

Felipe Burbano de Lara, coordinador

# Transiciones y rupturas

## El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX



**FLACSO**  
ECUADOR



Ministerio  
de Cultura

---

Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX / coordinado por Felipe Burbano de Lara.- Quito: FLACSO, Sede Ecuador : Ministerio de Cultura, 2010. (Colección Bicentenario)

562 p.; ilus., fotografías, mapas, tbls.

ISBN: 978-9978-67-263-1

POLÍTICA ; ECUADOR ; HISTORIA ; DEMOCRACIA ; CIUDADANÍA ; ESTADO ; PARTIDOS POLÍTICOS ; CULTURA ; SOCIOLOGÍA POLÍTICA ; INDÍGENAS  
320.9866 - CDD

---

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura**

Av. Colón E5-34 y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 3814-550

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-263-1

Cuidado de la edición: David Chocair y Santiago Rubio

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, 2010

1ª. edición: octubre 2010

# Índice

Presentación .....	7
A modo de introducción .....	9
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
CIUDADANÍA, ESTADO, DEMOCRACIA Y NACIÓN	
Estado, ciudadanía y democracia .....	43
<i>Simón Pachano</i>	
Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador .....	75
<i>Julio Echeverría</i>	
La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador .....	115
<i>Luis Verdesoto y Gloria Ardaya</i>	
Construyendo la nación en el siglo XXI: la “Patria” en el discurso del presidente Correa .....	159
<i>Beatriz Zepeda</i>	

## II. TRANSICIONES

De Cuenca Atenas a Cuenca Patrimonio:  
estrategias de distinción en la construcción del Estado-Nación . . . . . 197  
*Mónica Mancero Acosta*

Guayaquil en los años 50.  
Irrupción populista, auge económico y poder oligárquico . . . . . 247  
*Felipe Burbano de Lara*

El golpe militar de 1963 y el fin de un período  
excepcional de estabilidad política . . . . . 291  
*Patricio Moncayo M.*

Crítica y modernidad.  
De la emergencia Tzántzica al Frente Cultural.  
Quito en la década de los sesenta . . . . . 341  
*Rafael Polo Bonilla*

Configuración de las clases medias en Ecuador:  
soportes y rupturas . . . . . 377  
*Betty Espinosa*

### LUCHAS INDÍGENAS, NACIÓN Y ESFERA PÚBLICA

Conflictos rurales, violencia y opinión pública  
en los años cincuenta . . . . . 411  
*Hernán Ibarra*

Concepciones del Estado y demandas de las  
organizaciones campesinas e indígenas (1940 – 1960) . . . . . 465  
*Luis Alberto Tuaza C.*

Religión, nación, institucionalización e  
integración en el mundo shuar.  
Una revisión retrospectiva de los mecanismos  
de inserción del sur oriente al territorio ecuatoriano . . . . . 515  
*Cecilia Ortiz Batallas*

# Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador

Julio Echeverría<sup>1</sup>

## Antecedentes

La complejización de la política ecuatoriana en los 30 años de vigencia del sistema político inaugurado con el retorno a la democracia pone sobre el tapete de discusión la relación existente entre democracia y nación.

En la conformación del moderno sistema político ecuatoriano, cuya definición constitucional se dio mediante referéndum aprobatorio en 1978 así como en la última transformación institucional sancionada por la Constitución de Montecristi, aprobada también en referéndum en el 2008, el concepto de soberanía aparece en estrecha vinculación con el modelo de democracia; ésta es concebida como forma de gobierno y como construcción de identidad; ambos conceptos se vinculan en cuanto aluden a la capacidad de autogobierno de la sociedad y del Estado<sup>2</sup>.

---

1 Profesor-investigador de la Universidad Central del Ecuador y Profesor asociado de FLACSO-Ecuador

2 Planteado en estos términos el problema, el concepto de soberanía aparece como una construcción teórica que permite identificar los procesos de control y reproducción del poder político, en cuanto capacidad de autodefinición y de autogobierno de la sociedad. Desde este enfoque, el Estado aparece como complemento institucional de procesos de maduración de las capacidades decisionales y de auto-identificación de la sociedad; soberanía que se expresa tanto al interior de las fronteras del Estado, como en las relaciones externas con otros Estados. (Schmitt, 2004). Cf. Schmitt C. "El problema de la soberanía como problema de la forma jurídica y de la decisión", en *Carl Schmitt Teólogo de la política*, México FCE, 2004.

Desde esta perspectiva de análisis, la crisis que vivió el Ecuador durante los años 80 y 90 del siglo pasado puede ser interpretada como reducción general de la capacidad de control del poder político y, por tanto como una deflación de poder que afectó a instituciones y a actores políticos. La deflación de poder probada por el sistema político en estas décadas podría ser leída como reducción, debilitamiento o transformación de la soberanía del Estado nacional.

Una variable aparece como condicionante del comportamiento tanto de la democracia como de la soberanía, y es la de la globalización creciente de las relaciones sociales, económicas y políticas, la cual provoca la emergencia de nuevas lógicas de integración y funcionamiento de los sistemas políticos y de los Estados. Estas nuevas lógicas suponen procesos de desconfiguración o desinstitucionalización de las estructuras de los sistemas políticos, frente a las cuales emergen líneas de reforma o de reinstitucionalización.

La pregunta que surge es la siguiente: ¿cómo ha enfrentado el Ecuador el ingreso a este nuevo plano de integración global? El Estado y el sistema político ¿han sido capaces de reformularse y replantearse manteniendo lo que es propio de todo Estado y de toda sociedad moderna, que es su soberanía, y su capacidad de autodefinición, ahora en un contexto mucho más complejo que el de antes?

La tesis que se mantiene en este trabajo afirma que la crisis política en el Ecuador obedece a una débil y confusa interiorización de la sociedad, de sus actores fundamentales y de sus instituciones, acerca de la complejidad de este reto; una insuficiente capacidad de la sociedad y del sistema político de identificar los mecanismos de gobierno que puedan conducir y controlar estos nuevos procesos de integración, que aparecen con la globalización como fenómeno sociohistórico.

¿En qué medida el proceso constituyente de 2008 y su resultado, la nueva carta constitucional, define una nueva relación entre democracia y soberanía? ¿En qué medida los nuevos diseños institucionales responden a las nuevas condiciones de ampliación del campo de complejidad que caracteriza a la política en este nuevo contexto de integración global?

## La relación entre democracia y nación en los años 80 y 90

La democracia moderna en el Ecuador, aquella que se reinaugura en el 1978 y que se expresa en la Constitución aprobada vía referéndum en ese año, emerge sancionando lo que podríamos denominar como des-adequación o des-equivalencia funcional entre economía y política. El modelo económico presente en la Constitución se sustenta en una fuerte capacidad de centralización y control estatal de la economía con una clara orientación redistributiva. Apenas tres años después de aprobada esa Constitución, se evidencia esta contradicción o disfuncionalidad: el Estado se ve obligado, por efecto de la crisis fiscal, a implementar políticas de ajuste que comprometen la orientación redistributiva. Las políticas de ajuste estructural emergen como la punta de lanza del proceso de globalización; están dirigidas a promover una adecuada inserción de las economías nacionales en los nuevos parámetros de productividad y competitividad que se desprenden de las transformaciones e innovaciones tecnológicas en marcha<sup>3</sup>.

La Constitución de 1978 diseña un sistema de partidos que funcione como soporte de legitimación de una política expansiva de redistribución, sustentada en la capacidad interventora del Estado. La razón política de fondo apuntaba a vincular un sistema plural de representaciones con un Estado-aparato con capacidades técnicas de redistribución. La lógica del modelo económico político consistía en establecer un circuito virtuoso de retroalimentación entre la participación social canalizada por los partidos, y un Estado con capacidad de regular el mercado en un contexto de democracia en expansión.

La crisis de integración global compromete esta lógica de intermediación y de articulación entre sociedad, Estado y mercado. Las políticas de ajuste estructural instauradas apenas tres años después de la aprobación de

---

3 Los procesos de ajuste estructural tienden a generalizarse como política pública a nivel global, a partir de las políticas neoconservadoras implementadas por gobiernos como los de M. Thatcher en Inglaterra, R. Reagan en los Estados Unidos y A. Pinochet en Chile. La consolidación de estas opciones por vía electoral y por vía autoritaria en el caso de Chile, aparecen como derivación de la crisis del Estado nacional y de su forma más desarrollada como Estado de Bienestar o Estado social. Los efectos de la aplicación del ajuste estructural, luego de la década del 80, serán de enorme gravitación en el escenario político mundial.

la Constitución en referéndum (1981), quitaron el piso de sustentación a esta lógica. Durante las décadas de los 80 y 90 hasta mediados de la década de 2000, los gobiernos y los partidos reformistas que intentaban impulsar el modelo se vieron obligados a implementar políticas que contradecían su vocación programática y afectaban la legitimidad del modelo, una contradicción entre economía y política que devendrá en el desgaste sistemático tanto de la gestión de gobierno como del sistema de partidos sobre el cual ésta se sustentaba.

La gravedad de la crisis conduce desde entonces a plantear la necesidad de la reforma política, pero un déficit de visión estratégica afecta a los actores mayoritarios del sistema político. Para los gobiernos de centro izquierda todo se reducía a armar la resistencia a la reforma neoliberal, que, a su vez, aparece como evasión de cualquier lógica redistributiva que no pase por la acción del mercado, de un mercado que es monopólico y oligárquico en su estructura fundamental. En el un caso, la Constitución del 78 sirve para fundamentar la resistencia al ajuste; en el otro, la estrategia de reforma, al encontrar resistencias en el mismo diseño constitucional, desvía hacia modalidades paralelas o a-institucionales de reforma. Sin embargo, la permanencia de ese paradigma, se mantendrá hasta la asamblea constitucional de 1998, en un contexto de desgaste, neutralización y bloqueo político sistemático.

## La lógica del ajuste estructural

Lo que se conoce como ajuste estructural aparece como elemento gravitante para la explicación de la crisis de integración global y funciona como un indicador que ilustra la contradicción no resuelta entre dos formas de la política moderna que no logran relacionarse adecuadamente: el paradigma expansivo y el restrictivo<sup>4</sup>.

---

4 El ajuste estructural puede caracterizarse desde una doble definición. La primera, de corte inmediateista, se lo entiende en función de la exclusiva estabilización de la economía mediante la reducción del déficit público; para esta aproximación, la crisis aparecía como derivada de un excesivo gasto público debido a las políticas expansivas del Estado en su función de satisfacción de demandas, así como en el incremento de la burocracia pública, crecida al calor de la política

Según el modelo ideal al cual apuntaban los promotores del ajuste estructural en su objetivo de dinamizar la inserción en las lógicas globales de la economía, el proceso de ajuste estructural recorrería dos fases: una, de desmontaje del Estado benefactor o redistribuidor y otra, de reconversión productiva en función de mejoras competitivas. La variable definitiva sería, en un primer momento, la estabilización; en un segundo momento el crecimiento y la inserción en una lógica de acumulación ya no reducida a las fronteras de los Estados nacionales, sino a la de la economía globalizada. El modelo ideal supondría un encadenamiento entre ambas fases, en el horizonte de una transformación de la estructura productiva del capitalismo mundial.

