

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*

*FLACSO-Sede Ecuador*

*Maestría en Ciencias Sociales*

*Especialización en Ciencia Política*

*“Valores y antivalores de la democracia ecuatoriana en el  
contexto histórico 1996-2000”*

*EMMA ROXANA SILVA CHICAIZA*

*Director: Prof. Freddy Rivera*

*Lectores: Prof. Simón Pachano y Prof. Fernando García*

*Quito, Abril-Diciembre de 2003*

*Dictamen Tribunal de tesis: Quito, 11 de Noviembre de 2004*

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INDICE GENERAL</b>  |           |
| INTRODUCCIÓN   | 6         |
| <b>CAPITULO I</b>  | <b>14</b> |
| <b>AMBITOS CONCEPTUALES RELACIONADOS</b>                               | <b>14</b> |
| 1.1 DEMOCRACIA   | 14        |
| 1.2 CIUDADANÍA Y PARTICIPACION   | 21        |
| 1.3 SOCIEDAD CIVIL   | 26        |
| 1.4 LO PÚBLICO NO ESTATAL  | 30        |
| 1.5 CULTURA POLÍTICA   | 31        |
| 1.6 GOBERNABILIDAD   | 36        |
| 1.7 VALORES DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA                               | 38        |
| <b>CAPITULO II</b>   | <b>43</b> |
| <b>VALORES DEMOCRATICOS Y CULTURA POLÍTICA ECUATORIANA</b>             | <b>43</b> |
| 2.1 VALORES DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA                               | 43        |
| 2.1.1 Honestidad y transparencia                                       | 43        |
| 2.1.2 Libertad y participación   | 44        |
| 2.1.3 Interés general y solidaridad                                    | 46        |
| 2.1.4 Diálogo, consenso y rendición de cuentas                         | 47        |
| 2.2 (ANTI)VALORES DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA                         | 51        |
| 2.2.1 Falta de ética y de conciencia                                   | 53        |
| 2.2.2 Desafección por lo público                                       | 54        |
| 2.2.3 Corrupción   | 56        |
| <b>CAPITULO III</b>  | <b>59</b> |
| <b>CRISIS POLÍTICA, VALORES Y ANTIVALORES EN LA DEMOCRACIA</b>         | <b>59</b> |
| 3.1 ANTECEDENTES   | 59        |
| 3.2 GOBIERNO DE ABDALÁ BUCARAM (1996-2000): PRIMER GOBIERNO INCONCLUSO | 60        |
| 3.3 ACTORES, ESCENARIOS, VALORES Y ANTIVALORES                         | 69        |
| 3.3.1 Fuerzas Armadas: tutelaje o dirimencia?                          | 74        |

|  |   |            |
|--|---|------------|
| <b>3.4</b>   | <b>INTERINAZGO DE FABIAN ALARCON</b>                                    | <b>78</b>  |
| <b>3.5</b>   | <b>REFORMAS Y LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE</b>                    | <b>82</b>  |
| 3.5.1  | Asamblea Nacional Constituyente   | 85         |
| <b>3.6</b>   | <b>JAMIL MAHUAD (1999-2002); SEGUNDO GOBIERNO INCONCLUSO</b>            | <b>87</b>  |
| 3.6.1  | Descalabro económico y vulneración de derechos constitucionales         | 89         |
| <b>3.7</b>   | <b>ACTORES, ESCENARIOS, VALORES Y ANTIVALORES</b>                       | <b>91</b>  |
| 3.7.1  | Fuerzas Armadas: la recurrencia   | 92         |
| <b>3.8</b>   | <b>TRAMA INSTITUCIONAL DIFUSA: PROCESOS Y DERECHOS CIUDADANOS</b>       | <b>97</b>  |
| 3.8.1  | Tribunal Constitucional   | 97         |
| 3.8.2  | Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Ministerio Fiscal General | 98         |
| 3.8.3  | Corte Suprema de Justicia   | 99         |
| <b>CAPITULO IV</b>                                 |   | <b>104</b> |
| <b>COMISIÓN DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN</b> |   | <b>104</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>Antecedentes</b>   | <b>104</b> |
| <b>4.2</b>   | <b>Conformación</b>   | <b>105</b> |
| <b>4.3</b>   | <b>De sus miembros</b>  | <b>105</b> |
| <b>4.4</b>   | <b>Ambitos de trabajo</b>   | <b>106</b> |
| 4.4.1  | Investigación   | 106        |
| 4.4.2  | Prevención  | 107        |
| <b>CAPITULO V</b>                                  |   | <b>113</b> |
| <b>5.1</b>   | <b>Lucha contra la corrupción desde la institucionalidad</b>            | <b>116</b> |
| <b>5.2</b>   | <b>Luchar contra la corrupción: nueva agenda política (obligada)</b>    | <b>118</b> |
| <b>ANEXOS</b>                                      |   | <b>121</b> |

## CAPITULO III

### CRISIS POLÍTICA, VALORES Y ANTIVALORES EN LA DEMOCRACIA

*De conformidad a la problemática planteada para esta investigación el contexto histórico definido parte del año 1996 hasta el año 2000, se comienza desde el año primeramente citado debido a que la corrupción en el Ecuador se vuelve más perceptible.*

#### 3.1 ANTECEDENTES

En el Ecuador después del año 1979 se efectuaron elecciones que cronológicamente llevaron al solio presidencial a Jaime Roldós Aguilera, en cuyo gobierno fue evidente la pugna de poder entre la Función Ejecutiva y Legislativa, donde la expresión de intereses de índole corporativo aseguraron una débil gobernabilidad. Por lo tanto se puede expresar que la democracia en el Ecuador no surgió con los suficientes cimientos que garanticen la estabilidad de la misma.

Posteriormente asumió el poder Oswaldo Hurtado luego de la muerte de su antecesor Jaime Roldós. A este gobierno le sucedieron los siguientes Presidentes del Ecuador: León Febres Cordero Rivadeneira., Rodrigo Borja Cevallos, Sixto Durán Ballén<sup>23</sup>, Abdalá Bucaram Ortíz, Fabián Alarcón Rivera y Jamil Mahuad Witt. Actores políticos que tenían como deber fundamental consolidar una naciente democracia.

Desde 1995 los diferentes medios de comunicación escritos, a nivel nacional, publicaban artículos sobre la crisis de gobernabilidad que azotaba al país. Es así como, la palabra ingobernabilidad en el Ecuador comienza a formar parte del léxico y se sumaba a la crisis política, a la inestabilidad, a la falta de consensos y escasas formas de participación.

---

<sup>23</sup> Fue en el gobierno de Sixto Durán Ballén (1.992 – 1.996), donde colapsa la matriz estado céntrica, hay desajustes y comienza una ola de privatizaciones en el Ecuador, que si bien es cierto en algunos casos no se concretó de forma frontal trajo como consecuencia para los años venideros una de las más terribles crisis financieras.

Durante todo este tiempo fue evidente "...la debilidad de la democracia *aún como procedimiento formal*"(Menéndez-Carrión 2003:199). El sistema de partidos escasamente cumplió su papel mediador, surgieron presiones corporativistas desde diferentes sectores. Los partidos ejercían frente al Estado la exclusividad de la representación del pueblo.

Cuerpos normativos como las leyes de elecciones y partidos establecieron un sin número de marcos procedimentales y normativos que generaron una mediación de los partidos, para demandar e inclusive convertirse en el único referente de representación de la sociedad ante el Estado.

La sociedad civil se volvió parte de los discursos políticos, una instrumentalización de la misma se plasmaba. Fue evidente una escasa influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones, que sumado a la falta de valores generaron una democracia deficitaria, frágil, vulnerable y con "particularismos" diversos. Es que dentro de los mismos partidos difícilmente existen prácticas internas de democracia. Por todos/as es conocido que la práctica generalizada de los partidos está marcada por caudillismos y personalismos reflejando una falta de acción y de interponer el bien común sobre el particular.

A partir del año 1997 se comienzan a gestar procesos de participación activa de la ciudadanía, que incentivaron procesos de cambio social. Son los ciudadanos/as los que comienzan a tener un rol de acción y fuerza social para fortalecer la democracia.

### **3.2 GOBIERNO DE ABDALÁ BUCARAM (1996-2000): PRIMER GOBIERNO INCONCLUSO**

En 1995 la campaña electoral para elegir representantes en diferentes instancias políticas inició. El pueblo ecuatoriano cifró sus esperanzas en el populismo liderado por

Abdalá Bucaram Ortiz, quien “fue Intendente General de Policía de la Provincia del Guayas, Alcalde de la ciudad de Guayaquil y fue candidato presidencial en los años 1988, 1992 y 1996”(Pachano 1997:230 y 231). El hacía gala de multitudinales mitines políticos que se caracterizaban por ser amenizados con música del conocido grupo uruguayo “Los Iracundos” y, por un discurso populista donde hacía eco del exilio<sup>24</sup> que vivió en Panamá y la constante promesa de luchar por los pobres del país. De ahí que su slogan “la fuerza de los pobres” fue la característica de la propaganda electoral de la lista 10 del Partido Roldosista Ecuatoriano -PRE-.

El 07 de julio de 1996, el antes citado personaje y líder del -PRE- junto con Jaime Nebot Saadi, del Partido Social Cristiano -PSC-, terciaron la segunda vuelta electoral. A finales de la tarde en los diferentes canales de televisión del país se dieron a conocer los resultados, declarando ganador a Abdalá Bucaram con “...2’230,000 votos frente a 1’887,000. Una diferencia de 343,000 sufragios, equivalentes al 8,3%”(Saad 1997:60).

Este triunfo tenía su razón de ser, la clase desprotegida del país consideraba a Jaime Nebot S., como parte de las oligarquías ecuatorianas, porque tenía relación con grupos de poder de la costa ecuatoriana, básicamente de la ciudad de Guayaquil.

En cambio Abdalá Bucaram O., se lo visualizó como un hombre comprometido a defender y trabajar por la clase desposeída del país. Lo que realmente sucedió fue que:

“...se conform(ó) ...una relación clientelar entre el líder y determinados sectores sociales, obtenida a través de la incidencia del primero en el ámbito de las necesidades de los últimos. La solución de problemas básicos ...a través de la captación de recursos privados y la transferencia a esos sectores, ha sido el elemento básico sobre el que (se asentó) la imagen bucaramista”(Pachano 1997:232).

---

<sup>24</sup> “El 29 de enero de 1984, coincidiendo con la entrada del PRE en el Congreso con una fuerza de tres escaños, Bucaram ganó la elección a alcalde de Guayaquil, pero en noviembre le fue impuesta una pena de cuatro días de prisión por difamar al nuevo presidente, León Febres Cordero, del Partido Social Cristiano (PSC), y meses después se le imputó igual delito con respecto a las Fuerzas Armadas, a las que acusó de “no servir absolutamente para nada que no sea gastar plata”...Expuesto a sufrir una experiencia carcelaria más severa y pretextando la defensa de su vida, el 15 de septiembre de 1985 optó por marchar a Panamá. Allí permaneció hasta agosto de 1987, una vez que el Congreso ecuatoriano le otorgara la amnistía, en septiembre de 1986, y que las autoridades panameñas le tuvieran temporalmente detenido para responder de cargos judiciales en relación con un asunto de drogas...” (<http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/b-063.htm>).

El 10 de agosto de 1996, el ganador de las elecciones, tomó la posesión del poder. Ese mismo día por la noche en el Hotel Quito se brindó una gran velada que "...costó 140 millones de sucres..."(Saad 1997:66). Seguramente muchos fueron pero todos los ecuatorianos/as pagaron por las vanidades del nuevo gobierno.

El nuevo presidente asumió el poder para un periodo de cuatro años que tan sólo duró seis meses. Desde años atrás el Ecuador ha estado asediado de regímenes que no cumplen con sus ofertas electorales, donde el ejercicio ciudadano es visible sólo en campañas y elecciones populares.

La sociedad ecuatoriana conocía sobre actos de corrupción que se venían dando en el país, sin embargo en el año 1996 fueron más palpables estos actos con el gobierno de Abdalá Bucaram, o mejor dicho llegaron a ser más perceptibles.

Un sin número de actos reñidos con la moral y la ética como "el plagio de la tesis doctoral de la Ministra de Educación, Sandra Correa; el millón de dólares del hijo del Presidente, Jacobo Bucaram, "ganados" en la Aduana del Puerto de Guayaquil" (Pallares y Cevallos 1997:23), entre otros fueron cometidos por autoridades y funcionarios/as de dicho gobierno. Por lo que este periodo contó con una gama variada de "particularismos" lo que produjo déficit, fragilidad y vulnerabilidad de la democracia. Evidenciándose que la democracia en el Ecuador no llegó a reforzarse.

