

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Ecuador

Maestría en Ciencias Sociales - Estudios Políticos

17007

PODER Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE CRISIS.

Política comparada de la caída de Mahuad y Fujimori.

HEC-FLACSO-EC
Fecha: _____
Código: _____
S. del autor

Napoleón Saltos Galarza

Director de tesis: Fredy Rivera

Quito, enero 2005

INDICE

INDICE	pág.	I
PRESENTACIÓN	pág.	1
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y METODOLOGÍA	pág.	5
El objeto: hegemonía y crisis de la democracia liberal		4
Los análisis teóricos		8
El debate		12
Excurso sobre la utilización de las teorías de Habermas		15
Metodologías		19
El debate sobre la democracia		19
Estudios comparados		21
Elementos para un marco analítico del discurso sobre la democracia		23
Elementos para el estudio de las trayectorias de la democracia		28
CAPÍTULO II. EL DEBATE TEÓRICO SOBRE LA DEMOCRACIA	pág.	35
La cuestión		35
El debate sobre la democracia		38
Las macroteorías		38
Las concepciones liberales de la democracia		42
Las concepciones minimalistas		43
Las visiones ampliadas		49
La concepción liberal y la concepción republicana		54
De Occidente a la periferia		58
CAPÍTULO III. LA DEMOCRACIA EN LOS PAISES CENTRALES Y EN LA PERIFERIA	pág.	60
La democracia en el capitalismo tardío		60
Cambio de época		60
Del eje autoritarismo-democracia, al eje Estado-sociedad		62

La nueva hegemonía	63
Las búsquedas teóricas	66
Los problema de la hegemonía	67
Alternativas	69
Variaciones de la democracia occidental	71
En el Extremo Occidente	74
Las visiones latinoamericanas contemporáneas sobre la democracia	78
Democracia y dependencia	78
Las teoría de la transición	79
Las teorías de la transición en el Ecuador	80
El paso a las teorías de la gobernabilidad	81
Las teorías de la gobernabilidad en el Ecuador	81
La securización de la política	83
CAPÍTULO IV. PERIODIZACIÓN POLÍTICA. TEORIA DE LA CRISIS	pág. 88
Ecuador y Perú	88
La crisis	91
La crisis política en Perú	92
La crisis política en Ecuador	99
CAPÍTULO V. LA TRAYECTORIA Y LA CAÍDA DE FUJIMORI	pág. 103
El ascenso	103
La transformación del espacio político	106
Periodización político-económica	112
Legitimidades cruzadas	114
La institucionalidad	116
El poder de Fujimori	119
El eje: Montesinos-Fujimori	123
El desgaste	124

Capítulo 6

LA TRAYECTORIA DE MAHUAD

LA ENTRADA

La fiesta

Dos finalistas pasaron a la segunda vuelta en la contienda electoral de 1998 para presidente de la República: Jamil Mahuad, candidato de la Democracia Popular, y Alvaro Noboa, auspiciado por el Partido Roldosista del defenestrado ex-presidente Abdalá Bucaram. Los candidatos del centro izquierda, Rodrigo Borja y Freddy Ehlers, incapaces de unirse, fueron derrotados.¹

Los resultados para la segunda vuelta parecían estar resueltos. Mahuad logró rápidamente distanciarse en 20 puntos en la intención de voto respecto a su contendor. Contaba con el apoyo del gobierno del presidente interino, Fabián Alarcón. Todos los partidos políticos, desde el derechista Partido Social Cristiano, hasta la Izquierda Democrática y el Movimiento de Ciudadanos del Nuevo País declararon el respaldo a Mahuad, ante el peligro del retorno del fantasma populista de Bucaram. La alianza Democracia Popular-Partido Social Cristiano controlaba los tribunales electorales, desde el Supremo hasta los provinciales. Los medios de comunicación, con muy pocas excepciones, estaban alineados con el exalcalde de Quito. La jerarquía eclesial militaba activamente a favor del candidato demócrata cristiano. Todo estaba listo para la fiesta del triunfo.

