

# Ética, política y economía

## Las aristas del derrocamiento presidencial del 21 de enero del 2000 en Ecuador\*

Franklin R. Gallegos

**P**or paradójicos, confusos y contradictorios que aún se presenten ante la opinión pública nacional e internacional los sucesos del viernes 21 de enero del 2000 –calificados por muchos como un ‘Golpe de Estado’ y, por otros, como una destitución popular del presidente Jamil Mahuad resuelta por una vía ‘para-constitucional’ con la sucesión del Vicepresidente Gustavo Noboa B.– parece conveniente leerlos como un cisma político, que denuncia la grave crisis de legitimidad del ordenamiento estatal que no ha conseguido manejar con equidad los problemas de desarrollo social y económico del país.

En efecto, si bien no se han aclarado del todo los detalles del ciclo de protestas que culminaron con el derrocamiento de Mahuad, e incluso se han encontrado mayores indicios de que los actores que buscaron un nuevo ordenamiento político no fueron únicamente el movimiento indígena y los mandos medios del Ejército, que lideraron la revuelta, sino también las altas cúpulas políticas (el propio Mahuad habría pretendido

---

\* Este artículo fue escrito semanas después del levantamiento indígena-militar del 21 de enero del 2000. Se trata de una versión en español del texto “Equateur: la crise de l’Etat et du model néolibéral de développement”, publicado en *Problèmes d’Amérique Latine*, Trimestriel No. 36 nouvelle série janvier-mars 2000, La Documentation Française, Paris-Francia.

días antes de su destitución efectuar un auto-golpe al mejor estilo de Fujimori en el Perú) y militares<sup>1</sup>, resulta plausible en términos analíticos situar al evento en términos de una suerte de “filtro condensador” de una situación de profundo malestar de amplias capas de la población civil ante la crisis sistémica a la que han conducido un esquema de desarrollo de corte neoliberal y un tipo de Estado, que debía regular y dirigir el proceso de modernización, con fuertes niveles de debilidad institucional, un déficit representativo crónico y una intensa constitución ‘oligárquico-mafiosa’ en sus intervenciones públicas.

Se trata de advertir que tanto el derrocamiento de Mahuad como los motivos y formas con que los movimientos sociales, sectores políticos y militares lo destituyeron constituyen claras evidencias de la violencia y complejidad de los esquemas de conducción económica (inspirados en el modelo de desarrollo neoliberal dominante en la región), aplicados indiscriminadamente en sociedades estructuralmente heterogéneas<sup>2</sup> y desiguales<sup>3</sup>, con escasos niveles de estabilidad política<sup>4</sup> y, sobre todo,

- 1 Cfr. “Políticos y militares se acusan de ser golpistas”. *El Universo*, 25 de enero de 2000.
- 2 Algunos estudios han explicado las dimensiones de la heterogeneidad estructural en la economía ecuatoriana. Así, como consecuencia de una particular configuración histórica y espacial, se ha producido una “escisión de carácter estructural que ha dado como resultado (...) la existencia de por lo menos cinco segmentos productivos: Segmento Petrolero (SP), Urbano Moderno (SUM), Rural Moderno (SRM), Urbano Tradicional (SUT) y Rural Tradicional (SRT) (...) los estratos se distinguen cualitativa y cuantitativamente, tanto por los montos y tipos de producción que generan y del empleo que otorgan como por las abismales diferencias tecnológicas (...) y en consecuencia, por sus variados niveles de productividad e ingreso (...)”. Schuldt, en: Augusto Barrera, Franklin R. Gallegos y Lourdes Rodríguez. *Ecuador un modelo para (des)armar*. Quito, enero 2000.
- 3 En el Ecuador, el Coeficiente de Gini -medida estadística que varía entre 0 y 1, expresa la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, muestra mayor desigualdad mientras más se aproxima a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa- ha tenido la siguiente evolución en los últimos cinco años: en 1995, 0.43; en 1998, 0.47; y en 1999, 0.48. cfr. *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador*. SIISE, 1995, 1998, 1999.
- 4 Algunos datos revelan la precariedad de la norma constitucional y la perentoriedad de los pactos de gobernabilidad: desde 1996 al 2000 el país

con incipientes mecanismos de participación democrática para la inclusión de nuevos actores en los procesos de toma de decisión sobre los métodos y contenidos de las reformas económicas y estatales emprendidas desde hace más de una década.

La lectura que se esboza a continuación busca, entonces, explorar los siguientes campos analíticos que explican y han sido activados en torno del movimiento indígena-militar del primer mes del 2000: a) las relaciones entre la inconsistencia del modelo neoliberal y la actuación del Estado, b) la fragilidad de la democracia y c) la emergencia de un nuevo campo ético-político en torno del cual los movimientos sociales y otros actores políticos han levantado una crítica exhaustiva del orden de dominación imperante.

