

# La reforma política en Ecuador en un callejón sin salida

Julie Massal\*

## RESUMEN

El presente artículo gira en torno a la aparente imposibilidad de llevar a cabo una profunda reforma política, para reforzar las instituciones, reconciliar los ciudadanos con sus representantes y consolidar la democracia representativa en Ecuador. Este país andino aparece como un caso paradigmático de inestabilidad política. Los tres cambios de gobierno forzados que han ocurrido en 1997, 2000 y 2005 contribuyen a modificar la imagen que se tenía de una transición (1976-1979) y consolidación democrática exitosas, al tiempo que se difunde un nuevo diagnóstico enfocado en la débil institucionalidad de ese país. Sin embargo, la inestabilidad política es reciente y no constituye una característica propia del sistema político, como tampoco resulta de la transición democrática.

*Palabras clave:* Ecuador, movilización social, reforma política, sistema político.

## SUMMARY

This article looks at the apparent impossibility of implementing an in-depth political reform, to reinforce the institutions, reconcile the citizens with their representatives, and consolidate representative democracy in Ecuador. This Andean country appears to be a paradigm of political instability. The three abrupt changes in government in 1997, 2000, and 2005, have contributed to changing the image that the country had of successful democratic transition and consolidation (1976-1979), projecting a new impression of institutional weakness. Nonetheless, this political instability is recent and does not constitute a characteristic proper to the political system, nor is it a result of the democratic transition.

*Key words:* Ecuador, social mobilization, political reform, political system.

FECHA DE RECEPCIÓN: 17/10/2005

FECHA DE APROBACIÓN: 23/10/2002

\* Docente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia.

Agradezco los fructíferos comentarios y sugerencias de los miembros del Iepri sobre una versión anterior del texto.

## INTRODUCCIÓN

Ecuador aparece hoy en día como un caso paradigmático de inestabilidad política. Los tres cambios de gobierno forzados<sup>1</sup> que han ocurrido en 1997, 2000 y 2005<sup>2</sup> contribuyen a modificar la imagen que se tenía de una transición (1976-1979) y consolidación democrática exitosas, al tiempo que se difunde un nuevo diagnóstico enfocado en la débil institucionalidad de ese país. Sin embargo, la inestabilidad política es reciente y no constituye una característica propia del sistema político, como tampoco resulta de la transición democrática<sup>3</sup>. Plantear la situación de Ecuador en términos de *inestabilidad*, por tanto, genera más interrogantes que respuestas.

A mi parecer, la principal interrogante, que constituye el hilo conductor del presente artículo, gira en torno a la aparente imposibilidad de llevar a cabo una profunda reforma política, para reforzar las instituciones, reconciliar a los ciudadanos con sus representantes y consolidar la democracia representativa. En efecto, han fracasado los intentos de reforma realizados en el último decenio (tres consultas populares entre 1994 y 1998, y una Asamblea Constituyente (1997-1998), generadora de una nueva Constitución en 1998).

Se suele hacer énfasis en la ingobernabilidad que caracteriza al país como causa de este bloqueo<sup>4</sup>. La gobernabilidad, de acuerdo con M. Coppedge<sup>5</sup>, puede entenderse como el “grado según el cual las relaciones entre actores dotados de poder obedecen a fórmulas estables y aceptadas”<sup>6</sup>. Esa definición de la gobernabilidad, que destaca la necesaria resolución de los conflictos mediante reglas del juego permanentes y legítimas, insiste en que el

[133]

<sup>1</sup> Se trata de la salida de A. Bucaram (1996-1997) cuya política cambiaria, económica y social, así como el nivel de corrupción que se dio en su gestión, generaron una amplia oposición; de la salida de J. Mahuad (1998-2000), criticado básicamente por su manejo de la crisis bancaria en 1999, su decisión de dolarizar la economía en enero de 2000 y el congelamiento de los fondos de los depositantes (inicialmente por un año, plazo extendido luego a diez años, lo cual le quitó todo apoyo popular); y por último de la salida de L. Gutiérrez (2003-2005). Cabe destacar que los tres “cambios” operaron en condiciones jurídicas poco claras. A. Bucaram fue destituido por el Congreso por “incapacidad mental”, pero con mayoría simple y no calificada, como lo requiere la Constitución. J. Mahuad fue llevado a dejar el gobierno, sin querer renunciar, debido a la pérdida del apoyo de las Fuerzas Armadas. El 20 de abril de 2005, L. Gutiérrez salió del Palacio Carondelet sin renunciar, también después de perder el apoyo de la fuerza pública, y no acepta la legalidad de la destitución pronunciada por el Congreso.

<sup>2</sup> Sobre estos acontecimientos; véase LEÓN T. Jorge, “Les mésaventures du populisme en Equateur”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, Paris, La Documentation Française, juillet-septembre, 1997, n°26, pp. 3-18; GASTAMBIDE Axel, “Equateur, de la crise bancaire de 1998 à la crise politique de 2000”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, Paris, La Documentation Française, janvier-mars 2000, n°36, pp. 61-76; *Dossier Especial* de la Revista OSAL, Clacso, Buenos Aires, junio de 2000, pp. 5-37; MASSAL Julie, “L'élection présidentielle de 1998 en Equateur: le retour à la norme démocratique?”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, Paris, La Documentation Française, octobre-décembre, n°31, pp. 69-86; MASSAL Julie, *Les mouvements indiens en Equateur. Mobilisations protestataires et démocratie*, Paris & Aix-en-Provence, Karthala-CSPC, 2005, 476 p.

<sup>3</sup> El análisis de la transición democrática (1976-1979) demuestra el débil compromiso de los partidos con el proyecto democrático; la falta de debate sobre el modelo de desarrollo socioeconómico; la exclusión de los movimientos sociales de los debates sobre la reforma política, y la oposición entre partidos políticos y fuerzas armadas. Todos estos elementos permiten entender algunas de las fragilidades de la democracia en Ecuador, sin explicar de por sí la inestabilidad política, muy reciente, que sólo ha vuelto a surgir en 1997. MASSAL, 2005, *ob. cit.*

<sup>4</sup> QUINTERO Hernán Y. (dir.), *El mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama Editorial, 1996.

<sup>5</sup> COPPEDGE Michael, “El concepto de la gobernabilidad: modelos positivos y negativos”, en *Ecuador, un problema de gobernabilidad*, Quito, Cordes-PNUD, 1996, pp. 27-61.

<sup>6</sup> *Idem.*, p. 28. Véase también: “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en *Síntesis*, Madrid, Editorial Síntesis, 1994, n° 22, pp. 61-88.

conflicto es compatible con la gobernabilidad. Pero falta entender las razones por las que, en Ecuador, no se logra consenso acerca de dichas “fórmulas” para promover una reforma política e institucional aparentemente tan anhelada y sin embargo siempre abortada. En otros términos, ¿por qué el conflicto siempre prima sobre el consenso?

Esta inquietud conduce a examinar, más concretamente, los motivos por los que se genera el bloqueo de la reforma política actualmente en el tapete (otoño de 2005). Esta reforma fue impulsada a raíz de la llamada “rebelión de los forajidos”<sup>7</sup>, calificativo otorgado a los acontecimientos que condujeron a la salida de Lucio Gutiérrez, el 20 de abril de 2005, apenas dos años después de iniciado su mandato presidencial, por lo que conviene partir del análisis de esta última movilización.

La “rebelión de los forajidos” se convocó, de acuerdo con sus protagonistas (quienes se pueden categorizar como actores urbanos de clases medias y altas, y más aún como actores de la ciudad de Quito), con el propósito de *revivir un manejo ético de las instituciones políticas* por parte de los actores ejecutivos y legislativos. Esa aspiración nace porque existe un rechazo de la ciudadanía *a la corrupción y a la impunidad latentes en el sistema político y promovido por los actores y las instituciones (especialmente el Congreso)*. Además, de forma más amplia, lo que está en debate es la búsqueda *no sólo de un modelo político democrático más representativo y participativo, sino también más eficiente y justo*<sup>8</sup>.

Este rechazo a la corrupción, y la subsiguiente crítica a las instituciones y los actores políticos no son nuevos, puesto que ya se habían esgrimido en anteriores ocasiones. Tanto en la salida de Abdalá Bucaram (5 de febrero de 1997), como en la de Jamil Mahuad (21 de enero de 2000), aparecieron varios síntomas de la débil credibilidad de las instituciones y del rechazo a la corrupción reinante<sup>9</sup>. En ambos casos, surgieron discursos acerca de la necesidad de “refundar el país” y democratizarlo en profundidad, pero esta aspiración resultó frustrada.