Inmediatamente de asumir Abdalá Bucaram el poder, se conformó una red vinculante de amigos y familiares que ocuparon cargos importantes en la administración pública. El antivalor del clientelismo fue el eje del gobierno bucaramista.

La crisis política, la ingobernabilidad del país y el antivalor de la corrupción, fueron los detonantes que pusieron en riesgo la estabilidad democrática del Ecuador y del sistema político. Entendiéndose por sistema político "...un conjunto de instituciones y procesos políticos, gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores

sociales constituidos como tales y dotados de una cierta capacidad de poder”(Portantiero 79:117).

El antivalor de la corrupción se consolida encontrando su morada en el espacio público, por lo que no permite un fortalecimiento ni de valores y peor aún de la democracia. Más bien se desprestigia la democracia del país y se contraría la premisa del buen gobierno.

En este contexto la cultura política adquiere características no acordes con los principios, creencias y formas de accionar orientados a la ética y buenas costumbres. De esta forma los valores democráticos quedaban en una fase alejada del convivir cotidiano, tomando posición los antivalores.

Los antivalores adquirieron así, fuerza y la democracia alcanzó matices de fragmentación, debilidad y vulnerabilidad. Por lo que se puede mencionar que existió una cultura política diferenciada o antagónica con su esencia.

Hechos escandalosos fueron lo habitual en la vida sociopolítica del país y reflejaron el desgobierno, la desafección por lo público y la irresponsabilidad con que se manejaba un país, el Ecuador. Se deslegitimaron los valores de la democracia y utilizó mal la política, ya que se la aplicó como un mecanismo de beneficio personal. Esto junto a otros temas como: el escaso liderazgo, daban señales de que un gobierno de estas características no podía sino utilizar sus facultades y atribuciones en busca de satisfacer intereses particulares perjudicando el bien común.

A finales del mes de enero de 1997 el discurso de este régimen era buscar el consenso y llegar a un análisis de la reforma del Estado. Como una salida Abdalá Bucaram mencionó el término “dialogar” en sus desesperadas e infructuosas entrevistas en diferentes medios de comunicación. Intentó rectificar su política, para esto asumió como estrategia enviar comunicados de prensa, analizó la posibilidad de cambiar ministros; “...

este gobierno resultó ser el más atroz para los pobres, un gobierno que ofende a los trabajadores, a los campesinos, a las mujeres ... y otros trabajadores insultados y ofendidos por un ministro”(Diario El Comercio 02-02-97:s/p), suspendió medidas económicas, a las que el pueblo se oponía, entre otras estrategias.

Con esto Abdalá Bucaram se propuso reestablecer una situación de tranquilidad en el país, inclusive creó instancias, como la Comisión de Reestructuración del Estado, con el fin de cambiar su imagen hacia la sociedad. Sin embargo, para esa misma fecha, de conformidad a una encuesta aplicada por diario El Universo, su popularidad alcanzaba “...el 75 por ciento de rechazo y apenas el 12 de aceptación”(El Comercio 1997: Sección A).

Diferentes sectores de la sociedad civil, entre ellos las Cámaras de Industriales, Frente de dignidad patriótica<sup>25</sup>, gremios profesionales, movimientos sociales, la Coordinadora de Movimientos Sociales<sup>26</sup>, etc., solicitaron que el entonces presidente rectifique su política de gobierno. Sin embargo, la oposición formada en el H. Congreso Nacional fue el punto que dio la pauta para que se aceleren los mecanismos para llevar a enjuiciamiento político al presidente.

Se organizaron los estudiantes, artesanos, maestros, empresarios, comerciantes, artistas, amas de casa, profesionales, trabajadores, integrantes de las federaciones de barrios, de los movimientos sociales, los medios de comunicación, entre otros actores<sup>27</sup>, con el fin de que el 05 de febrero de 1997 se realice un paro cívico nacional. La “sociedad

---

<sup>25</sup> Formado por representantes de la sociedad civil.

<sup>26</sup> “Se funda en abril de 1995, es un movimiento social político que se basa en la participación de actores colectivos. Entre ellos algunos sindicatos públicos, organizaciones que tienen participación en la economía, grupos de derechos humanos, grupos de jóvenes, sectores informales de la economía. Su característica no es tanto la lucha, únicamente, gremial sino partir de los intereses concretos de las personas formular un proyecto social y político con una propuesta general de país”(Entrevista código 001. 01-Ago-03).

<sup>27</sup> Se forma la Asamblea de Quito liderada por el entonces alcalde de la ciudad, Jamil Mahuad y el Foro Ciudadano.

civil emergía inexorablemente”<sup>28</sup>, por lo que el 04 de febrero de ese mismo año mostró la decisión de participar en forma activa.

Por esa fecha se llevó a efecto una gran reunión, donde participaron representantes de diferentes sectores. Dicha reunión se realizó en la sala de la “Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador -Fetrapec- y se discutieron y definieron los siguientes puntos:

- Realizar una movilización nacional para el 05 de febrero.
- La salida de Bucaram y,
- Conformar ...una Asamblea Constituyente..., (la misma) que fue planteada por Macas (líder indígena)”(El Comercio 4-02-97:s/p).

Dicha reunión constituye “... *un signo de que los movimientos sociales jugaban un papel preponderante en esta fase previa a la caída de Bucaram. Se realiza una alianza de los partidos políticos, los movimientos sociales y los alcaldes. Principalmente con el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Jamil Mahuad, y se llega a un acuerdo para establecer un gobierno compartido. Después del 5 de febrero cuando la decisión de que Bucaram salga del poder, en el Congreso será la derecha la que controla...*” (Entrevista código 001: 01 de agosto de 2003).

De esto se desprende que los movimientos sociales desempeñaban un papel crucial, donde sus integrantes dejan de ser simples sujetos/as para ser actores/as protagónicos.

El discurso político de Bucaram enfatizó el antagonismo entre oligarquía y pueblo. El slogan: “la fuerza de los pobres” se convirtió en un referente para la clase marginada y empobrecida del país<sup>29</sup>. Esto simplemente como estrategia de campaña que se develó ya

---

<sup>28</sup> Frase utilizada por Washington Herrera en su artículo “Sociedad civil y nueva política”. Diario el Comercio. Sección A.

<sup>29</sup> En Ecuador el 60 por ciento de la población es pobre ([http://www.cvmexico.org.mx/htmls/not\\_nov-22-02\\_3.html](http://www.cvmexico.org.mx/htmls/not_nov-22-02_3.html)).

en el accionar de la Función Ejecutiva que dio al traste con las pseudo promesas de campaña.

Este gobierno populista caracterizado por antivalores llevó a efecto políticas de ajuste como: el aumento del precio del gas, los combustibles, etc.

El desgaste político de Abdalá Bucaram en el ejercicio del poder fue realmente aniquilador. Su gobierno se caracterizó por: la constante pugna de poder, una política económica de incrementos, la inflación, incremento del gas de un "...precio de 2.900 a 10.000 sucres como parte de un draconiano paquete económico, cuya espada de Damocles era, por la informalidad del Gobierno, el anuncio de la convertibilidad"(Araujo 1997:61), la alta cotización del dólar, la represión, "el alza mensual de los combustibles"(Acosta 1997:41), entre otros acrecentaron una especie de desesperanza de los ecuatorianos/as. Esta desesperanza puede comprenderse en dos direcciones por un lado, hacia la clase política del país, que ejerce el poder a través de los gobiernos de turno y por otro lado, sobre las instituciones democráticas por ende la democracia del país.

Esto se corroboró con los resultados de encuestas realizadas, que dejaban ver que un bajísimo porcentaje de "...ecuatorianos tenía confianza en la democracia de su país". (Collburn 1998:75).

Era visible la falta de pautas en la arena política, de ahí que la democracia se caracterizó por una fragmentación, acompañada de una escasa concepción de lo que significa ser ciudadano/a.

Se generó una tensión entre los ecuatorianos/as y las formas de representación, sin mecanismos para participar produciéndose un déficit de legitimidad y una falta de representación de la sociedad civil.

El gobierno populista de Bucaram “...desarrolló más antivalores que valores. Una de las características del populismo es desarrollar antivalores. En este periodo es evidente un desajuste de las alianzas del poder constituido...” (Entrevista código 001: 01-Ago-03).

El conglomerado de poder<sup>30</sup> ligado a este gobierno lo conformó un “grupo selecto” con formas de proceder definidas, por lo tanto se puede afirmar que el “...tipo de corrupción que genera Bucaram es una corrupción puntual...”(Ibidem).

Dentro de este contexto los antivalores generados en la falta de controles, la poca o nula transparencia de procesos administrativos, de contratación pública, la impunidad, etc., más los escasos mecanismos de participación entre ellos, la rendición de cuentas, la vigilancia y el control social, atentaron contra el régimen democrático. Lo indicado evidencia que la democracia continuó siendo fragmentada debido a que no hay valores democráticos que se fortalecen y más bien se consolidan antivalores. Estos antivalores reflejan una situación de crisis en varios sentidos política y social, donde la cultura política en la sociedad ecuatoriana no es aplicada generando un déficit de la democracia.

De esta forma se puede decir que la democracia del Ecuador fue vulnerada por la presencia de antivalores, que agravaron la situación.

La democracia tal como lo manifestó Abraham Lincoln es “...(el) gobierno de la gente, por la gente, para la gente”<sup>31</sup>. De forma ideal se propende a garantizar la participación, haciéndola viable con mecanismos efectivos que permitan que las demandas sean canalizadas adecuadamente en un contexto socio-político determinado. Sin embargo,

---

<sup>30</sup> “En el gobierno de Bucaram los intereses fueron tratar de acelerar la concentración de recursos en el grupo que él representaba a través del manejo del poder. En ese apuro es que elude una serie de controles. Buscó y aceleró mecanismos que eviten el control y logra cierta inmunidad. Era voz populi el IPRE que se llamaba al impuesto del PRE que pasó del 10 al 15% entonces al romper una especie de pacto de inmunidad, creó conflictos en cuanto al reparto, por eso decía que la corrupción en el periodo de Bucaram era mucho más evidente” (Entrevista código 001: 01-Ago-03).

<sup>31</sup><http://translate.google.com/translate?hl=es&sl=en&u=http://members.aol.com/RVSNorton/Lincoln2.html&prev=/search%3Fq%3D%2522Lincoln%2522%26hl%3Des%26lr%3D%26ie%3DUTF-8%26oe%3DUTF-8>

en este corto gobierno los antivalores hicieron eco de situaciones no correctas que originaron ilegitimidad del poder, caos y crisis.

En ese momento crucial en la vida política del país, se puede mencionar que no existió una democracia pura, única y consolidada; por lo tanto no se estableció "... un pacto *"fundacional"* del ordenamiento democrático". (Pachano 1997: 32).

Al parecer existió una confluencia de varios tipos de democracia, la representativa, la directa y participativa.

"En sociedades complejas como las modernas, el sistema representativo parece la única alternativa viable para el ejercicio de esta soberanía colectiva. De esta manera, en el gobierno democrático que intentamos clasificar, el poder final de las decisiones debería ser ejercido por lo que Dahl llama "mezclados", es decir, una combinación entre muchos, pocos y unos, según las funciones que identifique un aparato administrativo que, en todo caso, debe asegurar la máxima representatividad de las decisiones políticas. Lo importante es que estos pocos o unos tengan responsabilidad y requieran una confirmación periódica por parte de los muchos (o todos)"<sup>32</sup>.

Al efecto cada vez más son los espacios donde se ejerce ciudadanía, se ejercen y reclaman derechos como por ejemplo las movilizaciones o las protestas sociales donde es innegable un involucramiento de la sociedad en la vida política del país. Sin embargo esto puede resultar en contra y contrariar la esencia de la democracia en sí, puesto que "...la democracia se ha puesto al servicio no de las mayorías sino de aquellas minorías con capacidad de movilización y presión"(Diario El Comercio 08-10-03:A4).

Esto lleva a la reflexión de la importancia de las demandas de los ecuatorianos/as, pero de igual manera del cumplimiento de los deberes y obligaciones de los ciudadanos/as. No se puede vivir en democracia cuando sólo se aspira beneficios o réditos del Estado sino que también conlleva un compromiso de acción, intervención y cumplimiento de deberes y responsabilidades.

---

<sup>32</sup> [http://www.geocities.com/claudia\\_heiss/dahlweb.html](http://www.geocities.com/claudia_heiss/dahlweb.html)

### 3.3 ACTORES, ESCENARIOS, VALORES Y ANTIVALORES

El 05 de febrero de 1997 se llevaban a efecto manifestaciones en contra del gobierno de Bucaram, caracterizado por la prepotencia, negligencia, impunidad y corrupción. Cerca de dos millones de ecuatorianos/as salieron a las calles de la ciudad de Quito y realizaron movilizaciones sociales en protesta por los actos de corrupción que caracterizaron a dicha administración.

