

# ***Ecuador. La despolitización de la política\****

**Pachano, Simón**

---

**Simón Pachano:** Sociólogo ecuatoriano, investigador de la Fundación Ecuatoriana para la Democracia - Fundemo, Quito.

---

De una manera anecdótica se podría decir que todo comenzó con un comentario hecho al paso por el vicepresidente de la República, Alberto Dahik, en una entrevista radial. En un país en que, por lo menos durante el último año y medio, no existían motivos para entusiasmarse con la política, el anuncio de una posible consulta popular sobre reformas constitucionales no dejaba de ser un buen titular de primera plana. Mucho más cuando el ministro de Información debió renunciar a su cargo por haber reivindicado aquel anuncio como una potestad privativa del presidente Sixto Durán Ballén, lo que le llevó a enfrentarse directamente con el Vice.

El incidente no permitió que se aclarara el fondo del asunto: nunca se estableció si se trataba de una estrategia que venía madurando dentro del gobierno y que se la lanzó en el momento que se consideró oportuno, si por el contrario fue solamente una opinión personal del Vicepresidente o, finalmente, si fue una hábil jugada de éste - considerado para muchos observadores el hombre fuerte del régimen - para colocar a Durán Ballén ante hechos consumados. En todo caso, más allá de lo anecdótico dos circunstancias son irrefutables: es evidente que la reforma constitucional se inscribe en el programa de estabilización que viene impulsando el gobierno bajo el ambicioso título de «plan de modernización» y no se puede desconocer que a partir de ese anuncio, realizado en los últimos días de febrero de 1994, se abrió una nueva coyuntura política en el Ecuador.

## ***De la reforma económica a la reforma política***

De alguna manera, para el gobierno se había hecho evidente la necesidad de una reforma política que acompañara a la reforma económica en que se encontraba empeñado. Dentro de un claro afán juridicista - que expresa una fe ciega en la bondad de las leyes como factor de cambio de la sociedad aunque nunca se las observe - el gobierno había dado ya muestras de su empeño cuando solamente entre agosto de 1993 y julio de 1994 envió alrededor de treinta proyectos de ley para que fueran tratados por el Congreso Nacional. La mayor parte de estos se referían a aspectos

económicos e incluían tanto reformas como nuevas leyes (ley de Modernización del Estado, de Ordenamiento Agrario, reformas a la ley de Régimen Tributario, entre otras) y para algunos de ellos utilizó el recurso constitucional que le permite calificarlas de urgencia económica, lo que obliga al Congreso a darles un tratamiento inmediato (dentro de un plazo máximo de dos semanas).

Los partidos de la oposición consideraron que el Gobierno no solamente abusaba de ese recurso constitucional, sino que todo ese cúmulo de proyectos era innecesario, ya que las leyes vigentes permitían impulsar sin mayores problemas un plan de reformas económicas. Incluso no faltaron las afirmaciones de que ese afán gubernamental formaba parte de una táctica distractiva para evitar la fiscalización y los juicios políticos a algunos de sus ministros; si esto hubiera sido cierto, habría constituido un grave error del Gobierno, ya que sacrificaría el eje central de su acción, esto es, su programa económico, por una estabilidad del gabinete que proporcionaría inciertos beneficios. Más bien parece que dentro del Gobierno existía el convencimiento de la necesidad de aquellas reformas legales, lo que condujo a sobredimensionar sus posibles efectos. Posiblemente veía en ellas la posibilidad de pasar de un plan de estabilización a un ambicioso programa de ajuste.

Sea lo que fuere, lo cierto es que la acción gubernamental se centró en los aspectos económicos o, más específicamente, en el control de los indicadores macroeconómicos. Desde los primeros meses de su gestión se advirtió la escasa importancia otorgada a las políticas sociales, así como la errada y errática conducción política. Quizás en atención a este último hecho el Vicepresidente realizó su anuncio y desató una tormenta que mantendría ocupado al país los siguientes cinco meses. Para entenderlo es necesario recordar algunos antecedentes.