## **1. La gestión política del neoliberalismo: el ejemplo de la dolarización**

El desenlace del ciclo de protestas que condujo a derribar a J. Mahuad, si bien ha frustrado –con la decisiva intervención del gobierno norteamericano– la viabilidad de un gobierno de facto, no ha resuelto, ni mucho menos, la grave crisis que originó la revuelta de los indígenas, de algunos movimientos sociales, de sindicatos y de partidos de izquierda y que contó con el apoyo de los “mandos medios” del Ejército. Precisamente, en este acápite se busca poner en evidencia las relaciones entre la gestión política de la crisis económica y financiera del país y los sucesos del 21 de enero. Las referencias a la coyuntura económica en el período presidencial de Mahuad no deben ser tomadas, sin embargo, como características exclusivas de su mandato sino como señales extensivas de las modalidades con que se ha conducido el desarrollo nacional

---

ha visto suceder en el solio presidencial a cinco gobernantes (cuatro presidentes y una junta cívico-militar); dos Presidentes elegidos en sufragios generales han sido destituidos (en 1997, Abdalá Bucaram y en el 2000, Jamil Mahuad), un Vice-presidente y un Ministro de Gobierno enjuiciados por acusaciones de corrupción (Alberto Dahik en 1995 y César Verduga en 1998. Los dos se encuentran actualmente fuera del país auto-asilados). A ello deben sumarse numerosas amenazas de golpe de estado y frecuentes pugnas entre los principales poderes del Estado. Cfr. José Sánchez-Parga. “La pugna de poderes en el Ecuador”, 1998. *Vistazo* No. 779, 3 de febrero de 2000.

durante el ciclo neoliberal (cuyos orígenes se remontan a mediados de los años ochentas).

Así, luego de más de quince años de iniciado el ajuste de la economía, la reducción del Estado, la privatización de las empresas públicas, la pulverización de las políticas sociales redistributivas, los logros de este esquema de desarrollo son escasos. La deuda externa asciende a 14 millones de dólares, equiparable al Producto Interno Bruto del país; para atender al pago de esta deuda, el Estado ha dedicado el 40% de su presupuesto, monto que contrasta groseramente con el 13% dedicado a educación y el 3% dedicado a la sanidad. A pesar de ello, o precisamente por ello, la inflación superó el 60% en 1999 mientras la economía se contrajo en un 7.3%, el déficit fiscal subió al 5.4% del Producto Interno Bruto (PIB) y el sucre (moneda nacional) pasó de cotizarse a 5.000 por un dólar en agosto de 1998, a 25.000 por dólar en enero del 2000, cifra con la que se decretó la dolarización.

¿Cómo se arribó hasta este punto de recesión económica e inflación incontenible (lo que algunos economistas denominan estanflación)? Quisiera sostener que la crisis de la economía ecuatoriana debe ser leída, fundamentalmente, no como efecto de fuerzas impersonales –distorsiones en el sistema financiero global o en los precios internacionales de los principales productos de exportación– sino como resultado de una particular dinámica política que ha derivado en la total captura del Estado por intereses privados, particulares y corporativos. Grupos sociales concretos han deteriorado la economía nacional en un largo y sostenido proceso de aniquilamiento del Estado como espacio de coordinación y representación públicas<sup>5</sup>.

Con este argumento en mente es posible entender las formas y los contenidos con que el movimiento indígena –y posteriormente los mandos medios del Ejército– interpelaron, desde la primera semana de enero, a los tres poderes del Estado: “(...) lo que hemos dicho a todos es que como ecuatorianos hagamos la unidad para un cambio total de Gobierno. No queremos al Parlamento corrupto. La Corte [de justicia] debe disolverse. Todo eso hemos hablado con claridad, pero con el

---

5 Cfr. José María Tortosa. “El Ecuador en erupción”. *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2000.

pueblo”, fueron las declaraciones<sup>6</sup> de Antonio Vargas, Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) días antes de la destitución de Mahuad. Se evidencia claramente la relación que, en la interpretación de los líderes del movimiento indígena, existe entre la crisis económica, el deterioro sistemático de las condiciones de vida y la actuación de las elites políticas estatales.

Desde los primeros meses de 1999 –con un Mahuad con altísimos niveles de popularidad en las encuestas de opinión y con la carta triunfal de haber sido el Presidente que resolvió definitivamente los históricos problemas limítrofes con el Perú– empiezan a perfilarse los mecanismos de conducción económica que aplicaría el gobierno demócrata-cristiano. Desde la perspectiva del gobierno y del Fondo Monetario Internacional, los dos problemas fundamentales de la coyuntura económica del país han sido la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal, en medio de un sistema tributario completamente arbitrario. De allí que las autoridades económicas del gobierno de Mahuad –desde sus inicios– decidieron no poner ningún límite en la ayuda para los bancos en problemas<sup>7</sup>. Por ello no fue mal visto que el crédito interno neto al sistema financiero, es decir, la emisión por parte del Banco Central o de papeles por parte del Ministro de Finanzas se expandieran en forma inusitada: hasta agosto de 1999 el total de recursos canalizados a los bancos supera los 1.400 millones de dólares<sup>8</sup>.