A la vez se gestaba una vinculación entre el Estado y la sociedad civil, relación poco fácil pero sin duda alguna con rasgos participativos donde:

“...existen “asuntos” en torno a los cuales puede reconstruirse el escenario de complejidad que caracteriza las relaciones Estado y sociedad: 1) los efectos conceptuales de la crisis y la dimensión del tiempo; 2) los déficits en los procesos de modernización; 3) la complejidad de la estructura social; 4) la pérdida de centralidad del Estado y los problemas de coordinación, y 5) los síndromes de riesgo”(Millán 2001:97).

La Coordinadora de Movimientos Sociales, Frente Patriótico y la sociedad civil en general jugó un rol importante en la caída de Bucaram. La férrea oposición que Bucaram logró acumular en tan poco tiempo, sumado esto a una amplia y demostrada corrupción (no visible, a menos directamente, en otros gobiernos) trajo al traste los ofrecimientos de este líder populista.

Antecedieron al fin de este gobierno la falta de diálogo con los ciudadanos/as, la escasa representatividad de los mismos ante el Estado, la poca importancia a los requerimientos sociales. Al efecto el gobierno de Abdalá Bucaram puede considerarse como devastador de los valores de la democracia.

La caída de Abdalá Bucaram tuvo como preámbulo "...el discurso del embajador Leslie Alexander<sup>33</sup> acerca de la gravedad de la corrupción en el país. "*Ecuador no puede seguir como va* (había advertido el Embajador)...*alguien tiene que cambiar al presidente. Nos da lo mismo quien lo haga*"(Apud Saad 1997:96).

El 05 de febrero de 1997 luego de la multitudinal manifestación donde se pidió la salida de Bucaram, el H. Congreso Nacional sesionó el jueves 06 de febrero de 1997 a fin de tratar el tema. La mayoría de diputados votaron por la destitución del presidente por incapacidad mental, una cadena televisiva daba a conocer a la sociedad lo que se decidía. Sin embargo, en la Constitución de la República del Ecuador no existió un artículo que permita la viabilidad de esta figura.

---

<sup>33</sup>"La denuncia del embajador de Estados Unidos en Ecuador, Leslie Alexander, sobre un soborno en aduanas a un empresario y sobre casos de corrupción en el Gobierno, causó impacto en los empresarios reunidos en Manta, en el IV Congreso Nacional de Industriales"...(realmente fue una voz de alerta)"...Alejandro Serrano Aguilar, presidente de la Cámara de Industriales de Cuenca afirmó que el Embajador habla de un impuesto oculto pero, "yo creo que es un impuesto semioculto, porque ya es vox populi"(El Comercio 31-01-97:s/p).

"Las fricciones con Estados Unidos...La Embajada de los EE.UU., intervino en un momento y de una manera que no pasaron desapercibidos: denunció a finales de enero la corrupción en el país, crucificando públicamente al gobierno de Bucaram y poniéndolo contra el muro. Lo que no se sabía es que, con anterioridad, había habido contactos y, sobre todo, fricciones...

Desde noviembre hasta primera semana de diciembre (1996), el Embajador (Leslie Alexander) se reunió con Bucaram y Salem tres veces. En la primera, se mencionaron las denuncias de corrupción que a diario llegaban de empresas grandes y medianas a la Embajada. El presidente reaccionó con mesura: cuidó excesivamente las formas, habló con cordialidad y se comportó como un hombre de Estado. Dejó en claro que tomaría en cuenta las observaciones en lo que respecta a la corrupción en las aduanas y otros organismos. El Embajador le dijo que su preocupación se debía a dos factores: EE.UU., no iba a dejar que sus empresas recibieran malos tratos y le quería recordar que estos hechos no ayudaban a atraer la inversión extranjera en el país. Ecuador no soportaría el denominado IPRE (Impuesto al PRE) del 10 al 15%.

Sin embargo pasó más de un mes y no hubo resultados. A principios de diciembre (1996) tuvieron otra reunión para reiterarle lo que estaba pasando. En esa ocasión, Bucaram dijo que "no sabía por qué sus funcionarios no habían tomado cartas en el asunto". La reunión esta vez fue más tensa. Bucaram ya no tuvo el sentido del humor que mostró en la primera cita....

La Embajada, que ya había abierto un archivo para las denuncias de corrupción esperó que pasen las fiestas de diciembre, mientras estaba preparándose el discurso de Leslie Alexander. Los funcionarios mantuvieron los contactos con Bucaram, Salem y otros miembros del gobierno hasta principios de enero. Pero sin resultados..."(El Comercio 18-03-97:A6).

La Carta Magna “...no establece autoridad al Congreso Nacional para nombrar Presidente de la República, con carácter ya sea interino, provisional o definitivo”(Saad 1997:92).

El entonces diputado Jorge Montero pidió al Secretario del Congreso que diera lectura al artículo de la Constitución que amparaba la destitución de Abdalá Bucaram. El funcionario buscó y no halló lo solicitado, momentos abrumadores y desconcertantes, se veía venir un interinazgo de dudosa procedencia.

La destitución de Abdalá Bucaram puede traducirse en un reclamo que tiene connotaciones profundas de conformidad a un análisis político. Lo que lleva a confirmar la hipótesis planteada, pero la participación ciudadana adquirió relevancia, llegando inclusive a institucionalizarse. Y es que el proceso de retorno democrático que vivió el país, da cuenta más bien de una gama de valores que no lograron consolidarse a lo largo de los años, esto produjo que no se hiciera viable una relación fluida entre el Estado y la sociedad civil. Como lógica consecuencia la democracia en el contexto histórico 1996-2000 no se consolidó. Además se puede establecer que el valor de la participación, en el año 1997, adquiere mayor relevancia en el sentido de que fue necesario un mecanismo para institucionalizarla, justamente para responder a una demanda concreta vinculada con el combate a la corrupción<sup>34</sup>.

En el gobierno de Abdalá Bucaram se evidenció:

“...el reino de los modos informales de representación y el lugar donde la auto-organización de la sociedad ocurre a través de grupos de interés, sindicatos, y las organizaciones de los movimientos sociales; y a su vez el Estado es el reino de las “instituciones formales, esto es de la ley del sistema político (congreso y partidos)” (Andrade 1999: 259 y 261).

---

<sup>34</sup> Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

La democracia ecuatoriana difícilmente se reforzó, más bien fue amenazada por antivalores. La democracia por esencia está fundamentada en valores pero, si en la sociedad toman ímpetu contravalores logran deslegitimarla.

Los antivalores en el gobierno populista de Bucaram fueron evidentes, al acostumbrarse a utilizar al Estado, así como los bienes de este para su beneficio y el de su grupo de poder. Los bienes e instituciones del Estado fueron manejados como “fundo propio” donde ni el control ni la rendición cuentas formaban parte de su política de Estado.

Fue un gobierno que se caracterizó por constantes extravagancias, prepotencia, obscenidades, y uso de un lenguaje poco adecuado de conformidad a las reglas de cortesía, prudencia y seriedad. Con lo indicado, en la sociedad ecuatoriana se produjo un sentimiento de impotencia y se reflejó déficit, vulnerabilidad y fragilidad de la democracia ecuatoriana.

El “bucaramato” como muchos llegaron a denominar a este gobierno dejó fuertes huellas en las memorias de los ecuatorianos/as. Muy conocido fue el hecho de que a empresas tanto extranjeras como nacionales se las extorsionaba con el fin de obtener “favores”, “particularismos” que desprestigian la democracia, a tal punto de poner en riesgo su existencia.

Ciertamente pudo darse un régimen autoritario con rasgos de democracia, puesto que si la autoridad principal de un país hace caso omiso a las demandas que se plantean desde la sociedad civil, y donde es nulo el valor del diálogo, difícilmente se puede hablar de democracia.

La evidente falta de consensos en torno a temas relevantes para el país (economía, aspectos sociales, tributarios, etc.) y la poca importancia a los requerimientos sociales que se venían gestando, fueron refrenadas con el peor de los argumentos, el no ver ni escuchar.

Abdalá Bucaram probablemente oía, pero tomó estos hechos como un reclamo más, desestimando la capacidad de movilización ciudadana pues creyó que no pasarían a mayores.

En el gobierno de Bucaram existió un escaso:

“... poder para aceptar, procesar e institucionalizar una amplia exigencia social por establecer o re-establecer el valor de normas morales en el ejercicio de la función pública y política, bajo la forma de una ética pública, en que se fundamenta el rechazo ciudadano a la corrupción” (Arcos 1997:15).

En sociedades como la ecuatoriana, donde una inmensa mayoría son excluidos, ya sea por su escaso conocimiento sobre política y sus derechos, por no tener acceso a la información o por el mal de muchos la “pobreza”; hombres y mujeres se convierten en víctimas de situaciones adversas y de un “Estado predatorio”<sup>35</sup>.

Analizando el accionar de Bucaram, hay que enfatizar que brindó reconocimiento a la clase desprotegida del país, de esta forma estableció un tipo de “... diálogo que reconocía al pueblo como un sujeto”(Pachano 1997:236). Sin embargo, ese diálogo fue fugaz típico de una campaña electoral que no se sustentaba en un diseño político de largo alcance, ni proponía un plan de gobierno, sino que más bien tendió a una especie de instrumentalización de los actores/as sociales.

Los actores/as sociales se encuentran en constante movimiento y cuentan con capacidades propias para dotarle de valor a la democracia ecuatoriana, sin embargo esta es una tarea conjunta con el Estado.

---

<sup>35</sup> Frase utilizada por César Montúfar.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, la misma que incentiva cambios en la sociedad, a través de mecanismos específicos como formas de intervención en el espacio público, por ejemplo para la vigilancia y el control social. Por lo tanto es importante el cambio individual (ciudadano/a) y el cambio colectivo (social) que propenda a fortalecer la democracia en el país. Obviamente la democracia de un país no se la construye en el ámbito formal únicamente, se requiere de actores/as comprometidos/as que puedan hacer frente a las crisis.

La crisis del Bucaramato fue de tal magnitud que la matriz socio-política del país se resquebrajó, por lo que se necesitó "...la refundación de las...estructuras institucionales del sistema político"(Echeverría 1997:92). Difícilmente se logró una refundación pero, luego de la caída de Bucaram, si se estableció una forma de relacionamiento diferente, donde la demanda social puntual de luchar contra la corrupción fue considerada y atendida.

El rol protagónico de la sociedad civil dio como resultado una salida emergente de aquellos actores sociales que no habían tenido una participación más significativa en el contexto nacional.

Las movilizaciones suscitadas en febrero de 1.997 dejaron entrever que el país necesitaba cambios esenciales "...en los campos institucionales y en la cultura política, que vuelvan efectivos y centrales los valores de una ética colectiva...genera(ndo) "nuevos valores"( Echeverría 1997:93).

### **3.3.1 Fuerzas Armadas: tutelaje o dirimencia?**

La caída de Bucaram dejó huellas y límites en la estructura socio-política del país, debido a que hubo "...una identificación de su gobierno con una oligarquía emergente; y, como consecuencia de todo ello, el debilitamiento de las instituciones

democráticas”(Pachano 1997:245). Por lo que hubo un gran desequilibrio de los sistemas social, político y económico en el país.

El tema político frente a estos hechos se reflejaba en las calles de la ciudad de Quito, imaginarios de diferentes formas no se hicieron esperar. Integrantes de la sociedad civil salieron a las calles y con pancartas pintadas de múltiples colores señalaban: “Urgente, se busca Presidente”, “Diputado comprado hoy será arrastrado, “ Cuidado Alarcón que el *pueblo te vigila*” (la cursiva es mía). De esta forma se expresó lo que se denomina la cultura del reclamo o la demanda.

Ante los hechos y actos de corrupción suscitados en el periodo presidencial de Bucaram, su gobierno “...fue percibido ...(como)... un periodo de hipercorrupción. Tres fenómenos refuerzan esta idea: la corrupción parte desde la propia presidencia, se expande a las más diversas esferas de la gestión pública y acelera el ritmo de la corrupción” (Saltos 1999:125).

Es en ese contexto donde la sociedad civil actúa pero no de forma aislada, porque las Fuerzas Armadas intervinieron. La situación que vivía el país fue analizada y discutida por el “Consejo Ampliado de Generales, por lo que sus miembros llegaron a la conclusión de que el líder populista no podía seguir en el poder y terminaron quitándole el apoyo”(Revista Sí 1997:23).