El principal síntoma de la debilidad de las instituciones es el *descrédito del Congreso y de la clase política*: los “políticos”, en particular los diputados, aparecen como incapaces de defender los intereses generales del pueblo, por estar empecinados en perseguir únicamente sus intereses personales o partidistas. Esa crítica se extiende a los *partidos políticos* como tales, acusados de haber perdido el contacto con la sociedad y de no tener ninguna

[134]

<sup>7</sup> Los acontecimientos de 1997 fueron calificados como “*un levantamiento cívico nacional*”, y los que se produjeron alrededor de la salida de Jamil Mahuad en 2000, como una “*insurrección civil-militar*”, o incluso como una “*segunda revolución juliana*” (en referencia a la Revolución del 9 de julio de 1925 liderada por jóvenes oficiales con un proyecto estatista), en boca de algunos analistas o protagonistas. Los de 2005 se denominan “rebelión”. Cabría una reflexión profundizada desde la sociología histórica, sobre *el uso de estos términos*: “levantamiento”, “insurrección/revolución”, y “rebelión”, y las formas de protesta social y acción colectiva que designan, así como sobre sus *efectos políticos*.

<sup>8</sup> Cabe señalar la necesidad de vincular la crisis institucional con el contexto socioeconómico. En la década del noventa, se han formulado varias propuestas de reforma al modelo económico “neoliberal”, criticado por su carácter inequitativo del punto de vista social, y *su impacto negativo en la consolidación de la democracia*. La reforma del estado que ha generado el modelo neoliberal ha *restringido los derechos económicos y sociales, paralelamente a la extensión de los derechos cívicos y políticos* (Assies, Calderón & Salman, 2001). Pero la democracia no puede consolidarse con una ciudadanía empobrecida de forma generalizada. Véase LEÓN Jorge, “La democracia real *versus* la democracia idealizada, Ecuador de 1978 a 2003”, en *La Política*, Santiago de Chile, IEP, 2004, n° 42, pp. 87-128.

<sup>9</sup> Para una reflexión sobre la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, véase *Iconos*, Quito, Flacso-Ecuador, n° 23, 2005, en la que se presenta un *dossier* especial sobre los acontecimientos de abril de 2005.

representatividad. En conjunto, se expresa, en la ciudadanía, un rechazo a los poderes legislativo y ejecutivo, y se observa una pérdida de credibilidad de las principales instituciones de la democracia.

Pero además, se critica la democracia representativa ecuatoriana, por inequitativa e ineficiente. Se la describe como marcada por un desequilibrio y una concentración de poderes, pero a la vez por una fuerte fragmentación política y social, lo cual resulta poco propicio para lograr acuerdos políticos estables. En consecuencia, se denuncian varios disfuncionamientos del sistema político y electoral. El principal de ellos es el enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo. Otro disfuncionamiento, corolario del anterior, es la falta de margen de maniobra de los actores ejecutivos frente al Congreso (pero también frente a otros actores, como los movimientos sociales).

Así que, paradójicamente, pese al aparente consenso en declarar la poca credibilidad de las instituciones y la necesidad de renovarlas, algo que no ocurre en otros países de la región<sup>10</sup>, no se consigue dicho propósito. La reforma política e institucional se encuentra en un callejón sin salida. La incógnita es por qué, pese a que todos los actores parecen darle mucha importancia al cambio constitucional, no se logra generar consenso sobre el *contenido* de la reforma y tampoco sobre los *procedimientos a seguir para llevar a cabo dicha reforma*, como lo demuestra el debate político ecuatoriano desde hace diez años, y más aún en los momentos actuales (segunda mitad de 2005).

El enfoque propuesto en este artículo es partir del análisis de la llamada *rebelión de los forajidos* de abril de 2005, para definir el impacto de esta movilización, desde “abajo”, de organizaciones de la sociedad civil, en la formulación de una nueva reforma política, más enfocada que las anteriores en las *instituciones*. Luego, se busca develar por qué la reforma política e institucional que los acontecimientos de abril impulsaron, se encuentra, en los momentos actuales, en un callejón sin salida, y más generalmente, entender los motivos por los que, en las diferentes ocasiones en que se movilizó (parcial o completamente) la sociedad ecuatoriana, se frustró la “refundación del país”. Desde una mirada histórica a más largo plazo (sobre el último decenio), se buscará sintetizar las reformas que se han dado y las que han fracasado, para entender el sentido de la reforma político-institucional actualmente en debate, 25 años después del retorno a la democracia. Finalmente, se propondrán conclusiones tentativas más amplias sobre la difícil consolidación de la democracia en Ecuador y en los Andes.

## 1. LA REBELIÓN DE LOS FORAJIDOS: LAS CARACTERÍSTICAS INÉDITAS DE UNA PROTESTA INESPERADA

Los acontecimientos de abril de 2005 han sido denominados por la prensa una “rebelión”, llevada a cabo por manifestantes “espontáneos”, no canalizados por sindicatos y partidos políticos “tradicionales”, pero tampoco por uno de los principales movimientos sociales del país, el movimiento indígena encarnado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Conaie. Los manifestantes, a su vez, se autocalificaron como los “forajidos”, un término despectivo utilizado por el propio Lucio Gutiérrez en contra de varios manifestantes, cuyo uso se revirtió al ser apropiado por los “rebeldes”<sup>11</sup>. Este tér-

<sup>10</sup> Por ejemplo, en Colombia: *Programa de análisis de opinión pública*, encuesta anual de legitimidad institucional, Iepri-Estadística SA, octubre de 2003.

<sup>11</sup> Lucio Gutiérrez minimizó en un primer momento la amplitud del descontento; luego mostró un fuerte desprecio hacia los manifestantes y adoptó una actitud represiva. Un grupo de manifestantes a los que Gutiérrez acusó de

mino iba a ser adoptado luego por los analistas y por los actores políticos que asumieron el poder después del 20 de abril, tal vez por defecto de otras categorías analíticas, debido al desconcierto frente a la composición sociológica y las características de la rebelión.

### Unas características inéditas

En efecto, esa protesta no sólo sorprendió por su magnitud, sino también por sus modalidades –las cotidianas *manifestaciones nocturnas* entre el 13 y el 20 de abril– y sus protagonistas. El principal elemento de sorpresa –que conviene detallar un poco porque testifica una amplia recomposición social– lo constituye la *ausencia del movimiento indígena*, que había sido el protagonista central de todos los acontecimientos políticos en los últimos 15 años, en particular en 1997 y 2000, al participar activamente en la salida de A. Bucaram, y de J. Mahuad, llegando brevemente a la cúspide del poder el 21 de enero de 2000.

Esa ausencia del movimiento indígena en las protestas de abril puede explicarse principalmente por su absoluta debilidad: hoy se encuentra dividido y desacreditado. Desempeñaron un papel clave en este debilitamiento tanto la breve participación de la Conaie, miembro del Movimiento Pachakutik<sup>12</sup>, al gobierno de L. Gutiérrez entre enero y agosto de 2003, como la ruptura mal manejada con el presidente.

Tres factores pueden explicar este debilitamiento de la Conaie y del Movimiento Pachakutik durante el periodo en el que participaron en el gobierno Gutiérrez, y permiten entender por qué no lograron recuperarse después de la ruptura con el mismo. En primer lugar, mientras pertenecía al gobierno, en tanto miembro de Pachakutik, la Conaie perdió el contacto con sus bases campesinas en varias zonas del país<sup>13</sup>. En segundo lugar, se profundizaron las divisiones entre la Conaie y otras organizaciones indígenas, en particular la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (Fenocin) y la Federación Evangélica Indígena y Negra del Ecuador (Feine), ambas en ascenso y que buscaban captar espacios de poder dominados por la Conaie<sup>14</sup>. En tercer lugar, la Conaie vio disolverse su alianza con varios actores no indígenas. Entre ellos, los movimientos sindicales urbanos, que empezaron a criticar la actuación de L. Gutiérrez (como el acercamiento al FMI) muy pronto –por ser contradictoria con sus promesas electorales– y reprocharon a la Conaie quedarse comprometida con un presidente que no representaba sus objetivos sociales y que no le permitió realizar ningún cambio sustancial<sup>15</sup>.

“hacer bulla” delante de su casa por la noche, y calificó como forajidos, lograron revertir el uso de ese término y reivindicarlo. Luego, mediante la radio La Luna, que apoyó la movilización, los manifestantes empezaron a identificarse como el “forajido tal, con número de cédula X”.

<sup>12</sup> La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) es sólo uno de los miembros del Movimiento Pachakutik, un movimiento político conformado por una nebulosa de organizaciones sociales, no todas indígenas. Pero la Conaie guarda su autonomía y su propia dirección, y en varias ocasiones Pachakutik (en tanto movimiento político) y Conaie (en tanto organización social) toman decisiones distintas.

