

El desafío institucional en Ecuador: Una visión desde la legalidad

FABIÁN CORRAL

1. Introducción

Ecuador y América Latina están viviendo un momento histórico que puede resumirse como un profundo desafío institucional. En la región, lamentablemente, nos hemos acostumbrado a hablar de las instituciones, pero sin reflexionar sobre ellas. Asimismo, hablamos de la política sin reflexionar sobre su significado, y nos hemos habituado a hablar de la ciudadanía sin saber exactamente lo que ésta es. Esta falta de reflexión es uno de los factores que explican la *confusión general* que se vive hoy en la mayor parte de la región.

Cuando se ha perdido el sentido común y la lógica ha sido suplantada por otros tipos de estilos de entender y de hacer las cosas, se pierden aquellas habilidades consustanciales a la persona como son su capacidad de comunicación, su posibilidad de entendimiento y, algo que es propio de la nobleza del ser humano, su capacidad de tolerancia. Sin tolerancia no es posible la existencia de una comunidad viva; lo que se tiene es una comunidad agónica. Probablemente la sociedad ecuatoriana sea un ejemplo acertado de este hecho. En efecto, ésta se ha llenado de dogmatismos, prejuicios y lugares comunes; y ha ido perdiendo ciertas pautas lógicas que permiten, a través de las redes institucionales, tener una república *buena* y algo que es fundamental y que inclusive explica el hecho mismo de la existencia de las repúblicas, una *vida buena*.

2. Dos estilos de ejercer el poder

El tema de las instituciones nos enfrenta a un asunto que rebasa lo episódico y toca el fondo mismo de los sistemas de gobierno. Cuando se examinan las instituciones en forma crítica, es posible identificar dos grandes estilos de ejercer el poder, que son definidos, en última instancia, por el hombre. En el primero se ejerce el poder personalizando la autoridad, es decir, identificando el don de mando con la persona en el poder -el caudillo-, y concentrando la fuerza en esta persona. Esta forma de ejercer el poder entraña diversos riesgos para la libertad de las personas, la certeza de las relaciones institucionales y la estabilidad de las repúblicas.

América Latina está viviendo un profundo proceso de personalización de la autoridad que se debe fundamentalmente al agotamiento de las instituciones políticas, particularmente, los partidos políticos. Cuando los partidos políticos y los sistemas que los sustentan se agotan, se produce la personalización del poder. Por mencionar un ejemplo, el Coronel Chávez, presidente de la República Bolivariana de Venezuela, es un paradigma de un proceso de personalización de la autoridad después del agotamiento de un régimen partidista que falló como institución de relación política. El Coronel Chávez ejerce todos los poderes, controla las instituciones y tiene sujeta a la sociedad simplemente con un programa de televisión. Su programa “*Aló, Presidente?*” se ha convertido en un medio para mantener una relación de carácter personal.

Las repúblicas son precisamente lo contrario: son poderes institucionalizados donde el ejercicio del poder no se encuentra en la persona, sino en las instituciones y en las redes institucionales.

A primera vista, un análisis de esta naturaleza parece situarse en contraposición con la popularidad de los caudillos en América Latina. No obstante, se debe tener claro que en este caso la popularidad no es una virtud, sino un defecto y un riesgo. Ecuador está viviendo las consecuencias de haber personalizado la autoridad por mucho tiempo, de haber suplantado las instituciones con caudillos populistas y de haber sometido a la república a su capricho y voluntarismo.¹ Pese a ello, hasta ahora no ha habido ninguna reflexión del pueblo ecuatoriano respecto de la propuesta que estos caudillos llevan adelante. Esto es muy preocupante porque la existencia misma de los caudillos que personalizan el poder se debe a la presencia de una sociedad que simpatiza con tal proceso. Ya sea por esperanza, desilusión, engaño, o por esa especie de pacto perverso entre el populista y el pueblo, hay un enganchamiento entre los dos que obviamente provoca resultados poco deseables en la vida institucional y en el futuro de las sociedades. El ejemplo del Coronel Juan Domingo Perón en Argentina ofrece luces en este sentido. Previo a su llegada, Argentina era un país próspero y con instituciones relativamente sólidas, si bien desigual, tal como los demás países latinoamericanos. Pero, a partir del ejercicio del poder por parte del Coronel Perón y su esposa la república de Argentina se quedó a medio camino entre el tercer mundo y las ilusiones de pertenecer al primer mundo. Y las ideas de Perón han trascendido hasta la actualidad. En Argentina, o se es peronista o se es radical, pero el Peronismo sigue vigente aun cuando el Coronel Perón murió hace más de 30 años. De manera que el daño que causan los procesos de personalización de la autoridad -ese caudillismo reiterativo presente en los latinoamericanos- es ciertamente muy grande y, además, duradero.