### ***La apuesta por la economía***

Con un duro paquete de medidas económicas, lanzado en septiembre de 1992, el gobierno de Sixto Durán Ballén dio a conocer al país la orientación de lo que entendía por modernización. Se trataba de un programa ortodoxo, asentado sobre tres bases inamovibles: reducción de la inflación, control de la paridad cambiaria y estabilización de las tasas de interés. Dentro de un modelo como el que se pretendía instaurar, el logro de estos objetivos no podía hacerse por medio de la intervención estatal, como había sido lo usual en el país; se hacía necesario establecer medios adecuados al mercado, que en la terminología oficial aparecía como el eje articulador de todo el modelo. Para ello, el gobierno estableció una rigurosa austeridad fiscal - centrada sobre todo en las áreas sociales -, redujo el número de empleados del

sector público, propició la intervención del Banco Central en el mercado cambiario e impulsó un agresivo proceso de privatización de empresas estatales y de desinversión en empresas mixtas de producción y de servicios (cemento, teléfonos, electricidad).

El anuncio de medidas económicas no constituía una novedad; por el contrario, la promulgación de un paquete antes de concluir el primer mes de cada gestión se ha convertido casi en el rito fundacional de toda nueva administración. Además, la campaña electoral se había centrado en estos aspectos y todo hacía suponer que cualquiera que fuese el candidato ganador iniciaría su gestión con un anuncio de esta naturaleza. Lo que sí llamó la atención fue el contenido y la magnitud de las medidas que, en términos generales, se centraban en la reducción del gasto público y en la contracción de la demanda. De esta manera, el logro de la desaceleración de la inflación, que aparecía como el objetivo central del conjunto de medidas, tendría un costo demasiado alto expresado en el estancamiento de la economía, el incremento de los índices de desempleo y subempleo, la pérdida de poder adquisitivo de los grupos medios y pobres y en la mayor concentración del ingreso.

La necesidad de estabilizar la economía como paso previo para su reactivación fue sostenido por el Gobierno como la única vía posible dentro de un contexto que se había caracterizado por una inflación constante (de alrededor del 50% anual durante los últimos tres años y cercana al 100% anteriormente). Más allá del debate acerca de los costos sociales de este modelo y de su escasa viabilidad en una realidad de pobreza estructural y de carencias crónicas, lo cierto es que por decisión propia el Gobierno limitó notoriamente su campo de acción. No solamente redujo su presencia en el ámbito social (salud, educación, atención infantil, empleo de emergencia, crédito a microempresas), como fue señalado desde diversos ángulos de la opinión pública, sino que además descuidó todo el manejo político. Por ello, no es casual que se pusiera en primer plano el tema de la gobernabilidad y se discutiera ampliamente sobre la necesidad de conducción y liderazgo.

Sin política y sin medidas compensatorias, la apuesta del Gobierno por la economía aparecía como algo lleno de riesgos y sujeto a imprevistos; su carácter unidireccional amenazaba no solamente el logro de sus propios objetivos sino también su estabilidad y la del sistema democrático. En ese marco - abonado por la proximidad de las elecciones legislativas - se inscribió la iniciativa de reformar la Constitución utilizando el mecanismo de consulta popular.

**Consulta: sí, no, quizás**

La iniciativa gubernamental mostró debilidades desde el inicio. En primer lugar, las escaramuzas en el interior del Gabinete socavaron el impacto del factor sorpresa que, sin duda, habría sido el mejor aliado del Gobierno. En segundo lugar, nunca se aclaró debidamente la validez de la utilización de este recurso, ya que, de acuerdo al texto constitucional, previamente a la convocatoria a consulta (o a referéndum y a plebiscito) el Presidente debió enviar un proyecto de reformas al Congreso; la negativa a ese proyecto podría dar lugar a la consulta. En tercer lugar, la repetición de una larga historia de contradicciones y de dudas que ha caracterizado la acción presidencial y en general gubernamental, impidió que la propuesta fuera comunicada adecuadamente y más bien la rodeó de un halo de incertidumbre: algún funcionario (en ocasiones el mismo Presidente) defendía la validez de la consulta pero de inmediato señalaba la conveniencia de convocar a una Asamblea Constituyente, se especulaba con respecto a la fecha, se alteraba el contenido de las preguntas, en fin, se demostraba la fragilidad de la posición oficial.

