticas de flexibilización financiera. Estas hacen referencia a un conjunto de reformas económicas, legales e institucionales que buscan eliminar los controles y regulaciones estatales en el área financiera, con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo y asignación de los recursos financieros.

En tal sentido, se implementaron medidas que permitieron la flotación de las tasas de interés, la eliminación de tasas de interés preferenciales para ciertas actividades productivas, la reducción de la capacidad de control de las entidades estatales, entre otras.

Además, se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales con el propósito de alcanzar mejores rendimientos económicos, pues los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero, al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país (*off shore*). Sin embargo de esta orientación, las reformas

financieras jugaron un papel inverso en la economía, principalmente en el aparato productivo nacional:

- En la perspectiva de lograr altas rentabilidades gracias al incremento de las tasas de interés, se produjo una severa des-inversión en las actividades productivas. Las captaciones de corto plazo y en dólares dentro del sistema financiero iniciaron una sostenida tendencia de crecimiento desde inicios de los años noventa, experimentaron un importante despunte a partir de 1993 y una dura caída a fines de 1996. De esta forma, se provocó una severa des-inversión en el aparato productivo del país al tiempo que se privilegiaron las inversiones financieras de corto plazo.
- Este comportamiento “*cortoplacista*” en la captación de recursos también se trasladó a los movimientos de colocación. De esta manera, aquellas actividades necesitadas de financiar su producción con plazos mayores a un año se vieron seriamente afectadas. Los créditos entregados por el sistema financiero entre 1995–1999 se concentraron en plazos menores a tres meses (53%) y menores a un año (95%). Tan solo el 5% del total de las operaciones contemplaron plazos entre 1 y 5 años.
- Al analizar la información de aquellos años, queda claro que los recursos financieros tendieron a concentrarse en montos significativos entre pocos deudores; “tan solo el 1% de los clientes del sistema financiero privado concentró el 63% del volumen total de crédito otorgado desde 1995”. Por su parte, a nivel regional, la concentración de recursos financieros también fue significativa. Estos estímulos mostraron una fuerte asociación entre los sectores de destino de los créditos y los espacios de poder nacional. “Alrededor del 90% de los recursos financieros canalizados por el sistema financiero se concentraron en las provincias de Guayas y Pichincha, ejes de la estructura bipolar de la economía nacional cuyas capitales son las ciudades de Guayaquil y Quito, respectivamente.
- A este comportamiento del sistema financiero, “marcado por la especulación, el *cortoplacismo* y la concentración del crédito, hay que sumar las grandes transferencias de recursos (lograda mediante el incremento de las tasas de interés) desde los sectores productivos de la sociedad hacia los sectores financieros y especulativos. De acuerdo a información de la

Superintendencia de Compañías, en 1995, de las 20.423 empresas registradas, 4.662 declararon pérdidas por 418 millones de dólares. En ese mismo año, las empresas registradas transfirieron al sistema financiero nacional, bajo la forma de intereses y comisiones, una suma cercana a 556 millones de dólares⁷.

En 1996, aún cuando las tasas de interés tendieron a bajar, se repitió el fenómeno de 1995. Nuevamente el conjunto de empresas registradas, esta vez 17.352, declararon significativas pérdidas, mas transfirieron al sistema, por intereses y comisiones, una suma aproximada de 722 millones de dólares. “Un costo excesivo para unas empresas con bajos índices de rentabilidad promedio [...] Esa cantidad es superior, en más de cinco veces, al impuesto a la renta pagado por el conjunto de empresas y mayor al costo de la fuerza laboral de todos sus trabajadores [...]. En 1998 el fenómeno se profundiza, pues las empresas registradas debieron pagar por el mismo concepto, una suma superior a los 800 millones de dólares. En total, entre 1990 y 1998, exceptuando 1997, por concepto de intereses y comisiones, fueron transferidos al sistema financiero alrededor de 4.366 millones de dólares⁸.

“Si se hace un balance [...] entre las utilidades netas declaradas por las empresas y los intereses y comisiones pagados en el mismo período, se verá que las utilidades apenas representaron un quinto de las transferencias realizadas al sistema financiero [...]. Puede hablarse, entonces, de una virtual expropiación -por parte del sistema financiero- de las capacidades productivas y de inversión del país”. En su propósito por valorizar el capital especulativo, el modelo operó –a través de las tasas de interés- extrayendo recursos que se orientarían a la esfera productiva⁹.