El sistemático proceso de “salvataje bancario” desde el Estado posibilitó la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), cuyo fin es administrar a los más de seis bancos que quebraron por un uso indebido de los depósitos ahorrados por la ciudadanía. Súbitamente emerge a la luz pública todo un engranaje de gestión bancaria “ilegal”: política de créditos a empresas pertenecientes a los mismos grupos

---

6 Cfr. “El golpe”. *Vistazo* No. 779, 3 de febrero de 2000.

7 Cabe recordar que en esta misma línea se habían conducido los diferentes gobiernos desde inicios de la década de los años noventas: en 1996, por ejemplo, se gastaron miles de millones de sucres -sin mayor argumentación técnica- para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios volaron a un exilio dorado en Miami dejando todos los costos de la crisis al Estado. cfr. *Ecuador Debate* No. 47, agosto de 1999.

8 Cfr. Marco Romero. “Coyuntura Nacional: se profundizan la recesión y la incertidumbre”. *Ecuador Debate* No. 47, agosto de 1999.

económicos propietarios de las entidades bancarias sin ningún tipo de respaldo financiero que sustente tales adjudicaciones (“préstamos vinculados”), carteras vencidas, y otros procedimientos de gestión francamente reñidos con la ley. La laxitud de las normas y sobre todo la incapacidad y complicidad de las autoridades de control financiero degeneraron en la extensión de la crisis a un número cada vez mayor de instituciones.

En marzo de 1999, Mahuad decretó un feriado bancario y el congelamiento parcial de los depósitos que los ciudadanos tenían en tales entidades, un tipo de confiscación sólo vista en sistemas políticos autoritarios; del mismo modo el Banco Central se engranó en una política de intensa emisión monetaria con el fin de posibilitar la devolución de los depósitos retenidos. La política monetaria se limitaba entonces a evitar que se desmoronara el sistema financiero<sup>9</sup>. Tales procedimientos, aprobados siempre en forma apresurada, y sin debates técnicos amplios, terminaron abriendo espacios para salvar a los banqueros, de instituciones ya en reestructuración o saneamiento, eximiéndolos de asumir los costos derivados de su gestión dispendiosa y corrupta de los recursos a ellos confiados.

Los dos elementos señalados, una intensa expansión del crédito al sistema financiero y su creciente fragilidad, se insertan en un marco de fuertes presiones sobre el tipo de cambio y una tendencia a la desintermediación financiera para evitar la carga del impuesto de 1 % a la circulación de capitales (decretado por Mahuad desde enero de 1999)<sup>10</sup>. Así, entre un riesgo sistémico en las entidades financieras, y la

---

9 En el Congreso Nacional, mientras tanto, el Partido Social Cristiano –principal partido de la derecha ecuatoriana y socio parlamentario del régimen de Mahuad– consiguió eliminar el derecho de la Agencia de Garantía de Depósitos de intervenir en los bienes y las empresas vinculadas a los banqueros e impidió que se otorgara la inmunidad a las autoridades de control para encausar a aquellos banqueros que hubiesen violado la ley. *Vistazo* No. 779, 3 de febrero de 2000.

10 La estructura del sistema fiscal se deterioró por completo con la introducción de este impuesto –considerado totalmente anti-técnico incluso por el FMI– en sustitución del impuesto a la renta. Situación en extremo paradójica: uno de los países más desiguales de la región desechó uno de los pocos recursos redistributivos, el impuesto a la renta, que los gobiernos tienen para enfrentar sus necesidades fiscales. cfr. Marco Romero. *Op. cit.*

probabilidad de presiones cambiarias e inflacionarias descontroladas, el gobierno optó por la recesión –que venía tendencialmente desde 1998– y se instaló en ella definitivamente a partir de la congelación de depósitos. El gobierno nacional asumía de esta forma que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión y el cierre total o parcial de empresas y el crecimiento del desempleo<sup>11</sup>, podían ser manejados como males menores. Una vez más, como a lo largo del doloroso proceso de ajuste desde 1982, se priorizó la estabilización del sector bancario frente a las actividades productivas.

En medio de este escenario, en septiembre del mismo año, el gobierno ecuatoriano anunció que no iba a pagar los 50 millones de dólares de su deuda en Bonos Brady, ello sumado a la continua postergación de la firma de la “carta de intención”<sup>12</sup> con el Fondo Monetario Internacional –cuya concreción hubiera permitido el arribo de capitales frescos al país– y a la incesante emisión monetaria<sup>13</sup> producto del salvataje bancario, configuraron un escenario de desconfianza total de los agentes económicos, de incubación acelerada de las condiciones para una macrodevaluación e hiperinflación, y sobre todo de pérdida de respaldo político al gobierno nacional.

Cuando algunos meses más tarde uno de los pocos banqueros enjuiciados, Fernando Aspiazu, denunció que los 3.1 millones de dólares que él había donado para la campaña electoral del partido del Presidente

---

11 La intensidad de la crisis que enfrentan no sólo pequeñas y medianas empresas sino incluso aquellos sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camaroneros y las empresas pesqueras de mayor tamaño, se manifiesta en la quiebra de gran cantidad de empresas: en 1999 se cerraron 2.500 empresas según la Superintendencia de Compañías. Del mismo modo, la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, habría pasado de 9.2% en marzo de 1998 a 17% hasta julio de 1999. cfr. *Ibíd.*

12 Ecuador ha firmado ocho cartas de intención con el FMI entre 1983 y 1994, éstas se han convertido en un verdadero círculo perverso de ajuste, recaída y nuevo ajuste, con un retroceso real de la situación del país.