¹ Los tres ejemplos recientes más claros son: Velasco Ibarra, representante de la vieja tradición caudillista -algo ortodoxa-; Abdalá Bucarám, con un caudillismo chabacano e inusual; y el Coronel Lucio Gutiérrez, con su caudillismo pseudo-militar.

Pero también existe el otro estilo de ejercer el poder, que probablemente sea el más deseable: institucionalizando la autoridad. Bajo el imperio del absolutismo monárquico, el poder se conjugaba en una sola persona. Sin embargo, cuando Montesquieu, Locke y otros autores empezaron a analizar el poder, ellos propusieron una idea que es fundamental en la comprensión de la tradición republicana: que una cosa es la persona que ejerce el poder y otra cosa es la autoridad, como institución de poder. Esta distinción entre el poder fáctico del sujeto y el poder institucional de las estructuras que están detrás del estado de derecho fue uno de los grandes descubrimientos jurídicos y filosóficos de los pensadores liberales del siglo XVIII. Un segundo descubrimiento fue afirmar, con acierto, que para consolidar el proceso de institucionalización de la autoridad, lo que se requiere es desconcentrar el poder. De ahí la teoría de la división de los poderes del Estado.²

El camino seguido por América Latina se encuentra en franco contraste con esta idea filosófica y su correspondiente práctica jurídica. En América Latina lo primero que todo caudillo hace es intentar concentrar el poder. Los ejemplos de aquello abundan. En Ecuador, el golpe de estado por parte del Coronel Lucio Gutiérrez el 8 de diciembre del año 2004 y, de forma más general, el afán de los partidos políticos de controlar las Cortes y mantener representantes en el Tribunal Constitucional dan cuenta de un obvio interés en la concentración del poder. Lo mismo ocurre en Venezuela con Chávez y ocurrió en Argentina, durante el mandato de Perón. El gobierno de Alberto Fujimori en Perú es otro ejemplo de la concentración de poder. Es posible encontrar varios casos adicionales en América Latina, pero el factor común en todos ellos es la existencia de un caudillo para quien las instituciones constituyen un obstáculo y quien, bajo cualquier excusa, destruye el régimen institucional, rompe el estado de derecho, y concentra el poder. ¿Es posible estar de acuerdo en esta concentración de poder? En lo personal, estoy en total desacuerdo porque esto atenta contra uno de los valores fundamentales de las sociedades civilizadas: la libertad de las personas. Imperfecta y limitada, la libertad de las personas es una de las características que definen al ser humano. Por ello y por otras razones, no es verdad que simplemente con captar el poder se salvará a la república.

En el caso concreto de Ecuador existe una serie de ejemplos históricos en los últimos veinticinco años. ¿Qué ha ocurrido con los presidentes? Han captado formalmente el poder, pero debido a la existencia de un grave problema institucional no han podido ejercerlo realmente. Aquello se debe a que los presidentes dependen de algo que no está en el esquema del juego limpio: los factores de poder extra-institucionales. Estos factores incluyen a los grandes sindicatos públicos, los gremios empresariales, los movimientos sociales, entre otros. Es decir, la gente que

² Esta teoría nació con la Ilustración y la Revolución Francesa y consiste en dividir el poder del Estado en tres funciones: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada función independiente una de otra. En la actualidad, a esta teoría se la conoce como la división de funciones del Estado.

está apostando a la generalización de la informalidad política, un proceso de desinstitucionalización que afecta en estos momentos al Ecuador.