Estos antecedentes permiten señalar que uno de los principales efectos de las medidas de ajuste en el país, en el período 1992-1999, fue generar impactos altamente diferenciados al interior del aparato productivo. “Mientras por un lado se destacan fuertes incentivos a las actividades productivas articuladas a la exportación y al comercio de bienes importados, especialmente de consumo; por otro es observable un notable deterioro de las actividades productivas ligadas al mercado interno, particularmente aquellas ligadas a la pequeña y mediana producción”. La

lógica aperturista generó un viraje sustancial en la orientación del modelo de desarrollo, el mismo que privilegió las actividades ligadas al comercio exterior y propició el carácter especulativo del sistema financiero. “La lógica que adoptó la flexibilidad financiera permitió la virtual expropiación, por parte del sector financiero, de las capacidades productivas de la sociedad y jugó como un elemento discriminatorio para las actividades productivas¹⁰.”

Estos datos revelan “un proceso de profundización de la ‘heterogeneidad estructural’ de la sociedad ecuatoriana, en donde únicamente un grupo selecto de empresas y actividades logra articularse adecuadamente a los procesos de globalización de la economía, en tanto que las restantes quedan excluidas”¹¹.

Esta forma de funcionamiento de la economía termina por explotar a fines de la década: 1999. En este año la burbuja especulativa estalla y se desata la peor crisis de la economía nacional. Los bancos nacionales debieron enfrentar un retiro masivo de los capitales “golondrinas” que habían recibido como depósitos. Sus movimientos de colocación se habían concentrado en las actividades de consumo y una buena parte de los bancos empieza a experimentar problemas de solvencia.

En estas circunstancias, el gobierno de Jamil Mahuad decreta un congelamiento de los depósitos en los bancos e inicia el proceso conocido como “salvataje bancario”, el mismo que provocó un descalabro generalizado en la economía de la mayoría de los ecuatorianos. El Banco Central del Ecuador se presenta como prestamista de última instancia y viabiliza una ingente cantidad de recursos para no provocar la quiebra de algunos bancos.

No existe una valoración oficial de los costos reales del “salvataje bancario”; sin embargo, los estudios “oficiales” hablan de cerca de 4 mil millones de dólares, mientras que algunas investigaciones académicas presentan cifras cercanas a los 10 mil millones de dólares. Lo cierto es que la crisis provocó un amplio empobrecimiento de los sectores medios y populares, un éxodo masivo de personas jóvenes y mujeres a países europeos como España e Italia, y una extracción de ahorros y recursos públicos para salvar a los capitales especulativos del sector financiero.

Así, si bien el discurso neoliberal “postula el retiro del Estado de la economía para que sean las leyes del mercado la que regulen el conjunto de los procesos sociales, especialmente los económicos, [...] en el caso ecuatoriano, la implementación de las políticas de ajuste estructural (flexibilización financiera, flexibilización laboral, apertura comercial) se ha dado en medio de una profundización del uso del Estado para fines privados. Lo anterior fue evidenciado no sólo en el uso de la política económica para favorecer a ciertos grupos económicos, sino fundamentalmente en las cuantiosas transferencias directas realizadas desde el sector público al privado. En tal sentido, se puede hablar de un proceso paralelo y complementario en donde, de un lado se retiran los controles estatales sobre ciertos ámbitos económicos, y de otro, se utiliza al Estado para beneficiar a pequeños grupos de poder económico y social”. “En tal sentido, este pretendido y relativo retiro del Estado y de lo público del control sobre la economía, ha contribuido a profundizar la capacidad de los sectores poderosos de la sociedad para direccionar los procesos económicos a su favor y en perjuicio de la mayoría de la sociedad. En una relación paradójica frente al discurso, pero complementaria en su aplicación, el mercado fue utilizado para privatizar las ganancias y el Estado fue el instrumento para socializar las pérdidas¹².”

3. LA REFORMA POLÍTICA EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO. LA ASAMBLEA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1997-1998 Y EL AGRAVAMIENTO DE LA CRISIS POLÍTICA

Los procesos de reforma económica están acompañados de una lógica política que centra su atención en los problemas de gobernabilidad y busca incorporar reformas de ingeniería constitucional para fortalecer el presidencialismo y construir una institucionalidad afín a los procesos de privatización, desregulación y liberalización.