13 Según la revista de análisis económico, *Gestión* (No. 67, enero de 2000), la tasa de crecimiento anual de la emisión monetaria fue de 152%, superior a la de noviembre de 1999 (143%), a pesar incluso de que las autoridades habían ofrecido al FMI que sería menor del 110%.

Mahuad habían sido mal utilizados, se evidenciaron los contenidos y procedimientos de la política financiera del régimen: “[Mahuad] fue rehén de los financistas de su campaña (...) y ellos tuvieron el timón hasta el último día de su mandato”<sup>14</sup>. No se explica de otra forma la decisión posterior de Mahuad de mantener el congelamiento de los depósitos por siete y diez años.

Enero del 2000 se inicia, entonces, con una situación económica incontrolable y con la pulverización casi total de la legitimidad del gobierno de Mahuad. La fórmula de la dolarización, complementaria de la aceleración de las privatizaciones y la flexibilización laboral, emerge en esta coyuntura más como una suerte de salva-vida político del ex-presidente que como resultado de algún tipo de construcción técnica de los posibles escenarios de resolución de la crisis de la economía nacional. Tan es así que, pocos días antes de anunciar la dolarización, el propio presidente calificaba a esta medida literalmente “como un salto al vacío”. Sin embargo, en momentos en que la estabilidad política estaba en profundo desgaste –el movimiento indígena y otros movimientos sociales ya habían anunciado un nuevo levantamiento–, sin ninguna planificación operativa y aún en contra de la opinión de muchos funcionarios del propio gobierno y técnicos del Banco Central<sup>15</sup>, Mahuad asumió tal medida, ratificada después por su sucesor Gustavo Noboa.

A pesar del escaso consenso del equipo económico del régimen, la dolarización de la economía generó un efecto político de re-articulación de los sectores empresariales, financieros y en general de los partidos de

---

14 Cfr. Patricia Estupiñán. “El juicio de la Historia”. *Vistazo* No. 779, 3 de febrero de 2000.

15 Albeto Acosta recoge algunos pronunciamientos y, en general, la situación de asombro y desconcierto en la Presidencia de la República con respecto a la dolarización: “el propio Ministro de Finanzas de Mahuad, Alfredo Arízaga, reconoció en una entrevista publicada en la *Folha de Sao Paulo* (17.1.2000), que la ‘dolarización es un acto de desesperación’ (...). CORDES [Corporación de Estudios para el Desarrollo], organismo presidido por el doctor Oswaldo Hurtado Larrea, expresidente de la República y coideario de Mahuad, afirma que se trató de una ‘movida política y sin preparación técnica’. Además (...) existen opiniones contrarias de entidades internacionales como Merrill Lynch, Chase Manhattan Bank, ABN Ambro Bank (...)”. cfr. “La Trampa de la Dolarización”. En: *Dolarización*. Informe urgente, enero de 2000.



centro-derecha y de derecha en torno de la propuesta presidencial<sup>16</sup>. Lo que no había podido concretarse durante todo el período del gobierno demócrata-cristiano por la vía de una concertación dialógica con miras a generar un mínimo núcleo de intersección hegemónica de intereses, sucedió bajo la forma de una consecuencia no-intencionada o de un efecto no-anticipado derivado de la súbita decisión de dolarizar la economía nacional como mecanismo para que el presidente Mahuad consiga asegurar su permanencia en el poder. En cualquier caso, la rearticulación de los sectores empresariales, con los partidos políticos representantes de la derecha y el Gobierno de Noboa, posibilitada por el decreto de dolarización de la economía evidencian, sobre todo, que tales sectores ven en esta medida la posibilidad de desentrabar los procesos de privatización y flexibilización laboral, asegurar el equilibrio fiscal y, en suma, acelerar las reformas estructurales pendientes.

## **2. La apropiación oligárquica del Estado: una modernización a cuentagotas**

Este relato sobre los sucesos que condujeron a la dolarización permite extraer algunas conclusiones de largo alcance sobre las características de la conducción económica-política en el curso del proceso de modernización neoliberal del Ecuador, así como de las características de las políticas estatales para su concreción. Con tales elementos conclusivos pueden entenderse los nodos problemáticos, activados en la revuelta indígena-militar del 21 de enero, en torno de los cuales se empieza un nuevo campo de contestación al orden imperante.

En primer lugar, los acontecimientos recientes evidencian los nexos estables, regulares e institucionalizados entre las principales elites políticas, ciertas entidades claves del Estado y el capital financiero; se trata de

---

16 A dos días de anunciada la dolarización, la imagen de Mahuad mejoró, además de ello el Partido Social Cristiano, el Partido Roldosista Ecuatoriano, el Frente Radical Alfariista y la Democracia Popular, partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Del mismo modo las Cámaras de Empresarios y Pequeños Industriales consintieron con la medida. cfr. *Gestión* No. 67, *Vistazo* No. 667.

acuerdos “**oligárquico-mafiosos**”<sup>17</sup> con altos niveles de organicidad que, en este caso, han ocasionado que el Estado, y en consecuencia el conjunto de la población, asuman directamente los costos y perjuicios de la crisis bancaria.