La crítica al ajuste estructural se presentó también en una doble dirección. La primera puso en duda el encadenamiento entre ambas fases, donde no existiría una relación de continuidad; la estabilización no derivaba automáticamente en un cambio en el modelo productivo. Es más, las experiencias estudiadas indicaban que, por lo general, las economías tienden a estacionarse en la primera fase del ajuste, los agentes que la promueven no necesariamente están interesados en el impulso de la segunda fase. El resultado será, entonces, el desmontaje del Estado benefactor, o de rasgos que lo acerquen a él, pero no su sustitución por otra propuesta de institucionalidad. La segunda, se interroga acerca del modelo de acumulación al cual se dirigiría la estrategia de ajuste, incluso en el caso de que existiera concatenación entre ambas fases. No está claro hacia dónde se dirige el ajuste de las estructuras, que garantiza que las condiciones de inequidad no deriven nuevamente en polarización social y exclusión<sup>5</sup>.

---

expansiva. La segunda versión del ajuste, menos difundida que la primera, podría ser vista como de corte más estructural: en esta versión, las políticas de ajuste hacen parte de un cambio de modelo económico; su incidencia no se reduce al ámbito de la circulación del capital sino que interviene en la estructura de la producción; la estabilización de la economía es solamente una variable de una transformación más amplia, tendiente a volver más productivas y competitivas a economías que han ingresado en una nueva lógica de competencia a escala global (Fabbrini, 1998). Cf. Fabbrini S, *Política e mutamenti sociali: alternative a confronto sullo stato sociale*, Il Mulino, Bologna, 1998.

5 En la politología ecuatoriana la crítica a los procesos de ajuste ha sido extensa, en particular al denunciar la ruptura que éste introduce en el paradigma redistribuidor del modelo de Estado de Bienestar al cual se confiaba la tarea de la integración nacional; “el neoliberalismo separó la sutura imaginaria entre el Estado y la soberanía del pueblo. El Estado dejó de ser el represen-

En síntesis, si el ajuste se reduce a la primera orientación, de lo que se trataría no es sino del reforzamiento de las mismas estructuras inequitativas, propias del capitalismo; si no se produce el encadenamiento entre la primera y la segunda fase, ya no se contaría ni siquiera con las correcciones a ese modelo que podrían introducirse con la lógica de la segunda fase, esto es, con un rol más activo del Estado en la promoción de la competitividad y de la inserción global. Al no existir una orientación estratégica clara, y una gestión adecuada que controle tiempos en la articulación de estas dos fases del ajuste estructural, sus consecuencias bien podrían ser, como en efecto han sido, las del incremento de la polarización e inequidad en la distribución del ingreso ya no solo a escala nacional, lo que se traduciría en exclusión, precariedad y desestabilización institucional, tanto en los ámbitos de los Estados nacionales como en el contexto más amplio de la realidad internacional y global<sup>6</sup>.

## Los efectos políticos del ajuste estructural

¿Cuál es el impacto y los efectos políticos de los intentos fallidos de ajuste estructural en el estatuto de la política y en el modelo de democracia en el Ecuador de los años 90?

Las dificultades para construir un modelo de Estado de bienestar, que ya se manifestaron en las dictaduras de los años 70 y que condujeron al proceso de retorno a la constitucionalidad, reaparecen apenas aprobada la Constitución de 1978, como crisis de la política expansiva, la cual se traduce en términos políticos en “crisis de representación”, esto es, como re-

---

tante ‘natural’ de la nación para ser transformado en su enemigo” (Andrade, 2003). Cf. Andrade, P. “El imaginario democrático en el Ecuador”, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano, Comp., Quito, FLACSO, 2003; cf. también, Larrea, C., “Ajuste estructural y distribución de riqueza en el Ecuador”, en *Humanismo y Crítica No. 2*, Fundación Mariana de Jesús, Quito.

6 Una postura polémica, si atendemos a la realidad de las políticas de ajuste implementadas en el contexto latinoamericano; el caso chileno y brasilero aparecen, por lo general, como ejemplos de adecuada vinculación entre las dos fases del ajuste estructural (Portes y Doré-Cabral, 1994).; cf. Portes, A y Doré-Cabral, C., “América Latina bajo el neoliberalismo”, en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, ed, Nariz del Diablo, Quito, 1994.

ducción de la capacidad de los actores políticos de canalizar demandas y ubicarlas en construcciones programáticas que absuelvan el imperativo de integración social, por tanto de equidad y, al mismo tiempo, de eficiencia en la gestión de una economía que indefectiblemente estaba ya expuesta a la globalización e internacionalización.

La política expansiva de gasto se revierte y por esa vía se debilitan los partidos y fuerzas que ubicaban en la intervención estatal la posibilidad de distribuir rentas y beneficios<sup>7</sup>. Las políticas públicas pierden su dinamismo para resolver demandas sociales, lo cual provocará la desconexión de los actores sociales respecto del Estado, del sistema político y de la institucionalidad. El sistema de representaciones se ve envuelto en una lógica cerrada de carácter oligopólico, no logra impulsar políticas expansivas de gasto de corte redistributivo, lo que le impide representar a nuevos actores y nuevas lógicas de acción que aparecen generados por la misma crisis del modelo de desarrollo<sup>8</sup>. Mientras se multiplicaban las demandas sociales y aparecían nuevos valores y lógicas de acción política, los actores institucionales que promovían la ‘política expansiva’ se enrocaban en la resistencia a ultranza de esa institucionalidad; por otro lado, las fuerzas neoconservadoras y las fuerzas populistas encontraban en esta contradicción el caldo de cultivo para impulsar su propia iniciativa política.

Las políticas de ajuste y su limitada y errática aplicación generaron fuertes conflictos de gobernabilidad y el debilitamiento de los actores políticos; los años 80 y 90 son años de recurrentes conflictos y de bloqueo institucional; la crisis de gobernabilidad termina transformándose en crisis de legitimidad de todo el entramado institucional de la democracia.

El fracaso de los partidos políticos en impulsar la reforma (tanto los de centro izquierda como los de centro derecha), los conduce a una situación de acomodo y de instrumentalización del paradigma constitucional de

---

7 Las condiciones en las cuales se han desenvuelto en el país los distintos partidos políticos y su relación con la sociedad civil son abordadas con detenimiento en Cf. Verdesoto, L., “El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador”, en Luis Verdesoto edit., *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, ILDIS, Quito.(Verdesoto, 1991).

8 Para los promotores de las políticas de ajuste, la crisis aparece como resultado del impulso de las políticas expansivas que caracterizaron a la lógica del Estado benefactor, una lógica centrada sobre una peligrosa espiral en la cual las demandas se incrementan y su satisfacción se concentra, de manera casi exclusiva, en la capacidad de respuesta del Estado.

1978; las dificultades que prueban en afirmar líneas estratégicas de gobierno los obliga a coexistir como máquinas electorales, a defender su espacio de poder, abandonando cualquier consistencia programática. Se consolida una lógica monopólica de exclusión en cuyos vértices encontramos a grandes líderes o caudillos con un poder omnímodo para definir la direccionalidad política de sus partidos. El paradigma constitucional del 1978, pensado como instrumento de modernización política, se transforma de esta manera, en la mejor cobertura de legitimación de prácticas tradicionales de corte clientelar y excluyente.

### La postpolítica y la antipolítica

Los enfrentamientos y conflictos que caracterizaron a la escena política durante los años 80 y buena parte de los 90, no pueden ser vistos solamente como una confrontación natural entre actores que pugnan por alcanzar espacios decisivos en las estructuras del sistema político; se trataba de enfrentamientos entre paradigmas fuertemente diferenciados, que el sistema político se demostraba incapaz de procesar; el diseño constitucional de 1978 se había comprometido fuertemente con uno de los paradigmas enfrentados, el de la política expansiva e intervencionista, y, por tanto, se demostraba muy poco permeable para procesar opciones que pudieran contradecir esa orientación.

La confrontación y bloqueo entre estos paradigmas se expresó en el enfrentamiento entre los actores afectados por la reestructuración política, y los actores comprometidos con las políticas de ajuste. Aquellos actores funcionales a las lógicas que caracterizaron al Estado intervencionista, al ser desalojados de los espacios decisivos en la administración pública, apuntan en dirección a ocupar el espacio de la representación, mientras aquellos que conducen la estrategia de reducción y desmontaje del Estado, ocupan las estructuras de gobierno<sup>9</sup>. En ambos casos, cuando son

---

9 Los actores de la política expansiva del Estado de bienestar (los partidos de centro y centro izquierda como la Izquierda Democrática o el Movimiento Popular Democrático), tienden a "ocupar" el espacio de la representación como "nicho de resistencia" al embate de las fuerzas neoliberales; mientras los ejecutivos (desde el social-cristiano Febres Cordero en los 80 a Durán

desplazados de la gestión de gobierno, ocupan la trinchera parlamentaria como espacio de oposición y resistencia. Esta correlación de fuerzas se desgasta en una lógica de bloqueo sistemática, sin que entre ambos paradigmas se produzca algún tipo de confluencia.

En los años 80 y 90, aparecen líneas de reforma institucional que apuntaban a la construcción de instituciones paralelas a las de la representación, con capacidad de procesar politicidad por fuera de las instituciones representativas; emergió el valor político de los *outsiders* o independientes (incluso los partidos políticos invitaron a engrosar sus filas con adherentes externos a las lógicas partidarias); las listas electorales, se integraban por independientes o líderes locales, los cuales, luego de ser elegidos, rechazaban cualquier disciplina partidaria o programática, reforzando la lógica de mayorías móviles (Conaghan, 1995)<sup>10</sup>. Todo ello, condujo a una reducción de la función que tienen los partidos en racionalizar previamente la demanda política antes de ingresar al proceso decisional. El sistema electoral también se modificó; se añadió la representación uninominal a la representación por listas, lo cual complicó la capacidad del sistema de producir y medir la efectiva legitimidad de los actores políticos y, por esa vía, del sistema institucional en su conjunto. Todo esto profundizó el deterioro y desarreglo institucional de los referentes y paradigmas centrales definidos en la Constitución de 1978.

Los movimientos sociales, en su encuentro con estas condiciones de bloqueo y desgaste institucional, no atinaban a identificar líneas de diferenciación entre estos agentes, se distancian tanto de los ‘actores tradicionales’ anclados en la institucionalidad de la representación, como de los ‘actores de la reforma neoliberal’; en algunos casos, sin embargo, establecen alianzas o encuentros con estructuras burocráticas que resisten a las reformas, pero

---

Ballén en los 90) tratan de prescindir de la legislatura para aplicar un modelo de gobernabilidad “eficientista y tecnocrático”; la oposición se hacía fuerte en la representación y resistencia corporativa, en las acciones de bloqueo a las “reformas estructurales”, sin embargo, su reclusión en las estructuras cada vez más cerradas del sistema de representación, los distanciaba de una sociedad en movimiento que comenzaba a percibir la política como una lógica instrumental y excluyente.