<sup>13</sup> Controladas por otras organizaciones indígenas, rivales de la Conaie. Las comunidades indígenas también tienen relaciones con instituciones gubernamentales o de cooperación que financian entrega de materiales (“picos y palas”), o proyectos de desarrollo, lo cual en ciertos casos las aleja de la Conaie.

<sup>14</sup> En octubre de 2003, L. Gutiérrez reforma, en beneficio de estas organizaciones rivales, la composición del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe), que había sido controlado hasta entonces por la Conaie. Es un ente creado en 1998 y adscrito a la Presidencia de la República, que maneja recursos de la cooperación internacional.

<sup>15</sup> Según aduce Virgilio Hernández, dirigente del Movimiento Pachakutik que fue viceministro de Gobierno en 2003 (entrevista, 14-08-2003).

En síntesis, su paso por el gobierno debilitó la Conaie y la desacreditó como alternativa política, debido a sus divisiones internas y a la pérdida de apoyo de sus antiguos aliados<sup>16</sup>. Por tanto, en abril de 2005, aunque la Conaie anunció que iba a movilizarse contra el gobierno de Lucio Gutiérrez, no logró organizar marchas ni realizar a tiempo la toma de Quito que tenía prevista<sup>17</sup>. Había perdido relevancia en el escenario político.

El segundo elemento sorpresivo fue lo que se ha dado en llamar el *resurgimiento de la clase media*. La sorpresa se debe a que se consideraba a la clase media, si no desaparecida, cuando menos *apática, no politizada, indiferente* o, en todo caso, demasiado empeñada en sobrevivir, después de la crisis de 1999<sup>18</sup>, para preocuparse de la transparencia de las instituciones políticas. En una perspectiva similar, se resaltó como tercer elemento sorpresivo, el papel de “la juventud”, encarnada tanto por estudiantes universitarios como por alumnos de colegios. El cuarto elemento destacado (tanto por analistas como por los propios manifestantes) ha sido el hecho de que *familias enteras*, con niños en los hombros de los padres, se volcaran a la calle para pedir la salida del “dictador”.

Estos cuatro elementos permiten destacar la peculiaridad sociológica de las protestas de abril. Todos dan cuenta de un complejo proceso de recomposición social, en el medio urbano (con la reconstrucción de nuevas organizaciones sindicales), y de la dificultad de tejer alianzas entre sectores urbanos y rurales, pese a los intentos de la Conaie en este sentido desde 1999. Esta dificultad de tejer alianzas multisectoriales se explica en parte por la difícil construcción de intereses comunes entre sectores muy heterogéneos, a pesar de que enfrentan todos una fuerte pauperización al final de la década del noventa.

Cabe señalar un quinto elemento para caracterizar a las protestas de abril: se trata de una *movilización principalmente urbana y, más específicamente, quiteña*. En este aspecto, se resalta la profunda división regional que marca la vida política ecuatoriana, que opone la Costa, representada por Guayaquil, y la Sierra, representada por Quito. La movilización no logra extenderse a otras ciudades o regiones del país, y aparece como principalmente dirigida contra el poder central, visible en la capital, pero mucho menos “presente” en Guayaquil. Si bien hubo algunas manifestaciones en Guayaquil, éstas expresaban más bien una oposición al centralismo de la capital y una demanda de seguridad ciudadana. Además, en Guayaquil, partidarios y familiares de L. Gutiérrez pudieron controlar las protestas en contra del presidente.

Pero, cabe resaltarlo, pese a ser una movilización urbana, los poderes locales, especialmente municipales de Quito (y de otras ciudades), que gozan de mayor aprobación, no han apoyado la movilización contra el gobierno central como lo habían hecho contra Abdalá Bucaram en 1997 (hay que recordar que el papel de las asambleas ciudadanas dirigidas por autoridades municipales de Quito y Cuenca había sido un detonante de la movilización en su contra).

[137]

<sup>16</sup> Massal, 2005, *ob. cit.*

<sup>17</sup> Santiago de la Cruz, vicepresidente, Conaie (entrevista, 28-04-2005).

<sup>18</sup> En 1998-1999, la crisis bancaria desató una crisis económica y social generalizada que afectó la población urbana. La recesión en 1999 fue de 7%, la inflación llegó al 60%, y se produjo una fuerte devaluación de la moneda (el sucre), previa a la dolarización (enero de 2000). Según el PNUD, el Ecuador pasó del rango 72 al 91 en términos de IDH entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999. Las tasas de pobreza de 1999 son 1,5 superiores a las de 1995 (Siise, 2000).

Entonces, ha ocurrido una amplia recomposición de los movimientos sociales y de sus alianzas. Además, las evoluciones sociales relacionadas con la crisis de 1999, en un contexto de escasez de recursos y de estancamiento de la descentralización, tales como la resurgencia del regionalismo (consolidación de poderes regionales) e incluso la aspiración a autonomías territoriales y étnicas, o la revalorización de los gobiernos locales en detrimento del Estado central (Carrión, 2003), han contribuido a fragmentar más aún la sociedad ecuatoriana y a generar visiones de la política (y en concreto, del papel del Estado central o del Congreso) a veces contradictorias<sup>19</sup> en las distintas ciudades o regiones, visiones que impiden lograr un consenso entre actores sociales y políticos sobre el rumbo de la reforma política.

### ¿Síntoma de crisis política o de reactivación de la sociedad civil?

En conjunto, la prensa describe a la “rebelión de los forajidos” como la manifestación “espontánea” y poco canalizada institucionalmente de una ciudadanía dispuesta a todo para lograr la “salida del dictador”, aunque esta demanda apareció tardíamente y resulta de un manejo de la crisis bastante represivo<sup>20</sup>.

Dos criterios se han expresado en torno a los acontecimientos de abril<sup>21</sup>: esa rebelión sería, según varios analistas, una demostración de la creciente conciencia política de la ciudadanía y una reactivación de la sociedad civil, decidida a involucrarse en la lucha contra la corrupción y la impunidad, y a incentivar a los actores en el poder a dar esta lucha, mientras otros consideran esa rebelión como una manifestación adicional de la *desinstitucionalización* de la política en Ecuador y de la débil consolidación democrática.

El punto más cuestionado es determinar si esa rebelión constituye un rechazo a los partidos políticos y una expresión de su descrédito, o si es erróneo hablar de una crisis de los partidos<sup>22</sup>: de hecho las protestas fueron convocadas por los partidos políticos, especialmente el adversario declarado de L. Gutiérrez: la Izquierda Democrática (ID). Sin embargo, falta evaluar en qué medida la población se levantó en respuesta a esta convocatoria o si se movilizó por otros canales<sup>23</sup>.

## 2. LOS MOTIVOS Y EL DESENLACE DE LA REBELIÓN

Los protagonistas de la rebelión, principalmente sectores “medios” empobrecidos económicamente desde 1997, piden entonces un cambio de las reglas del juego político e institucional, haciendo énfasis al mismo tiempo en la necesaria renovación de las *modalidades de reparto del poder* –para desconcentrarlo– y en la no menos necesaria independencia de los entes de control electoral y constitucional frente a los actores partidistas y al ejecutivo.

<sup>19</sup> El descontento con los actores partidistas y las instituciones centrales es igual en Quito y Guayaquil de acuerdo con las encuestas de coyuntura, pero la misma gente puede expresar criterios opuestos sobre los mismos actores según éstos actúan al nivel nacional o al nivel local, véase *El Comercio*, 23-10-2005.

<sup>20</sup> Entrevista con María Paula Romo, *Movimiento Ruptura 25* (Quito, 29-04-05).

<sup>21</sup> Véanse los diferentes criterios en el *dossier* de *Vistazo*, 28-04-05, y los análisis en *Iconos*, n° 23, *ob. cit.*

<sup>22</sup> Como lo expresa Adrián Bonilla, Flacso-Ecuador (Entrevista, Quito, 28-04-05).

<sup>23</sup> En conversaciones informales (mantenidas a fines de abril de 2005), todas las personas expresan una fuerte desconfianza o un rechazo tanto hacia los partidos como hacia los sindicatos; adicionalmente se reivindica la espontaneidad de la movilización, facilitada por el uso de celulares. Jorge León (sociólogo, Cedime), en cambio, insiste en la dificultad inicial de organizar las protestas, especialmente la del 13 de abril convocada por la Izquierda Democrática (Quito, 29-04-05).

Lo que sorprendió a varios analistas es precisamente ese énfasis en la “transparencia” de los entes de control político, que parecía lejos de las preocupaciones de la ciudadanía.