Se hace visible el tipo de apropiación material y simbólica del Estado. Se trata de una relación entre grupos de interés y fracciones de funcionarios estatales en la cual los primeros negocian sus demandas en la perspectiva y con el horizonte de, o bien conseguir que se les cree una burocracia pública bajo su control que universalice o extienda su jurisdicción privativa y particular, o bien, de llegar a controlar o apoderarse de algún bastión institucional que opera como colonia del grupo<sup>18</sup>. A la par de este “reparto” institucional del Estado, ocurre una ocupación privada de las esferas de decisión público estatales. Se hace presente, entonces, una lógica corporativa de presión-negociación de casi todas las políticas fundamentales de asignación y distribución de recursos públicos. Este acoso privado traslada al Estado y reproduce en su interior las disputas de intereses mucho más estrechos: familiares, económicos, empresariales. Tales presiones se resuelven, como en el salvataje bancario, por la vía de una distribución corrupta de recursos públicos (instituciones, presupuestos, recursos, créditos, etc.) que progresivamente han moldeado la figura de un Estado patrimonialista, profundamente oligárquico y corrupto<sup>19</sup>.

La estructura del sistema estatal ecuatoriano, entonces, puede ser descrita en términos de altos grados de personalización de las decisiones de cada organización; la evolución de las políticas públicas depende mucho más del libre albedrío del funcionario de turno y de la red de

---

17 Con esta noción, hago referencia, de forma exploratoria, a un complejo de vínculos, de carácter vertical y de explotación/dependencia, construidos desde los actores estatales y las elites económicas (actores apenas distinguibles entre sí) sobre la base de un uso violento, chantajista y colonial del poder estatal con el fin de controlar bienes privados y públicos que permitan maximizar sus intereses de clase y, sobre todo, fortalecer la permanencia estable de tales redes y vínculos en el control y la dominación políticas en el largo plazo.

18 Cfr. Fernando Bustamante. “Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte”. *Ecuador Debate* No 47, agosto de 1999.

19 Cfr. Augusto Barrera, Franklin R. Gallegos y Lourdes Rodríguez. *Op. cit.*

compromisos económicos y políticos a los que deba ser leal, que de metas, propósitos y fines de gestión pública.

Este desenvolvimiento tendría que ver con la forma en que las élites económicas, empresariales y financieras del país han entendido su relación con el Estado y con el mercado: tales espacios no son vistos como espacios impersonales, fuente y acceso de derechos universales, sino como espacios de control social y político arraigados en el clientelismo particularista y en la gestión de la influencia directa, personalizada y presencial de ciertas élites sobre amplios círculos concéntricos de la población circundante. “Contrasta fuertemente este estilo de hacer política con el discurso ‘moderno’ de la tecnocracia, el cual habita un paisaje de derechos, procedimientos y obligaciones entre seres que antes que humanidades concretas, son posiciones en un sistema legal-racional”<sup>20</sup>. Esto, además de poner en evidencia el estrecho margen representativo del Estado –el clientelismo y el corporativismo rompen toda estructura de representación democrática, imponen el chantaje, la fuerza y el compadrazgo como modos de relacionamiento político y de acceso a los recursos estatales<sup>21</sup>– permite entender el *impasse* actual en el proceso de su reforma.

En efecto, el proceso de modernización del Estado nacional lleva una década de evolución y permanente bloqueo. El tránsito del Estado desarrollista interventor hacia el hasta hoy inexistente Estado “mínimo” neoliberal no acaba de estabilizarse. El desmonte de las instituciones del desarrollismo no ha dado lugar a una nueva institucionalidad: el resultado final es un vaciamiento de sentidos y, por tanto, un profundo debilitamiento del Estado como entramado institucional, y de la nación como espacio de pertenencia y convivencia simbólicas. De este proceso de reforma del Estado emerge un mosaico de nichos, enclaves, fortalezas y reductos institucionales que operan de forma autónoma y sin lineamientos articulatorios generales, a excepción del ‘núcleo duro’ de organizaciones encargadas del control macroeconómico que garanticen un rendimiento estable de la economía nacional en su inserción en la economía global<sup>22</sup>.

---

20 Cfr. Fernando Bustamante, *Op. cit*

21 Cfr. Felipe Burbano de Lara. “Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado”. *Iconos*, FLACSO-Ecuador, abril 1999, Quito.

22 Una de las pocas políticas de Estado sostenidas por todos los gobiernos nacionales desde el retorno a la institucionalidad democrática en 1979 es

### 3. Democracia y nuevo campo ético-político

En esta parte del argumento quisiera sostener que, precisamente, el tipo de configuración política que se ha producido en torno a la gestión estatal de la crisis, generando una estructura institucional de corte oligárquico-mafioso, ha redundado en una escasísima capacidad de legitimación y confianza en la norma, las instituciones y los actores claves del régimen democrático<sup>23</sup>. Los sucesos del 21 de enero y sobre todo la forma como los principales sujetos del conflicto y la rebelión políticas de esos días han interpretado sus acciones, evidencian, además de un malestar profundo respecto a la cualidad corrupta y excluyente del sistema, la insuficiencia de visiones y prácticas procedimentales, institucionalistas o puramente formales de la democracia y la necesidad de densificar tal sistema político en términos de una intensa búsqueda de justicia e igualdad sociales.