En esa época el “plan zorro”:

“cuyos antecedentes se relacionan con que las Fuerzas Armadas ante el viaje de Bucaram a Lima, por la firma del acuerdo de paz con el Perú, estuvieron descontentas por el hecho. Al efecto militares se incorporaron (también) ...sindicatos y comunidades para “orquestrar” una escalada de protestas contra el gobierno que conduciría progresivamente a la destitución del jefe de Estado”(El Expreso 1997:A5).

Dicho plan se había puesto de manifiesto e inclusive se publicó en diferentes diarios del país que un complot militar se armó para conseguir la salida de Abdalá

Bucaram del poder. “Detrás de este plan están los mandos del ejército ecuatoriano quienes consideran al mandatario un peligro para la estabilidad del Estado...”((Revista Sí 1997:23).

Es importante citar que en el gobierno de Abdalá Bucaram, se firmó la paz con el país vecino Perú, pero la posición de las Fuerzas Armadas fue de una actitud neutral. Sin embargo, desde ese entonces se mencionó que “...la cúpula militar ...orquesta(ba) un golpe de Estado en el Ecuador”(El Expreso 1997:s/p).

Cuando salió Bucaram del poder se tildaron de golpistas a Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón y Paco Moncayo. En primera instancia se creyó que la Vicepresidenta gobernaría el país, pero finalmente quedó Fabián Alarcón.

Paco Moncayo junto con la casta militar luego del derrocamiento del populista Bucaram, desempeñaron un rol de “...árbitros de la crisis institucional ...(e) ... impulsaron el diálogo...”(Ibidem).

La democracia “...se convirtió en un proyecto privado ...de unos pocos partidos políticos y asociaciones corporativistas que extraen beneficios privados y protegen su posición excluyendo al resto de la sociedad”(Przeworski 1998:87). Abdalá Bucaram desestimó la capacidad de participación de los ecuatorianos/as y que la sociedad reflejaba un descontento de las acciones y medidas tomadas por él.

La caída de Bucaram contó con el “...más grande levantamiento popular...”(Ortiz 1997:82) que se haya visto en el país, ese gobierno no tenía apoyo popular. Ante esto el papel que desempeñaron las Fuerzas Armadas en la crisis institucional-democrática de 1997 fue relevante, situación que va a tener ciertas similitudes posteriormente en la caída de Mahuad en el año 2000.

“...No se puede negar el hecho de que las intervenciones de las Fuerzas Armadas también son producto de esta libre interpretación de ser garantes del Estado de derecho y la Constitución, una suerte de árbitros finales<sup>14</sup> para ordenar el caos político, pues entran en acción cuando existe la percepción de un derrumbe gradual de las capacidades de la política formal para ejercer eficacia y coherencia en los gobiernos de turno. De esta forma, la institución previsible de “vacío de poder”, serán nuevamente ellos los destinados a jugar el rol de último recurso decisivo (Bustamante 1999:341, Burbano 2000:72), tal como aconteció en el mandato del ex presidente Mahuad”(Rivera 2001:213).

El rol de esta institución en estos acontecimientos se fundamenta en que los hechos suscitados entre agosto de 1996 y febrero de 1997 generaron en el Ecuador una inestabilidad e inseguridad. Por lo tanto las Fuerzas Armadas adquieren un rol de conciliador y cumplen el rol antes citado de árbitros de la soberanía popular. Se puede mencionar que cumplen en momentos dados un papel de protección por mantener la democracia pero en otros momentos existe una posición de dirimencia.

Debido a la coyuntura de la firma de la paz con el Perú, las Fuerzas Armadas se “...convirtieron en elementos detonantes que abrieron los cauces del tutelaje y la dirimencia que a la postre los convirtió en fuerza arbitral y decisoria en el desorden político de los civiles”(Rivera 2001:212).

El antecedente para que el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Paco Moncayo, forme parte del golpe que dio paso a la caída de Bucaram, “...fue la negativa de acatar el decreto de emergencia emitido por Bucaram en su afán de mantener el poder”(El Expreso 1997:s/p).

Esta institucionalidad retiró el apoyo a Bucaram y de esta forma Moncayo se había transformado en el árbitro del poder, aunque dijera en público que las FF.AA no querían intervenir”(Ortiz 1997:79).

Existió un manejo político respecto a la caída de Bucaram pero la demanda ciudadana de combatir la corrupción hizo eco ante un gobierno de desastre que gozó del poder por un corto periodo.

### 3.4 INTERINAZGO DE FABIAN ALARCON

Una vez que Abdalá Bucaram fue defenestrado se produjo un altercado respecto a quien debía ocupar el solio presidencial. La Vicepresidenta de la República, Dra. Rosalía Arteaga asume el poder por un lapso muy corto (48 horas) que estuvo marcado de reacciones y opiniones diferentes sobre su escinde presidencia. Luego fue sustituida por Fabián Alarcón quien hasta entonces fungía como Presidente del H. Congreso Nacional. Esto estuvo matizado por una influencia de la sociedad civil ecuatoriana para que se brinde una salida a la crisis vivida y es debido a dicha presión que se obligó a convocar un Congreso Extraordinario.

Los legisladores de ese entonces, acogiendo el artículo 100 de la Constitución de la República declararon destituido al líder populista.

La caída de Bucaram tuvo como antecedente “...*un descontento popular. Situación aprovechada por sectores políticos adversos a Bucaram, el problema es la salida poco institucional que se da a esa crisis y que marca una dinámica de relacionamiento institucional en el que la Constitución es lo de menos. Tenemos en el Ecuador un problema ... la vía de relacionamiento, no es una vía constitucional, sino casi siempre nos vamos por una vía de hecho y creo que ahí hace falta madurez política en nuestro país, en general en todos los sectores políticos y en la sociedad. El problema es la débil institucionalidad del país.*” (Entrevista código 005: 07 de agosto de 2003).

La débil democracia del país tiene relación con la frágil institucionalidad, lo que da la pauta de que fortalecer el régimen conlleva un accionar en dos perspectivas; por un lado

el tema de lo público con sus instituciones u organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; y por el otro lado, el conocimiento, las prácticas y hábitos que conllevan una cultura cívica.

La figura aplicada para la destitución de Abdalá Bucaram no estaba contemplada en las normas constitucionales vigentes del país. En menos de ocho días Fabián Alarcón se posesionó como presidente interino del país.

*“El surgimiento de Alarcón como presidente de la República, es evidente para todo el mundo, si bien es parte de una coyuntura política, muy específica, a nivel constitucional es muy difícil de sustentar la legitimidad en un gobierno interino que por ningún lado aparecía en la Constitución. Lo que evidencia que la clase política actúa muy coyunturalmente, y no apegada a las normas constitucionales”*(Ibidem).

Por esta razón posteriormente fue necesario convocar a una consulta popular, con el fin de tratar de alguna forma de reinvidicar la posición, legitimar o aclarar la institucionalidad democrática luego del poco claro interinazgo suscitado.

Como todo mandatario elegido por el pueblo, Fabián Alarcón pronunció un mensaje presidencial que se caracterizó por evaluar la crisis política, en el que agradeció al pueblo por su designación como Presidente. Sin embargo, Fabián Alarcón no fue elegido por votación universal, ni de forma democrática por el pueblo.

El discurso político de Fabián Alarcón se fundamentó en el accionar de las Fuerzas Armadas ante los hechos acaecidos, trató el tema de la gobernabilidad evidenciando un llamado directo a que, los ecuatorianos/as debían ayudar a gobernar el país. Su discurso apuntó también sobre la imagen y las relaciones internacionales del país, por lo que mencionó la necesidad de “...devolver ese respeto perdido entre gobernante y gobernados...”(El Comercio 1997:A10).

Temas como la concertación y el diálogo pusieron de manifiesto que desde el Estado no se habían generado procesos de interlocución válidos para la sociedad. Fabián Alarcón reconoció que el pueblo fue herido y que de forma consciente alzó su voz, por lo que destacó la importancia de la participación y enfatizó que “...el mismo pueblo a veces indiferente, a veces dormido. ...se ha despertado y ha dicho a la dirigencia no solo política, sino a toda la dirigencia del país que quiere ser parte fundamental y labrar su propio destino hacia la construcción del futuro”(Ibidem).

En su mensaje hubo ya el aviso sobre la creación de un organismo que investigue las denuncias de corrupción. Es a partir de este momento que se comienza a utilizar como bandera política “la lucha contra la corrupción”, rescatar al país del “mal del siglo”<sup>36</sup>.

Fabián Alarcón manifestó que “...vamos a constituir junto con las organizaciones sociales una comisión ....para combatir la corrupción”(Ibidem).

El discurso político del gobierno interino de Fabián Alarcón se acentuó en la unión para alcanzar objetivos nacionales, a la vez que pedía tiempo para poner en marcha el plan de reactivación económica para el país.

Ante la crisis política por la que Abdalá Bucaram fue destituido, fue palpable el hecho de que se requería de un medio que canalizara la demanda ciudadana de combatir la corrupción, y fundamentalmente un canal que le brindara valor a la democracia.

“La generación de “nuevos valores”-proceso factible de ser reconocido como resistencia a las dinámicas de disgregación y de erosión de politicidad- podría ser momento de reconversión política y terreno para la agregación de nuevos consensos políticos, solamente si se establecen reformas estructurales y subjetivas en las instancias de representación y de canalización de la participación social”(Echeverría 1997 :93).

---

<sup>36</sup> Frase utilizada por Robert Klitgaard.

Fue así como durante el primer mes del gobierno interino de Fabián Alarcón, los movimientos sociales y la opinión pública, promovieron la conformación de una entidad que institucionalizara la participación de la sociedad civil en los procesos de denuncia, investigación y prevención de la corrupción. Ante esto se consiguió la creación de la Comisión Anticorrupción.

Esta naciente Comisión que vio la luz bajo la presión de la sociedad civil organizada por un lado y, por otro lado bajo la presión de legitimar una presidencia interina no contemplada en la ley, conllevó a que el entonces Presidente del interinazgo la conformara. Le correspondió a esta misma Comisión investigar casos de corrupción del gobierno de Fabián Alarcón, algunos ejemplos son los casos: Piponazgo en el H. Congreso Nacional, Ropa usada: desvío de donaciones por el fenómeno de El Niño, que tal cual paradoja, se caracterizó también por actos de corrupción.

*“El nivel de corrupción...no se disminuyó más bien en muchos aspectos se puede haber agudizado. Sobre todo se agudiza una visión de la política bajo el sentido del utilitarismo y de la manipulación, ... uno de los grandes daños que hace Fabián Alarcón es introducir ya como principio permanente de la política ecuatoriana el pragmatismo es decir el cálculo de esto que ahora se llama las mayorías móviles, prestarse para el mejor postor”*(Entrevista código 001: 01 de agosto de 2003).

El antivalor de la corrupción en el interinazgo fue encubierto, se vincula de forma más directa con el poder institucionalizado y se oculta en el discurso. El discurso de Fabián Alarcón fue conciliador, pero con el paso del tiempo fue notorio el doble discurso y como, a través del mismo se pretendía tapar actos de corrupción cometidos por funcionarios/as de su gobierno.

### 3.5 REFORMAS Y LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Luego de los hechos ocurridos que dieron como resultado la salida de Abdalá Bucaram, el 11 de marzo de 1997 Fabián Alarcón conformó una comisión de reformas constitucionales.

A la par de este acontecimiento se suscitaron hechos respecto a que las reformas constitucionales no podían plantearse desde un escenario (El Congreso) que perdió legitimidad y donde se evidenció el no cumplimiento de normas constitucionales.

Fue evidente, nuevamente, un antivalor de la democracia: la escasa ética en una de las funciones del Estado, la Función Legislativa. Por esas fechas muchos diputados estaban acusados de acciones poco morales.

Los tentáculos de la corrupción siguieron y pese a que la sociedad civil rechazó los antivalores que se consolidaron en el gobierno de Abdalá Bucaram, muchos personajes de ese gobierno se quedaron enquistados por un tiempo más en el poder.

Esta fue una de las razones para que los diputados no intervengan en propuestas de proyectos de reforma a la Constitución, pues no existía en ellos calidad moral ni ética para que se atribuyan ese papel.

Por otro lado hay que recordar que cuando se desarrolló la oposición a Bucaram se dieron “...tres grandes dinámicas una dinámica que parte desde los movimientos sociales, una dinámica desde las alcaldías y los poderes locales y, una dinámica desde los partidos políticos y oposición...”(Entrevista código 001: 01-Ago-03) y tras conformar una Comisión de reformas a la Constitución<sup>37</sup> existieron reacciones del Frente patriótico y los movimientos sociales que siempre fueron partícipes de que se realice una Asamblea. “Los movimientos sociales presionaron y lograron que en las resoluciones del Congreso con las

---

<sup>37</sup> Anexo No. 1 Decreto 128-A del 11 de marzo de 1997.

que se destituía a Bucaram se mencionara la necesidad de convocar a una Asamblea Constitucional...”(Noboa 1999:31).