La oposición no presentó un frente único y más bien se abrió un abanico de posiciones que no hacía sino expresar la gran atomización existente en el panorama político ecuatoriano. El apoyo expresado por la Democracia Popular (demócratacristianos), la oposición basada en argumentos legales y constitucionales, sustentada por la Izquierda Democrática (socialdemócratas) o en la inconveniencia e intrascendencia, mantenida por el Movimiento Popular Democrático (maoístas), la calificación de «cortina de humo» de las organizaciones sindicales y de varios partidos de izquierda y el largo silencio táctico del Partido Social Cristiano (derecha) habrían constituido un marco adecuado para los intereses del Gobierno. Sin embargo, más pesaron sus propios errores y la consulta siguió un azaroso camino caracterizado en lo fundamental por los sucesivos cambios de preguntas, de intenciones y de objetivos.

La primera convocatoria, formulada el 1° de marzo de 1994, señalaba como fecha de realización de la consulta el 1° de mayo, es decir, el mismo día de las elecciones que renovarían parcialmente a los municipios, consejos provinciales y Congreso Nacional. Nada impidió que esto se viera como una hábil aunque desesperada jugada del Gobierno que veía venir una contundente derrota electoral, como en efecto ocurrió. El formulario contenía ocho preguntas, cinco de las cuales pretendían introducir cambios en el Congreso Nacional (continuación del actual sistema unicameral o bicameralidad, duración del período de los diputados, elección de diputados en la primera o segunda vuelta presidencial, duración del período del Presi-

dente del Congreso, aprobación y manejo de fondos presupuestarios por parte de los diputados); dos se referían a aspectos del sistema electoral (voto voluntario o mantenimiento del carácter obligatorio, reelección para todos los cargos de elección popular o las actuales restricciones); la última, fuera de todo contexto, indagaba acerca de la posibilidad de mantener la nacionalidad ecuatoriana cuando se ha adoptado otra.

Si bien es cierto que el contenido de la mayoría de las preguntas expresaba la intención de fortalecer al ejecutivo frente al Congreso, era también verdad que el Gobierno no había escogido el mejor camino para lograrlo: no abordaba los temas centrales de la relación entre ambos poderes del Estado, se dispersaba en una amplia gama de temas e incluso contenía errores de forma que dificultaban su comprensión por parte de la población<sup>1</sup>. Todo ello demostraba mucha pobreza e improvisación, por lo que no resultó extraño que un pequeño escollo hiciera fracasar toda la iniciativa gubernamental: el Tribunal Supremo Electoral, en una clara arrogación de funciones y aduciendo inconstitucionalidad en los procedimientos, se negó a convocar a la consulta como lo exige la Constitución y la Ley de Elecciones. El plazo establecido para la convocatoria había vencido y ya era imposible que se realizara conjuntamente con las elecciones de mayo.

El Gobierno accedió a negociar luego de un largo forcejeo, en el que se incluyó una demanda en contra del Tribunal presentada por el vicepresidente Dahik - en ese momento en ejercicio de la presidencia por viaje de Durán Ballén - con la presencia de todo el gabinete ante la Corte Suprema de Justicia, lo que constituyó una nueva muestra de debilidad. Todo ello llevó más de tres meses, hasta que en junio el Presidente convocó nuevamente a la consulta, pero esta vez incluyendo algunos puntos y suprimiendo otros. La principal innovación fue la contenida en la primera pregunta, que se refería a la convocatoria a una «Asamblea Constitucional» para redactar una nueva Constitución<sup>2</sup>. Se echaba mano de tan extraña figura en vista de

<sup>1</sup>En efecto, algunas preguntas se prestaban para más de una interpretación; como el caso de la tercera, que trataba acerca de la duración del mandato de los diputados (dos años o cuatro años), sin considerar que se eligen diputados nacionales que duran cuatro años y provinciales que duran dos; nunca quedó claro a quiénes se refería la pregunta. De igual manera, en la sexta se consultaba sobre el manejo y aprobación de fondos del presupuesto del Estado por parte de los diputados, confundiendo una función propia del papel fiscalizador del Congreso (la aprobación presupuestaria) con una atribución ajena a éste (el manejo de recursos dentro de las denominadas partidas de interés provincial). Asimismo, en la sexta pregunta, acerca de la reelección para todo cargo electiva, inclusive del presidente y diputados, no se consideraba que actualmente está prohibida solamente para el primer caso, mientras todos los funcionarios electos pueden ser reelegidos después de un periodo.