10 Una detallada aproximación se encuentra en Conaghan, C., “Politicians against Parties, Discord and Disconnection in Ecuador’s Party System” (Conaghan, 1995). en Scott Manwaring and Timothy Scully, eds. *Building Democratic Institutions; party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

no logran definir nuevos marcos de intermediación, lo que los conduce a posiciones defensivas o de resistencia activa; cuando ingresan a la política de la representación, tienden a adoptar los mismos mecanismos que inicialmente quisieron abatir, con lo cual contribuyen a la deslegitimación de la representación en cuanto función central de la política moderna<sup>11</sup>.

El desgaste de la representación y de sus principales instancias, los partidos políticos y la actividad parlamentaria, abrió espacios para que la sociedad descubra la autorreferencia; esto es, una capacidad propia de autoobservación que proyecta la posibilidad y la ilusión de su autonomía frente al ámbito de lo político, y, en particular, de las lógicas selectivas propias de la representación y de la delegación política. En este contexto, emergen nuevos valores y actores; se produce una confluencia entre un proceso de desarreglo institucional generalizado y una alta movilidad social, un desencuentro que será claramente aprovechado por la iniciativa y arremetida de las fuerzas populistas.

El movimentismo social aparece como alternativa a la lógica oligopólica de la representación que, en nombre de la modernización política, reedita y legitima las prácticas de la política tradicional. El movimentismo aparece como nueva lógica de acción social que se autopercibe como postpolítica o como acción que va más allá de la política. El fenómeno, que no es exclusivo del caso ecuatoriano, sino identificable en la generalidad de las democracias occidentales, podría caracterizarse como un tipo de hipersensibilidad social frente a la instrumentalización y manipulación de la política operada por los partidos y, en general, por la misma función de la representación.

Esta línea de autorreferencia social y de desentendimiento con la política enfatiza en la generación de nuevas lógicas de acción más que en la emergencia de “nuevos actores”, lógicas de acción social que se autoperciben como capaces de realizarse sin la mediación de lo político o, en su defecto, subordinando lo político a la sociedad en una línea de progresiva autonomización. La postpolítica aparece como base estructural para la

---

11 Para un estudio más detallado sobre la construcción de los movimientos sociales como actores del sistema político durante la década de los 80 y 90 ver: (Andrade, 2009), cf. Andrade P., *Democracia y Cambio Político en el Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, pp. 98-121.

emergencia del fenómeno antipolítico, éste sí como rechazo o enfrentamiento a la lógica de la representación<sup>12</sup>.

En resumen, para la segunda mitad de los años 90 se consolida una postura con significativo arrastre político, la de la autorreferencia ciudadana como desentendimiento respecto de la política y de los partidos<sup>13</sup>. Un fenómeno de despolitización que termina por agravar aún más la lógica de deflación de poder que caracteriza a la crisis en su dimensión más profunda<sup>14</sup>. Una tendencia compleja y ambigua: fortalece la proyección ciudadana de autorreferencia e interiorización de derechos, pero refuerza también el fenómeno antipolítico, el cual recibe, de esta manera, seguramente, uno de sus mayores impulsos.

La antipolítica como interpelación y negación de la representación, proyecta la posibilidad del establecimiento de enlaces directos entre las lógicas de acción social y la construcción del campo decisional, rasgo que lo acerca a las connotaciones culturales del populismo clásico en tanto éste se caracteriza también por diluir la densidad organizacional de la representación en la lógica agregativa del movimiento político. En esta construcción semántica, el pueblo aparece como mandante y su expresión al construir las decisiones es directa, sin intermediación alguna. Sin em-

---

12 La caracterización de la postpolítica fue ampliamente debatida en la politología italiana de los años 80, autores como A. Melucci y G. Marramao fueron, sin duda, sus más claros exponentes; cf, Melucci, A, *Verso i movimenti postpolitici*, Il Mulino, Bologna, 1981, Marramao, G, *Metapolítica*, en *Laboratorio Político*, Einaudi, Torino, 1983; Pizzorno, A, *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano, 1994.

13 Esta postura alimenta en muchos casos formas maniqueas de enfrentamiento entre “buenos y malos” o entre “puros e impuros”, donde los malos e impuros son los políticos; se ve en ellos el paradigma de la política con lo cual ésta se degrada; una postura que enfatiza sobre el un lado de la política, el de la reproducción y defensa de intereses particulares, y oculta el otro lado de la política, aquel que construye y defiende el interés público.

14 A esta época pertenecen los llamados a la creación de “grandes consensos”, la búsqueda de grandes personalidades, la ilusión de lograr acuerdos refundacionales al margen de los partidos y de las instituciones de representación; si la derecha apuntaba a salidas tecnocráticas, que obviarían los “entrampamientos” propios de la institucionalidad representativa, la “oposición social” que no quería recluirse en la pura resistencia o bloqueo corporativo, apuntaba a la búsqueda de acuerdos y consensos para desbloquear el campo decisional. Comenzaba a emerger con fuerza la percepción de que los problemas de la política no se reducían a la recurrente crisis de gobernabilidad, sino que estos aludían a la legitimidad de todo el cuadro decisional del sistema político; la búsqueda de acuerdos y consensos emergía como efecto de compensación a este déficit de legitimidad.

bargo, si el populismo clásico irrumpe contra la lógica del Estado liberal, esta nueva forma tiene como referencia la crisis del paradigma intervencionista del *welfare state* y su deriva de diferenciación social creciente; ahora el pueblo ya no aparece como unidad indiferenciada sino como agregación de actores diferenciados más que por su adscripción clasista, justamente ya diluida por la intervención del Estado benefactor, por la potenciación de su composición sociocultural.

A partir del reconocimiento de las diferencias que componen a la sociedad y que integran la categoría abstracta del “pueblo”, emerge lo que después aparecerá como ‘sociedad de derechos’ en la cual los actores sociales se reconocen como portadores de derechos, cuya satisfacción debe ser atendida por políticas públicas deliberadas y específicas. Esta construcción, que se puede denominar como neopopulismo, reconoce la diferenciación constitutiva del pueblo y la decanta bajo una nueva lógica, la de los derechos que no pueden posponerse ni detenerse en su realización por consideraciones políticas, las cuales siempre hacen referencia a tiempos y a condiciones que deben ser procesadas institucionalmente; condiciones que son las que caracterizan a la representación política. Para esta lectura, la efectiva concreción de políticas satisfactoras de derechos solamente se puede alcanzar mediante mecanismos directos, que eviten las tortuosidades institucionales de la democracia representativa.

Es en este terreno abonado de impugnaciones y desentendimientos frente a la institucionalidad, emergen dos líneas de politicidad que se mantienen en andariveles separados. Por un lado, la reivindicación de la condición ciudadana como reconocimiento de la universalidad de los derechos fundamentales, la cual defiende la autonomía del actor social frente al poder político; por otro, una postura de más radicales efectos: el movimientismo social en su línea refundacional, postura liderada por el movimiento indígena y sus aliados, actores que también reivindican frente a la exclusión del sistema político, la posibilidad de pertenecer a una ‘sociedad de derechos’. Resistencia, reivindicación de derechos y refundación, se funden en un movimiento con gran capacidad de impugnación simbólica al poder político, pero con gran debilidad programática, la cual se manifestará más adelante, en la transición desde su posicionamiento de oposición a su posicionamiento de gobierno.

## Del deterioro institucional a la des-institucionalización

Para la segunda mitad de los años 90, el ciclo de la crisis tiende a agravarse por la confluencia de determinaciones económicas y políticas, en el contexto de una creciente activación y participación del movimiento social. Una primera expresión de este ciclo de movilizaciones aconteció luego de seis meses de haber sido elegido el Presidente Abdalá Bucaram Ortiz. Su ascenso al poder fue la expresión de las dinámicas de descomposición del sistema político que se venían presentando durante los años 80 y la primera mitad de los 90; una fuerte desarticulación de la trama social y política, en particular un creciente desacoplamiento entre la lógica de la representación y de los partidos políticos y la vida de la sociedad y de los movimientos sociales. Este desencuentro se generaba por efecto de las inconsistencias de las políticas de ajuste estructural, las cuales se demostraron incapaces en vincular estabilización con crecimiento y redistribución; determinaciones económicas que se combinaban con procesos de descomposición de la clase política expresada en la extensión de la corrupción administrativa y de la administración de justicia.

El ascenso al poder de Bucaram y del Partido Roldosista Ecuatoriano expresó la generalización de una lógica de descomposición que se venía incubando durante los años 80 y que ponía en evidencia las fuertes inconsistencias de diseño institucional, presentes en la Constitución de 1978, en particular, las dificultades que ésta presentaba para enfrentar las exigencias de adaptar la gestión de la política económica a las nuevas condiciones de la economía globalizada.

El populismo de Bucaram funciona aquí no como momento de innovación institucional, sino como índice de deterioro de las estructuras de representación y de gobierno del sistema político. La emergencia y brusca caída de legitimidad del gobierno de Bucaram puso de manifiesto la existencia de una fuerte capacidad de movilización social que no era canalizada por los partidos y las instituciones de representación. La intervención de Bucaram logró canalizar el descontento y la impugnación a las instituciones de la representación y asociarlas al tradicional discurso antioligárquico del populismo clásico; una combinación de fuerte carga emocional útil para acceder al poder, pero extremadamente inconsistente

para sustentar la acción de gobierno<sup>15</sup>. El gobierno de Bucaram, seriamente comprometido con fenómenos de corrupción, nepotismo y uso arbitrario del poder, ingresó en una vertiginosa caída de legitimidad que se reeditó, si bien con menor intensidad, en los siguientes gobiernos democráticamente elegidos. En el siguiente evento electoral también se presencié un similar proceso de deslegitimación política. En este caso, si bien la elección de Jamil Mahuad aparecía como una salida alternativa en su formalidad y coherencia programática al descalabro populista de Bucaram, la caída de legitimidad fue igualmente brusca.

### La crisis económica y política

Para 1998-99 el Ecuador ingresa en una coyuntura de acelerado deterioro económico y político. La profundidad de la crisis golpeó duramente a la economía nacional: una caída de 7 puntos porcentuales del PIB significó una destrucción considerable de la economía que se evidenció en la crisis bancaria, en la fuga de divisas y en una caída brusca del empleo con secuelas graves de inflación y devaluación monetaria. El fenómeno de la migración creciente grafica esta situación: destrucción de empleo y expulsión de mano de obra hacia economías con capacidad de absorción de esa oferta laboral; pero, a su vez, instauración de un proceso de acumulación económica transnacionalizado y globalizado a través de la alocación de las remesas de los migrantes como segundo rubro de ingreso de divisas para el país.