A “...los partidos políticos tradicionales no les conv(enía) una Asamblea Constitucional en la que el Congreso no tenga poder. Ellos temían delegarle a la sociedad el poder que sólo lo tenían y lo tienen los partidos a través del Congreso”(Noboa 1999:33).

*“Uno de los compromisos ..que se resuelve conjuntamente luego del mandato de salida de Bucaram y ascenso de Alarcón, era la convocatoria a la Asamblea Constituyente.*

*Apenas sube al poder Fabián Alarcón lo que hace es bloquear este intento de cambio e introduce primero modificaciones a las reglas con los cuáles se iba a convocar una asamblea constitucional.*

*Nosotros (movimientos sociales) creíamos en una Asamblea Constituyente porque había que refundar la República, ...era importante la integración de esa Asamblea, lograr que no sean los mismos partidos, sectores que se repiten sino que haya una **emergencia de la sociedad civil** o de los actores sociales. Sin embargo, Alarcón lo que hace es modificar las reglas y lo que se aprueba ahí es la elección por listas cruzadas y bajo un sistema de mayoría y con eso elude la responsabilidad. Creo que el interés fundamental de Alarcón con el partido social cristiano tras el trono era **contener el ascenso de la movilización social**” (Entrevista código 001: 01 de agosto de 2003).*

Existieron intentos de boicotear la conformación de la Asamblea que terminó siendo Constituyente, y es que el manejo político de Fabián Alarcón se basó en nombrar una comisión que proponga reformas. Sin embargo, la demanda ciudadana fue muy clara, era necesario que las reformas que se realicen, contaran con un consenso y con acuerdos de la sociedad<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Anexo No. 2 Documento Autoconvocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de la sociedad civil.

Se pretendió a través de un evidente manejo, no acorde con el mandato popular, burlar la demanda ciudadana. Sin embargo, la posición de la sociedad civil no permitió que sus aspiraciones queden truncadas completamente. Aunque la convocatoria para la Asamblea no fue oportuna y ágil como se esperaba, tampoco fue aceptada la propuesta del Presidente interino de que funcione la Comisión de reformas a la Constitución.

Vale indicar que en esta crisis política la gran mayoría de instituciones perdieron legitimidad debido a que se encontraron viciadas por antivaleores. Se requería una reestructura o crear nuevas instituciones que garanticen el régimen democrático.

Se requería lo que O'Donnell menciona un corporativismo "...privatista", en tanto consiste, ...en la apertura de áreas institucionales del propio Estado a la representación de intereses organizados de la sociedad civil"(O'Donnell 1998:122). En el caso ecuatoriano no fue un proceso privatista puro sino que a la vez se demandaba imparcialidad, que no tenga injerencia el tramado estructural formal del Estado.

Por lo tanto la demanda se gestó desde los diferentes sectores de la sociedad para que se realice la Asamblea Constituyente o Constitucional<sup>39</sup> con el fin de que se reforme la Constitución Política del Ecuador.

Entre los temas se planteaban "...mecanismos de democracia directa sobre las tradicionales formas de representación y delegación, combatir la corrupción, deberes y responsabilidades ciudadanas, entre otros"(Echeverría 1997:110).

---

<sup>39</sup> La explicación sobre las diferencias de Constituyente y Constitucional se encuentran en el libro la Democracia Bloqueada de Julio Echeverría, 1997, Quito, p.109.

### 3.5.1 Asamblea Nacional Constituyente

El antecedente de la Asamblea Nacional Constituyente “...parte desde 1992, cuando algunos sectores del movimiento social del Ecuador planteaban la idea de que una asamblea podría impulsar cambios en el país. Diversos sectores del movimiento indígena consideraban que una Constituyente podría ser favorable, en términos de una elección mayoritaria y permitiría que, una declaración de un estado plurinacional hubiese significado un giro en la historia constitucional y política del país”(Entrevista código 006:25 de agosto de 2003).

Para el año 1996 en pleno proceso electoral para Presidente y Vicepresidente de la República participó como candidato Freddy Ehlers, independiente – simpatizante por Pachakútik “...quien se comprometió con el movimiento indígena y Pachakútik que si ganaba las elecciones convocaría a una Asamblea Constituyente”(Ibidem).

Sin embargo los intereses corporativos básicamente, “de la derecha ecuatoriana fue siempre sospechosa y se alineaban al mecanismo de revisión constitucional, porque se requería de dos tercios de los votos en el H. Congreso Nacional para cambiar determinados asuntos. Es decir ninguna consigna, especialmente las demandas indígenas, podría aceptarse porque no tendría suficientes votos en el Congreso”(Ibidem). Al parecer esta fue la razón por la cual entre los años 1992-1996 no se enfatizaba en las reformas de la Constitución Política del Ecuador.

Formar una Asamblea Constituyente podría traer novedades que no convenían a los intereses de determinados grupos de poder y es que, convocar una Asamblea en el contexto “...de las ideas neoliberales, era el peor momento”(Ibidem). Fue evidente que si se daba esa coyuntura de reformar la Constitución “...ganaría la derecha una mayoría en la Asamblea Nacional. Cuando se produjo la caída de Bucaram una de las condiciones planteadas por el movimiento indígena al presidente interino fue la convocatoria de la Constituyente”(Ibidem).

La clase política inmersa en el H. Congreso Nacional y que "...demostró su antipatía hacia la Asamblea ... era la que tenía que fijar sus reglas..."(Noboa 1999:36).

En esta época de transición, para Fabián Alarcón fue necesario convocar a una consulta popular efectuada el 25 de mayo de 1997, pues tenía como "...obsesión ...ser legitimado por el pueblo..."(Noboa 1999:34) por que sabía y estaba consciente de que su ascenso no fue por voluntad del pueblo, sino producto de un manejo político. Entre las preguntas formuladas en la consulta popular se incluyó lo siguiente: "...*si ratifica o no a Fabián Alarcón en el poder, a la vez que si se legaliza su mandato como interino, e incluyó la pregunta de convocar a una Constituyente*"(Entrevista código 006: 23 de agosto de 2003). Las respuestas de los ecuatorianos/as fueron favorables y de esta forma Fabián Alarcón no pudo evitar que la Asamblea se conformara.

El 30 de noviembre de 1997 el pueblo ecuatoriano eligió a setenta asambleístas con el objeto primordial de reformar la Constitución, por lo que este hecho se lo percibía como histórico. La Asamblea comenzó sus actividades en diciembre de 1997, "*sucedio lo que tenía que suceder una alianza de derecha. El Partido Social Cristiano -PSC- y la Democracia Popular -DP- controlaron la Constituyente*"(Ibidem).

La Asamblea Nacional Constituyente duró hasta el 30 de abril de 1998 y su objetivo fue conseguir cambios ante situaciones que demostraban que el país se había convertido en un fondo de elites económicas y sociales, donde la sociedad civil era desconocida y no tenía la mínima injerencia. Así, desde diferentes sectores se hicieron propuestas relacionadas al régimen económico, al fomento de la competitividad y modernización económica, reformas en el área económica, reformas en el área social, se propusieron y se trabajó por la incorporación de temas relevantes como la participación ciudadana, el control social, descentralización, conformación y relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, deberes y responsabilidades ciudadanas, el tema de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas.

La Asamblea Nacional Constituyente trató temas diversos para incorporarlos en la nueva Constitución entre ellos: la modernización económica del Estado, la diversidad social, la descentralización y participación social, sistemas electoral y de partidos, el tema de combate a la corrupción, entre otras. *“Si bien es cierto se aceptaron una serie de novedades interesantes en el campo de declaratoria de los derechos. En la parte económica se dio un gran retroceso porque se desmanteló áreas estratégicas de la economía en manos del Estado y, se eliminó el concepto de planificación y se propició en nombre de la gobernabilidad una disminución del poder”*(Ibidem).

El objetivo de la Asamblea, reformar la Constitución Política del Ecuador, se cumplió y el 10 de agosto de 1998 entró a regir la nueva Constitución. En esta nueva Carta Magna se *“reconoce el Estado pluriétnico y multicultural, se cambió el concepto de nacionalidad por ciudadanía, se ratificaron ciertos derechos como: hábeas data, amparo constitucional, etc., se incluyeron derechos colectivos. En la estructura de gobierno no se trajo mayor novedad, salvo la constitucionalización de la Comisión Anticorrupción”*(Ibidem) como un organismo de control que pasó a denominarse Comisión de Control Cívico de la Corrupción<sup>40</sup>.

### **3.6 JAMIL MAHUAD (1999-2002): SEGUNDO GOBIERNO INCONCLUSO**

*Se llega hasta el año 2000 debido a que se definió dentro de la problemática llegar hasta ese año, que es cuando el problema de corrupción en el Ecuador adquiere otras dimensiones y se profundiza. De ahí que el accionar de un exmandatario afectó los derechos constitucionales de las personas.*

---

<sup>40</sup> Nota.- Sobre la creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción -CCCC-, en lo que tiene que ver con el orden cronológico, se efectuará una extracción teórica de la misma que será expuesta en el Capítulo IV. Esto con el propósito de que el lector tenga una comprensión cabal sobre los discursos políticos de los diferentes gobiernos en el contexto histórico 1996-2000 a los que se refiere el presente Capítulo.

La nueva Constitución fue codificada y aprobada el 5 de junio de 1998. De conformidad a la disposición final emitida por los representantes a la Asamblea entró en vigencia el 10 de agosto del año indicado<sup>41</sup>. Dos sucesos importantes ocurrían, la vigencia de la nueva Constitución y que el nuevo presidente elegido por votación popular y universal, Jamil Mahuad, asumió la Presidencia de la República.

Jamil Mahuad perteneció al partido político Democracia Popular, fue dos veces alcalde de la ciudad de Quito y es justamente en su segundo periodo como alcalde de la ciudad de Quito que su imagen política se afianza “...cuando comenzó la lucha contra Bucaram y él formó la Asamblea de Quito y encabezó buena parte de las movilizaciones populares contra la zafiedad y la demencia”(Saad 2000:23).

Jamil Mahuad en binomio con Gustavo Noboa llegaron a la Presidencia y Vicepresidencia respectivamente, se posesionaron de sus cargos el 10 de agosto de 1998. El discurso presidencial de “...*posesión de Mahuad fue uno de los discursos más aplaudidos, a lo largo de la historia, porque habló sobre las siete armonías y aparentó que había toda una coherencia, una planificación y la posibilidad de renovación*”(Entrevista código 001:01 de Agosto de 2003).

El discurso fue muy bien elaborado había *syndéresis*, tenía relación con los hechos y una esperanza para el pueblo ecuatoriano. Se contraponía a los discursos de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón.

Jamil Mahuad contaba con el respaldo de diversos sectores y representaba el “...*establishment, contó con el apoyo del sector agro exportador y el sector empresarial de la Sierra. Tuvo el respaldo de los medios de comunicación poderosos, de la iglesia, hay*

---

<sup>41</sup> En esta misma fecha la Constitución anterior quedó derogada.

*un respaldo internacional. Por lo tanto su discurso aparece como un discurso modernizador, como un discurso de avanzada*”(Entrevista código 001: Ibidem).

Buenos augurios se planteaban ante la asunción al poder de un hombre lúcido, el pueblo cifró sus esperanzas en este político. Sin embargo, desde que tomó las riendas del país, la cotización del dólar aumentó, la inflación creció, las tasas de interés subieron, los sueldos bajaron, la desocupación en el Ecuador del “..9.2% ... subió al 16.9%”(Saad:Ibidem).

En 1.999 el Presidente electo tomó medidas económicas que afectaron los recursos de los integrantes de la sociedad ecuatoriana. Entre esas medidas estuvieron: el congelamiento bancario y la dolarización. Adicionalmente a esto, en el H. Congreso Nacional se formó una alianza “estratégica” con los bloques social cristiano y democracia popular. Situación que fue de conocimiento público. Así “...proyectos de ley como el de garantía de depósitos, ley trolebús, leyes con carácter tributario, etc., vislumbraban un manejo político para favorecer “...y no dejar quebrar a un banco”(Moncayo 2000:93).

### **3.6.1 Descalabro económico y vulneración de derechos constitucionales**

Al descalabro económico se sumó la caída del sistema financiero ecuatoriano, llegando Jamil Mahuad a emitir el Decreto No. 681 del 09 de marzo de 1999, publicado en el Registro Oficial No. 148<sup>42</sup> donde se

---

<sup>42</sup> Anexo No. 3 Decreto No. 681 del 09 de marzo de 1999 publicado en el Registro Oficial No. 148.