Lo importante de destacar entre los discursos de los protagonistas es la percepción clara según la cual el reforzamiento de las instituciones constituye un indispensable alivio para disminuir la pobreza<sup>24</sup>, persistente pese a una tasa de crecimiento de 6,6% en 2004, y al control de la inflación (60% en 1999; 91% en 2000, 2,2% en 2005). Los acontecimientos de abril de 2005 se enmarcan en un contexto de recuperación económica<sup>25</sup>, aún frágil, escenario que contrasta con el que se presentó cuando ocurrió el golpe de 2000. Éste se produjo en el contexto de la peor crisis económica del siglo XX, y resulta en gran medida de la misma, aunque también del fracaso de la “refundación política” a la que se aspiraba después de la caída de Bucaram en 1997. La situación económica resulta fundamental para entender el golpe de 2000 en la medida en que los insurgentes denunciaron no sólo la corrupción<sup>26</sup> sino también decisiones de política económica con efectos desastrosos, tal como el feriado bancario (marzo de 1999) y el congelamiento de fondos de los depositantes.

Por tanto, existe cierto desconcierto, al observar cómo, *aun en un contexto de crecimiento económico*, los mandatarios de Bolivia, Perú y Ecuador consiguen poco margen de maniobra frente a los múltiples conflictos sociopolíticos internos. En el caso ecuatoriano, ese desconcierto se debe en cierta medida a que se subvaloró la importancia del tema institucional: “La cuestionada reorganización de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Constitucional y Electoral, parecía ser un tema sin relevancia en la cotidianidad. La estabilidad económica era un apoyo suficiente para la estabilidad del gobierno”<sup>27</sup>.

La protesta de abril de 2005 se desata, de forma inesperada, en torno a un tema de índole jurídica e institucional. Más concretamente, la chispa que prendió el fuego fue la “amnistía” acordada por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) a los ex presidentes A. Bucaram y G. Noboa y al ex vicepresidente A. Dahik (todos acusados de varios delitos de corrupción o de decisiones erróneas en el ámbito económico<sup>28</sup>), que regresaron al país el 5 de abril. La CSJ aparece desacreditada por haber anulado los tres juicios:

(...) El 81 por ciento de los ecuatorianos rechazó la anulación de los procesos por presunta corrupción que se seguían contra los ex presidentes Abdalá Bucaram y Gustavo Noboa, así como contra el ex vicepresidente Alberto Dahik. (...) El 73 por ciento de los entrevistados consideró que la responsabilidad de esa polémica decisión recaía en la Corte Suprema de Justicia, por lo que insistieron en la destitución de los jueces de ese tribunal.

<sup>24</sup> La pauperización se ha vuelto crónica. El salario mínimo alcanza 170 dólares, la canasta básica vale 390 dólares.

<sup>25</sup> CORREA Rafael, “La política económica de Lucio Gutiérrez”, *Iconos*, Flacso-Quito, mayo 2003, n° 16, 5 p.

<sup>26</sup> La corrupción en el gobierno de Mahuad se evidenció en la relación entre él y el director del Banco del Progreso, quien financió su campaña electoral; este banco fue uno de los pocos rescatados por el Estado durante la crisis de 1999.

<sup>27</sup> *Vistazo*, 28-04-05, p. 16.

<sup>28</sup> Alberto Acosta recuerda esas acusaciones en los siguientes términos: “Qué importó que el vicepresidente Alberto Dahik –en la época, primer presidente de Transparencia Internacional– no haya podido explicar el uso de gastos reservados por valor de cuatro millones de dólares. Tampoco pesaron el atraco de las mochilas escolares y los 3,5 millones de dólares de gastos reservados que sacó en 11 costales el presidente Abdalá Bucaram al huir del palacio presidencial, escoltado por su edecán. Nada interesó, a los jueces *de facto*, que el presidente Gustavo Noboa haya dirigido una negociación de la deuda externa nefasta para el país, pensada y ejecutada para –textualmente– ‘maximizar pagos por adelantado y flujo a los inversionistas durante la vida de los bonos’ “ (*La Insignia*, 18-04-05).

Pero este descrédito también afecta directamente al presidente Lucio Gutiérrez: El nivel de credibilidad del jefe del Estado llega al 15 por ciento de los encuestados, casi 15 puntos menos que el índice que tenía antes de que retornaran al país, a comienzos de mes, Bucaram, Noboa y Dahik”<sup>29</sup>. En efecto, es L. Gutiérrez el principal “instigador” de esta amnistía, según sus oponentes.

Más allá de la amnistía en sí, el conjunto de protagonistas<sup>30</sup> de la protesta denuncia, de hecho, el proceso emprendido desde el otoño de 2004 por L. Gutiérrez para reformar la Corte Suprema de Justicia y los demás entes de control (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo Electoral), con el objetivo de someterles al poder ejecutivo, según sus oponentes. L. Gutiérrez, en cambio, justifica su intento por su voluntad de “despartidizar” estos entes, o sea restringir el control de los partidos políticos sobre estas instancias.

Este proceso de reforma se vuelve polémico, el 8 de diciembre de 2004, cuando L. Gutiérrez destituye a los jueces de la Corte Suprema y nombra una Corte llamada a ser provisional. Esta Corte interina, según los oponentes al gobierno, se constituyó con un único propósito: amnistiar al ex presidente Abdalá Bucaram (1996-1997). Los hechos parecían darles la razón<sup>31</sup>.

Frente a los pedidos de los manifestantes de destituir los jueces de la CSJ interina (desacreditada debido a la anulación de los juicios), L. Gutiérrez declara el cese efectivo de esa corte, el 15 de abril. En esas circunstancias, los diputados, al cabo de cuatro meses en los que nunca se obtuvo una mayoría en el seno del ente legislativo para lograrlo, deciden anular la resolución del Congreso del 8 de diciembre mediante la cual se nombraron los jueces de la CSJ, y de esa manera cesar a los mismos. Pero, curiosamente, *no anulan la legalidad de las decisiones de esa corte, en especial la amnistía*. De esa manera, como lo resalta la prensa, “la CSJ murió, pero el caso Bucaram, no”<sup>32</sup>. Y es de destacar que el cese de la CSJ interina por el Congreso obtuvo el apoyo del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), que respalda a A. Bucaram, justamente *porque no afectaba la amnistía*. Aparentemente se logró el propósito de los oponentes –destituir la corte interina– pero la actitud de los diputados no deja de ser ambigua frente a la amnistía, lo cual arroja dudas sobre los verdaderos objetivos de su oposición a L. Gutiérrez.

Sin embargo, no existe una concordancia entre el Congreso y los manifestantes, puesto que éstos se muestran también insatisfechos con los diputados. En efecto, denuncian incoherencias en el manejo de la crisis jurídica por parte de los diputados frente al tema de la amnistía, lo cual acentúa el descrédito del Congreso, ya fuertemente cuestionado como se mencionó.

No obstante, las protestas persisten e incluso se vuelven más consistentes después del 15 de abril. Eso se puede entender porque el presidente L. Gutiérrez declara también ese día el estado de emergencia y por tanto la *suspensión de las libertades civiles*, generando

<sup>29</sup> *El Comercio*, 12-04-05.

<sup>30</sup> De acuerdo con las diez entrevistas realizadas en Quito (27-29 de abril de 2005), con dirigentes sociales y con tres analistas políticos.

<sup>31</sup> Esto puede explicarse por la relación existente entre Lucio Gutiérrez, quien fue edecán de A. Bucaram, y el ex presidente, y por un acuerdo antiguo, pero tácito: L. Gutiérrez, a cambio del respaldo de A. Bucaram a su campaña en la segunda vuelta de la elección presidencial (2002), se habría comprometido a realizar la amnistía.

<sup>32</sup> *El Comercio*, 18-04-05.

de esa manera una radicalización y una expansión de las protestas que hasta entonces no lograban arrancar, como lo resalta A. Acosta:

La tarde del miércoles 14 había terminado una nueva jornada de protesta. Los manifestantes, que no fueron muchos, regresaban cansados, golpeados y desanimados. No fue posible reeditar la gran marcha del pasado 16 de febrero, en la cual más de 200 mil personas salieron a las calles del centro colonial de Quito para exigir la renuncia del coronel. Los líderes de dicha marcha, que no estuvieron a la altura de los y las marchistas, se contentaban con la salida de la Corte Suprema, cuya composición se forjó a fines de 2004, al margen de la ley y la Constitución, por iniciativa del coronel<sup>33</sup>.