En las filas de los movimientos sociales y, en particular, del movimiento indígena se manifestó una fuerte contradicción que afectó al Movimiento Pachakutik-Nuevo País. La dirigencia indígena declaró inicialmente el apoyo a Mahuad, aunque no consultó a sus filiales, mientras otras vertientes, sobre todo ligadas a la izquierda política y a los movimientos sociales, se opusieron.

El llanto

La efigie de cercanía con el presidente interino, Fabián Alarcón, creó ante la ciudadanía la imagen de que Mahuad había empezado a gobernar.

El elemento simbólico estuvo nuevamente en torno al precio del gas de uso doméstico, que fue anteriormente el detonante de la caída de Bucaram. El presidente interino subió el precio del cilindro de 15 kilogramos de 4.900 a 15 mil sucres. El descontento social empezó a crecer y puso en peligro el triunfo seguro. Por primera vez, de acuerdo a las

¹ Jamil Mahuad, exalcalde de Quito.

Alvaro Noboa, dueño del más grande imperio económico heredado de su padre, el magnate bananero Luis Noboa Naranjo.

Rodrigo Borja, expresidente de la República en el período 1988-1992 y fundador-rector del partido socialdemócrata, Izquierda Democrática.

Freddy Ehlers, periodista, encabeza una corriente "populista" de independientes denominada Movimiento Ciudadanos del Nuevo País.

encuestas, ocho días antes de la segunda vuelta, Noboa habría superado en las intenciones de voto a Mahuad.

La preocupación se expandió en las tiendas de campaña del candidato Mahuad. Rápidamente el interino derogó el alza del gas y el exalcalde ofreció que no subiría el precio para los pobres. Se inició una contracampaña para desprestigiar al contendor, y el sistema informativo (medios y encuestadoras) reforzó la imagen triunfante de Mahuad.

El fantasma del fraude

A las 17:00 horas del 12 de julio de 1998, fecha de la segunda vuelta, las cadenas de televisión anunciaron que, de acuerdo a las encuestas a boca de urna realizadas por las más prestigiosas encuestadoras del país, Informe Confidencial y CEDATOS, Jamil Mahuad había triunfado con el 7% de la votación. En la sede del candidato triunfante se proclamó la victoria y los *massmedia* presionaban a Noboa para que reconozca la derrota. A las 19:00 empezaron a entrar los datos reales, y la diferencia se redujo al 2%. La información del ingreso de datos se detuvo. Nuevamente la angustia recorrió las filas demopopulares. Los socialcristianos estaban más tranquilos, pues tenían más experiencia en el control electoral: todavía hay un porcentaje según el cual quien escruta elige. Mahuad esperó hasta las 22 horas para anunciar su triunfo.

El candidato contendor, Alvaro Noboa, denunció el fraude y pidió que los tribunales electorales abran las urnas para poder contabilizar los votos, sobre todo en la provincia del Guayas; solicitud que jamás fue respondida favorablemente. Noboa podía contar con información privilegiada, pues la cadena de información del Tribunal Supremo Electoral tenía como base técnica la red informática del Filanbanco, de propiedad de la familia Isaías, ligada al PRE.

Al final, el Tribunal Supremo Electoral proclamó un ajustado triunfo de Jamil Mahuad con apenas 120 mil votos. Hay que ampliar la tesis: no sólo “los sistemas electorales son tan importantes para la obtención del poder como los votos del electorado”², sino también el control de los organismos electorales y el sistema de conteo de los votos.

El fantasma del fraude, ni comprobado ni totalmente desmentido, marcó el origen del gobierno de Mahuad. Nuevamente el propósito del sistema electoral instaurado a partir del retorno constitucional, de lograr que el presidente entre al gobierno con una fuerte legitimidad, fruto de la obligatoriedad de una elección con mayoría absoluta, se veía frustrado. Otra vez el Ecuador profundo y misterioso desmentía los cálculos de la racionalidad institucionalista decretada desde arriba.