“...declaró el Estado de Emergencia, estableció como zona de seguridad a todo el territorio de la República y dispuso la movilización de todos los servicios públicos. Mediante Decreto Ejecutivo No. 685 de 11 de marzo de 1999, publicado en el Suplemento del R.O. No. 149<sup>43</sup>, el Dr. Jamil Mahuad 1. Declaró el Estado de Movilización a las instituciones financieras nacionales y privadas, sus entidades “off shore” a las sucursales y agencias de las Instituciones Financieras Extranjeras que operan en el Ecuador...Sometió a su disposición al régimen previsto por los artículos 54, 55 de la Ley de Seguridad Nacional y a las normas del referido Decreto Ejecutivo No.685, a los depósitos, captaciones y operaciones de crédito directas y contingentes en moneda nacional, moneda extranjera o unidades de valor constante que a la fecha se mantengan en las instituciones referidas en el Art. 1 del citado Decreto”(Dictamen fiscal 2001:2).

Jamil Mahuad decretó el feriado bancario, que consistió en que el dinero de los ecuatorianos/as no podía ser retirado de las instituciones financieras por el lapso de un año. Debido a esto las condiciones de vida de la población se hicieron más difíciles.

A través de los medios de comunicación se conoció que muchas personas por la imposibilidad de contar con su dinero no podían recibir atención médica, encontrando por esto muchas de ellas la muerte.

El sector productivo se paralizó, no se podían pagar sueldos y un sin número de personas fueron despedidos de sus trabajos. Todo esto trajo como consecuencia el aumento de la emigración de ecuatorianos/as a diversos países.

Constitucionalmente el presidente de la República es el Jefe de Estado y del gobierno y es el *responsable* de la administración pública. Su alta potestad le confiere atribuciones y deberes como por ejemplo, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y los convenios internacionales y demás normas jurídicas dentro del

---

<sup>43</sup> Anexo No. 4 Decreto Ejecutivo No. 685 de 11 de marzo de 1999 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 149 del 16 de marzo de 1999.

ámbito de su competencia. Por otro lado debe establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento.

Con este marco referencial, se puede decir que fue evidente que el entonces presidente se extralimitó en el ejercicio de sus funciones y lo que es peor aún, el Jefe de Estado vulneró derechos constitucionales de los ecuatorianos/as como son: el derecho a la propiedad, a la libertad individual, al trabajo, a la calidad de vida, a la salud, a la educación, entre otros. Esta situación conllevó a que los antivalores vuelvan a escena y se fragmente aún más la democracia, puesto que cuando hay irrespeto a las normas de un país, difícilmente se cuenta con un Estado Social de Derecho.

Lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, prevalece sobre cualquier otra norma legal. Por lo tanto aquellas disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, *decretos*, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con lo establecido en la Carta Magna.

Los hechos suscitados evidenciaron un relacionamiento, o mejor dicho, un “*toma y daca*” de favores, lo que llevó a diferentes sectores de sociedad, específicamente indígenas y militares, a reunirse y buscar alternativas ante lo que ocurría.

### **3.7 ACTORES, ESCENARIOS, VALORES Y ANTIVALORES**

La Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas CONAIE “creada en 1985...constituyó una fase de concientización de lo étnico que vinculó a lo diverso y desplegó las capacidades políticas para convertir a esta entidad en una de las más organizadas con altos niveles de presión”(Rivera 2001:206). A finales del mes de diciembre de 1.999 los integrantes de la CONAIE se reunieron para analizar la crisis

política y económica que se vivía en el Ecuador y buscar una propuesta de cambio del modelo político y administrativo del Estado.

“Antonio Vargas, Salvador Quishpe, Ricardo Ulcuango, Edwin Piedra, por los movimientos sociales Pablo Iturralde y por los militares Lenín Sandino Torres y César Díaz...”(Los 15 coroneles detrás del golpe 2000:85) Lucio Gutiérrez, Jorge Brito, Fausto Cobo, entre otros trataban temas importantes para el país, a la vez que veían alternativas para salir de la debacle política, por lo que se: “...analiz(ó) el programa de gobierno llamado “Por un nuevo Ecuador” y la autonomía de Guayas que estaba a la vuelta de la esquina y cuyo proceso era visto en las reuniones como un afán de secesión. Finalmente se esgrimieron acciones que en líneas gruesas tendían a la: capitalización y modernización de las industrias petrolera, eléctrica, recuperación el dinero del pueblo, la lucha contra la corrupción, entre otras”(Ibidem:85).

Los acontecimientos sociales y la situación económica que se suscitaba predestinaban un nuevo caos político, deslegitimando la democracia. Reuniones continuas tanto de integrantes de las Fuerzas Armadas como de los sectores indígenas y sociales armaban una salida.

### **3.7.1 Fuerzas Armadas: la recurrencia**

Los días transcurrían y el 7 de enero del año 2000, quien fue Comandante General de la Fuerza Terrestre, Gral. Telmo Sandoval,

“...convocó a una urgente reunión a todos los oficiales del Ejército que laboraban en el edificio de la Comandancia General de la Fuerza Terrestre, con el propósito de informar lo siguiente:

1.- Que la situación política, económica y social del país era sumamente crítica; que el Ecuador estaba convulsionado; que había incongruencia política y la sociedad estaba polarizada y habían adoptado posiciones extremas.

- 2.- Que era necesario una renovación del Gobierno.
- 3.- Que las Fuerzas Armadas tenían una credibilidad alta en el pueblo ecuatoriano, lo que constituía un serio compromiso.
- 4.- Que las Fuerzas Armadas actuarían con lealtad en todas sus decisiones institucionales.
- 5.- Que cualquier decisión que se adopte sería una “decisión corporativa”(Brito 2000:81).

El General Sandoval fue una figura clave junto al General Carlos Mendoza, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, éste último llegó a ocupar el cargo de Ministro de Defensa encargado cuando renunció a esta dignidad el General José Gallardo Román,

“Ministro de Defensa Nacional del régimen del Dr. Mahuad, su salida habría sido, entre otras cosas, el resultado de la incomodidad que provocó en el régimen la detención del banquero Aspiazu, que más tarde comprometió a Mahuad con el tema de los fondos para financiar la campaña electoral, uno de los detonantes del descalabro de Mahuad. Por otra parte los mandos militares con los generales Carlos Mendoza y Telmo Sandoval a la cabeza habrían presionado al gobierno para la salida del Ministro de Defensa. ...De esta manera se tejía la conspiración contra de Mahuad, esta se orquestaba desde Guayaquil, los **“crespones negros”** que apoyaban abiertamente al Vicepresidente Gustavo Noboa, también beneficiario de los dineros de Aspiazu, a quien agradeció personal y efusivamente en su oficina en noviembre de 1998, este hecho recoge el Diario “El Mercurio” de la ciudad de Cuenca. El Vicepresidente Noboa había tomado distancias con Mahuad y paralelamente mantenía reuniones en su residencia en Punta Blanca, especialmente los últimos días del mes de Diciembre de 1999. Los generales Mendoza y Sandoval habrían sido invitados a estas reuniones. La suerte del Presidente Mahuad estaba echada. No se discutía su permanencia en el poder, ahora se ultimaban detalles de su derrocamiento”(Brito 2000:83)

Situación que resultó ser recurrente, es decir actos similares, sucedían nuevamente y es que no habían pasado ni cuatro años cuando el Ecuador tuvo cuatro presidentes, Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad y Gustavo Noboa. Sin embargo vale recalcar lo ocurrido el fin de semana, previo al 21 de enero del año 2000: los indígenas de diferentes

ciudades del país se dirigieron a la capital de la República, vías interrumpidas y aglomeraciones sociales daban cuenta de la gran movilización que se venía preparando. El 21 de enero del año 2000 se produjo una gran movilización en contra del gobierno de Mahuad.

Dicha movilización terminó con un golpe de Estado pero a diferencia de lo ocurrido en febrero de 1997 donde se produjo el *impeachment* de Bucaram, en este caso los protagonistas, de forma directa en el levantamiento contra Mahuad fueron "...los indios y los militares, tradicionalmente invisibles, (y) los movimientos sociales (que) acompañaron el proceso"(Saltos 2000:214).

Esta movilización tuvo como antecedente (último semestre del año 1999) que diferentes políticos pidieran la renuncia de Jamil Mahuad. Sin embargo, Mahuad enquistado en el gobierno no dimitió de su cargo.

El Coronel Lucio Gutiérrez, militar que se venía reuniendo con integrantes de la CONAIE, sale del anonimato junto al Capitán César Díaz y apoyan al golpe de Estado. El gran día llegó, 20 de enero del 2000, los indígenas se tomaron el Congreso Nacional con el apoyo de jóvenes oficiales de la Fuerza Terrestre.

Como dato relevante hay que destacar que:

"...la dirigencia indígena le requirió al Gral. Telmo Sandoval su unión hacia ellos, por lo que él manifestó que su posición era por la salida constitucional, ante esto acuden donde el Gral. Carlos Mendoza, a quien se le solicitó lo mismo y su contestación fue en igual sentido; por lo que los indígenas se sintieron traicionados"(Entrevista al Crnl. Brito. Programa Este Lunes. 30-JUN-03, 22H00).

Una forma de sublevarse era justamente un golpe de Estado, el mismo que se concretó el 21 de enero del año 2000. Hacia el Congreso Nacional marcharon aproximadamente diez mil personas que gritaban “Mahuad, fuera”.

Este golpe militar tuvo como “...antecedente la movilización indígena de julio de 1999, cuando se consiguió el congelamiento del precio del gas y de combustibles hasta junio del 2000 y se firmó un acuerdo que puso fin al levantamiento indígena y popular que luego fue incumplido por el gobierno de Jamil Mahuad”(Reyes y Villavicencio 2000:50).

Los acuerdos no cumplidos, la falta de seriedad y la falta de transparencia en el gobierno desató que desde los primeros días del mes de enero del año 2000, los indígenas volvieron a iniciar una marcha hacia Quito. El gobierno de Jamil Mahuad incumplió sus promesas efectuadas a un gran sector de la población ecuatoriana, fue evidente el antivalor de la falta de coherencia de la palabra con los hechos, la falta de solidaridad, y el antivalor de la corrupción.

*“La caída de Mahuad se da fundamentalmente, por esas decisiones económicas que afectaron radicalmente la economía de todos los ecuatorianos, (...) el antivalor fue tomar medidas descarnadas, absolutamente inhumanas... Es decir el antivalor fue sacrificar el bien general quizás para beneficiar a ciertos sectores...”*(Entrevista código 005:07 de agosto de 2003).

Militares e indígenas desconocieron los poderes del Estado y nombraron “...la junta de gobierno de salvación, cuyos miembros fueron el: Crnl. Lucio Gutiérrez, del Ejército; Antonio Vargas, dirigente de la CONAIE; y Carlos Solórzano, expresidente de la Corte Suprema de Justicia”(Los 15 coroneles detrás del golpe 2000:227).

La situación se volvió crítica, planteamientos realizados, acciones concretas se exigían pero siempre la posición de las Fuerzas Armadas al igual que de la Organización de Estados Americanos -OEA-, era que todo se resolviera mediante un proceso democrático, sin romper el orden constitucional.

La Junta de Salvación fue hasta el Palacio Presidencial pero en Carondelet "...se anunció la conformación del nuevo Consejo de Gobierno integrado por el general Carlos Mendoza, Antonio Vargas y Carlos Solórzano, luego de intensas negociaciones entre los integrantes del Comando Conjunto de las FFAA y los miembros de la novísima Junta de Salvación Nacional....Lucio Gutiérrez declina su posición a favor del general Mendoza"(Los 15 coroneles detrás del golpe 2000:228).

La Junta de Salvación Nacional duró pocas horas, civiles y militares lograron que salga "...el Presidente que había destruido la economía nacional, que había entregado a los banqueros los dineros del pueblo..."(Moncayo 2000:102).

Finalizada la "alocución trágica, Jamil salió del Palacio, produciendo el "vacío de poder" que equivaldría a la figura constitucional de "abandono del cargo"(Saad 2000:33)

Las Fuerzas Armadas "evidencia(ron) ser factor político sine qua non de la gobernabilidad..."(Saad 2000:103), se evidencia que su rol de árbitro emergía reiteradamente, es decir se produjo una nueva recurrencia de las Fuerzas Armadas.

## 3.8 TRAMA INSTITUCIONAL DIFUSA: PROCESOS Y DERECHOS CIUDADANOS

### 3.8.1 Tribunal Constitucional

En el Ecuador el órgano supremo de control constitucional es el Tribunal Constitucional que entre sus competencias está: el conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, que se presenten sobre leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, *decretos*, ordenanzas; estatutos, reglamentos y resoluciones, emitidos por órganos de las instituciones del Estado, y suspender total o parcialmente sus efectos.