A raíz de la decisión de declarar el estado de emergencia (y aunque la decisión fue revertida en la tarde del 16 de abril) y de la consecuente represión a los manifestantes, las reivindicaciones en las protestas ya no se enfocaron en la destitución de la corte interina sino en la salida de Lucio Gutiérrez. Esa demanda se fortaleció debido a dos motivos: por un lado, el manejo de la relación que mantiene L. Gutiérrez con el Congreso y los partidos políticos (sus dos férreos opositores son el Partido Social Cristiano y la Izquierda Democrática) se vuelve conflictivo. Obedece a una rivalidad para retomar el control de los entes electorales y judiciales en los que los partidos opositores han perdido espacio, y en los que desde abril han reconquistado posiciones. Por otro lado, la respuesta de L. Gutiérrez –inicialmente despectiva y luego represiva–, a las manifestaciones, desembocó en la muerte (por asfixia debido a gases arrojados por la fuerza pública) de un periodista chileno, el 19 de abril, lo cual le quita todo apoyo popular. Además, previsibles enfrentamientos entre los partidarios de L. Gutiérrez, traídos de todo el país en buses (que las autoridades locales no dejaron entrar a Quito), con la población quiteña, también son un catalizador de la pérdida de apoyos de L. Gutiérrez<sup>34</sup>. Esa pérdida queda demostrada el 20 de abril cuando el comandante de la Policía, Jorge Poveda, rehúsa cumplir una orden de represión de las manifestaciones.

El cambio de gobierno resulta confuso desde el punto de vista jurídico pero también político. Hubo un aparente acuerdo entre actores sociales y políticos, el Congreso, y la mayoría de partidos políticos para destituir a L. Gutiérrez. En la salida del gobierno representaron un papel esos actores pero sin lograr un consenso siquiera mínimo sobre sus objetivos. En efecto, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas retiró su apoyo al presidente, *aun sin haber aprobado la sucesión a favor del vicepresidente*, Alfredo Palacio. La destitución misma la realizó el Congreso, pero un Congreso dividido: ante la negativa del presidente del Congreso a convocar los legisladores ese día, se constituyó un Congreso alterno, que destituyó a su presidente y nombró a una presidente interina (la diputada C. Viteri, del PSC), quien fue la encargada de tomarle el juramento a A. Palacio, luego de haber sido destituido L. Gutiérrez por abandono de cargo. Sin embargo los partidarios de L. Gutiérrez denunciaron la inconstitucionalidad de la decisión del Congreso de destituirlo por abandono de cargo cuando él rehusaba renunciar y se encontraba todavía en el palacio presidencial. Y por último, la falta de consenso entre Congreso y manifestantes quedó evidenciada por los atropellos cometidos contra algunos de los diputados que participaron en el juramento de A. Palacio, por los manifestantes que pedían la disolución

[141]

<sup>33</sup> *La Insignia*, 18-04-05.

<sup>34</sup> Para mayores detalles, véase *Vistazo*, n° 905, 28 de abril de 2005, pp. 8-38.

del Congreso, con el lema “que se vayan todos”. Así que, una vez lograda la salida de L. Gutiérrez, quedó al descubierto la falta de proyecto político de los manifestantes, y la debilidad del nuevo presidente y gobierno, presentado como gobierno de transición.

En síntesis, esa rebelión llevada a cabo por un conjunto de actores sociales heterogéneos (y hasta ahora mal identificados desde el punto de vista sociológico), en especial representantes de clases medias y altas urbanas, buscaba fomentar, de acuerdo con sus protagonistas, una renovación política a partir, por un lado, de un cuestionamiento a las prácticas políticas (clientelismo) y a la clase política –expresado por el lema “que se vayan todos”, especialmente dirigido a los congresistas– y por otro lado, de la reivindicación de un manejo ético de los entes de control del poder político, presionando para una efectiva lucha contra la impunidad y la corrupción, con el propósito de reducir las desigualdades sociales y la pauperización.

Por tanto, una vez que ha caído el gobierno, todavía quedan pendientes varias demandas; se pide una renovación integral del Congreso y se hace énfasis, desde varios actores sociales, en particular Ruptura 25<sup>35</sup>, en la necesaria renovación de los partidos políticos, abogando por un relevo generacional<sup>36</sup>. Por último, los “rebeldes” aspiran a un cambio profundo de las prácticas políticas.

¿Cuál es el impacto de estas protestas en la formulación de la reforma política? ¿Y cómo explicar que apenas seis meses después, el presidente Palacio, a su vez, esté radicalmente enfrentado con el Congreso y el Tribunal Supremo Electoral, opuestos a sus intentos de reforma constitucional?

[142]

### 3. EL FRACASO DE LA REFORMA POLÍTICA E INSTITUCIONAL: UNA MIRADA RETROSPECTIVA

Para entender este bloqueo de la reforma política, es necesario hacer un balance breve de los anteriores intentos que se han realizado a lo largo del último decenio. Estos intentos, pese a promover cambios reales, no han logrado frenar la inestabilidad política y tampoco restaurar la credibilidad de las instituciones, ya afectada desde hace mucho tiempo. Pero éstos no eran sus cometidos.

La reforma política llevada a cabo entre 1994 y 1998 tenía como principal objetivo reordenar el sistema político, frente a los pedidos de los movimientos sociales radicalizados y reforzados<sup>37</sup>, de ampliar la democracia. Esta reforma resulta, por ende, de dos dinámicas contradictorias. Por un lado, el gobierno de S. Durán (1992-1994) y los principales ac-

<sup>35</sup> El movimiento “Ruptura 25” está encabezado por Norman Ray, periodista, y compuesto por jóvenes profesionales (juristas sobre todo) procedentes de la Universidad privada San Francisco pero también de la Universidad Central del Ecuador, pública. Se crea en octubre de 2004 con el nombre “Ruptura 25” para expresar su voluntad de lograr dicha ruptura con las prácticas políticas en vigencia, 25 años después del retorno a la democracia (1979).

<sup>36</sup> En los cuatro partidos más estables desde 1979, los líderes políticos han sido inamovibles. León Febrés Cordero (PSC), si bien abandonó la dirección del partido, sigue vigente en la política ecuatoriana. El líder de la ID, R. Borja, después de un aparente retiro de la vida política en 1998, volvió sobre la escena en 2002. En conjunto, familias enteras copan los puestos nacionales pero también locales.

<sup>37</sup> Entre 1990 y 1994 este auge de la movilización social se marca por un reforzamiento de varias organizaciones indígenas, en particular la Conaie –principal actor de los levantamientos nacionales de 1990 y 1994– y desemboca sobre alianzas con organizaciones ecológicas, sindicales, urbanas, de toda índole. Los movimientos no indígenas se unen en una Coordinadora de Movimientos Sociales (1995) que luego, junto con la Conaie, conforma el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (1996) o Movimiento Pachakutik.

tores políticos apuestan por una reforma del sistema electoral para *fortalecer a los partidos hegemónicos*, que venían perdiendo espacio desde 1992. Por otro lado, y en oposición, los sectores sociales piden *ampliar la representación política, volverla más participativa y por tanto cambiar las reglas del juego electoral*; promueven en especial la presentación de candidaturas *independientes*, colectivas (en tanto movimientos sociales y no partidos políticos) o individuales. De esta aspiración contradictoria nacen cambios sustanciales pero muy ambiguos, mediante tres consultas populares, una nueva Constitución y un conjunto de reformas electorales.

El balance de las tres consultas populares y de la Asamblea Constituyente, realizadas en este periodo, muestra que se plantean cambios muy técnicos en lo institucional. La consulta de 1994 (siete preguntas) insiste principalmente en la participación de los independientes –una modificación aprobada al 67% en la consulta de 1994–<sup>38</sup>. La segunda principal reforma política planteada era la posibilidad de hacer coincidir la elección legislativa ya no con la primera sino con la segunda vuelta de la elección presidencial, propuesta que no se aprobó entonces, como tampoco se logró en la consulta de 1997. Su objetivo era, según sus partidarios, evitar que el presidente electo se quede, como siempre ha ocurrido desde 1979, sin mayoría legislativa. En la consulta del 26 de noviembre de 1995 (11 preguntas) –convertida en un plebiscito en contra del presidente S. Durán por los actores sociales– el *no* gana al nivel nacional, con el 58%. Algunas de las preguntas allí rechazadas se vuelven a plantear en la tercera consulta popular (25 de mayo de 1997, 14 preguntas). Su mayor especificidad consiste en convocar una Asamblea Constitucional, con el mandato de reformar la Constitución vigente (1978)<sup>39</sup>.