En este contexto, los derrocamientos presidenciales de Abdalá Bucaram en 1997, de Jamil Mahuad en enero de 2000 y de Lucio Gutiérrez en abril de 2005, pueden ser leídos, en parte, como un resultado de las masivas movilizaciones de diversos sectores opuestos a las reformas de ajuste estructural y por la profunda crisis política que ha venido agravándose en el país.

Esta inestabilidad política hace que en la década de los noventa Ecuador haya tenido cinco presidentes, una destitución vicepresidencial (1995), y dos derrocamientos presidenciales (1997 y 2000).

Como resultado de la primera crisis política de 1997 se convoca a una Asamblea Constituyente para diseñar una Carta Política que exprese la vocación económica que se había pretendido implementar desde los años ochenta. La Constituyente de 1997-98 brindó todo el andamiaje jurídico para rediseñar el Estado en función de las pautas del mercado y orientarlo más hacia el sector privado. Es decir, el retiro del rol central y estratégico que se le había conferido al Estado según la Constitución de 1979.

3.1. Diseño institucional y crisis política

La gestión política del ajuste estructural en el Ecuador se centró, *grosso modo*, en el entendimiento reducido de la ingobernabilidad como falta de acuerdo y relaciones conflictivas entre el legislativo y el ejecutivo y, por lo tanto, en la necesidad de fortalecer a éste último a partir de un conjunto de medidas de ingeniería constitucional, las mismas que se diseñaron de la mano de Osvaldo Hurtado en la Asamblea Constituyente de 1997.

Tras la caída del gobierno de Bucaram y previo a la Asamblea de 1997, existía un acumulado de debate social y político que encuentra sus orígenes en las demandas del movimiento indígena de 1990, la lectura de gobernabilidad e hiper-presidencialismo de Hurtado y el grupo CORDES y los planes modernizadores-privatizadores del gobierno de Durán Ballén en los años 92 y 94. Esto permitió que exista una dinámica de movilización y debate que buscaba canalizarse en el seno de dicha Asamblea con un espíritu “refundacionista” del Estado. Así, los debates se agruparon en: reducción del Estado y privatizaciones; liberalización – desregulación; economía mixta y áreas estratégicas; descentralización; Estado plurinacional; derechos colectivos; equidad de género; derechos civiles y minorías¹³.

El procesamiento de este debate se deja ver en la nueva constitución del 98, la misma que puede leerse mínimamente en dos perspectivas:

- Por un lado, el cuerpo constitucional aparece, fundamentalmente en su parte

dogmática, con un carácter progresista; donde se da paso a la declaración de un Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico, se plantean avances en la definición del sistema democrático y se incorporan nuevos derechos económicos, sociales y culturales.

- Sin embargo, la parte orgánica de tal constitución supone: el diseño institucional de un Estado reducido en sus capacidades de regulación y planificación del desarrollo; el fortalecimiento del sistema presidencia-lista para terminar de aplicar la receta neoliberal; y una descentralización tan solo de principios. Estos elementos dejan intacto el tema de la representación política, ni modifican sustancialmente las reglas de acceso y juego electoral, permiten la tutela partidista sobre los entes de control, y no buscan democratizar los partidos políticos.

Según Julio Echeverría, “la Asamblea de 1997 introduce modificaciones en tres ejes de la estructura constitucional, el primero, modifica el carácter de las relaciones del Estado con la economía, al reducir su intervención en el proceso económico y productivo, a cambio de fortalecer funciones de regulación y control; dos, refuerza el presidencialismo como régimen político, al intentar, bajo una concepción reduccionista de gobernabilidad, fortalecer al poder ejecutivo en desmedro de la función de corresponsabilidad en el proceso de decisiones que compete a la legislatura; tres, introduce importantes avances en la definición constitucional del sistema democrático, al legislar sobre el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos”¹⁴. En la lógica de quienes diseñaron las reformas que buscaban fortalecer el presidencialismo estaba la idea de que un ejecutivo más fuerte y un bloque mayoritario en el Congreso asegurarían un escenario de gobernabilidad y éste sería la plataforma no solo para el adecuado ejercicio del gobierno sino para alcanzar el desarrollo humano¹⁵. En la práctica, el gobierno demócrata cristiano que fue elegido en las urnas para gobernar con la nueva Constitución no solo que obtuvo la primera mayoría del legislativo, sino que hizo un pacto con la segunda mayoría (PSC), que se lo conoció como “la aplanadora”. Sin embargo de la plena correspondencia entre éste escenario y la idea normativa de la reforma, el presidente Mahuad que fuera electo en 1999, es destituido en el año 2000 en condiciones ampliamente conocidas¹⁶.