Así, es de uso común entre politólogos y académicos nacionales<sup>24</sup> –al igual que entre los sectores tecnocráticos del sistema estatal– interpretar la cuestión democrática y la política en general, en una perspectiva procedimental bajo la figura conceptual de “crisis de gobernabilidad”, entendida estrechamente como el inadecuado funcionamiento y articulación de las instituciones que conforman el poder gubernamental. Sin embargo, cabe plantear una lectura más amplia sobre la necesidad de contar con ciertos atributos de la democracia que vayan más allá de

---

la gestión del servicio a la deuda externa con miras al cumplimiento cabal de las obligaciones. Cfr. Augusto Barrera, Franklin Gallegos y Lourdes Rodríguez. *Op. cit.*

- 23 Diego Gambetta señala que la ausencia de la aplicación creíble de las leyes y contratos fue una condición para el surgimiento de las mafias y de la desconfianza en el Mezzogiorno italiano, y agrega: “La desconfianza se filtra a través del tejido social, y la imposibilidad de predecir sanciones genera duda de los acuerdos, estancamiento del comercio y de la industria y aversión hacia formas de cooperación interpersonal.” Robert Putnam. “Resultados de las Autonomías Italianas” (Haciendo Funcionar la Democracia). *Cuadernos sobre Descentralización* No. 4, 2000. (Traducción Cordes).
- 24 Cfr. Simón Pachano. *Democracia sin sociedad*. Quito, Ildis, 1996; Julio Echeverría. *La democracia bloqueada*. Quito, Eskéletra, 1997; José Sánchez-Parga. *Op. cit.*; Felipe Burbano-Michel Rowland. *Pugna de Poderes*. Quito, Cordes, 1998.

fórmulas de equilibrio y estabilidad en el interior del régimen político: la legitimidad, el imperio medianamente universal de la ley, la utilización de las instituciones para fines colectivos o públicos –y no escandalosamente privados como en el caso del salvataje bancario–, la existencia de condiciones equitativas de competencia electoral, y una capacidad de representación de los sectores sociales en el Estado. Ninguna de éstas ha sido característica de la “democracia ecuatoriana”, por ello las respuestas a cuestiones como ¿por qué a un sector significativo de la sociedad se le ocurrió dar un ‘golpe’?, o ¿por qué el 80% de la población estaba de acuerdo con que el congreso se disuelva, el 92% aspiraba a que el presidente Mahuad fuera destituido, y la gran mayoría prefería incluso una dictadura?<sup>25</sup>, implican una interpelación abierta a los modos de concreción de la pragmática democrática, es decir, al imperio general de la corrupción y la impunidad, a la protección mafiosa desde el Estado a las élites económicas, al constante deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la ciudadanía, a la imposibilidad de cada individuo para generar “planes de vida” medianamente previsibles en el tiempo, a la depresión colectiva a la que han sumido políticas de ajuste que no se materializan en resultados de mayor justicia social. Poner estos elementos en el centro del debate acerca de lo sucedido el 21 de enero complejiza cualquier lectura procedimental del problema.

Por ello quisiera sostener la idea de que la articulación entre el movimiento indígena y los mandos medios del Ejército –coroneles y tenientes coroneles– puede ser la expresión de una coalición, efímera, coyuntural, anti-oligárquica en la que se intersectan dos conjuntos de reivindicaciones: un repudio del deterioro de las condiciones de vida de las clases medias y bajas de la sociedad y una cierta idea de “limpieza ética” de la política.

A pesar de que el anuncio de la dolarización logró una mejoría en la imagen de Mahuad, el reclamo indígena había empezado, desde el 15 de enero, con la convocatoria a los denominados Parlamentos del Pueblo en cada una de las provincias del país. Indígenas y otros sectores sociales se reunían para efectuar reivindicaciones respecto del deterioro de la calidad de vida y para consolidar el gran Parlamento Popular

---

25 Cfr. Mario Unda y Augusto Barrera, “Elementos Iniciales para un balance del levantamiento del 21 de enero”. Documento de Internet, febrero de 2000

Nacional. Simultáneamente, la dirigencia indígena mantenía reuniones con el alto mando militar, en las que se plantearon –como ya se señaló– la disolución y revocatoria del mandato a los tres poderes del Estado. Así, los indígenas empezaron un nuevo levantamiento y marcha a la capital de la República, sede de los tres poderes del Estado. Para la noche del jueves 20 de enero ya existían unos nueve mil que habían rodeado el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. En la mañana del viernes 21 ingresaron al Congreso Nacional de la mano de oficiales y tropa del Ejército<sup>26</sup>. Los intereses y motivaciones de cada uno de los protagonistas del evento pueden dar luces para entender esta articulación.