La crisis del 1998-2000 se expresó en un proceso efectivo de descapitalización de la economía, dio continuidad a una tendencia que se venía arrastrando y profundizando en cada ajuste económico y en la recurrencia de los distintos procesos de devaluación monetaria. Esta lógica de crisis del modelo rentista se expresó en la profundización de las brechas distributivas entre aquellos sectores económicos que se beneficiaban en cada coyuntura de ajuste y aquellos que debían, por fuerza de su propia condi-

---

15 Para el análisis del populismo desde la perspectiva de la cultura política Cf, De la Torre, C, "Veinte años de populismo y democracia", revista ICONOS, n. 9, FLACSO, Quito, Abril, 2000, y Burbano de Lara, F. *Cultura política y democracia en el Ecuador*, CORDES, Quito, 1998.

ción de vulnerabilidad, aceptar las condiciones de marcha de la economía. El recurrente recurso a la devaluación del sucre hizo patente esta lógica de privatización de beneficios (la devaluación monetaria se convirtió en recurso permanente de la política económica para compensar las dificultades competitivas de la economía de exportación) y de socialización de costos, que se manifestó en los crecientes índices de deterioro social y de incremento de la pobreza, que caracterizaron al Ecuador de los años 90.

La dolarización de la economía (decretada en enero de 2000, como desenlace de la crisis desatada a partir de 1998) no aparece como un nuevo modelo económico, pero sí introduce elementos condicionantes que serán altamente gravitantes en la marcha de la economía y de la política del país. Por el lado de la gestión de la economía, la dolarización reduce el margen de maniobra de los gobiernos en la adopción de la devaluación monetaria como mecanismo para mejorar la disposición de rentas para atender las obligaciones fiscales, lo que obliga a necesarios incrementos de productividad y a la adopción de estándares de calidad internacional que vuelvan competitivos en términos reales a los productos de la economía nacional<sup>16</sup>. Desde el ángulo político, la gravedad de la crisis incide de manera dramática: quiebres de la institucionalidad democrática, alta movilización de actores sociales, en especial los sectores indígenas donde se manifiestan los más altos índices de pobreza y deterioro social; desarticulación del entramado social e institucional que se expresa en el fenómeno de la corrupción y de la inseguridad ciudadana; emergencia de una ciudadanía autorreferente desacoplada del funcionamiento de la institucionalidad política.

---

16 En ambos casos, la dolarización obliga a un disciplinamiento de las actividades económicas que modifica las pautas tradicionales de comportamiento de los actores económicos y políticos. Exige de nuevas instituciones económicas que substituyan a los instrumentos tradicionales con los que contaba la política monetaria convencional, y que permitan regular y controlar las lógicas predatorias a las cuales se habían acostumbrado los distintos actores económicos y políticos. La disciplina fiscal que exige el nuevo esquema monetario marcha contra corriente de las tradicionales prácticas clientelares y corporativas que antes intermediaban las relaciones entre el Estado y los actores económicos. El paradigma de la estabilidad macroeconómica, de la reducción del déficit público y de la generación de superavits fiscales para prevenir posibles desbalances, aparecen como ejes de la nueva política macroeconómica y fiscal. (Marconi, 2001). Cf, Marconi. S (editor), *Macroeconomía y economía política en dolarización*, Quito, Abya Yala, 2001.

## **La Constitución de 1998: del movimientismo social a la demanda de cogestión y autogobierno**

Durante los años 90, el impacto del movimiento social no solo tuvo sus efectos políticos directos, por ejemplo, en la caída del gobierno de Bucaram; lo tuvo también en su derivación más estratégica y programática, en el planteamiento de la necesidad de una profunda reforma política. La Asamblea Constitucional de 1998 surge con esa intencionalidad; sin embargo, el postulado de la refundación, de fuerte carga simbólica impulsado por los movimientos sociales y en particular por el movimiento indígena, será traducido por la clase política como reacomodo de fuerzas, como transición negociada a algo que la Constitución no logra definir con claridad; esta aparece como resultado de una operación de transacción y neutralización que no logra definir una estrategia consensuada de país. Apenas un año después de la aprobación de la Constitución, el país entró en la crisis más aguda de su historia republicana.

La Constitución de 1998 profundizó aún más las deficiencias del diseño de 1978 al constitucionalizar los aspectos antipolíticos a los que hemos hecho referencia. Lo hace en dos direcciones claramente identificables: la primera, ahonda la despolitización entendida como deflación de poder, paradójicamente lo hace mientras refuerza el modelo de régimen presidencialista; la segunda, incentiva la utilización de canales espurios y a-institucionales en la definición y construcción de la política pública.

Al fortalecer la concentración decisional en el ejecutivo, debilita a la legislatura y a sus funciones en la definición de la macropolítica; sin embargo de ello, mantiene a los partidos y al poder legislativo como actores con gran incidencia en la conformación de estructuras de poder como la administración de justicia y el control constitucional. Al hacerlo, desresponsabiliza a los actores de la representación de las lógicas decisionales, los dota de un gran poder de chantaje al ejecutivo, con lo cual incentiva, antes que reduce el bloqueo político. Reducida su capacidad de legislación y de co-legislación con el Ejecutivo, el sistema de representaciones apuntará a salidas anti-institucionales tendientes a desconocer al Ejecutivo y a trabajar con el único fin de la destitución presidencial.

Al mantener la prerrogativa de la designación de las autoridades de control en los partidos y des-responsabilizar a éstos y al parlamento en la definición de la política pública, la Constitución incentivó obstrucciones decisionales recurrentes, bloqueos y des-configuración de cualquier racionalidad en la construcción de la política pública, lo que abonó hacia la crisis de eficacia del desempeño institucional; la crisis de gobernabilidad terminó por retroalimentar la crisis de legitimidad y ésta por profundizar aquella, instaurando un círculo vicioso de graves consecuencias.

Desde la perspectiva de la articulación de las fuerzas y de los actores que la integraron, la Constituyente del 98, aparece como un arreglo corporativo más; una negociación o transacción no explicitada entre actores o partes contrapuestas. Por un lado, los actores de la coalición de centro derecha logran su cometido de desmontar el carácter intervencionista del Estado sobre el cual se soportaba el andamiaje institucional de 1978; sin embargo, el tránsito desde un Estado interventor a un Estado regulador se realiza al precio de fortalecer al presidencialismo y debilitar a la función de la representación. Como contrapartida, la Asamblea demuestra una cara inclusiva, al legislar sobre una gama amplia de derechos y reivindicaciones portadas por los movimientos sociales emergentes, entre ellos por el mismo movimiento indígena. Al debilitamiento de la participación social canalizada por los partidos y por la función de representación del Congreso, se corresponde la instauración de estructuras de gestión, con participación directa de actores sociales, en particular en materia de la política social, instaurando una lógica compleja de intermediación entre sociedad y Estado. Por un lado, legisla haciendo suyos los rasgos de corte antipolítico que resultaban de la impugnación a su ineficacia en el campo decisional, identificando en la representación la fuente de obstrucciones y bloqueos; por otro, al debilitar a la representación, fortalece una orientación de inclusión ciudadana en la vida democrática, no solamente por la vía del reconocimiento de derechos, sino por la instauración de una dimensión, hasta entonces, inédita en el institucionalismo moderno ecuatoriano: la posibilidad de construir mecanismos y formas plurales de participación y cogobierno de la sociedad y sus actores, con las instancias institucionales y organizacionales de la administración pública<sup>17</sup>.

---

17 Tanto el movimiento indígena como el movimiento de mujeres logran insertarse en los proce-

Esta orientación, por un lado, contiene y despolitiza la expresión de importantes actores sociales, y por otro, los pone en dirección a ensayar formas de gestión y de involucramiento directo en el diseño e implementación de la política pública.

### **Antipolítica y desinstitucionalización**

El inicio del nuevo milenio está caracterizado por una profunda crisis de confianza hacia instituciones y gobernantes, por un generalizado debilitamiento de la política como forma específica de establecimiento de relaciones entre las partes sociales y de regulación de los mecanismos de gobierno y de participación democrática.

Las condiciones estructurales de bloqueo político ya evidenciadas en la segunda mitad de los años 90 abren espacios para el fortalecimiento de posturas anti-políticas, y esto en algunas direcciones. Por un lado, la resistencia hacia la política tradicional encarnada en los partidos y en los actores políticos tiende a consolidarse como una semántica social generalizada. La percepción ciudadana, en mucho resignificada por el fuerte protagonismo de los medios de comunicación, identificó en quienes habían detentado el poder, la responsabilidad del deterioro económico que condujo a la crisis de los años 98-2000; esta operación de resignificación de la política configuró un nuevo campo de significaciones para el enfrentamiento político, un campo que cada vez más se distanciaba de aquel que caracterizó a la “democracia de los partidos” y que dominó en los 20 años de vigencia del sistema político inaugurado con la redemocratización en 1978.

---

sos de gestión y de gobierno a través de instituciones de intermediación y de cogestión en políticas dirigidas específicamente a estos sectores; en el caso del movimiento de mujeres, la conformación del Consejo Nacional de la Mujer CONAMU, el cual trabajó en dirección a introducir la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas; con igual orientación, el movimiento indígena integro el CODEMPE, si bien en este caso, la presencia en la entrega de recursos y obras hacia las bases del movimiento fue más intensa. De esta manera, se gestó una nueva institucionalidad, dirigida a potenciar procesos de cogestión y cogobierno entre actores sociales e institucionalidad pública.

El desprestigio y la crisis de los partidos fue cada vez más fuerte; sin embargo, éstos no atinaron a introducir reformas que modificaran su conformación como élites poco democráticas y separadas de la estructura social, la cual por efectos de la crisis se modificaba aceleradamente; son los representantes de los partidos tradicionales los que inicialmente quisieron inmunizarse ante los efectos de este fenómeno, pero que, paradójicamente, terminaron por impulsarlo decididamente; la antipolítica en este caso aparece como efecto degenerativo de la crisis de representación, frente al cual sus mismos actores tratan de evadir sus efectos; los partidos políticos son los primeros en acudir a actores externos a sus propias filas para engrosar sus listas de candidatos; el fenómeno de los “independientes” y de los “outsiders” es fomentado desde la misma clase política y desde los partidos. Lo que en un inicio se configuró como rasgos o conductas antipolíticas de desentendimiento y rechazo a la representación política, luego se constituirá en expresión política con voluntad de acceso a la conducción del Estado, por parte de actores y fuerzas emergentes que se habían mantenido al margen del tradicional sistema de partidos.