BREVE DIGRESIÓN TEÓRICA

Las ciencias sociales se han movido en una permanente dicotomía entre el estudio de los sistemas sociales y el estudio de la acción de las fuerzas sociales, entre las instituciones y

² NOHLEN (1995)

las prácticas. Particularmente, en nuestro país, sobre todo a partir de los noventa,³ se han impuesto corrientes institucionalistas y más tardíamente sistémicas, que buscan el sentido social en el funcionamiento autónomo de las instituciones y los sistemas.

El esfuerzo central de las ciencias sociales críticas es buscar la relación entre estas dos dimensiones de la realidad social. Aquí buscaremos la trayectoria de la democracia en el estudio de la lucha por la "hegemonía"⁴, tanto en el lado de la construcción de sentido, como en el ejercicio de la fuerza. Buscaremos superar la división artificial entre subjetivismo y objetivismo, el antagonismo entre fenomenología social y física social, entre las palabras y las cosas, entre actores y sistemas.⁵

Y buscaremos "hacer justicia a la integridad del mundo vital y a los sistemas sociales, y demostrar cómo cada uno presupone al otro. No podemos comprender el carácter del mundo vital a menos que comprendamos los sistemas sociales que lo configuran, y no podemos comprender los sistemas sociales a menos que veamos cómo surgen a partir de las actividades de los agentes sociales. La síntesis del sistema y de las orientaciones del mundo vital se integra con la delineación que hace Habermas de las diferentes formas de racionalidad y racionalización: la racionalidad de los sistemas es un tipo de racionalidad deliberado-racional, la racionalidad del mundo vital es una racionalidad comunicativa"⁶ Y, sobre todo, buscaremos superar la "colonización del mundo vital" por los procesos de racionalización sistemática.

En este sentido, analizaremos, de un lado, el funcionamiento del sistema político, y, en particular del sistema de partidos y del sistema electoral, como el marco y el producto de los juegos de poder de la democracia. Y, de otro, estudiaremos las realizaciones de los diversos actores, para descubrir las tendencias de la política.

La tesis que planteo es que la democracia es a la vez un sistema de reglas e instituciones para resolver los conflictos políticos en determinadas condiciones históricas; pero estas reglas e instituciones son creadas y modificadas desde la actuación de las fuerzas sociales y políticas. La relación entre normas y acciones en las democracias latinoamericanas es diferente a las constatadas en las democracias denominadas "consolidadas" de Europa y Estados Unidos, que no pueden ser colocadas como referentes normativos, sino como elemento de comparación para descubrir la originalidad de los procesos políticos de nuestros países.

Esta diferencia parte de una herencia histórica diferente, y se encarna en formas propias tanto de la cultura, como de la acción políticas. Se presenta una superposición de normas, desde la dinámica interna y las necesidades de legitimidades externas; las prácticas se juegan en diversos planos de racionalidad, por lo que los sistemas funcionan en doble contabilidad.

³ Allí ubica BURBANO (2003: 13), "en términos teóricos, el viraje más importante (que) está dado por el abandono del marxismo como marco conceptual para interpretar la vida política ecuatoriana."

⁴ GRAMSCI (1971)

⁵ BOURDIEU (1991: 47)

⁶ BERSTEIN (1999: 45-46)

Por ello, es necesario descubrir las relaciones entre sistemas y prácticas políticas. La trayectoria que asumimos, es que el punto de partida está en la acción de las fuerzas sociales y políticas, como creadoras y ejecutoras de las normas, elemento que se refuerza sobre todo en la tradición política latinoamericana. De modo que se presenta una permanente modificación no sólo en la hechura de las normas e instituciones (input), en concordancia a las modificaciones de las correlaciones de fuerzas; sino sobre todo en la aplicación de las normas (output); y también en el funcionamiento de la democracia, como principio ordenador del sistema político. Los puntos de modificación de las normas indican también puntos de modificación del ordenamiento de fuerzas. Atrás de las modificaciones, hay que establecer las tendencias de fondo del poder.

El segundo momento es la operatividad autónoma de las normas, en una doble dinámica: las normas e instituciones actúan como reguladoras anónimas del conflicto, como reglas para constituir las decisiones y los decisores: el sistema funciona sin sujeto. Sin embargo, sobre todo en momentos de crisis, las normas son intervenidas, “capturadas”, desde los intereses y las visiones de los actores poderosos o son cuestionadas desde el surgimiento de un nuevo poder constituyente; con lo cual podemos desembocar en un manejo de las normas desde una racionalidad instrumental unilateral y desde la retórica construida por el poder constituido, o en un período de cambios.