En el lado militar, el día 7 de enero, dos días antes del anuncio de la dolarización, el Consejo de Generales, luego de una larga reunión de emergencia, pide al Presidente que además de lo previsto anuncie al país que se va a extraditar a los banqueros prófugos, que se les va a incautar sus bienes patrimoniales, que se parará la corrupción en las aduanas, y que habrá políticas adecuadas en materia petrolera y de modernización. La cadena nacional televisiva del domingo 9 no incluyó nada de él. Mahuad habló de dolarización de la economía y de cambio de ministros. Al día siguiente, en una sesión de Gabinete, el ministro de Defensa, un general retirado, reclamó con vigor la omisión de los pedidos militares. El ministro de Agricultura se solidarizó con tal reclamo. Dos días después ambos fueron los únicos removidos<sup>27</sup>.

Esta crónica permite evidenciar como en la visión de las Fuerzas Armadas existe un profundo malestar respecto a los intolerables niveles de corrupción visibilizados en el caso del manejo de la crisis bancaria, y una fuerte desconfianza con respecto a las formas, estrategias y contenidos del proceso de modernización económica del país<sup>28</sup>.

---

26 Cfr. *Vistazo* No. 779, 3 de febrero de 2000.

27 Cfr. *Ibíd.*

28 En efecto, es reconocido por los especialistas en el tema que “las actualmente dominantes ideas del neoliberalismo y la globalización carecen de eco en los cuarteles. El personal militar ecuatoriano sigue aferrado al desarrollismo estatista, a la teoría de la dependencia, a cierto anti-imperialismo nacionalista y a ciertos conceptos de la teoría de la modernización keynesiana. Parte de esta lealtad a ideas de los 60 y 70 está vinculada a la preservación de un cierto rol de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional”. Cfr. Fernando Bustamante. “Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas y la coyuntura

Por otro lado, el cabecilla del levantamiento militar, Coronel Lucio Gutiérrez, señaló meses antes del movimiento: “establezcamos una estrategia institucional para de una manera firme convertirnos en los guardianes de los dineros del país, en fiscalizadores de los malos políticos y ecuatorianos corruptos”. Además de rechazar el acuerdo de paz con el Perú, pidió que se considerara la posibilidad de que el ministro de defensa sea una autoridad civil, y para el bienestar de los soldados pedía que se mantuviera la dotación de dos uniformes y dos pares de botas al año, porque “actualmente están entregando un solo uniforme y de mala calidad”. Pidió también que los préstamos que les hace el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas tengan valores reales, pues los sueldos no han sido subidos en la proporción adecuada (Mahuad había aprobado un incremento de sueldos, pocos meses antes, en una escala considerada en medios militares como injusta)<sup>29</sup>.

Con estas declaraciones se evidencian las implicaciones materiales de la sublevación de los mandos medios del Ejército: la crisis económica del Estado habría incidido directamente en el bienestar material de los miembros de las Fuerzas Armadas, sobre todo en los oficiales de menor rango, que se vería más agravada con el proceso de la dolarización. La revuelta del 21 de enero pone en juego la imagen de desaliento y frustración de las clases medias del país –los mandos medios militares serían particularmente representativos de este segmento de la población– ante la sistemática pulverización de los niveles de vida, provocada por un modelo de desarrollo neoliberal concentrador y excluyente. La articulación con el movimiento indígena, el segmento más vulnerable de la población ecuatoriana (96% de los indígenas es pobre<sup>30</sup>), puede ser leída, entonces, como una manifestación inter-clasista para proponer nuevas formas de entender los vínculos entre democracia y justicia social.

---

política-social de fin de siglo”. En: *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, 1999.

29 Cfr. Mariana Neira. “Rebeldes con causa”. *Vistazo* No 779, 3 de febrero de 2000.

30 Cfr. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, con base en la Encuesta de Condiciones de Vida, 1999.

Emerge así un relato en el que los tres grandes fracasos del sistema son la extrema desigualdad social, el estancamiento económico persistente y el deterioro de la integración social por la doble vía del aumento de la corrupción y la inseguridad social. En suma, además de que en el Ecuador cualquier apelación procedimental y formal de la democracia nacional dista de ser una forma regular y extendida de relacionamiento político (o, en otros términos, las reglas del juego democrático siguen siendo sistemáticamente atropelladas y usadas de forma discrecional, la intervención militar es una prueba de ello), cada vez existe mayor urgencia por desplazar el tema de las variables democráticas mínimas –elecciones, derechos políticos, libertad de opinión e información– hacia aquel de una “democracia substantiva”. El fracaso del modelo neoliberal ha contribuido a esta movilización interpretativa. Se trata de la necesidad, vehiculizada desde inicios de la década por el movimiento indio, de vincular el tema del fortalecimiento democrático con aquel de la justicia y la igualdad sociales. El tema de la pobreza surge como principal campo de re-significación de los sentidos minimalistas con que la democracia ha sido definida y practicada en el Ecuador.