Resumiendo, al acercarnos al tema de las instituciones, surgen inmediatamente estos dos grandes estilos o formas de ejercer el poder: personalizando la capacidad de inducción de conductas llamada poder en una persona; o estableciendo y fijando esas potestades para inducir conductas en redes institucionales, reglas preestablecidas, y políticas previsibles; en pocas palabras, en la existencia de un sistema institucional.

3. La crisis institucional: una revisión breve

En 1914 el Presidente Leonidas Plaza, apoyado por el Congreso Nacional, dictó una de las leyes más perversas que se han establecido en el país (tanto como la ley de la AGD). En ese caso se llamó la Ley Moratoria. Esta ley permitía a los bancos emitir billetes y, a pretexto de la guerra mundial, guardar en sus bodegas el oro que era el respaldo de la emisión monetaria en esa época, y negarse, ante el requerimiento de un portador de billetes, a convertirlo en oro. La ley derivó como es obvio en un sistema tremendamente corrupto debido a que los bancos, protegidos por la imposibilidad de convertir los billetes en oro, simplemente realizaron emisiones inorgánicas y se convirtieron en acreedores del Estado ecuatoriano. El Banco Industrial, Comercial y Agrícola de Guayaquil se convirtió en el principal acreedor. Aquello provocó una crisis que se tradujo en un hecho político, la Revolución Juliana.

En 1925, durante la presidencia de Ayora y con la presencia de la misión Kemmerer, existió un esfuerzo muy importante de institucionalizar el país. En ese esfuerzo apareció el Banco Central como una respuesta institucional a un ejercicio caótico del poder en el mercado monetario ecuatoriano. La historia del Banco Central es una muestra de cómo las instituciones pueden constituir un esfuerzo positivo frente a un proceso de crisis institucional. De hecho, la historia del Ecuador, al menos durante el último siglo, se ha caracterizado por un esfuerzo constante por lograr institucionalizar el país, establecer canales de relaciones políticas razonables e implementar reglas de comportamiento a través de normas. No obstante, el mismo hecho de que estos esfuerzos se repitan de manera incesante da cuenta de sus fracasos. En los últimos diez años, en particular, Ecuador ha repetido la historia de los años 30: una constante inestabilidad política, un proceso de personalización del poder, surgimiento de caudillos, etc.

La historia se repite. Crisis financieras, como las que tuvo Ecuador en 1925 y en 1999, siempre, fatalmente, son sucedidas por una larga crisis de institucionalidad

política. ¿Por qué? Porque después de las crisis existe un proceso de reacomodo de las fuerzas políticas al nuevo esquema financiero que deja la crisis. Y el país tendrá inestabilidad política hasta que se replantee el juego de fuerzas políticas en función de la nueva realidad financiera o económica. Lo que se ha visto desde 1999 hasta la fecha, incluyendo la dolarización, no es sino el efecto de una crisis financiera que está sacudiendo al país porque quienes perdieron el poder financiero siguen intentando recuperarlo. En el Ecuador de 1925 el reacomodo duró más o menos hasta 1945, y es obvio que la historia económica nos da la razón cuando vemos los procesos que operaron debajo del cambio, recambio, caída y subida de poderes. En medio de ese caos surgió uno de los caudillismos más potentes que ha tenido Ecuador, el caudillismo populista de Velasco Ibarra. En el momento actual, Ecuador está buscando alternativas y, si no las encuentra por la vía de las instituciones, puede hallar el camino equivocado a través de algún nuevo “mago” que pretenda solucionar los problemas del país simplemente con su palabra, su oferta o su carisma.

4. El desafío institucional

Desde una perspectiva algo idealista, y en contraposición a lo expuesto en la sección anterior, a continuación se examina el tema de los desafíos institucionales a través de cuatro aspectos que permitirán establecer las ventajas de ejercer el poder a través de las instituciones frente al ejercicio del poder por un caudillo.

Primero, cuando una república es institucional, es una república previsible, no solamente en cuanto a lo que la autoridad puede hacer, sino en cuanto a su estructura misma. En este momento, Ecuador es una república absolutamente imprevisible porque es una república de formas, mas no de contenidos.