Como si eso no fuera poco, ya con dos caídas presidenciales en tres años, el gobierno de Lucio Gutiérrez tampoco puede sostenerse dentro de este modelo y es depuesto de su cargo en abril de 2005.

Las preguntas que surgen de esta realidad apuntan directamente a interpelar el diseño institucional del sistema político de 1998: ¿Acaso el sistema no debía ser más estable luego de establecido el entramado institucional de la nueva Constitución? ¿No debía mejorar el escenario de gobernabilidad en el país y asegurar la estabilidad del sistema?

Las respuestas en la práctica no son afirmativas y, por el contrario, la crisis política y la des-institucionalización se agravaron al extremo. La crisis de representación de los partidos políticos empeoró y el sistema en su conjunto ha sido puesto en cuestionamiento por un conjunto de nuevos actores sociales y políticos que, en muchos de los casos, han puesto en juego una visión y unas consignas “antipolíticas”¹⁷.

3.2. El debate actual y la necesidad de una profunda Reforma Política

La crisis política en el Ecuador se ha profundizado desde el mes abril del año 2005. En esta fecha, el Coronel Lucio Gutiérrez es depuesto de su cargo luego de largas y multitudinarias jordanas de protesta ciudadana, y al pronunciarse, finalmente, la cúpula militar retirando el apoyo al entonces Presidente de la República (como en anteriores ocasiones, la cúpula militar fue deliberante y determinante en la “caída presidencial”, una muestra de la debilidad democrática en el país).

Tras la caída de Gutiérrez el nuevo gobierno asume el poder con un claro espíritu “refundacionista” y propone liderar una profunda reforma política; mas la improvisación, la falta de estrategia y la ausencia de operadores políticos en el Legislativo (el presidente Palacio llegó al poder bajo la figura de la sucesión presidencial y no tuvo un solo diputado en el Congreso Nacional), le llevan al régimen a fracasar rotundamente en el intento de establecer una Asamblea Constituyente o de llevar a cabo una Consulta Popular para votar sobre un paquete de reformas.

El nuevo presidente no logra responder ni canalizar los deseos de transformación y ejecuta

un conjunto de maniobras cuyo único resultado es apagar la dinámica de movilización de los sectores más afines y preocupados por la reforma política.

Sin embargo, la coyuntura electoral despierta nuevamente el deseo de transformación y el candidato con el discurso político más radical de cambio termina por ganar las elecciones y ser elegido como Presidente.

Estos antecedentes muestran, de alguna manera, el grado de politización de la sociedad ecuatoriana respecto a la necesidad de una profunda reforma política, y dejan ver el agravamiento de la crisis de representación de los partidos políticos en el país.

En la actualidad, la demanda de una Asamblea Nacional Constituyente para viabilizar reformas de transformación radical es cada vez sentida, así como también el desgaste y la confrontación de la sociedad civil contra los partidos políticos y el Congreso Nacional (el término “partidocracia” domina la opinión pública nacional cuando ciudadanos, analistas políticos o comunicadores sociales se refieren a los partidos políticos).

Sin embargo, los altos niveles de politización actual de la sociedad ecuatoriana no responden a la dinámica de movilización de los últimos años, la misma que ha estado caracterizada, en grandes términos, por un espíritu “anti-político”.

Ésta dinámica es muestra, más bien, de un largo proceso de movilización que se inició el año 1990 con el primer levantamiento del Movimiento Indígena, lo cual lo convirtió en el principal actor político-social de los años 90.

También es resultado y muestra de los derrocamientos presidenciales de 1997, 2000 y 2005, donde un conjunto de fuerzas ciudadanas se han movilizadas bajo la consigna de la “caída presidencial” (mas allá de que las movilizaciones hayan determinado finalmente las caídas presidenciales, han sido lo suficientemente fuertes como para dejar sentada la vía de resolución). Este acumulado de movilización se deja ver hoy bajo las demandas de reforma política y en contra de los partidos.

Una nueva fuerza ciudadana de izquierda social se presenta como la protagonista de un debate político que se centra en la demanda de un conjunto de reformas que buscan ser viabilizadas por medio de una Asamblea

Nacional Constituyente, donde los partidos políticos sean los grandes perdedores e incluso se procese la cesación del poder legislativo.