[143]

La Asamblea Constitucional instalada en diciembre de 1997 se autoconvoca como Constituyente en enero de 1998 y promulga una nueva Constitución en junio de 1998. Esta Constitución, sin embargo, es ambigua en cuanto a sus efectos sociales, puesto que si bien reconoce derechos colectivos a los pueblos indígenas, de ahora en adelante reconocidos (arts. 83 y 84), restringe varios derechos y libertades, y prohíbe el derecho de huelga en el sector público. Pero la Constitución fue promulgada por una Asamblea en la que se encontraban marginados los movimientos sociales<sup>40</sup> y que, por tanto, no había sido reconocida como legítima por todos los actores sociales. Los oponentes, especialmente los movimientos indígenas, que reivindican un cambio más amplio que el que permitía el mandato de la Asamblea Constitucional, habían llamado a constituir una asamblea paralela (que se realizó entre el 12 de octubre y el 25 noviembre de 1997), de la cual surgió un proyecto de Constitución auspiciado por la Conaie, de la cual pocas propuestas serían incorporadas a la Constitución de 1998. Finalmente, la Asamblea resultó desacreditada por la actuación de sus miembros, que reprodujeron conflictos partidistas vigentes en el Congreso, o sea que no logró fundamentarse en un consenso, y se enfrentó incluso con el poder ejecutivo, que la había convocado (Massal, 1998).

Al mismo tiempo, en 1998, entró en vigencia un conjunto de reformas electorales, con el propósito de modificar la representación regional, las reglas de funcionamiento del Congreso y los modos de votación.

<sup>38</sup> TSE, Documentos Electorales 1: *Consulta Popular*, Quito, Trama, 1997.

<sup>39</sup> Para un análisis detallado de cada consulta, véase MASSAL, 2005, *ob. cit.*

<sup>40</sup> Éstos cuentan tan sólo con nueve de los 70 representantes.

El balance de los principales cambios ocurridos en el periodo considerado incluye: la consolidación del sistema de partidos mayoritarios, tanto en la Costa como en la Sierra, así como la subsiguiente disminución de la representación de minorías; y la participación de independientes, individuos o movimientos, a raíz de la reforma aprobada en 1994, que permitió la participación del recién nacido Movimiento Pachakutik (1996) en los comicios generales de ese año, en los que se convierte en la tercera fuerza nacional en la elección presidencial y la quinta fuerza en las elecciones legislativas. Sin embargo, el cambio en el espectro político es muy limitado: en 1998, los partidos que dominan la escena política son los mismos cuatro que vienen copando el espacio político desde el retorno a la democracia, y Pachakutik enfrenta un fuerte retroceso, y hasta una marginación política, a nivel nacional y local, aunque luego se recupera en este último nivel, en el año 2000<sup>41</sup>.

Tampoco se logra resolver el grave problema de la fragmentación parlamentaria; muy al contrario, puesto que la participación de independientes dispara el número de candidaturas, ni modificar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que siguen conflictivas al no contar el presidente con una mayoría en el Congreso.

En otros términos, el anhelo de los movimientos sociales de modificar sustancialmente el espectro político y ciertas reglas del juego electoral en aras de una representación más democrática quedaron frustradas casi por completo, pese a la posibilidad para los movimientos sociales de participar como independientes y cierta “apertura” –relativa y ambigua– del sistema político a los actores indígenas. Por ende, las esperanzas que recaían en la Asamblea como instrumento de mayor prestigio para fomentar el cambio político también fueron defraudadas. Los partidos tradicionales lograron su cometido de reforzar su predominio, y dividir o aislar a los actores sociales, especialmente a la Conaie, sobre todo después del año 2000. La inclusión innegable de nuevos actores sociales no conllevó a la anhelada democratización de la vida política ecuatoriana o del sistema político.

#### 4. REFORMAR: PROCEDIMIENTOS Y PROPUESTAS

Hoy en día, los cambios propuestos por distintos actores sociales o figuras de la política ecuatoriana se refieren a unos aspectos nuevos, que aún no estuvieron sometidos a consulta, pero sobre todo a temas que están en el tapete desde hace una década. Pero antes de presentar las propuestas actuales, es preciso subrayar que no se logra consenso, ni en torno al *contenido* de la reforma política por promulgar, ni en cuanto al mismo *procedimiento* para implementar dicha reforma.

##### ¿Cómo reformar?

Así, contrario de lo que ocurrió en 1997, cuando la Asamblea Constitucional emergió de la consulta popular de 1997 (que se convocó en un corto plazo, apenas tres meses después de la caída de A. Bucaram), en la actualidad, cuando ya han pasado seis meses

<sup>41</sup> Son: el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), dominado por el ex presidente Abdalá Bucaram; el Partido Social Cristiano (PSC) dominado por el ex presidente León Febres Cordero; ambos son dominantes y rivales en la Costa, pero en la Sierra el PRE gana espacio, mientras el PSC pierde dominio. Los otros dos partidos importantes son la Izquierda Democrática (ID) representada por el ex presidente Rodrigo Borja, y la Democracia Popular (DP), representada por el ex presidente Jamil Mahuad; ambos son dominantes en la Sierra, aunque la DP resulta muy debilitada después de 2000. El PRE nació en 1982 de movimientos sociales emergidos durante la transición (1976-1979), en torno a la figura del ex presidente Jaime Roldós (1979-1981) y fue dominado luego por la familia Bucaram. Los otros tres partidos nacieron antes o durante la transición democrática.

desde la caída de L. Gutiérrez, se observa dentro de la clase política y del Congreso un rechazo tanto a la consulta popular como a la Asamblea Constituyente, y tan sólo un apoyo minoritario y ambiguo, por parte de los partidos, a una Asamblea Constitucional.

Esa oposición obliga al presidente A. Palacio a cambiar de estrategia en su elección del *procedimiento* de la reforma, lo cual vale recalcar brevemente. La consulta popular fue la primera opción propuesta por A. Palacio, desde su llegada al poder en abril. Pero la discusión sobre el contenido de las preguntas se demoró hasta septiembre. Un primer esbozo de cuestionario propuesto por la Presidencia de la República que contenía 17 preguntas<sup>42</sup> se presenta al Congreso a fines de septiembre, y se pide al ente legislativo que lo examine en un corto plazo (una semana), puesto que la consulta está convocada para el 11 de diciembre de 2005. El Congreso se niega y considera el esbozo ilegítimo, en particular por no incluir preguntas sobre temas importantes como el TLC actualmente en negociación con Estados Unidos, lo cual era contrario a la promesa de Palacio de abril de 2005. Finalmente se rechaza el proyecto presidencial en conjunto.

Entre tanto, este modo de reforma constitucional, la consulta popular, inicialmente aprobado por la ciudadanía –siempre y cuando se enfocara en la conformación de la Corte Suprema de Justicia– de acuerdo con una encuesta realizada poco antes de la salida de L. Gutiérrez<sup>43</sup>, ha perdido legitimidad. El 3 de octubre de 2005, una nueva encuesta revela que el 82% de las personas interrogadas votaría “no” a la consulta que está en gestación, bajo el mandato de Palacio. Sin embargo, el 75% desconoce el contenido de las preguntas de la consulta en esbozo. Lo más grave es que el 68% considera que *la consulta no beneficiará al país, mientras el 70% la califica de “innecesaria, inconveniente e inoportuna”*. Por último, un 41% preferiría la convocatoria a una Asamblea Constituyente<sup>44</sup>.

A mediados de octubre, ante la negativa del Congreso frente a su proyecto de consulta, A. Palacio resuelve convocar, mediante una consulta popular de una sola pregunta, una Asamblea Constituyente, que tendría facultades para introducir una reforma constitucional sobre la revocatoria del mandato de todos los cargos de elección popular, empezando por los de los diputados. Esa propuesta es rechazada por el Tribunal Supremo Electoral, los partidos y sobre todo por el Congreso. Si bien las intenciones de A. Palacio de lograr realmente una “refundación del país” mediante la consulta o la Asamblea se ven cuestionadas por varios analistas, lo cierto es que se genera un nuevo enfrentamiento entre el presidente y el Congreso.

Este nuevo enfrentamiento no mejora la imagen de cada uno de estos actores. A. Palacio apenas obtiene el 28% de apoyo (octubre de 2005), mientras en abril –cuando asumió el mando– tenía 53% de opinión favorable. Pero el Congreso está en peores condiciones, al registrar un índice de confianza que alcanza apenas el 8%, mientras que la credibilidad en los diputados no supera el 5%. De ninguna manera se han disipado las dudas y las críticas frente a los poderes ejecutivo y legislativo.

A seis meses de la “rebelión de los forajidos”, el balance de los cambios conseguidos es muy desalentador, y sobre todo no permite vislumbrar mayor estabilidad política ni una

<sup>42</sup> *El Comercio*, 29-09-2005.

<sup>43</sup> Esa encuesta de Cedatos-Gallup demuestra el amplio respaldo popular, del 65%, a la idea de convocar una consulta popular sobre la CSJ. *El Comercio*, 12-04-05.