El accionar de Jamil Mahuad dio la pauta para que diversos sectores sociales demanden la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 685 al considerar “que las decisiones adoptadas violaban derechos reconocidos en la Constitución; que el estado de emergencia había terminado, y que por lo tanto, el Decreto de movilización financiera debía concluir”(Peralta 2003:39).

Se presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y luego del análisis respectivo en el suplemento del Registro Oficial No. 346 del 24 de diciembre de 1999 se publicaron “...tanto la Resolución No. 078-99-TP como la Resolución No. 089-99-TP mediante las cuales el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad por el fondo y la forma del Decreto No. 685 ...”<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Anexo No. 5 Suplemento del Registro Oficial No. 346 del 24 de diciembre de 1999.

### 3.8.2 Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Ministerio Fiscal General

A más de los sectores sociales que presentaron la demanda de inconstitucionalidad, la CCCC luego de las investigaciones realizadas que se relacionaban con el tema de la crisis financiera, estableció que:

“como resultado de la decisión del Dr. Jamil Mahuad se produjeron la comisión de los siguientes delitos: a) Abuso de autoridad: Art. 254 del Código Penal; b) Atentado arbitrario contra derechos constitucionales: Art. 213 del Código Penal; c) Prevaricato: Art. 277, numeral 5 del Código Penal. Las denuncias presentadas coinciden en que el congelamiento bancario implicaba violación de garantías constitucionales...”(CCCC:2001 Cuadro de Casos a los que se realizó Veeduría Ciudadana en la Corte Suprema de Justicia).

La CCCC exhortó al Ministerio Fiscal General<sup>45</sup> para que se emita la excitativa fiscal respectiva en contra de Jamil Mahuad y otros, es decir promovió su enjuiciamiento penal. Lamentablemente no fue acogida la solicitud planteada por este organismo de control<sup>46</sup>.

La Comisión tiene una *“calificación positiva, debido a que ha sido un referente ético y ha contribuido a la denuncia ante la opinión pública sobre diversos casos. No tiene capacidad de sanción, pero tiene la posibilidad de convertirse en un tribunal moral sin invadir funciones de la justicia. De esta forma contribuiría a evitar el mal en el que nos estamos moviendo al judicializar la política. El poder constituido judicializa la política si es que se sostuviera con fuerza un **tribunal ético** se evitaría esa judicialización y, esa manipulación de la justicia sería uno de los referentes importantes para reorientar la lucha*

---

<sup>45</sup> “Le correspondía a la Ministra Fiscal dentro de su deber jurídico y moral, ejercer, mediante excitativa, la acción penal en contra de los partícipes de la infracción”(CCCC Informe de labores 2001:43).

<sup>46</sup> La CCCC recepta denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Una vez que la “Comisión finaliza sus investigaciones y de encontrar indicios de responsabilidad, pondrá sus conclusiones en conocimiento del Ministerio Público y de la Contraloría General del Estado. No interferirá en las atribuciones de la función judicial, pero ésta deberá tramitar sus pedidos”(Constitución Política de la República del Ecuador: Art.221). Por lo tanto la Comisión no tiene la característica de ser juez, ni sancionador. Esto puede considerarse como una limitación de atribuciones.

*contra la corrupción e incluso para depurar la lucha política*”(Entrevista código 001:01 de agosto de 2003).

El perjuicio económico por los manejos poco acertados de la banca ecuatoriana en el corto periodo de gobierno de Jamil Mahuad fue mayor a “los peores cálculos que se han hecho sobre la suma de todos los presuntos casos de corrupción administrativa. Unos pocos banqueros sinvergüenzas se habían llevado en brevísimo tiempo, más que la suma de todos los presidentes, ministros, alcaldes y diputados pillos de la historia”(Saad 2000:84).

### **3.8.3 Corte Suprema de Justicia**

Posiblemente existió un espíritu de cuerpo<sup>47</sup> para que Jamil Mahuad no fuera enjuiciado, en los medios de comunicación se mencionó que no había sustento legal sino que el tema era político. Sin embargo, la CCCC insistió y solicitó al Presidente de la Corte Suprema (Dr. Galo Pico Mantilla) que inicie de oficio la acción penal contra Jamil Mahuad, la misma que fue iniciada y signada con el juicio No. 44-00<sup>48</sup>.

Los hechos acaecidos sobre la crisis bancaria y financiera tenían un trasfondo y una razón de ser, ecuatorianos y ecuatorianas pagaron por lo que Jamil Mahuad recibió de los banqueros. “El Dr. Mahuad financió parte de su campaña electoral con la contribución de tres millones cien mil dólares del Dr. Fernando Aspiazu Seminario, Presidente del Banco del Progreso S.A.”(CCCC Informe de labores 2001:37). El Banco del Progreso, “el 22 de marzo de 1999 por decisión de Fernando Aspiazu, quien era el socio mayoritario, cerró”(Saltos 1999:184), perjudicando a miles de ahorristas que confiaron su dinero en la banca ecuatoriana.

---

<sup>47</sup> Esta frase tiene connotaciones en el sentido de querer o no querer hacer determinada acción, es como la intención.

<sup>48</sup> Anexo No. 6 Auto cabeza de proceso del juicio No. 44-00: Caso Jamil Mahuad.

Vale señalar que:

“se conoció que personas vinculadas con el sistema financiero nacional privado ejercieron altos cargos en el Gobierno del Dr. Mahuad; ...estos hechos constituyen indicios de la relación del ex Presidente Jamil Mahuad con ciertas instituciones del sistema financiero nacional”(CCCC Informe de labores 2001:37).

En el corto periodo de la presidencia de Jamil Mahuad (17 meses, 11 días) el caos era a diario, la inestabilidad comenzó nuevamente a hacer eco en la esfera socio-política del país. Sin embargo, él tenía la obligación de cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en la Constitución y demás cuerpos legales y normativos, pero sobre todo respetar los derechos humanos.

Es así como la corrupción adquiere otra dimensión “*Mahuad corrompe el sistema ya no solo las políticas, Mahuad convierte al sistema económico en un mecanismo de salvataje bancario. El nivel más profundo de corrupción creo que se dio en Mahuad porque es una corrupción en donde el sistema sin sujeto empieza a actuar en función de la corrupción*”(Entrevista Código 001: 01 de agosto de 2003).

Se decretó el feriado bancario que fue para salvaguardar de alguna forma los intereses del sistema bancario del país, no se dimensionó la magnitud del daño que se causó al pueblo. De esta manera la corrupción se vuelve macro, así la corrupción puede comprenderse como un conjunto de antivalores, y es que en el gobierno de Jamil Mahuad “...*(se van) profundizando ...los antivalores*”(Entrevista Código 003: 05 de agosto de 2003) que fueron indicados en el capítulo dos.

Posteriormente el Ministerio Fiscal General emitió el dictamen fiscal acusatorio contra Jamil Mahuad. “*Mahuad distorsionó la función ejecutiva, se encadenó a la crisis bancaria y financiera...(hay) una irresponsabilidad en el ejercicio de la función pública. No hay solvencia para llegar al poder... hay una improvisación reiterada. A tal punto que,*

*como dicen los periodistas, cada cuatro años, se funda la república...*”(Entrevista Código 004: 06 de agosto de 2003).

La corrupción en el periodo de gobierno de Jamil Mahuad adquirió un significado institucional profundo, deslegitimando la función ejecutiva en cuanto a su rol protagónico en el ejercicio del poder.

En el capítulo anterior se estableció que Fabián Alarcón logró un pragmatismo y un cálculo de beneficio utilitario. El gobierno de Jamil Mahuad se vuelve insensible al clamor popular, no importa el daño que causa el congelamiento del dinero de los ecuatorianos/as, no importa que las personas de la tercera edad no puedan comprar sus medicinas, ni subsistir sin los ahorros de años de trabajo o de toda su vida.

En el gobierno de Mahuad existió *“...una práctica política amoral, desaparecen las barreras éticas. Mahuad conforma su propia comisión de control de la corrupción desde la presidencia y la integra quien manejó los fondos de su campaña presidencial. Es decir, se juega con las formas, se pone de moda la lucha contra la corrupción y, a esa lucha se la vacía de contenido, neutralizando esa gran fuerza que venía para luchar contra la corrupción. El antídoto que teníamos contra la corrupción lo neutralizan lo convierten en un elixir del poder y lo convierten en principio de legitimación. La democracia la vacían de contenido, de valores y la vuelven un factor de consolidación de su poder”*(Entrevista código 001:01 de agosto de 2003).

Jamil Mahuad *“gobernó para sectores y no, para el país”*(Entrevista código 005:07 de agosto de 2003).

La formación de una comisión de control de la corrupción, resultó ser una contradicción, Jamil Mahuad creó esta Comisión que no tuvo mayores impactos en la vida

socio-política del país. La razón se debió a que el origen mismo de esa Comisión estuvo mal, porque quien la integró no tenía el carácter moral para estar en ella, como fue el caso del encargado del manejo de los recursos económicos de la campaña electoral de Jamil Mahuad, su hermano Eduardo Mahuad. A esto se sumó que se sobreponían instituciones y en situaciones como las descritas difícilmente los valores de la democracia pueden fortalecerse. Este gobierno demostró rasgos de falta de moral y apareció una “...ética ...del cinismo...”(Ibidem).

Esta evidencia empírica se corrobora cuando el líder indígena, Antonio Vargas en Enero del año 2000, se refirió a Mahuad diciendo: “está enajenado o es un cínico que no sabe en qué país vivimos”(Saad 2000:139).

El Ecuador se ha caracterizado por ser un país con grandes inequidades y altos niveles de corrupción en diferentes esferas y es que con elevados índices de inflación, de inestabilidad económica, de constantes alzas e incrementos en los precios, llevaron a una especie de desesperación del pueblo ecuatoriano que buscó “...una transformación profunda e inmediata de las caducas estructuras capitalistas dependientes y de sus corruptas elites políticas económicas...” (Dietrich 2000: 7).

De lo expuesto, salta la inquietud: ¿qué democracia tenía el Ecuador, frente al evidente juego del poder que llevó inmerso reglas que sólo beneficiaron a unos pocos, por lo que se traicionó la esencia en sí de la democracia?. La democracia como régimen fue puesta en riesgo por las mismas clases dominantes y dirigentes del país teniendo como antecedentes individualismos y una creciente ola de corrupción. En el país tomó fuerza el antivaleor denominado corrupción, desfigurándose la idea de que toda democracia tiene valores en los que se fundamenta.

Pero de forma perniciosa y adversa los antivaleores como la falta de honestidad, transparencia, corrupción, la desafección por lo público, se convirtieron en las pautas

generalizadas dentro de un contexto político social, “...en la realidad el sistema de valores “democráticos” estaba sustentado en prácticas paternalistas, lógicas redentoras con el “pueblo” y separaciones de hecho entre sectores de la población étnicamente diferenciada”(Rivera 2001:201).

De ahí la importancia de fortalecer los valores de la democracia como una apuesta ciudadana al fortalecimiento de la misma.

## **CAPITULO IV<sup>49</sup>**

### **COMISIÓN DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN**

Este capítulo trata de forma referencial sobre la conformación, su inicial vinculación con integrantes de la sociedad civil y las líneas de trabajo que lleva adelante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Vale indicar que no es objeto del presente trabajo académico, observar a esta Comisión en la práctica ni lo que ha o no ejecutado desde su inicio hasta la fecha.

#### **15.1 Antecedentes**

Los primeros días del mes de febrero de 1997, ecuatorianos/as realizaron movilizaciones sociales en contra de un régimen presidencial. Régimen en el que se produjeron los actos más visibles de corrupción que hayan salido a la luz pública en la última década, dando como resultado la destitución del Abogado Abdalá Bucaram Ortiz, quien en ese entonces era Presidente de la República.

En dicha situación el Congreso Nacional, designó de manera interina a Fabián Alarcón Rivera Presidente del Ecuador, quien antes de cumplir el primer mes en el poder creó la Comisión Anticorrupción mediante Decreto Ejecutivo No. 107-A de fecha 10 de marzo de 1997 que fue publicado en el Registro Oficial No. 19. Debido a la presión de los movimientos sociales y de la opinión pública, que promovieron la conformación de una entidad que canalizara la participación de la sociedad civil en los procesos de denuncia, investigación y prevención de la corrupción.

---

<sup>49</sup> Tomado del documento de trabajo de la autora denominado Comisión de Control Cívico de la Corrupción. "La sociedad civil en movimiento: Veedurías Ciudadanas, sistematización de la experiencia. Quito: CCCC. Fundación Esquel. USAID.