El ascenso al poder del Presidente Lucio Gutiérrez puede ser caracterizado como el punto culminante de este proceso de deterioro de la institucionalidad representativa y de configuración de la antipolítica como estructura y gestión del poder. Las agrupaciones políticas Pachakutik y MPD, que ‘accedieron al poder’ en alianza con el Coronel Gutiérrez, lo hicieron justamente porque todas compartían una vocación anti-representación, todas caracterizaron su intervención política en la canalización de adhesiones para el enfrentamiento con las instituciones de la democracia representativa, actores que aparecen como promotores de una indefinida y poco clara democracia participativa o directa, en sintonía con las tradiciones rupturistas de la izquierda de los años 60.

La victoria de Sociedad Patriótica y de sus aliados en las elecciones del 2002, fue seguramente el resultado de la agregación de un conjunto de fuerzas de corte antipolítico que se amalgamaron para ingresar al poder, sin que mediara entre ellos ninguna identidad ideológica o programática; su éxito electoral estaba directamente relacionado a su capacidad de irrupción contra el sistema de partidos y contra la política de la representación. Una postura que estará en la base de la propuesta de reforma política que

intentará impulsar el régimen en un contexto de cada vez más claro desconocimiento y transgresión de los más elementales procedimientos propios de la democracia representativa y del Estado de Derecho.

Para el gobierno de Gutiérrez, la reforma política significaba la oportunidad de neutralizar y reducir a la oposición a un lugar marginal dentro del escenario político. La iniciativa política del régimen planteó la necesidad de una reforma política tendiente a la reducción del tamaño del Congreso y a la despolitización de las Cortes. Sin embargo, los límites puestos por la misma Constitución para dar inicio a cualquier proceso de reforma, la obligación a que ésta deba pasar por la aprobación previa de su conveniencia por parte del Congreso; la obligatoriedad a que deba seguir un proceso de discusión y de debate en dos turnos, entre cada uno de los cuales medie la duración de un año calendario, condujo al Gobierno de Gutiérrez al anuncio de la eventualidad de consultas populares que legitimen la reforma constitucional sin pasar por los mecanismos previstos por la Constitución<sup>18</sup>.

Estas posiciones motivaron el rechazo del Congreso y de gran parte de la opinión pública. La lógica confrontacional condujo a Gutiérrez a impulsar la modificación de la composición de la Corte Suprema de Justicia como iniciativa de reforma, lo que le significaría el inicio de la movilización social que luego lo derrocaría del poder. La tendencia al deterioro de la institucionalidad del sistema político que se había manifestado en la crisis de la representación y de los partidos, ahora aparecía como deliberada operación de desinstitucionalización impulsada desde el mismo poder gubernamental; la antipolítica cumplía su ciclo de maduración al transformarse de una semántica cada vez más generalizada, alimentada por la crisis de gobernabilidad, a una operación de desmontaje de las instituciones operada desde el mismo comando de gobierno del sistema político.

---

18 Otra opción ensayada por el régimen planteó la posibilidad de elaborar una nueva Carta Política, la cual sería presentada a consulta popular por el Tribunal Supremo Electoral, arguyéndose en este caso que no se trataba de reformar la Constitución; de todas formas se apelaría a la autonomía del tribunal electoral para la legitimación del proceso; una idea que luego será retomada por Correa para impulsar la reforma constitucional. Para un mayor detalle sobre la coyuntura política en la cual se definen estos alcances (Echeverría, 2006). , cf. Echeverría J, *El desafío constitucional, crisis institucional y proceso político en el Ecuador*, Abya Yala, Quito, 2006.

## Hacia la configuración del nuevo modelo político

Lo que estaba en juego en la coyuntura política del derrocamiento de Gutiérrez operado por el llamado ‘movimiento forajido’, era el sentido de la reforma política y los mecanismos que debían viabilizarla. El movimiento aparece más como expresión del desgaste del sistema político vigente que como una postura programática de redefinición política y constitucional. Sus contenidos programáticos son difusos y ambiguos. Lo que más lo caracteriza es su lógica de acción colectiva al presentarse como un movimiento social desconectado de cualquier derivación institucional, su identidad la alcanza justamente en la medida en que logra distanciarse de cualquier postura político organizacional; su lógica de acción rechaza cualquier disciplina de comando, lo que prima es su vocación espontánea de alejamiento respecto de la institucionalidad política, de los partidos y de la representación.

Ausentes estas dimensiones organizacionales, el elemento caracterizante del movimiento forajido es su dimensión simbólica de rechazo a la institucionalidad del sistema político. En ésta conviven dos construcciones semánticas que compiten por afirmarse y que recogen las distintas fuentes de impugnación, presentes durante los años 80 y 90. Una línea de re institucionalización que dio inicio al movimiento y que impugnaba el autoritarismo de Gutiérrez y su desconocimiento de los principios y procedimientos que amparan al Estado de Derecho, al impulsar la destitución de la Corte Suprema de Justicia; esta línea estaba dirigida a atacar las fuentes determinantes de las crisis tanto de gobernabilidad como de legitimidad institucional que habían caracterizado al desempeño del sistema político, pero cuya posibilidad de reforma se había pospuesto debido al bloqueo institucional; postura que pugnaba por una reforma acotada de la Constitución de 1998. Junto a esta línea de impugnación emerge otra de más fuerte impacto movilizadora, la línea refundacional que recoge las demandas inclusionarias de actores emergentes que demostraron alta capacidad de movilización durante los años 90, en particular el movimiento indígena<sup>19</sup>.

---

19 A esta línea corresponde la generalización del slogan “que se vayan todos”, de fuerte carga movilizadora y que se consolidará en la maduración del proceso de la destitución de Gutiérrez.

Mientras en el un caso se trataba de la necesidad de introducir reformas en el texto constitucional que profundizaran los aspectos progresivos que en materia de derechos y de diseños institucionales presentaba la Constitución de 1998; la línea refundacional apostaba por una transformación que replanteara radicalmente los paradigmas constitucionales; en alguna forma, se reeditaba la tradicional pugna que caracteriza a todo proceso de transformación, entre una línea reformista y una maximalista.

La lógica de desinstitucionalización que venía caracterizando al proceso político tendía a premiar a las opciones maximalistas; la incapacidad de adecuar posturas y establecer alianzas para impulsar la reforma política por parte de los partidos y del Congreso, así como la timidez y ambigüedad en impulsarla por parte del presidente Palacio, en un contexto en el cual empezaba a modificarse la situación de la economía del país, crearon las condiciones para acentuar la lógica de la desinstitucionalización y dinamizar la propuesta maximalista. Un nuevo actor político de las filas del equipo del presidente Palacio, su ministro de finanzas Rafael Correa Delgado, será el encargado de impulsarla y de aglutinar a su alrededor a sectores de la izquierda tradicional ecuatoriana en un nuevo movimiento político denominado Alianza País.

Esta conformación relativamente rápida de un nuevo liderazgo solamente se explica por efecto del vacío político generado por la obsolescencia de los actores políticos de la representación y por la modificación del entorno macroeconómico general del país, el cual se prestaba para un cambio de timón en la direccionalidad del manejo de la política económica.

En un contexto de tenue reactivación económica y de descrédito institucional, la crisis financiera del 2000 había inclinado el énfasis de la política pública hacia mecanismos de estabilización macroeconómica, a la creación de fondos de estabilización con énfasis en el pago de deuda y en el riguroso control del déficit público, con escasa atención a políticas de expansión del gasto y de redistribución fiscal; la línea refundacional emergía con nuevos bríos, planteando un viraje hacia una política expansiva de gasto, hasta llegar a convertirse en una clara opción en la contienda electoral del 2006.

En efecto, las condiciones eran favorables para un viraje de énfasis en la política fiscal. Algo que no se había producido en los casi 30 años de

vigencia de la institucionalidad del sistema político inaugurado en 1978, ahora se hacía posible: la transición desde una línea restrictiva en política económica a una línea expansiva de corte redistributivo. El economista Correa, en funciones como Ministro de Economía del gobierno del presidente Palacio, advirtió el cambio del escenario económico global, donde el incremento del precio del petróleo, en una economía altamente dependiente de su explotación y exportación como la ecuatoriana, permitía el viraje en esa dirección<sup>20</sup>. El escenario político internacional, además, no era adverso: la Venezuela de Chávez estaba incursionando en políticas fuertemente nacionalistas, combinadas con drásticas reformas institucionales mediante lógicas plebiscitarias y convocatorias a asambleas plenipotenciarias, todas con una orientación refundacional<sup>21</sup>.

Ya en la campaña electoral de 2006, la línea refundacional se demuestra exitosa. El énfasis puesto en la postura antipolítica, por la cual los partidos aparecen como directos responsables de la crisis, se sintetiza en la fórmula de la anti-partidocracia; la inteligente utilización de la publicidad política en la promoción de esta consigna obtuvo sucesivos y amplios éxitos electorales. La línea de la antipolítica impulsada por Alianza País desata una lógica consecencial de aceleración de la crisis política; mientras más se profundiza el deterioro institucional más aparece la necesidad de la refundación.

La oferta electoral se completa y se configura con distintos ingredientes: la construcción de un opositor, los partidos políticos, fuertemente caricaturizado como expresión del mal político, de la corrupción, del chantaje, de la antiética, se combina con una política de generosos ofrecimientos; la construcción de un líder a imagen del perfecto *outsider* con

---

20 El contexto internacional era favorable en general para el incremento de los precios de las materias primas de exportación, en particular del petróleo; para el 2006, año anterior a la elección del presidente Correa, el precio del petróleo había ya superado un diferencial del 50% respecto de la estimación calculada en el presupuesto público.

21 En particular en los casos de Venezuela y de Bolivia, pero también en el caso ecuatoriano, estas transformaciones apuntan a adecuar la institucionalidad política a los principios del llamado “socialismo del siglo XXI”, una propuesta inspirada en las posturas políticas del presidente venezolano Hugo Chávez, pero cuyos perfiles presentan todavía un alto nivel de generalidad e imprecisión.

dotes carismáticos y fuerte capacidad de manejo en los medios, completa la estrategia, una combinación de fuerte arrastre electoral.

Ya en el gobierno, la actuación del Presidente Correa se caracteriza por radicalizar la des-institucionalización política: la convicción refundacional requiere agudizar el deterioro de la institucionalidad que ya se venía arrastrando. En esta línea, no hay cabida para ninguna opción reformista, es necesario refundar la institucionalidad mediante la convocatoria a una Asamblea de plenos poderes.

### **De la lógica electoral a la lógica de gobierno**

Los distintos presidentes antecesores de Correa cayeron todos atrapados en un circuito perverso de altos ofrecimientos de campaña electoral y de muy pobres resultados en su gestión de gobierno. Las condiciones restrictivas de la economía volvían difícil el paso desde una lógica electoral de ofrecimientos desmedidos, a una lógica de gobierno que se veía obligada a disciplinar el gasto y restringir cualquier intención redistribuidora. Tal fue el caso de los gobiernos de Bucaram, Mahud y Gutiérrez, que tuvieron que abandonar la propuesta electoral a favor de lógicas de gobierno altamente restrictivas; ninguno de esos gobiernos supo adecuar la propuesta electoral a la lógica de gobierno, todos terminaron por traicionar sus ofertas de campaña con altísimos costos de legitimidad.