<sup>44</sup> *El Comercio*, 3-10-2005.

relegitimación de los actores políticos, ni siquiera a corto plazo. El gobierno se ve además debilitado: el ministro de Gobierno fue cambiado dos veces en los últimos dos meses, debido al enfrentamiento entre éste y el poder legislativo, y los ministros más apoyados por los “forajidos” han renunciado, en particular el ministro de Economía, Rafael Correa (4 de agosto de 2005). Él presentaba propuestas alternativas en la política económica de Ecuador frente a las instituciones financieras internacionales, de acuerdo con el compromiso de A. Palacio de revalorizar la política social y disminuir el pago de la deuda externa. Estos objetivos ya no están en el tapete.

### Las propuestas de reformas

¿En qué consiste, entonces, la reforma política e institucional actualmente en debate? Diferentes actores de la sociedad civil (movimientos sociales como Ruptura 25 o movimientos en ciernes que han emergido desde la protesta de abril, como Democracia Ahora; foros ciudadanos de Quito y Guayaquil; la organización Participación Ciudadana, encargada de vigilar el gasto electoral de los partidos en campaña electoral, etc.), han elaborado propuestas de reformas. Sorprendentemente, existe un consenso y casi unanimidad alrededor de los principales objetivos.

El principal tema de las propuestas es reformar el sistema político y electoral, en aras de mejorar la representación política –a partir del incentivo a la participación ciudadana– y también favorecer un mejor arreglo de las relaciones entre actores, especialmente el diálogo y la responsabilidad compartidos entre actores ejecutivo y legislativo<sup>45</sup>.

Sin embargo, poco se dice<sup>46</sup> en cuanto al tema que estaba en el centro de las protestas de abril: la independencia de los entes del control (Tribunal Electoral, Constitucional, CSJ). Se insiste en este principio, buscando modificar la composición de los entes, al presentar como requisitos la capacitación y la profesionalidad de sus integrantes, y se proponen mecanismos para su nominación. De hecho, aún está en proceso de conformación la nueva CSJ, tratando de aplicar estos principios.

Un segundo tema importante y consensual entre los movimientos sociales es propiciar la rendición de cuentas de parte de los políticos electos, y en muchos casos esta propuesta está combinada con una medida: la *revocatoria del mandato* para todos los cargos electivos. No obstante, esta propuesta encuentra fuertes resistencias dentro del Congreso.

Un tercer tema que genera la aprobación casi unánime de todos los actores es la promoción de la descentralización del Estado, siempre y cuando exista un control por parte del poder central sobre la redistribución de los recursos, para garantizar solidaridad con las provincias menos dotadas. Por último, un tema que logra generar unanimidad es la necesaria democratización interna de los partidos.

Entre las propuestas concretas, la gran mayoría bastante similares a las que se habían presentado en 1997 en los debates de los movimientos sociales para preparar sus propuestas a la Asamblea, la más novedosa (que aún no genera consenso) es la propuesta de *bicameralismo del Congreso*. Su objetivo es evitar que el Congreso sea únicamente un ente sujeto a

<sup>45</sup> Esas propuestas se presentan bajo la forma de cartillas, reunidas por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ildis.

<sup>46</sup> Con la excepción de la cartilla presentada por *Participación Ciudadana*, dirigida por C. Montúfar, universitario y analista político (Universidad Andina Simón Bolívar). También se toca el tema en la cartilla de León Roldós Aguilera, rector de la Universidad de Guayaquil (www.ildis.ec. consultado: 1-11-05).

presiones de los actores locales para conseguir recursos –que es la visión imperante en la realidad– y pierda de vista la capacidad de representación de los intereses de la nación. En cuanto a su composición, se propone volver a instituir la distinción entre diputados nacionales y provinciales, vigente en el Congreso unicameral, que se había eliminado en 1998. Se trataría de introducir esta distinción, de manera que el Congreso o Cámara baja represente las provincias, y el Senado se constituya en un ente de representación nacional. Pero no hay consenso en este punto, en la medida en que algunas propuestas simplemente sugieren reintroducir esta diferenciación entre diputados pero mantener el unicameralismo.

Esas propuestas, amplias y diversas, que apuntan a remodelar el conjunto del sistema político, no muestran mayor innovación respecto a los principales debates del último decenio (e incluso propician regresar a ciertas reglas vigentes antes de 1997), lo que refleja también el estancamiento del debate, por no haber logrado satisfacer varias demandas antiguas, nunca tomadas realmente en serio por los actores partidistas. Existe el riesgo de dispersión, y de querer hacerlo todo a la vez, perdiendo de vista el objetivo de las protestas de abril, poco mencionado o detallado en las cartillas consultadas. Pero sobre todo, como se mencionó anteriormente, no se tiene certeza acerca del procedimiento que se va emplear para realizar las reformas, ni hay garantías de que éstas no vuelvan a abortar. Esa efervescencia de propuestas podría nuevamente ser desaprovechada, lo que conlleva el riesgo de nuevas movilizaciones.

## CONCLUSIÓN

La “rebelión de los forajidos”, movilización social llevada a cabo por un conjunto de actores sociales heterogéneos y nuevos respecto de los anteriores acontecimientos del último decenio, buscaba fomentar, de acuerdo con sus protagonistas, una renovación política a partir de un cuestionamiento a las prácticas políticas (clientelismo) y a la clase política –expresado por el lema “que se vayan todos”, especialmente dirigido a los congresistas– pero también de la reivindicación de un manejo ético de los entes de control del poder político, presionando para una efectiva lucha contra la impunidad y la corrupción, con el propósito de reducir las desigualdades sociales y la pauperización.

Lejos de entenderse como una nueva prueba de la “ineluctable inestabilidad política” del Ecuador, y por ende, una manifestación adicional del fracaso de la consolidación democrática, las protestas de abril de 2005 pueden ser interpretadas como un intento –¿acaso desesperado?– de nuevos actores de una “sociedad civil” fuertemente golpeada por la crisis de 1999, de reivindicar un manejo ético del poder político. No obstante, el énfasis puesto en los discursos esgrimidos por los “forajidos” en la independencia de la justicia y la necesaria implementación de verdaderos cauces de lucha contra la impunidad y la corrupción, no constituye necesariamente una excepción, y más bien permite enmarcar este tipo de movilización en una tendencia más general en América Latina. Recientemente se han dado manifestaciones importantes en Costa Rica para denunciar la corrupción al más alto nivel, en un país que se considera como una de las democracias más consolidadas de la región latinoamericana, lo cual demostraría que la *corrupción es un tema movilizador, independientemente del estado de la democracia*. Pero también se han expresado reivindicaciones de lucha contra la corrupción mediante otros modos de acción, con un tinte violento, como lo atestiguan los linchamientos de algunos políticos, en particular el alcalde de Ilave en la frontera peruano-boliviana (26 de abril de 2004).

[147]

El cuestionamiento a la democracia ya no se basa exclusivamente en su “ineficiencia” económica, como ocurriera a lo largo de la década perdida, sino que se convierte en una crítica dirigida al conjunto de instituciones –partidos políticos, poder legislativo o judicial– consideradas poco eficientes para mejorar el nivel de vida y afectadas por la corrupción. Los sectores sociales y la prensa resaltan la necesidad de un manejo eficiente y ético de las instituciones, que debería permitir una mayor generación de recursos y sobre todo una redistribución de estos recursos más justa y equilibrada. Por tanto, la crisis institucional está estrechamente vinculada con la crisis económica (León, 2004), que ha padecido Ecuador. La corrupción y la impunidad contribuyen al empobrecimiento de la mayoría y el enriquecimiento de una minoría, es decir, al aumento de las desigualdades. Esto ocurre aunque se observen resultados macroeconómicos aparentemente exitosos y una leve recuperación económica, que no debe ser magnificada pese a la alta tasa de crecimiento. La reciente rebelión ecuatoriana de las clases medias empobrecidas en 1999, en dicho contexto de relativa mejora y estabilidad económica, bien podría ilustrar el llamado “efecto túnel” descrito por Albert O. Hirshman<sup>47</sup>.

Pero por otro lado, como recalcamos, pese a un diagnóstico aparentemente claro, no existe consenso en torno a las reformas y los procedimientos de cambio social, político o institucional por utilizarse. Esto se puede explicar en parte por la fragmentación social acentuada aún más por los efectos empobrecedores de la crisis de 1999 y por las dinámicas de división regional y política que de ella se derivan. En este sentido se puede observar con inquietud el estancamiento de los procesos de descentralización y el auge de procesos autonomistas territoriales que expresan la división político-territorial y acrecientan las desigualdades entre regiones pobres y ricas, por la falta de canales nacionales de redistribución de la riqueza y la falta de solidaridad.