## 15.2 Conformación

A raíz de que la CCCC adquirió el rango constitucional de organismo de control (Constitución Política del Ecuador: Arts. 220 y 221), donde *“la sociedad civil irrumpe con voz propia en el Estado, para dar su versión de los hechos. La Comisión de Control Cívico de la Corrupción transmite las opiniones de la ciudadanía, en relación al tema de la corrupción. La Comisión denuncia, investiga, da su voz de alerta, y obliga a los otros organismos de control, y al Estado en su conjunto, a que tome decisiones en relación a hechos de corrupción muy concretos”*(código 003: 05 de agosto de 2003). Y con la promulgación de la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, los miembros de la institución se designan por colegios electorales<sup>50</sup>.

## 15.3 De sus miembros

La CCCC en relación con la sociedad civil es *“un puente, un enlace, y es que por su misma característica de ser una entidad del sector público, sus principales aliados no están ahí, sino que están en la sociedad”*(Entrevista código 005: 07 de agosto de 2003). Sin embargo, es evidente que *“en el Ecuador hay poco sentido de responsabilidad, hay poca cultura de la participación”*(Entrevista código 006: 25 de agosto de 2003). Pero el accionar de esta institucionalidad es reconocido por actores de la sociedad civil, cuando se manifiesta que *“el trabajo de la Comisión es un trabajo muy difícil y muy duro. A esto se le suman las limitaciones económicas, pero sin duda sentó un precedente el de generar una cultura de rendición de cuentas en nuestro país, sólo eso es un gran logro”*(Entrevista código 005: 07 de agosto de 2003).

---

<sup>50</sup> El Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas -CONUEP- (actualmente Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP-; gremios de profesionales legalmente reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional; las asociaciones ecuatorianas de: Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas; las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción; Centrales Sindicales y Organizaciones indígenas, afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas; organizaciones nacionales de mujeres, legalmente reconocidas, y organizaciones de Derechos Humanos y de defensa de los consumidores, legalmente reconocidas.

El 23 de febrero del año 2000, para un periodo de cuatro años, se posesionaron los primeros integrantes de la CCCC designados por los siete colegios electorales. Vale precisar que los anteriores Comisionados fueron nombrados directamente por los expresidentes Fabián Alarcón y Jamil Mahuad; pero una vez que se promulgó la Ley orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción a través del Registro Oficial No. 253 del 12 de agosto de 1999 y el Reglamento a la Ley orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción en el Registro Oficial No. 295 del 11 de octubre de 1999, se estableció el procedimiento de elección y forma de integración de los colegios designadores. Lo indicado está previsto en el Título II: capítulos I y II del Reglamento a la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que esta institucionalidad democrática debe mantener sus orígenes, es decir que fue gestada por la sociedad civil ya que, *“si la CCCC no se mantiene como espacio de la sociedad civil que controla lo político terminará siendo una prolongación partidaria”*(Entrevista código 006: 25 de agosto de 2003).

#### **15.4 Ambitos de trabajo**

Las líneas de acción de la Comisión, que constituyen el fundamento de su quehacer son: la investigación y la prevención.

##### **15.4.1 Investigación**

La CCCC tiene la atribución de conocer e investigar denuncias por presuntos actos de corrupción pero además, puede iniciar las investigaciones respectivas de oficio, es decir, por iniciativa propia, cuando se presuma de alguna incursión en actos de corrupción.

La institución tiene competencia para investigar actos de corrupción que es "todo ilícito cometido por un funcionario público, eventualmente, con la participación de un particular, que consista en el ejercicio abusivo del poder público dirigido a favorecer, ilícitamente, intereses particulares"(Reglamento a la Ley orgánica de la CCCC:Art. 3), así mismo cometidos por mandatarios y representantes de elección popular, magistrados/as, dignatarios/as, autoridades, funcionarios/as, empleados/as de los organismos del Estado,<sup>51</sup> y por las personas particulares involucradas en los hechos que se investigan. Por lo tanto, la CCCC atiende esencialmente denuncias de: peculado, cohecho, extorsión, concusión o agiotismo<sup>52</sup>, fraudes en el sistema financiero y acciones dolosas en general, y otras similares que afecten los recursos del Estado o de las instituciones del sector público, incluso aquellas en que participen como accionistas en el sector privado.

Así la Comisión de Control Cívico de la Corrupción "*en su campo que es el tema de los valores y la lucha de la corrupción tiene un papel fundamental de denuncia, de comunicación, de generar conciencia, de propender a la transparencia, sin duda ha generado conciencia cívica*"(Entrevista código 001:01 de agosto de 2003).

#### **15.4.2 Prevención**

La prevención por su parte, permite crear conciencia en la sociedad, para evitar actos de corrupción o detectarlos a tiempo, de manera que se apliquen los correctivos necesarios para que de forma conjunta con la ciudadanía, se desarrollen acciones encaminadas a combatir la corrupción.

---

<sup>51</sup> Ver Art. 118 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>52</sup> La palabra agiotismo viene de la raíz *AGIO*, "Palabra tomada del italiano que expresa la operación ventajosa, y hasta abusiva, consistente en negociar utilizando las oscilaciones y diferencias en los precios de cualquier clase de mercaderías. Especulación con fondos públicos, sobre todo comprando valores de inmediata o segura alza" (Cabanellas 1977 Tomo I: 208).

La prevención promueve la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Es el "conjunto de estrategias, planes y actividades encaminados a promover procesos de cambio cultural, institucional, jurídico, etc., capaces de frenar el fenómeno de la corrupción en el país"(Reglamento a la Ley orgánica de la CCCC:Art. 3).

Los medios y las formas que se utilizan a favor de la generación de una cultura que desaliente la corrupción en Ecuador, están definidos en las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Prevención (CCCC 2000: 9), éstas pueden volverse efectivas a través de acciones conjuntas con la sociedad civil y están dirigidas a promocionar, validar y establecer procesos de transformación que busquen una sociedad más justa y equitativa.

*"La Comisión dentro de su ámbito de prevención, trata de ir generando valores en la ciudadanía. (Entrevista código 003 05 de agosto de 2003)*

Por ello, la institución se convierte en un espacio que respondió a la demanda ciudadana gestada en el año 1997 de luchar contra la corrupción; a la vez que se canalizan acciones de participación ciudadana para la vigilancia y control social de la administración pública. Lo indicado se constata de la siguiente evidencia empírica: *"El aporte principal de la Comisión es haber logrado institucionalizar la demanda de la sociedad civil de luchar contra la corrupción. La CCCC se convierte en un organismo autónomo de vigilancia, ha aportado en el campo de la transparencia de la información, en el campo de la denuncia ante los medios de comunicación y de que se conozca lo que pasa en el país respecto a indicios de corrupción. Pero fundamentalmente ha creado algunos canales de participación a través de los sistemas de veedurías y la educación en valores"*(Entrevista código 001: 01 de agosto de 2003).

### 15.4.2.1 Areas de trabajo en el ámbito de Prevención

#### a) *Área de Formación Ciudadana*

El desproporcionado crecimiento de la corrupción en Ecuador, trae aparejada consigo la necesidad de fomentar entre los ciudadanos y ciudadanas una conducta que se ajuste a determinados principios y valores. Fomentar una toma de conciencia de los deberes y derechos democráticos, e incentivar una participación en la vida de la comunidad.

El Área de Formación Ciudadana de la CCCC, ejecuta una de las estrategias en que se fundamenta la gestión del Plan Nacional de Prevención de la Corrupción: promover la práctica de valores cívicos orientados al fortalecimiento de la ciudadanía y a la participación social en la vigilancia de la gestión pública.

En el marco del Programa "Hacia una cultura de la honestidad", se han desarrollado ya algunos proyectos con este objetivo, dirigidos a diferentes sectores de la sociedad:

- Proyecto "Cuéntame tu aventura" dirigido a escolares de quinto, sexto y séptimo años de educación básica, dentro del sistema educativo formal. Busca fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje sobre valores morales, humanos y democráticos, a través de un material audiovisual producido por la CCCC.
- Proyecto "Dando y Dando: nuestros deberes, nuestras responsabilidades", se centra en los deberes y responsabilidades ciudadanos, y está dirigido a los estudiantes de octavo, noveno y décimo años de educación básica así como a quienes cursan el bachillerato en distintos colegios del país.

- Proyecto “para trabajar los deberes y responsabilidades ciudadanas con las organizaciones sociales interesadas en fortalecer la formación ciudadana de sus bases”.

- Proyecto de "Fortalecimiento del aprendizaje de la ética, con un enfoque anticorrupción", se destina a los estudiantes universitarios y busca fortalecer estos procesos en los nuevos profesionales.

Esta área de trabajo es relevante en el sentido de que para fortalecer la democracia en el Ecuador se necesita de *“varias cosas: participar es un elemento para sentir que vivimos en democracia, necesitamos conocimientos para exigir nuestros derechos, porque si no conocemos nuestros derechos no podemos exigir, podemos seguir manteniendo una mentalidad y unas prácticas de sumisión ante el poder. Por ejemplo de no reclamar nuestros derechos como ciudadanos, de no sentirnos ciudadanos, de pensar que un funcionario público nos está haciendo un favor al darnos un servicio malo y tardío, esto hay que cambiar. Por lo tanto sentirnos ciudadanos implica exigir que ese servicio que esperamos del Estado se nos de oportuna y eficientemente. Es un derecho tener un Estado eficiente y no una dádiva del poder. Esta mentalidad tenemos que cambiarla todos y para esto tenemos que tener conocimiento”*(Entrevista código 005: 07 de agosto de 2003).

#### ***b) Área de Redes Ciudadanas***

“La CCCC actúa constitucionalmente a nombre de la ciudadanía, ello plantea la necesidad de hacer efectiva y dinámica esa relación. Con este reto la Comisión de Control Cívico de la Corrupción incorpora en su Reglamento, como una de sus atribuciones, "promover la formación de redes ciudadanas de combate a la corrupción, con el concurso de personas e instituciones interesadas en llevar a cabo actividades de prevención y control de la corrupción, tales como la promoción de prácticas de valores y la vigilancia de la

gestión pública". Con este marco legal, se han creado las redes ciudadanas (cívicas), que se definen como sistemas abiertos, pertenecientes a la realidad sociocultural en la cual se integran las instituciones, organizaciones y personas con sus especificidades propias, y convergen en relación al eje central de la red: prevención y combate de la corrupción, a través de acciones de formación en valores ético-cívicos y de participación en procesos de vigilancia y control social"(CCCC La sociedad civil en movimiento: Veedurías Ciudadanas, sistematización de la experiencia 2003:18).

*“La participación ciudadana, sólo se puede llegar a concretar a través de la organización popular, si el pueblo no está organizado, no participa. Sin embargo, hay que tener muy pendiente que el poder está en manos de los mismos, y están haciendo lo posible, para que los sectores populares, se alejen del gobierno”*(Código 004:06 de agosto de 2003).

### ***c) Área de Contraloría Social***

Es el área encargada de promover procesos para que la participación ciudadana se fortalezca y actúe en la lucha contra la corrupción al suscitar mecanismos de vigilancia y control social a la administración pública. Así, la participación ciudadana se convierte en el ápice de una trilogía donde la vigilancia y el control social se entrelazan y se desarrolla una nueva visión de ciudadanía. Además, entre sus objetivos principales se encuentran: la promoción de reformas legales, propuestas de racionalización de la administración pública, estrategias de fortalecimiento de entidades y subsistemas de control de la administración pública. Dentro de esta área se llevan a efecto dos programas:

## **1. Veedurías Ciudadanas: tarea de todos.**

“Las Veedurías Ciudadanas tienen como fin “promover la participación ciudadana en la vigilancia y control social de la gestión pública. Las Veedurías Ciudadanas son formas organizadas de la sociedad civil, sin vida jurídica propia”(Silva 2003: V-45).

*“Llevar adelante iniciativas como el de las veedurías, que es un mecanismo real de participación ciudadana, es uno de los elementos que van a ser muy significativos en el futuro. Hoy se están generando, desarrollando, reforzando, pero después de un tiempo, vamos ha ver lo que significan las veedurías en relación a todo lo que significa desarrollo...”*(Entrevista código 003:05 de agosto de 2003).

## **2. Municipios transparentes**

Los principales objetivos de este proyecto son: implementar instrumentos de gestión transparente en los municipios; formular un modelo para la gestión municipal transparente en el país; formar a líderes y lideresas municipales en el campo de la ética pública; y promover mecanismos de participación ciudadana para el seguimiento y vigilancia de la gestión municipal (presupuestos participativos, rendición de cuentas, veedurías ciudadanas).