La línea de Correa se presenta muy sensible a evitar caer en la perversidad de esta lógica. Trabaja a su favor la disponibilidad de excedentes fiscales por los ingresos del diferencial del precio del barril de petróleo. Correa no solo que realiza ofrecimientos generosos, sino que los cumple más allá de lo ofrecido en campaña electoral. Ello genera una rápida reproducción e incremento de sus adhesiones políticas.

El éxito de esta línea política contribuye a definir el nuevo modelo político, el cual gira sobre el protagonismo de las lides electorales; la bonanza económica reubica sobre nuevas condiciones y posibilidades la realización de ofrecimientos a cambio de lealtades políticas; la lógica electoralista en estas condiciones, aparece como mecanismo recurrente de legiti-

mación permanente de quienes acceden al poder. El fenómeno es nuevo en la historia última del país, ya que nunca antes en el transcurso de las últimas tres décadas, los gobiernos contaron con la disposición de tan ingentes recursos para financiar su desempeño; la recurrencia de eventos electorales en estas condiciones retroalimenta la acumulación de adhesiones, e instaura una lógica de intermediación en la cual el voto se convierte en instrumento privilegiado de clientelismo político. En estas condiciones, el gasto público se subordina a la lógica de la reproducción de adhesiones y no necesariamente pasa por consideraciones de planificación previa en función de la eficiencia y sostenibilidad, lo cual genera una tendencia a profundizar un modelo de democracia electoralista y plebiscitaria, al tiempo que se corroen las bases de sostenibilidad de la política económica<sup>22</sup>.

El éxito de esta línea política se tradujo en una fuerte acumulación de poder en una sola fuerza política. Los resultados de las elecciones de octubre 2007 fueron interpretados como un gran *tsunami* que arrasó con toda otra expresión política; la oposición se redujo a fuerzas minoritarias de muy débil expresión política, lo que redujo y debilitó el necesario pluralismo político que requiere toda democracia. En este contexto se tiende a vanificar la necesidad de la oposición política como mecanismo de saludable reacomodo de fuerzas, y de permanente vigilancia y corrección de la acción de gobierno. Los actores de gobierno conciben su intervención como una acción inderogable que tiene que reproducirse permanentemente; el débil soporte institucional y consensual los conduce a promover su prolongación en el poder, a blindar el proceso mediante la reelección *ad infinitum* del líder carismático. De esa forma, se completa la lógica plebiscitaria de reproducción del poder político.

---

22 La democracia tiende a ser más aclamativa y plebiscitaria que deliberativa y representativa, mientras se fortalecen tendencias hacia la re-centralización política y al intervencionismo del Estado. La lógica del gasto fiscal en función de la reproducción de adhesiones electorales tiende a generar comportamientos rentistas en la población, la política a reducirse a la captura y distribución de la renta pública. Esta lógica puede conducir a abandonar elementos que podrían ser rescatados de la gestión en condiciones de restricción fiscal, como son el énfasis en la racionalidad y calidad del gasto público; la importancia de sistemas de gestión, de información y transparencia; de la vigilancia pública y, en general, de mecanismos participativos de seguimiento y control de la política pública.

## Los procedimientos decisionistas

En la coyuntura previa a la consulta popular del 15 de abril del 2007 que convocaba a la realización de la Asamblea Constituyente, el fenómeno de desconocimiento de los procedimientos normados por la Constitución fue adoptado en forma explícita por los distintos actores institucionales; esta conducta fue adoptada tanto por los partidos que integraron la legislatura a los cuales, eufemísticamente, se los denominó como integrantes de la ‘partidocracia’, como por los actores emergentes, en particular, por parte del movimiento Alianza País del presidente Correa. La descomposición de la institucionalidad que había sido impulsada por el uso discrecional e interesado de la Constitución, y que caracterizó a la política tradicional y a las conductas de la llamada ‘partidocracia’, es ahora radicalizada por Correa. Éste profundiza el proceso de des-institucionalización del sistema político con el propósito de dejar sin sustento a los actores políticos tradicionales y forzar su recambio.

El éxito de la estrategia antipolítica utilizada por Correa, ya ensayada en su campaña electoral de acceso al poder y perfeccionada en el proceso de la convocatoria a la Asamblea, redujo a la oposición, en particular a las fuerzas tradicionales, a su mínima expresión<sup>23</sup>. Las operaciones de presión hacia los poderes constituidos (tanto al Congreso de la República como a los tribunales Electoral y Constitucional), el irrespeto a los procedimientos constitucionales por parte de estos mismos actores institucionales, ahora superados por el mismo Correa, así como la abrumadora aceptación popular a la línea maximalista de la convocatoria a la asamblea plenipotenciaria en la consulta, aparecen como el rasgo más caracterizante de la coyuntura previa a la integración de la Asamblea. Tanto el carácter de ésta como la aprobación del Estatuto que debía regirla, se impusieron, invalidando cualquier camino que supusiera el respeto a procedimientos normados y sancionados constitucionalmente.

---

23 La convocatoria a la Asamblea plenipotenciaria funcionó como una amenaza al conjunto de la clase política y en particular a los partidos en la legislatura; éstos vieron en la estrategia de impulso de la asamblea plenipotenciaria peligrar su misma supervivencia; una asamblea con plenos poderes podría desconocerlos en cuanto actores institucionales y “regresarlos a su casa”; su oposición a la misma fue infructuosa y la amenaza pronto se tradujo en un efectivo proceso político de desmantelamiento institucional.

La aprobación mayoritaria de la Asamblea plenipotenciaria en un contexto de fuerte demanda constituyente, pero también de sistemáticas rupturas con el ordenamiento legal y constitucional, tuvo consecuencias que iban más allá del desplazamiento de las fuerzas, hasta entonces, hegemónicas; sus efectos impactan en la cultura democrática, al instaurar en el ambiente social una estructura semántica de aceptación de la discrecionalidad política, asentada en el principio mayoritarista. Se generaliza la percepción de que la democracia se reduce a la aplicación de las decisiones mayoritarias, sin que éstas pasen por la regulación normativa que organiza y regula el proceso decisional<sup>24</sup>.

La lógica mayoritarista que se desprende de la estrategia antipolítica, la vinculación entre discrecionalidad normativa y nuevo diseño institucional, aparece como un paso necesario en la estrategia de cambio de modelo político al cual apunta la iniciativa de Correa y de Alianza País y que se concretará en la definición del carácter plenipotenciario de la Asamblea Constituyente.

El concepto de plenos poderes se vincula con el modelo de democracia electoralista y mayoritarista que ya se venía ensayando. La pieza electoral con la cual Correa accedió al poder fue minuciosamente elaborada; para esta formulación, el Congreso aparecía como la institución más prestigiosa de la democracia ecuatoriana y las fuerzas de la transformación no debían integrarlo, y peor aún legitimarlo, con su participación electoral. La no presentación de candidatos para integrar la legislatura por parte de Alianza País, apareció, desde un inicio, como un movimiento táctico tendiente a canalizar, de forma más adecuada, las adhesiones electorales

---

24 Si bien la des-institucionalización se explica por el uso discrecional de las normas y de la Constitución, tiene connotaciones más profundas que tienen que ver con la generalización y consolidación en la sociedad de estructuras semánticas, que justifican y exaltan el desconocimiento de los procedimientos normativos; los distintos actores interpretan y promueven sus posicionamientos al interior de este campo semántico y este aparece como generador espontáneo de legitimidad; es más, cada actor tiende a extremar sus posturas vinculando el desconocimiento de los procedimientos legales y la alta discrecionalidad decisional con la lógica del cambio y la transformación. Correa lo hizo con singular éxito mediante una propia construcción discursiva acerca del mecanismo que debía utilizarse para discutir e impulsar la reforma política y el cambio de régimen: el mecanismo de la Asamblea plenipotenciaria. (Echeverría, 2008). Cf. Echeverría, J. "Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano" en *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya Yala, 2008.

contra la *partidocracia* y, al mismo tiempo, a instaurar un proceso sin retorno hacia la Asamblea Constituyente con plenos poderes.

Logrado el objetivo electoral, el segundo paso consistió en armar la estrategia de integración de la Asamblea plenipotenciaria; la convocatoria mediante el mecanismo de la consulta popular, ratificaba la lógica del proceso de cambio institucional, se trató del momento más alto de des-institucionalización, de desconocimiento de los procedimientos normados por la Constitución para conducir la reforma política; amparados en el apoyo electoral se substituyó a los diputados de oposición por sus alternos, afines a la postura gubernamental, a controlar el Tribunal Electoral y el Tribunal Constitucional.

El tercer momento completa la estrategia refundacional; la consulta popular mayoritariamente aprobó la integración de la asamblea plenipotenciaria con un estatuto de ambigua formulación, que otorgaba a la Asamblea poderes para legislar, esto es, para promulgar leyes y mandatos, tarea derivada del concepto plenipotenciario y que nunca fue autorizada por la consulta popular<sup>25</sup>.

La dominancia de la lógica electoral, la contundente victoria de la estrategia mediática, la ambigüedad del Estatuto de funcionamiento, que fue aprobado conjuntamente en la consulta popular, definió una característica que fue gravitante en la escasa deliberación que caracterizó al funcionamiento asamblear y condujo a la exclusión o reclusión de la oposición en expresiones minoritarias y de limitada capacidad de incidencia en las definiciones constitucionales. El partido de gobierno integró la Asamblea con abrumadora mayoría, una conformación que si bien puede ser aceptable para un Congreso, no lo es para una Asamblea que, tenga como tarea la elaboración de una Constitución; la conformación absolutamente mayoritaria de la Asamblea y el carácter de esta mayoría que aparece como derivación del régimen, no fue el mejor espacio para la deliberación y construcción democrática de un texto constitucional que garantice pluralidad

---

25 La Asamblea funcionó como brazo legislativo del Ejecutivo, la mayoría progubernamental que la integró, dio vía libre a toda iniciativa presidencial, la tarea de elaboración del texto constitucional quedó en segundo plano y su formulación no significó sino la sistematización de las transformaciones institucionales ya establecidas previamente a través de las leyes y de los mandatos aprobados.

de acceso a la definición de las orientaciones constitucionales por parte de distintos actores y de diversificadas posturas programáticas.

La conformación mayoritarista de la Asamblea, derivada del efecto electoral, hizo de ésta más que un espacio de deliberación colectiva para definir un nuevo diseño institucional, un instrumento del cambio y sustitución de los actores representativos del viejo modelo; la Asamblea se convirtió en instrumento para la articulación del modelo político impulsado por Alianza País, una línea de aplicación impositiva del modelo, que luego tendrá, su traducción normativa en el texto constitucional.