¿Qué república y qué país queremos? Esto es lo que no se discute en las campañas políticas sencillamente porque no conviene hacerlo. Las campañas –y de forma más general el sistema político ecuatoriano- son lo que se puede denominar una *estafa política sistemática*. Todos los candidatos, sin excepción, mienten a los electores. Realizan ofertas que no son posibles de cumplir, se adhieren a temas irrealizables sólo por responder a la agenda electoral y, finalmente, cuando llegan al poder hacen precisamente lo contrario. Por mencionar un ejemplo, el Coronel Lucio Gutiérrez se declaró antiamericano, anti-base de Manta y anti-TLC; se declaró una especie de caudillo neo-populista; se alió con el movimiento indígena y con el MPD. ¿Qué hizo cuando estuvo en el poder? Suscribió un memorando de entendimiento con el Fondo Monetario Internacional, viajó a Washington y se declaró el mejor aliado del presidente republicano George W. Bush, propició e impulsó el Tratado de Libre Comercio y dejó de lado a los indígenas y al MPD. ¿Cómo se llama eso?

Estafa política. Y, por supuesto, esta estafa fue una de las causas de la inconformidad ciudadana que culminó en la rebelión del 20 de abril de 2005. ¿Qué país deseamos entonces con esta envoltura de república y de estado de derecho? ¿Qué país queremos en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural? No hay respuestas a estas preguntas porque simplemente no se plantean como tema de debate. El problema radica en que una república no es posible si no hay un proyecto de vida en común. Por tanto, cuando se habla de instituciones se debe contrastar la previsibilidad de una república institucionalizada frente a la incertidumbre del voluntarismo propio del caudillismo.

El segundo aspecto en base al que se pueden establecer ventajas específicas de las instituciones es la limitación del poder. Las instituciones racionalizan el poder como hecho y como ejercicio pues determinan los jugadores, el marco dentro del cual estos van a jugar y las reglas con las que van a jugar. Las instituciones y las redes institucionales son esto en definitiva: un marco de referencia y de definición de ideales, y un régimen de comportamientos y responsabilidades.

Cuando no se tiene una república institucional, lo que existe es un voluntarismo proclive a la arbitrariedad. La arbitrariedad no siempre se expresa en simples actos; al contrario, se expresa en la manipulación de las leyes y en el control del poder judicial, legislativo y militar. Aquello afecta a la responsabilidad por los actos públicos, tema prácticamente olvidado en Ecuador. Los ecuatorianos debemos pensar que todo acto que acarrea consecuencias negativas para la república –aunque fuese bien intencionado– supone la responsabilidad objetiva del Estado, la cual puede replicarse al funcionario del que provino dicho acto irresponsable. De esta manera, las personas que toman decisiones en Ecuador deben tomar en cuenta que hay artículos en la Constitución³ que establecen la responsabilidad patrimonial directa de quienes toman esas decisiones. No se trata por tanto de hacer discursos demagógicos, sino de asumir las responsabilidades por los actos cometidos y por las decisiones adoptadas.

Así como las élites políticas están obligadas a rendir cuentas, Ecuador debe acostumbrarse a *pedir cuentas* a sus mandatarios. Ecuador no pide cuentas y en Ecuador no se rinden cuentas. El caso de los diputados es paradigmático en este sentido. ¿Cuándo rinden cuentas los diputados? ¿Explican qué es lo que han hecho con el poder o cuánto cuesta expedir cada ley? Los diputados no asumen responsabilidades porque la inmunidad parlamentaria –una noble institución inventada por los ingleses durante la revolución inglesa de 1688– se ha convertido en sinónimo de conspiración contra la institución del Congreso Nacional. En Ecuador se debería pensar no solamente en volver efectiva la responsabilidad de los

³ Véase en particular los artículos 20, 120 y 121.

funcionarios públicos, sino también en el establecimiento de la responsabilidad patrimonial de los diputados por las consecuencias lesivas a la sociedad de las leyes que dictan. Con esto, sin duda, habría una mejoría sustancial de la normativa ecuatoriana, y sería posible, por ejemplo, haber pedido cuentas a los diputados de las consecuencias de haber eludido el problema de la crisis financiera y haberlo transferido al sector privado y a los depositantes.