Este hecho es, en extremo, sintomático de la crisis política que vive el país, de la crisis de legitimidad y el descrédito de los partidos políticos, del apareamiento de una nueva actoría política y del re-posicionamiento de un discurso de nueva izquierda, el mismo que ha llegado al poder en la figura de un presidente sin partido político y de reciente apareamiento en la vida nacional. Estas son las actuales circunstancias en las que se desarrolla la vida política ecuatoriana.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera, Augusto; Ramírez Gallegos, Franklin (2001), *El Conflictivo Proceso de la Reforma Estatal en el Ecuador de los noventa: Ejes de la Reforma, Actores y Propuestas Alternativas*. Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD, Documento de Trabajo.
- Bresser Pereira, Luiz (1998), "La reforma del estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". *Desarrollo Económico*, 150, vol. 38 (julio-septiembre).
- Echeverría, Julio (2006), *El desafío constitucional*. Quito, Ediciones Abya-Yala, ILDIS-FES.
- Lipietz, Alain (1985), *Mirages et Miracles. Problemes de l'industrialisation dans le Tiers-Monde*. París, La Decouverte.
- Montúfar César (2000), *La Reconstrucción Neoliberal. Febres Cordero a la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito, Ediciones Abya-Yala.
- Muñoz López, Pabel (2006), "De abril a diciembre: el recurrente simulacro de la Reforma Política". *Iconos*, 24.
- Paramio, Ludolfo (1999), "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina". *Zona Abierta*, 88-89.
- Red de la Sociedad Civil SAPRIN - CELA-PUCE (2004), *Impactos del Neoliberalismo. Una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los actores*. Quito, Abya Yala.

NOTAS

¹ Esta sección retoma el enfoque que guía el documento de trabajo del Centro de Investigaciones CIUDAD, *El Conflictivo Proceso de la Reforma Estatal en el Ecuador de los noventa: Ejes de la Reforma, Actores y Propuestas Alternativas*. Documento elaborado por Augusto Barrera y Franklin Ramírez Gallegos, Quito, 2001

² El modo de regulación es el conjunto de normas, valores, principios, reglas e ideas que hacen posible que la acumulación se de manera continua. El régimen de acumulación es la forma en que se produce y se distribuye la producción y la riqueza en la sociedad; así como las relaciones que una formación social nacional tiene con el entorno internacional. Vid. Lipietz, 1985.

³ Entre otros: J. Bhagwati, B. Balassa, A. Krueger.

⁴ Esta situación no hizo más que agravar la famosa "estancamiento" de los años setenta (estancamiento + inflación), fenómeno que algunos economistas lo explican por el mantenimiento de una política keynesiana inflacionaria y los escasos niveles de producción propios de una crisis de rentabilidad como la de esos años.

⁵ Vid. Montúfar, 2000.

⁶ Este acápite recupera por extenso la investigación del componente de Flexibilización Financiera del Proyecto SAPRI Ecuador. El Proyecto SAPRI capítulo Ecuador, evaluó parte de las reformas económicas implementadas en el país en el período 1982-1999. El autor fue investigador jefe del componente de Flexibilización Financiera del equipo de investigación del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ver, Red de la Sociedad Civil SAPRIN - CELA-PUCE, *Impactos del Neoliberalismo. Una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los actores*, Quito, Abya Yala, 2004, 46-51, 115-119.

⁷ *Ibid.*, 46-50.

⁸ *Ibid.*, 50.

⁹ *Ibid.*, 51.

¹⁰ *Ibid.*, 115.

¹¹ *Ibid.*, 116.

¹² *Ibid.*, 118-119.

¹³ Vid. Muñoz, 2006.

¹⁴ Echeverría, 2006.

¹⁵ Hacia finales de los noventa la ecuación democracia, gobernabilidad y pobreza había sido trabajada y difundida por CORDES y se había convertido en un referente influyente en ciertos círculos académicos y políticos.

¹⁶ Según el espíritu de las reformas al sistema político, Mahuad tuvo un escenario favorable para el ejercicio del gobierno; sin embargo, su gobierno viabilizó el salvataje bancario que protegió los intereses financieros bajo la lógica de "socializar las pérdidas y privilegiar las ganancias".

¹⁷ Las respuestas que hoy dan los diseñadores de la reforma de 1998 apuntan a criticar la(s) cultura(s) política(s) desde una visión claramente prescriptiva. Frente a esta respuesta insatisfactoria para algunos, el reto está en determinar el grado real de relación entre la gestión política de la Reforma neoliberal del Estado, el rediseño institucional del sistema político y el agravamiento de la crisis política en el Ecuador.