### El sistema político en la Constitución de Montecristi<sup>26</sup>

Una lectura atenta de la Constitución aprobada en Montecristi, nos revela la existencia de una transformación radical que afecta al conjunto del diseño institucional del sistema político que estuvo vigente desde el proceso conocido como ‘de retorno a la constitucionalidad’ y que definió el carácter del Estado y del sistema político vigente desde 1978. Esta transformación se expresa tanto en la caracterización de la parte dogmática de la Constitución, que es la que hace referencia a los derechos, como en la parte orgánica, que define las estructuras del proceso decisional.

En su parte dogmática, la Constitución de Montecristi presenta una ampliación cuantitativa de derechos<sup>27</sup>, e incluso desarrolla importantes mecanismos de exigibilidad y de garantías que no estaban suficientemente precisados en la Constitución de 1998. Sin embargo, el enfoque constitucional en el cual se da esta operación va en dirección contraria a los principios que caracterizan al constitucionalismo moderno. La Constitución abandona su función de estructura de protección de la sociedad frente al poder político, y pasa a convertirse en instrumento del poder político para la realización de los derechos de los ciudadanos. Una transformación cons-

---

26 En el acápite que sigue se sintetizan elementos desarrollados con mayor extensión en otro texto (Echeverría, 2009)., cf, Echeverría J, “El Estado en la nueva Constitución” en *La Nueva Constitución del Ecuador*, UASB, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009.

27 Según lo afirma el constitucionalista Francisco Palacios Romeo, “el nuevo texto constitucional de Ecuador tiene el más elevado número de derechos y, más concretamente, de derechos sociales de todo el constitucionalismo comparado” (Palacios: 2008:p 42).

titucional que incide en el paradigma constitucional y lo retrotrae hacia una formulación anterior al de la plena vigencia del Estado de derecho; y lo hace amparado en las formulaciones del llamado “neoconstitucionalismo”, esto es, una versión *aggiornata* de las teorías jusnaturalistas<sup>28</sup>.

Esta operación, que formalmente fortalece la capacidad de la sociedad de reclamar derechos, activa una estructura que, en efecto, termina por debilitar la capacidad de empoderamiento real de la sociedad. Si antes, en la Constitución de 1998, la sociedad había avanzado en una línea de empoderamiento al definir mecanismos de gestión compartida con el Estado en una orientación progresiva de autogobierno democrático, ahora, la sociedad reduce su capacidad de intervención a una lógica de vigilancia y exigencia de cumplimiento de esos derechos. Solamente el Estado puede atenderlos mediante su lógica de intervención. Es aquí donde acontece seguramente la transformación constitucional más sustantiva, relativa a la misma caracterización del Estado, transformación que se expresa en el cambio de concepto de ‘Estado de derecho’, al de ‘Estado constitucional de derechos’.

La orientación al fortalecimiento de la capacidad autorreferente de la sociedad para realizar sus derechos en coparticipación con el Estado en los procesos de gestión de la política pública, proceso que implicaba ya un desarrollo y evolución respecto del modelo de Estado liberal, y que aparece prefigurado en el diseño institucional de la Constitución de 1998, es sustituida por la función única y determinante del Estado. La sociedad es reducida a una función de vigilancia y control cuya misma conformación, ya en términos organizacionales concretos, aparece como problemática. La Constitución ya no está para defender a la sociedad frente a la discrecionalidad o arbitrariedad del poder político, sino para garantizar la plena realización de los derechos sociales y económicos, en cuyo objetivo los derechos civiles y políticos, que constituyen una efectiva estructura de emancipación de la sociedad, bien podrían acotarse o escamotearse.

Estos paradigmas constitucionales, que están claramente expuestos en la parte dogmática de la Constitución de Montecristi, encuentran su tra-

---

28 Se cita en este caso a Cf, Comanducci, P, “Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis meta-teórico”, en ISONOMÍA, n.16, Abril 2002; y Ferrajoli, L. *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2006.

ducción en el diseño organizacional presente en su parte orgánica, esto es, en aquellos capítulos donde se define el carácter de la economía y las estructuras del sistema político. Tanto el modelo económico como el modelo político están pensados en dirección a cumplir con el mandato del Estado Constitucional de Derechos; al hacerlo, refuerzan el carácter concentrador y de monopolio de politicidad en la figura del Estado y, en particular del gobierno o poder ejecutivo. El diseño institucional del sistema político es de carácter presidencialista, en este sentido da continuidad al paradigma presente en la Constitución de 1998; en ese entonces, las fuerzas neoliberales habían considerado a este paradigma como aquel que puede enfrentar las recurrentes crisis de gobernabilidad.

Pero si bien la capacidad y responsabilidad del Estado se concentra en satisfacer un cúmulo creciente de derechos, por otro, se restringe la capacidad competitiva y de crecimiento del modelo económico. La Constitución de Montecristi rechaza el concepto de crecimiento económico (una categoría que no aparece en ninguna parte del texto constitucional), la Constitución no discute ni la calidad del mismo, ni sus restricciones o potencialidades; en su lugar, plantea el *Sumak Kausay* o concepto del “buen vivir”, tras del cual se postula el de-crecimiento económico como modelo; al hacerlo, el modelo económico no apunta a redefinir el carácter primario dependiente de la economía, formalmente introduce el principio de la defensa de los llamados “derechos de la naturaleza”, pero efectivamente la re-centralización del carácter de intervención del Estado y la eclosión de derechos que éste está obligado a satisfacer mediante políticas públicas, lo conducen de manera efectiva a profundizar la lógica extractivista del modelo primario exportador, además con una fuerte orientación de carácter corporativo<sup>29</sup>.

Para garantizar el funcionamiento del modelo económico, la Constitución refuerza fuertemente las funciones del presidencialismo; en el modelo político se eliminan las funciones autónomas que antes tenía el Banco Central para formular las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, las cuales, ahora, aparecen de exclusiva facultad de la función ejecutiva (Art. 301); la planificación del desarrollo, pieza central en la definición de la polí-

---

29 La línea “redistributiva” que promueve la Constitución privilegia mecanismos de carácter rentista, lógica que asume el estatuto constitucional, al promover, como lo dice el artículo 283, “la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados”.

tica pública e importante avance respecto de la Constitución de 1998, aparece como prerrogativa y responsabilidad exclusiva del ejecutivo, con ninguna participación de la representación política, y con limitadas funciones de participación de la sociedad en la definición de prioridades y orientaciones de política. La representación política es relevada de cualquier capacidad de incidencia y de toda responsabilidad en la definición de la política pública y la sociedad reduce su participación a una limitada función de observancia o control. La Constitución de Montecristi debilita radicalmente las funciones de la representación política, ésta se vuelve en extremo reglamentarista y su no acatamiento es condición de la revocatoria del mandato de quien no la ejecute, la cual se instrumenta por medio de los órganos de control y de la aplicación de la justicia constitucional.

El diseño de la parte orgánica de la Constitución se completa con la instauración de dos niveles institucionales que se sobrepone a las estructuras del sistema político vigente desde 1978, la llamada *Función de Transparencia y Control Social*, y la *Corte Constitucional*. La primera nomina y coordina a las distintas instituciones de veeduría y control de la gestión pública, mientras la segunda, se constituye como instancia de control de la constitucionalidad de los actos legislativos, de la administración pública y de la administración de la justicia ordinaria. Ambas instancias se constituyen mediante mecanismos de participación directa, al tiempo que se releva a la legislatura de su participación en estas nominaciones.

Si el “Estado de derecho” se sustentaba sobre una lógica en la cual la máxima politización se aceptaba como legítima en la representación política, la cual construía consensual y deliberativamente la política pública, ahora toda la carga de politicidad se traslada hacia el poder ejecutivo como única instancia responsable de la ejecución de la política pública y a los órganos de control y la Corte Constitucional, los cuales se vuelven garantes de la aplicación del mandato constitucional.

En conclusión, la política se reduce a la aplicación de las normas ya estipuladas en la Constitución; la tarea de legislación se reduce a la elaboración de leyes que implementan el mandato constitucional, la legislatura es depotenciada y debilitada en su anterior función de construcción y definición de la macropolítica, sus actores deberán reducir su intervención a la exclusiva implementación de una razón política ya establecida

constitucionalmente. En la Constitución está ya predefinida la direccionalidad de todo juego político, está ya predispuerto el sentido de lo que deberá entenderse por sociedad y por vida asociada; cualquier desviación de esa norma fundamental es materia de penalización y su máxima sanción corresponde a la Corte Constitucional. Se ha producido entonces un efecto de despolitización que entrega al poder judicial, supuestamente despolitizado, la capacidad de definir la legitimidad de todo acto decisonal; a su vez, la sociedad solamente puede concebirse a sí misma como dependiente del ordenamiento constitucional.

## Conclusiones

El análisis que hemos presentado nos revela la existencia de una multiplicidad de condiciones de complejización en las relaciones entre soberanía, democracia y nación, en los treinta años de desempeño del sistema político moderno en el Ecuador. Las crisis internas al funcionamiento del sistema político que hemos caracterizado como vinculación entre deflación de poder y deslegitimación institucional, han estado determinadas, en muchos casos, por las dificultades de respuesta que tanto actores como instituciones han demostrado frente a los desafíos puestos por la intensificación del proceso de globalización desatado desde inicios de los años 80. Los distintos intentos de reforma política expresados en las formulaciones constitucionales de 1978, las reformas de 1998 y finalmente la Constitución del 2008, más que ofrecerse como sistemas institucionales dispuestos para reducir complejidad y canalizar la participación democrática, se han demostrado como generadores de mayor complejidad, retroalimentando la gravedad de las crisis y de los desarreglos institucionales.

La transición política que ha caracterizado a estos treinta años de vigencia del sistema político, presenta una línea de quiebre desde la lógica de la modernización de los años 70, que apuntaba a vincular desarrollo hacia adentro, con soporte institucional en un sistema de partidos que canalice la política distributiva, hacia un modelo en el cual el sistema de partidos se vuelve prescindible en la construcción decisonal. Esta transforma-

ción es congruente con el debilitamiento general del sistema de representación y con su deriva hacia el fortalecimiento del presidencialismo.

Esta lógica del cambio institucional que aparece plenamente realizada ya en el diseño constitucional elaborado en Montecristi, presenta algunas consecuencias y derivaciones que es preciso resaltar: por un lado, advierte sobre la generalización de formas de acción social desvinculadas de los canales institucionales previstos por los sistemas políticos modernos para construir los procesos decisionales; por otro, la misma construcción decisional se configura sobre una lógica de neutralización y despolitización creciente de la expresión institucionalizada de la sociedad, para evitar la conflictividad intra-sistémica ejecutivo-legislativo, que caracterizó a la política en estos treinta años de vigencia del sistema político.