Por todo ésto, en términos generales, se puede hablar de la emergencia, formación y consolidación de **un nuevo campo ético-político** de disputa al orden dominante en torno al problema de la corrupción. Desde el derrocamiento de Abdalá Bucaram en 1997, se ha venido instituyendo un campo de originales significaciones éticas y políticas en torno al cual ha sido posible levantar una crítica exhaustiva y global al orden de dominación imperante. Las relaciones entre las élites políticas y élites económicas, cristalizadas en un tipo de Estado corporativizado y patrimonialista, empiezan a ser comprendidas y tematizadas como principal nudo explicativo de la actual crisis económica de la nación y de las formas en que el sistema neoliberal ha entrado en vigencia. El tema de la sanción a la corrupción aparece, así, como **un punto discursivo articulador** en torno al cual han convergido diferentes actores sociales y políticos del país (indígenas, fuerzas armadas, iglesia, otros movimientos sociales) para levantar una crítica de más amplio alcance al sistema político y económico: nociones como las de “Estado-oligárquico-mafioso” o “Democracia Corrupta” evidencian la conjugación de variables éticas, clasistas y políticas en la construcción de explicaciones sobre el momento histórico y sobre visiones alternativas de ordenamiento político y económico.



#### 4. Salida

Las señales que dejan los sucesos del 21 de enero al sistema democrático son, a pesar de lo anterior, alarmantes. En primer lugar, resulta preocupante que los movimientos sociales agrupados en torno del movimiento indígena hayan efectuado una vinculación político-militar con las Fuerzas Armadas como vía de posicionar sus intereses particulares en la esfera pública. En lugar de afinar una estrategia dialógica y articuladora de más amplia base –el apoyo de los sectores medios urbanos a la revuelta fue casi nulo– se apostó a la articulación con los actores militares, que si bien tienen una alta legitimidad en el espacio nacional<sup>31</sup>, no constituyen el mecanismo político adecuado para crear un nuevo ordenamiento democrático. El hecho de que las reglas de juego democráticas sean violadas sistemáticamente por el Estado y las élites económicas y desvirtuadas por la tremenda desigualdad social no significa que no puede haber ninguna regla de juego mientras los sectores contra-hegemónicos no estén en el poder<sup>32</sup>.

Del mismo modo se pudo constatar que en el país la democracia formal se mantuvo, no porque se haya institucionalizado o porque amplios sectores de la población y de las élites políticas la hayan defendido, sino porque las dictaduras no son bien vistas en el sistema internacional contemporáneo<sup>33</sup> y por cuanto, en las instancias finales de la destitución, se hizo presente una fractura dentro de las Fuerzas Armadas que se resolvió por la preeminencia institucional de los altos mandos (los Generales Telmo Sandoval y Carlos Mendoza, jefes del

---

31 Diversas encuestas han señalado que entre el común de la población son las Fuerzas Armadas y la Iglesia los dos únicos grupos dentro de las élites dirigentes de la sociedad ecuatoriana que gozan de una alta cuota de prestigio. Cfr. José Sanchez-Parga. "Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia", 1996.

32 Cfr. Marc Saint-Epury. *Entrevista Diario Hoy*, 11 de febrero de 2000.

33 El General Mendoza, uno de los integrantes del triunvirato cívico-militar que destituyó a Mahuad, confirmó que retiró su apoyo al levantamiento luego de hablar con algunos cancilleres americanos, con el jefe del Comando Sur de los EE.UU y con Peter Romero, Sub Secretario de Asuntos Americanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Todos le habrían comunicado la situación de aislamiento en que quedaría el país si se consolidaba el triunvirato. Cfr. *Vistazo* No. 779, 3 de febrero de 2000.

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas) sobre los coroneles líderes de la revuelta.

La precariedad de la democracia ecuatoriana reside, entre los otros factores sugeridos, en la excesiva discrecionalidad que ostentan los militares para constituirse en árbitros finales de cualquier conflicto de poderes o vacío institucional que se presente<sup>34</sup>. Por ello, se puede hablar de una democracia “hiper-tutelada” ya que se ha arrogado a los militares la función interna básica de constituirse en un recurso último de poder para resolver las crisis catastróficas de vacío de autoridad, dentro de un sistema que carece de una instancia última de legitimidad por encima de las facciones.

Con todo ésto, no se puede asegurar que en el futuro cercano vuelvan a imperar el orden y la estabilidad políticas. Las perspectivas económicas de la dolarización no generan escenarios optimistas. Queda para el debate público regional la necesidad de pensar en las posibles repercusiones que la situación ecuatoriana, sumada a la cada vez más peligrosa internacionalización militar del conflicto colombiano y a la inestabilidad política de la Venezuela de Chávez puedan tener en la estabilidad política de la región andina. La excesiva y violenta reacción de los Estados Unidos (contextualizada en torno de su retiro del canal de Panamá) con respecto a la posibilidad de la consolidación del movimiento indio-militar evidencia un profundo temor de ese país ante la posibilidad de ampliación del “efecto-Chávez”.

---

34 Recordemos que en el derrocamiento de Abdalá Bucaram en 1997, las Fuerzas Armadas dirimieron finalmente quién sería el sucesor constitucional del presidente depuesto cfr. Fernando Bustamante. *Op. cit.*