Un tercer aspecto a considerar es que cuando hay instituciones hay imperio de la ley. En otras palabras, las leyes se dictan considerando los intereses de la comunidad y con el propósito de que sean cumplidas. En este sentido, el principal problema jurídico del Ecuador no es la falta de leyes y ni siquiera es la calidad de las leyes; el verdadero problema es la ineficacia de las leyes. Las leyes y la Constitución no son más que papel mojado. Si la ley estorba, se dicta un reglamento y se tuerce la ley; si la Constitución estorba, se dicta una ley y se orilla la constitución; y si todo esto estorba, se dicta un acto administrativo –que ahora es el gran recurso demagógico- mediante el cual es posible, por poner un ejemplo, que el Coronel Chávez haya logrado reelegirse indefinidamente hasta el año 2031, usando de forma perversa a la democracia liberal. Regresando al caso del Ecuador, en el país existen varios miles de reglamentos inconstitucionales y de reglamentos ilegales. Es posible hacer un inventario interesante de despropósitos jurídicos cometidos a través del reglamento, con la evidente intención de soslayar el mandato de las leyes. En un contexto con estas características, es claro que el sistema ecuatoriano no es un sistema donde impera la ley, sino uno donde imperan la voluntad y el interés del caudillo o de quien está en un momento determinado en el poder. En suma, en Ecuador y otras partes de la región no impera la norma; impera la voluntad.

Un cuarto aspecto es que, cuando hay instituciones, el estado de derecho tiene algo en que sustentarse. El estado de derecho no es una palabra vana; es una de las más nobles invenciones que haya hecho la humanidad con el propósito de regular el ejercicio del poder, preservar la libertad y establecer responsabilidades hacia los mandatarios. Hay cientos de definiciones de estado de derecho, desde Hayek –en su libro *Fundamentos de la Libertad*- hasta los pensadores liberales. Pero, de forma interesante, un pensador que estuvo en América Latina, amigo del Che Guevara, Regis Debray, en su libro *La República Explicada a mi Hija*, dice que estado de derecho es aquel en el cual la constitución y las leyes están por encima de los jefes.⁴ Esto es verdad, las leyes tienen que estar por encima del voluntarismo de los jefes y, especialmente, por encima de la magia de los populistas.

⁴ El extremo opuesto al estado de derecho es la autocracia.

5. Reflexiones finales

Para concluir quisiera resaltar algunos puntos importantes relacionados al tema de las instituciones, y, particularmente, a la forma en que las personas deben entenderse con las instituciones y con el Estado.

El primer punto que se debe tomar en cuenta es que el hombre tiene derechos. Pero, ¿tienen también derechos el Estado y sus instituciones? Considero que no. El Estado y sus instituciones tienen funciones y atribuciones. Estas funciones y atribuciones pueden hacer que el ejercicio derive en derechos, pero las instituciones no tienen derechos en el sentido intrínscico del concepto, sino facultades y potestades. Sólo las personas de carne y hueso tienen derechos propia y filosóficamente hablando.

Otro punto que distingue a las personas de las instituciones es que las personas nacen portando derechos. Esto es algo que los estados totalitarios y muchos caudillos se niegan a admitir. Las personas tienen derechos al momento de nacer e incluso antes de nacer. Esos derechos les vienen debido a que las personas poseen una calidad fundamental que les es exclusiva: la dignidad. Así, la función del Estado no es otorgar derechos; es simplemente articular en el derecho positivo los derechos intrínsecos a las personas. Este particular modo de portar derechos obliga al Estado a respetarlos y a establecer canales jurídicos para ejercerlos.