En este contexto, preocupa que el amplio y fructífero debate que se generó en la década de los noventa en América Latina sobre los vínculos entre democracia y Estado-nación<sup>48</sup> parezca olvidado o cuanto menos relegado a un segundo plano. La reflexión se había centrado, en Ecuador y en los países andinos, sobre dos reivindicaciones indígenas cruciales: fomentar a la vez un *estado plurinacional* y una *consolidación democrática*. En otros términos, la consolidación de la democracia, en aras de asentarse sobre una nación pluricultural, debía fundamentarse en dos procesos: por un lado, en una *ampliación de la ciudadanía mediante el reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas*, y por otro lado en el *rescate de formas*

<sup>47</sup> Esta metáfora permite entender por qué, en un contexto de relativa mejora, se expresan insatisfacciones que habían sido acalladas anteriormente. La metáfora describe dos trenes parados dentro de un túnel cuyos pasajeros esperan una solución, bastante tranquilamente; sólo cuando uno de los trenes logra salir del túnel, los pasajeros del tren que se queda parado manifiestan su descontento, al ver que otros se están salvando y que ellos no lo logran. Por tanto, no es la pobreza en sí la que genera una acción colectiva sino la desigualdad en las oportunidades de salir de la misma.

<sup>48</sup> Así, el debate sobre el vínculo entre nación y democracia (Grevén-Borde & Tournon, 2000; Kymlicka, 1996; Schnapper, 1994; Walzer, 1997) insiste en la necesidad de ampliar la ciudadanía a nuevos grupos y permitir la coexistencia entre ciudadanía “tradicional” (vinculada a la nacionalidad) y ciudadanía “nueva” vinculada a una identidad cultural infranacional, para reforzar la democracia. Un límite de esta reflexión es que se considera que el modelo *multiculturalista* sólo puede funcionar en una *democracia sustentada en una nación fuerte* y cimentada, como en el caso de las democracias anglosajonas, en las que se ha desarrollado este pensamiento teórico llamado “multiculturalista”. Poco se ha analizado el caso de sociedades fragmentadas como las de América andina donde se *redefinen las bases mismas de la nación*, a lo largo de la década de 1990.

*alternativas de hacer política*, más enfocadas en el *consenso y la consulta*, que se reflejaba en el auge de nuevas formas de expresión como las asambleas de pueblos, unificando actores sociales indígenas y no indígenas, como se evidenció especialmente en los acontecimientos de enero de 2000 (Massal, 2005). Por ende, el descrédito del movimiento indígena –que ha sido el actor generador de estos nuevos procesos y discursos políticos– y la consecuente defraudación experimentada por los actores sociales movilizados alrededor de la Conaie desde hace una década, tiene una resonancia muy fuerte para la sociedad ecuatoriana entera en la medida en que tiende a debilitar la apuesta por la participación de las poblaciones excluidas y la búsqueda de consensos desde abajo.

El desafío, en las décadas de 1980 y 1990, era ampliar la comunidad política, de tal modo que se permitiera acabar con la exclusión de las poblaciones indígenas e integrarlas rescatando el pluralismo cultural. Hoy en día, el reto es consolidar la democracia en una nación poco cimentada, unificando una comunidad política ampliada y más representativa pero también más fragmentada, tendiendo puentes por encima de las fracturas regionales, culturales y sociales. Pese a los avances que se han logrado en el reconocimiento de los indígenas (Massal, 2000), las fracturas sociales y políticas no han amainado, ni mucho menos, pero sí han sido redefinidas, de tal modo que las divisiones regionales y culturales cruzan las opciones partidistas<sup>49</sup>.

Frente a evoluciones políticas y socioeconómicas desintegradoras vinculadas con las crisis de 1998 en Brasil, que se extendiera a Ecuador (1999) y Argentina (2001), en un contexto de cuestionamiento al Consenso de Washington, marcado por el proceso de los foros sociales mundiales de Porto Alegre desde 2001, la reflexión política ha vuelto a orientarse sobre el papel social y político del Estado en la definición del modelo de desarrollo, como lo ilustran los debates bolivianos sobre la propiedad de los hidrocarburos y la explotación de los recursos naturales, especialmente desde 2003, debates que han tenido dos hitos importantes como lo son el referéndum sobre los hidrocarburos (18 de julio de 2004) y la reciente ley de hidrocarburos (17 de mayo de 2005). En Ecuador, se han expresado inquietudes similares en los pasados meses frente a la explotación petrolera en manos de multinacionales extranjeras. Pero aún falta profundizar en la relación entre democracia social y estado de derecho<sup>50</sup>.

Sin embargo, esa orientación se ve reflejada en el reciente informe del PNUD enfocado en la ciudadanía y la democracia en América Latina<sup>51</sup>, que resalta cuán imprescindible es revivir el debate sobre el *estado de derecho, como sustento de la consolidación de la democracia*. Como lo recalca Guillermo O'Donnell, para lograr dicha consolidación se precisa (2004: 38): 1) Elecciones limpias; 2) Una “apuesta incluyente” (esto es, la inclusión de sectores sociales lo más amplia posible en los procesos políticos); 3) Un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y libertades adosados a este régimen; 4) Un sistema legal garante de que ninguna persona o institución quedará “exenta” de sanción, o sea, *un sistema que no otorgue impunidad*. Las dos primeras tienen que ver con las reglas del juego que permiten

[149]

<sup>49</sup> Los partidos políticos cambian su área de influencia entre las tres regiones, Sierra, Costa y Amazonia, por lo que es cada vez más difícil identificar su base con una sola zona.

<sup>50</sup> WILLEM Assies, Calderón Marco Antonio y Salman Ton, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Gobernación de Catalunya-PNUD, 2001.

<sup>51</sup> PNUD, *La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, abril de 2004.

el funcionamiento de la democracia electoral, mientras la tercera y la cuarta se refieren a la necesidad de contar con un estado de derecho legítimo y reforzado. A defecto, la democracia no puede consolidarse. Estos debates muestran la necesidad de asentar la democracia, más allá de la “importación de un modelo ideal” (León, 2004), sobre la construcción sociohistórica de la nación.

Pero la ampliación de la ciudadanía lograda en la década de 1990 no garantiza por sí misma un avance en la representación y en la participación política, pues si bien son más numerosas las poblaciones que se consultan, y más extensos los ámbitos en los que se puede ejercer la consulta, resulta preocupante la falta de respuestas institucionales estables y suficientemente respaldadas por las elites políticas y económicas a las reivindicaciones sociales. Para que la participación de la sociedad civil no se limite a un ejercicio formal de consulta, debe haber una respuesta política real a los anhelos de cambio social, político e institucional.

Al no vislumbrarse ningún cambio en este sentido, las próximas elecciones presidenciales de 2006 podrían arrojar resultados inesperados, mucho más que la victoria de L. Gutiérrez en 2002. Ésta fue considerada, en un primer momento (después de la primera vuelta) como una *manifestación del fracaso de la democracia ecuatoriana*, aunque curiosamente, después de la segunda vuelta y de su definitivo éxito, se habló de una posible profundización de la democracia. Lo cierto es que no se ha cumplido esta expectativa, sino que, sobre todo, se ha desbaratado y deslegitimado aún más la posibilidad de conseguir un cambio profundo mediante la vía electoral.

El hecho contundente de los últimos años, en la política ecuatoriana y andina, es que se legitima cada vez más el lograr cambios por fuera de la vía electoral o de los estrictos procedimientos democráticos, no sólo a los ojos de una franja de población ultraradical o marginada y dispuesta a todo por no tener nada que perder, sino también en el seno de grupos de población poco politizados pero también poco dispuestos a recurrir a las formas tradicionales de canalización y expresión de los intereses, debido al descrédito de los partidos y sindicatos. Y la ambigüedad de los partidos políticos –que tanto en 2000<sup>52</sup> como en 2005 jugaron una partida oscura frente a los cambios de gobierno, jurídicamente confusos– contribuye a generar mayor descrédito de los procedimientos electorales.

A este descrédito de los procedimientos y del valor de las elecciones contribuyó la actitud de las propias élites de los partidos tradicionales, quienes denunciaron “el error” del pueblo –tachado explícitamente de “irracional, emotivo, o incompetente políticamente”– al votar a favor de “un ex coronel golpista”, L. Gutiérrez, en 2002. Independientemente del juicio a la actuación de este último, semejante actitud contribuye a generar dudas en cuanto a la misma profundidad de convicciones democráticas de las elites partidarias, cuando las urnas arrojan resultados sorprendidos y no del todo controlables.

<sup>52</sup> En 2000, el Congreso y el propio partido de J. Mahuad le quitaron su apoyo, y denunciaron un posible “autogolpe” (fujimorazo), quitándole legitimidad. Pero además su condena del golpe no fue clara ni unánime.