Empero no se trata sólo de la genealogía de las instituciones y los sistemas, una relación de sucesión cronológica a partir de las relaciones de los actores sociales; sino que hay formas hegemónicas o no hegemónicas de su funcionamiento que las atraviesan. El funcionamiento “automático” puede tomar la forma de un espacio abierto al desarrollo del conjunto de la sociedad, incluidas las fuerzas subalternas, dando paso a una ampliación del Estado de derecho, como piso de la ampliación y transformación de la democracia; o puede basarse en formas más bien autoritarias de coerción y control. Por lo que el estudio de las instituciones y los sistemas requiere “desarrollar una teoría de las contradicciones que los atraviesa y por tanto una teoría de los “sujetos” que pueden ser los agentes” de su transformación.⁷

En este sentido, la relación entre el funcionamiento del sistema y la acción de las fuerzas sociales y políticas se mueve en un campo de opciones, la política se presenta como el campo de la “voluntad”⁸. De un lado, hay un contenido universalizante de la validez de las normas e instituciones, como espacio de resolución de los conflictos, que se expresa con más claridad en los momentos de realización de la hegemonía; pero también puede desembocar en una “colonización del mundo de la vida” por la racionalidad instrumental del sistema para reproducir el poder constituido, puede desembocar en una crisis de hegemonía en diversos niveles, hasta el borde de una “crisis revolucionaria”,⁹ cuando “los de arriba ya no pueden gobernar como lo han venido haciendo; y los de abajo no aceptan ser gobernados como lo han venido siendo”.

Si queremos descubrir la naturaleza de la democracia, sobre todo en períodos de crisis, debemos abordar las trayectorias de estas relaciones. No podemos separar estos dos

⁷ BUCI-GLUCKSMANN (1979: 88)

⁸ GRAMSCI

⁹ LENIN

campos; y aún menos reducir el estudio únicamente a un análisis institucionalista. Aunque de hecho, los estudios de las instituciones y de los sistemas son uno de los pilares para conocer esta realidad.

Esta orientación es más necesaria en el estudio de la trayectoria de Mahuad, ya que ésta se asienta en el manejo y la crisis del funcionamiento del sistema. A diferencia, de Fujimori, Mahuad es resultado del funcionamiento del sistema de partidos y del sistema electoral.

Después de los desmanes del populismo, sobre todo en el período de Abdalá, había llegado el orden. La retórica de los grandes medios podía proclamar que “por fin, la *majestad* de la Presidencia de la República había sido recuperada. El país se enrumbaba en la promesa de orden, paz y armonías. La trascendencia que la agenda mediática proporcionó a ese aspecto de la posesión (presidencial el 10 de agosto de 1998) respondía a que la *majestad* había sido rota dos años antes. ‘El contraste con el 10 de agosto de 1996 no podía ser mayor: entonces se impuso la tribu y la pandilla; el mensaje del 96 nadaba en gotas de sudor; el del 98, humedeció los ojos de quienes escuchaban al pastor y al navegante’...”¹⁰

Para reconocer la trayectoria de Mahuad, hay que empezar por establecer como marco los juegos de poder que desembocan en las modificaciones de las reglas, y también los impactos de las reglas en las nuevas relaciones de poder.

EL SISTEMA ELECTORAL

Lijphart fija como “una sola unidad de análisis al conjunto de elecciones que se han dado a partir de reglas esencialmente iguales”.¹¹ Bajo las reglas de la Constitución del 78 se han realizado 5 elecciones presidenciales, 8 legislativas, además de elecciones de poderes locales y 3 Consultas Populares (plebiscitos).

Las modificaciones en las reglas electorales, empiezan a operarse a partir de 1994, en que se introduce la participación de los “independientes”. Las modificaciones se aceleran a después de la caída de Bucaram. En 1997 se introduce un sistema de votación personalizada de listas abiertas, de “listas y entrelistas”, que inicia un “sistema caótico”¹².