<sup>2</sup>Textualmente la pregunta decía así: «¿Convocaría usted para el 2 de enero de 1995 a una Asamblea Constitucional, conformada bajo un estatuto de integración y funcionamiento dictado por los presidentes de la República, del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia, y compuesta por representantes de organizaciones ciudadanas e instituciones, en un 50% que incluyan a Fuerzas Ar-

que no existen disposiciones constitucionales o legales que permitan conformar un cuerpo extraño al Congreso para reformar la Constitución.

Pero aún así el Gobierno no pudo sortear los obstáculos hasta casi un mes después, cuando la larga negociación con el Tribunal Supremo Electoral dio lugar al llamado definitivo. Entonces, en un súbito ataque de amnesia colectiva, el Tribunal olvidó la inconstitucionalidad de los procedimientos, el Gobierno omitió cualquier referencia al juicio y la Corte Suprema de Justicia eliminó de un tajo la existencia del delito cuando señaló que era improcedente la continuación del juicio si se había acordado un arreglo entre las partes.

Recién en julio de 1994, esto es cuatro meses después de su primer intento, el Gobierno pudo convocar su anhelada consulta. Nuevamente se introdujeron cambios. La conflictiva primera pregunta fue reemplazada por una que condicionaba al Congreso a tratar un proyecto de reformas constitucionales en un plazo de cien días<sup>3</sup>. Con este fin, el presidente conformó una comisión (calificada por la prensa como «de notables») encargada de la redacción de un proyecto de reformas que, en realidad, devino en una nueva Constitución. Es obvio que si hubiera comenzado por ahí se habría ahorrado mucho tiempo y, sobre todo, habría evitado el desgaste que le significó el enfrentamiento con el Tribunal Supremo Electoral y con los partidos de oposición. Además, habría guardado fuerzas para el nuevo enfrentamiento - esta vez con el Congreso - que se inició con el envío del proyecto y que significó el punto de partida para los fatídicos cien días, al final de los cuales no se avizoraban mayores posibilidades de acuerdo.

### ***El desprestigio de la política como consigna***

El 28 de agosto de 1994, en un ambiente de apatía y sin mayor intervención de los partidos políticos, se realizó finalmente la consulta. Los resultados no sorprendieron a nadie: se esperaba que en ellos se expresara el rechazo a los partidos y en general a la actividad política, como en efecto ocurrió. Desde hace algún tiempo, el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población se venía

---

madas, medios de comunicación, cámaras de la producción, trabajadores, universidades y escuelas politécnicas, organizaciones indígenas, organismos seccionales, Magisterio Nacional, Tribunal Supremo Electoral y Corte Suprema de Justicia; y por representantes elegidos por votación nacional, en otro 50%, con el mandato exclusivo de expedir una nueva Constitución Política de la República, en un plazo de seis meses?».

<sup>3</sup>La nueva pregunta decía: «¿Dispondría usted que el Congreso Nacional, en un plazo improrrogable de cien días contados a partir del envío de un proyecto de reformas constitucionales por parte del presidente de la República, lo conozca y lo apruebe total o parcialmente, o lo niegue, y que de no hacerlo en dicho plazo, el proyecto se considere negado para que el presidente de la República pueda someterlo a consulta popular, de conformidad con el art. 149 de la Constitución política?».

viendo no sólo como el resultado de las medidas aplicadas por el gobierno, si no que se lo interpretaba como un bajo rendimiento general de todo lo que tuviera relación con la política. Pero, por si eso no hubiera sido suficiente, durante las semanas previas a la consulta se desarrolló una campaña en contra del Congreso Nacional y de los partidos políticos, a los que se les señalaba como los causantes de todos los problemas del país. Aparentemente el gobierno no tenía relación con esa campaña, que aparecía bajo la responsabilidad del denominado Comité de Información y Contacto Externo, CICE, una casi desconocida asociación de empresarios (que, según información de la Superintendencia de Bancos, no tenía cuentas en ningún banco del país); sin embargo, varios funcionarios gubernamentales, incluido el presidente de la República, la defendieron abiertamente.