Las instituciones son distintas en cuanto tienen poderes y facultades, atribuidos por normas supervenientes. Es decir, las instituciones dependen de las normas jurídicas en cuanto a las potestades que éstas les otorgan. De manera que, si no hay norma jurídica, no hay institución y tampoco hay potestad de la institución. En este sentido, es fundamental considerar a aquellas instituciones que conforman el sistema de creación de instituciones a través de reglas y de atribuciones de facultades. Aquí se encuentra un hecho fundamental que nos lleva a la discusión respecto del derecho público y el derecho privado. ¿Cuál es la característica del derecho público y cómo se compara con el derecho privado? En el derecho público se puede hacer solamente aquello que está expresamente atribuido en la norma. De nuevo, no hay institución sin norma. En el derecho privado, en cambio, se puede hacer todo aquello que no está prohibido. De manera que la autoridad o institución no es sino un conjunto de “poderes autorizados” por una norma establecida por los representantes políticos de las personas.

Estas reflexiones vienen a cuento porque una de las evidencias que se tiene en el Ecuador de hoy es que el sistema institucional está en una profunda crisis. La pregunta podría ser incluso: ¿Tenemos instituciones? La respuesta probablemente

sea que no, salvo algunas instituciones contadas con los dedos de la mano, entre ellas el Banco Central.

El problema del Ecuador es que se ha producido un fenómeno muy grave para cualquier república: la degradación de lo público. Todo lo público está devaluado, y esa es una de las razones por las cuales nadie quiere participar en la política, opinar de política, hacer una carrera en la política, ni siquiera tener una función pública. Ha habido una degradación constante y sistemática de las instituciones originada en un sistema político personalizado y clientelar. El ejemplo más claro de aquello son los partidos políticos del Ecuador, respecto de los cuales, lamentablemente, es imposible referirse como partidos políticos institucionales. Una situación similar ocurre con las cortes. ¿Cuál es, pese a todos los esfuerzos, la situación en las cortes? Cuando yo era estudiante universitario, tenía muchos compañeros cuya meta final era ser ministros de la corte superior de Quito, ni siquiera de la Corte Suprema. En ese entonces era realmente una posición deseable y socialmente valorada. Hoy en cambio, muy pocos estudiantes desean ser magistrados de la Corte Suprema. Eso significa que esa institución clave para la vida civilizada se ha devaluado. Y lo mismo ha sucedido con la gran mayoría de instituciones públicas, desde el Congreso Nacional hasta la Seguridad Social.

Este deterioro, esta devaluación institucional no solamente es una devaluación funcional, sino que es una devaluación social. A modo de comparación, hace años conocí el sistema judicial norteamericano. Una de las cosas que me llamaron la atención era que incluso los jueces de ínfima cuantía, los jueces de los condados, eran verdaderos personajes sociales con gran reconocimiento. En Ecuador, esto se ha perdido.

Relacionado con lo anterior, existe otro fenómeno que se observa todos los días –si bien no siempre se reflexiona al respecto– que es que mucho de lo público se ha criminalizado. Por ejemplo, sin excepción se hacen juicios de valor anticipados respecto de tal o cual personaje público sin siquiera conocer los pormenores del asunto. Probablemente existan muchos casos de corrupción; no quiero desconocer la existencia de este fenómeno en Ecuador. Pero, ¿por qué se ha criminalizado tanto lo público en Ecuador? Con la excepción de un ex-presidente, Don Sixto Duran Ballén, de hace 10 años a la fecha todos los demás están enjuiciados, han estado presos, prófugos, o con algún problema de esta naturaleza. Y, por supuesto, el caso es similar para el resto de autoridades públicas, vicepresidentes, ministros de gobierno, etc. ¿Qué es lo que está pasando? Una criminalización de lo público porque las instituciones ya no responden a las necesidades y porque hay un ánimo negativo en los adversarios políticos. Esta criminalización está conspirando contra un esfuerzo de institucionalizar el país.

Para concluir, se debe recordar que las instituciones necesitan algo que es un secreto a voces: necesitan personas. Las instituciones solas no funcionan; necesitan de gente –y esa gente está huyendo de lo público por un simple sentido de supervivencia-. Menos aún existe una voluntad para ejercer poder. Una república no funciona sin instituciones buenas y éstas no funcionan si no es con gente profesional, con gente idónea y con gente responsable.

Bibliografía

Constitución Política de la República del Ecuador.

Debray, Regis (1999), *La República Contada a mi Hija*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Hayek, Friedrich, von (1998), *Los Fundamentos de la Libertad*. Madrid: Unión Editorial.

----- (2005), *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.