La vinculación entre deflación de poder y deslegitimación institucional que resulta de la combinación entre crisis de gobernabilidad y de legitimidad; la recurrencia cuasi crónica de esta conexión de rasgos críticos define para las lógicas de acción y participación social una preocupante deriva hacia la reconfiguración de formas tradicionales de intermediación. Se aprecia una fuerte carga de impugnación anti-sistema y refundacional que se resiste a configurar una clara secuencia hacia la construcción decisional. En este contexto, los fantasmas de la política tradicional (caudillismos, clientelismos, populismos de distinta clase) reaparecen con renovado vigor, comprometiendo la posibilidad del desarrollo de una democracia madura, consciente de las dificultades y dispuesta a potenciar la emancipación y autonomía de las individualidades y de las colectividades que componen la realidad del país.

Lo acontecido en las décadas de los años 80 y 90 podría caracterizarse como intensificación de los procesos de diferenciación social, y, al mismo tiempo, como debilitamiento de su trama organizacional. Para el 2009 el panorama de la estructura social y productiva aparece modificado respecto del perfil que presentaba esta misma estructura hasta finales de los años 90 del siglo pasado. La recurrencia de crisis políticas no resueltas impacta sobre el desempeño del sistema económico; se debilitan y, en muchos casos, desaparecen las estructuras de integración social y económica que posibilitan la articulación de actores sociales con propios perfiles de identidad, en las cuales puedan definirse sus propias demandas,

intereses, valores y expectativas. La política desde abajo pierde fuerza propulsiva y propositiva. Si los años 90 del siglo pasado fueron años de intensa movilización de la sociedad con un fuerte tejido organizacional, para la década del 2000, esta configuración cambia radicalmente de perfil. No solamente son los movimientos sociales, su expresión más alta, el movimiento indígena, el de mujeres, el movimiento ecologista, son también las organizaciones políticas, los partidos. Todas estas formas organizativas aparecen seriamente debilitadas o cuestionadas.

Esta tendencia de debilitamiento de la trama social y de sus expresiones organizativas se debe, en gran medida, a la ausencia de capacidad de propuesta para enfrentar las crisis que han aparecido a partir del retorno a la democracia; un déficit de elaboración programática del conjunto del sistema político. La matriz de esta deriva en la estructura socioproductiva se encuentra en la crisis de los años 80. La lógica política derivada de la intensificación del proceso de globalización e instrumentada a partir de las políticas de ajuste, conducía a introducir mecanismos de desregulación en materia económica que planteaban para el Estado una transición desde el paradigma intervencionista hacia un modelo de regulación y orientación estratégica; un cambio institucional que nunca logró cuajar a pesar de emerger como demanda de reforma política. Lejos de advertir esta nueva tendencia, los actores fundamentales de la política ecuatoriana de los años 80 y 90 optaron por la resistencia y el rechazo a esta nueva línea de tendencia.

Los procesos de diferenciación en la estructura socioproductiva en un contexto de virtual parálisis de las prestaciones decisionales del sistema político, reforzaron la composición precaria de las estructuras socioproductivas, lo cual erosionaba desde sus bases, la posibilidad de una sociedad direccionada hacia la construcción decisional; los comportamientos anti-sistémicos pueden ser leídos como derivación de esta débil capacidad de integración que presenta el sistema económico y el sistema político. La democracia tiende a debilitarse en su dimensión deliberativa y la constitución de ciudadanía a volverse reactiva, enfatizando en la reivindicación de derechos sin que esta lógica de acción derive hacia formas y lógicas de comprometimiento con los procesos decisionales.

La crisis resultante del enfrentamiento entre lógica intervencionista y expansiva y su contrapartida como política de desregulación restrictiva, tiene como resultado la afirmación de una tendencia hacia una radical desconfiguración de los perfiles de diferenciación entre Estado y sociedad, una línea no suficientemente advertida por los actores políticos. Las fuerzas llamadas progresistas (del espectro de la centroizquierda), como las fuerzas de la centro derecha (comprometidas con el llamado ajuste estructural de la economía), se resistieron a ubicar en esa nueva condición de la política sus formas y mecanismos de intervención, sus propuestas programáticas, sus construcciones de valor. Desde el lado de la centroizquierda, la resistencia y el bloqueo; desde la centro derecha, una interpretación reductiva e instrumental del ajuste, que los conducía a usufructuar de él sin modificar el carácter rentista y oligárquico del modelo económico tradicional.

Este fenómeno desató la conexión entre dos formas de manifestación de la crisis política. Por una lado, la crisis de gobierno como expresión del bloqueo de las fuerzas enfrentadas, que devino en inestabilidad del crecimiento con secuelas graves de deterioro económico y social, con desprestigio creciente de los actores políticos (los partidos) y con la emergencia de una sociedad fuertemente movilizada y disruptiva con proyecciones de comportamiento antisistema y refundacional. La crisis de gobernabilidad se expandió y generalizó hasta convertirse en crisis de legitimidad de todo el sistema institucional. Esta fenomenología expresa la inexistencia en los actores políticos de una necesaria reconversión ideológica y programática, la cual ha estado ausente en ambos campos del espectro ideológico programático.

La respuesta a esta condición de bloqueo sistémico se configura desde mediados de la década del 2000. El país asiste a la conformación de un modelo de concentración de poder en el cual se advierten tendencias a la instrumentalización y control de la participación social, con una función de legitimación y soporte del modelo. El sistema de partidos ha sido virtualmente arrasado, las formas de organización social desconocidas, y la lógica de la política desde arriba, esto es desde la institucionalidad política, ha tenido su más fuerte impulso con el gobierno de Alianza País. La lógica del cambio institucional ha seguido una secuencia de des-institu-

cionalización del sistema político vigente desde la reforma de 1978, que no ha sido sustituida por una clara estrategia o propuesta de re-institucionalización.

La Constitución de Montecristi no logra definir una clara configuración del sistema político que resuelva adecuadamente las vinculaciones entre las lógicas de participación y representación con las de la construcción decisional. Al intentar alejarse del paradigma neoliberal, arriesga comprometer las posibilidades de estructurar una democracia plural y deliberativa; su orientación parecería retroceder incluso respecto de las lógicas institucionales ya desarrolladas por los modelos de *welfare*.

La reestructuración política que aparece diseñada en la Constitución de Montecristi presenta características que aparecen congruentes con un modelo rentista de acumulación y gestión económica; éste no integra un tejido social que posea bases sólidas en lógicas productivas relativamente autosostenibles; el modelo económico diseñado en la Constitución de Montecristi fragmenta y debilita al entramado socioproductivo, y conduce a una dependencia casi exclusiva de la capacidad de distribución de rentas desde el Estado, definiendo, de esta manera, la lógica estructural de inclusión y control social. Se trata de un marco institucional basado en las condiciones de un ciclo económico expansivo, que pierde piso y vuelve a generar inestabilidad cuando el ciclo se revierte. Las instituciones no están diseñadas para conducir al país en el contexto de las turbulencias de una economía global altamente intensiva en innovación tecnológica, en flexibilidad y variabilidad de sus distintos componentes financieros, tecnológicos, productivos; una condición que no absuelve la exigencia de una inserción soberana del país en el contexto global.

La política desde arriba, arrasadas ya las formas sociales y políticas de organización autónoma de la sociedad, diseña un nuevo andamiaje institucional en el cual se elimina el principio de la división de poderes; su deriva organizacional camina hacia el fortalecimiento del presidencialismo insistiendo sobre la lógica de debilitamiento de la representación y de despolitización de la participación social, reeditando la lógica del enfrentamiento a las crisis de gobernabilidad que caracterizó infructuosamente a los procesos de reforma política en los años 80 y 90; y que podría describirse bajo la fórmula de la exigencia de neutralización y despolitización

de la participación social y política institucionalizada, como premisa para el logro de la concentración de la capacidad decisional.

El resultado de esta deriva institucional es el reforzamiento de un concepto de democracia plebiscitaria que se soporta en el debilitamiento de estructuras sociales y políticas institucionalizadas; en este contexto, la política tiende a personificarse, la construcción de liderazgos fuertes aparece como compensación frente a la despolitización generalizada. Una lógica en la cual la democracia se vuelve delegativa y plebiscitaria, donde el control es re-legitimado con la participación política de las masas indiferenciadas.

## Bibliografía

- Andrade, Pablo (2003). "El imaginario democrático en el Ecuador", en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano, (Comp.). Quito: FLACSO.
- (2009). *Democracia y Cambio Político en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bockenforde, Ernest Wolfgang (1999). *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid: Trotta.
- Burbano de Lara, Felipe (1998). *Cultura Política y Democracia en el Ecuador*. Quito: CORDES.
- Ceri, Paolo (2002). *Movimenti globali. La protesta nel XXI secolo*. Roma: Editori Laterza.
- Comanducci, Paolo (2002). "Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico", en *Isonomía* No. 16, aAbril.
- Conaghan, Catherine (1995). "Politicians against Parties, Discord and Disconnection in Ecuador's Party System" en Scott Manwaring and Timothy Scully, (Eds). *Building Democratic Institutions; party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- De la Torre, Carlos (2000). "Veinte Años de Populismo y Democracia", *Revista Íconos*. Quito: FLACSO, abril.
- Echeverría, Julio (1997). *La Democracia Bloqueada, Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras.
- (2006). *El Desafío Constitucional*. Quito: Abya Yala.

- (2008). “Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano” en *Plenos poderes y transformación constitucional*. Quito: Abya Yala.
- (2009). “El Estado en la nueva Constitución”, en *La Nueva Constitución del Ecuador*. Quito: UASB, Corporación Editora Nacional.
- Ferrajoli, Luigi (2006). *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid: Trotta.
- Fabbrini, Sergio (1988). *Política e mutamenti social, alternative a confronto sullo stato sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Larrea, Carlos (1997). “Ajuste estructural y distribución de riqueza en el Ecuador”, en *Humanismo y Crítica No. 2*. Quito: Fundación Mariana de Jesús.
- Marconi, Salvador (2001). *Macroeconomía y economía política en dolarización*. Quito: Abya Yala.
- Marramao, Giacomo (1983). *Potere e secolarizzazione*. Roma: Riuniti.
- Mellucci, Alberto (1981). *Verso i movimenti postpolitici*. Bologna: Il Mulino.
- Montúfar, César (2000). *La Reconstrucción Neoliberal: Febres Cordero o la Estatzización del Neoliberalismo en el Ecuador (1984-1988)*. Quito: Abya Yala.
- Palacios Romeo, Francisco (2008). “Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinsvorsorge al Sumak Kawusayai”, en *Desafíos Constitucionales, La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Pizzorno, Alessandro (1994). *Le radici della politica assoluta e altri saggi*. Milano: Feltrinelli.
- Portes, A. y C. Doré-Cabral (1994). “América Latina bajo el neoliberalismo”, en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*. Quito: Nariz del Diablo.
- Schmitt, Carl (2004). “El problema de la soberanía como problema de la forma jurídica y de la decisión” en *Carl Schmitt Teólogo de la Política*. México: FCE.
- Verdesoto, Luis (1991). “El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador”, en Luis Verdesoto (Ed), *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*. Quito: ILDIS.