En un contexto de esta naturaleza no era difícil que se cumpliera aquella vieja sentencia que manejan los expertos en encuestas: la respuesta está de hecho contenida en la pregunta. El caso de la primera pregunta resulta muy claro en ese sentido: el solo hecho de ponerle un plazo a una institución del Estado - aun cuando no estuviera de por medio el desprestigio del Congreso - era atractivo para cualquier hijo de vecino que encontraba en ello el poder al que no tiene acceso en una sociedad escasamente participativa. De igual manera, frente al deterioro de la imagen de los partidos y de los políticos, era previsible una amplia votación por la participación de los independientes como candidatos en cualquier elección. Asimismo, se podía adivinar la orientación de las respuestas a preguntas más técnicas y complejas, como la que hacía relación al manejo de fondos del Estado por parte de los legisladores o la que consultaba si ellos debían aprobar el presupuesto del Estado por sectores de gasto o por partidas presupuestarias<sup>4</sup>.

De hecho, en toda la consulta se advertía la intención no solamente de aprovechar el clima adverso hacia la política, sino de profundizar esa orientación. Posiblemente, esto no hace más que confirmar aquello sobre lo que se ha insistido en América Latina: la incompatibilidad entre la vigencia del sistema democrático y la aplicación de programas de estabilización de corte neoliberal. La conflictiva ecuación entre esos dos términos (expresada en la presencia de demandas sociales insatisfechas y crecientes, crisis económica, reducción de la capacidad de respuesta institucional del Estado y aplicación de medidas recesivas) genera una tensión entre los objetivos económicos y los objetivos de consolidación de la democracia. Si entre estos últimos se incluyen los relacionados con la ampliación y profundización de la ciudadanía y el fortalecimiento de los mecanismos de representación y canaliza-

---

<sup>4</sup>No parece nada casual que en estas dos preguntas se hiciera referencia a las atribuciones de los legisladores y no del Congreso: es más fácil identificar el desprestigio personal que el institucional.

ción de intereses, se verá que necesariamente chocan con los otros que, según sus defensores, tienen un carácter estrictamente técnico y no pueden contaminarse con la política.

Al parecer, allí radica el problema central del gobierno ecuatoriano y de su plan económico: demuestra total incapacidad para compatibilizar la estabilización económica con la profundización de la democracia, circunstancia que lo lleva a un divorcio absoluto con la política y a reiterados intentos de minimizarla, cuando no de eliminarla. Inclusive, dentro de su propio horizonte ideológico y conceptual se puede decir (tomando el concepto de ajuste con rostro humano de UNICEF) que en más de dos años de gestión no ha sido capaz de superar la fase de la estabilización para pasar al ajuste; es decir, no ha podido crear las condiciones para elevar la inversión y el crecimiento como elementos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales. Para lograrlo tendría que dejar de lado aquella visión tecnicista del manejo de la economía e incorporar las variables políticas como elementos endógenos del diseño y de la ejecución de la acción de gobierno. Solamente un esquema de ese tipo podría asegurar el cumplimiento de objetivos económicos en un marco de fortalecimiento del sistema democrático.

Desgraciadamente, existe otra salida para esta tensión: la alternativa populista que, con su líder salvador y con el retorno al Estado paternalista y clientelar, aparecen como la antípoda de la modernización. A pesar de que sus propulsores lo han calificado precisamente de proceso de modernización, el modelo aplicado hasta el momento es el mejor camino hacia una salida populista. Mucho más cuando este proceso aparece acompañado de la despolitización intencionada, de la apatía de la población, del desconcierto de los partidos de oposición y de la utilización del clientelismo por parte del Partido Social Cristiano, que ha obtenido la mayor votación en las dos últimas elecciones y es la primera opción en la intención de voto para las próximas. A menos que ocurra un imprevisto, todo hace prever que por allí se encaminará el Ecuador a partir de 1996. Mientras tanto, el actual gobierno continuará con su programa económico y con su exitoso intento de despolitizar a la política, con lo que conseguirá exactamente lo contrario a lo que pregona.

Quito, noviembre de 1994

\*Este artículo fue elaborado antes del conflicto armado entre Ecuador y Perú (enero 1995); por lo tanto no recoge sus impactos e implicancias.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 136, Marzo-Abril de 1995, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.