Todas estas modificaciones se recogen en la nueva Constitución de 1998, que varía el sistema electoral y el sistema de partidos. “No se puede soslayar el carácter profundo de las reformas mencionadas, que constituyen un cambio radical en el sistema de partidos, en el sistema electoral y, por tanto, en las condiciones de participación política y de representación de la ciudadanía. Su vigencia ha significado un cambio total en las reglas del juego, con lo que se ha dibujado un nuevo escenario y se han establecido nuevas condiciones para la acción política y de manera especial para el desempeño de los partidos políticos”¹³

¹⁰ CORDOVA (2003: 17) Cita a ESPINOSA (1998: 25)

¹¹ LIJPHART (1994). Citado por SANCHEZ (1999: 1)

¹² PACHANO (2002)

¹³ PACHANO (2001: 9 – 10)

Cuadro 1
Elecciones y reglas
1979-2002

Año-fecha	Elección	Resultados	Reglas electorales
15 enero 1978	Referendum: aprobación Constitución.	Nueva Constitución 45% Constitución 1945 32% Votos nulos 23%	
17 julio 1978	Presidencial: vuelta	1ª Finalistas: Jaime Roldós (CFP) 27.70% Sixto Durán (PCE) 23.86%	Presidente: mayoría, segunda vuelta. Diputados: listas cerradas y distribución proporcional.
29 abril 1979	Presidencial: vuelta	2ª Jaime Roldós 68.49% Sixto Durán 37.51%	
	Congreso:12 Diputados Nacionales y 57 Provinciales	10 partidos con presencia parlamentaria. Bloques mayoritarios: CFP 46% ID 20% PCE 13% PLR 6% PSC 3%	
29 enero 1984	Presidencial: vuelta	1ª Finalistas: León Febres (PSC) 27.20% Rodrigo Borja (ID) 28.73%	Elecciones parlamentarias intermedias; se reduce período diputados provinciales a 2 años; reelección diputados después de un período. Elecciones de diputados en 1ª vuelta.
	Congreso: Diputados Nacionales y 57 Provinciales	12 13 partidos con presencia parlamentaria. Bloques mayoritarios: ID 34% PSC 13% CFP 10% FRA 8% DP 6%	
8 mayo 1984	Presidencial: vuelta	2ª León Febres 51.54% Rodrigo Borja 48.46%	
1º junio 1986	Consulta Popular: participación independientes	Triunfa el NO 69%	
1º junio 1986	Congreso: renovación diputados provinciales	59 13 partidos con presencia parlamentaria Bloques mayoritarios: ID 24% PSC 20% CFP 11% DP 7% FRA 4%	
31 enero 1988	Presidencial: vuelta	1ª Finalistas: Rodrigo Borja (ID) 24.48% Abdalá Bucaram (PRE) 17.61%	
	Congreso: Diputados Nacionales y 59 Provinciales	12 11 partidos con presencia parlamentaria. Bloques mayoritarios: ID 42% PSC 11% PRE 11% DP 10% CFP 6%	

8 mayo 1988	Presidencial: vuelta	2ª	Rodrigo Borja 54.00% Abdalá Bucaram 46.00%	
17 junio 1990	Congreso: renovación diputados provinciales.	59	11 partidos con presencia parlamentaria. Bloques mayoritarios: ID 19% PSC 22% PRE 18% PSE 11% DP 10% CFP 4%	
17 mayo 1992	Presidencial: vuelta	1ª	Finalistas: Sixto Durán (PUR) 31.88% Jaime Nebot(PSC) 25.03%	
	Congreso: Diputados Nacionales y Provinciales	12 66	11 partidos con presencia parlamentaria. Bloques mayoritarios: PSC 27% PRE 19% PUR 16% ID 9% DP 8% PCE 6%	
5 julio 1992	Presidencial: vuelta	2ª	Sixto Durán 57.32% Jaime Nebot 42.68%	
1994	Consulta Popular: Participación independientes		Triunfa el SI.	Se aprueba participación independientes.
1º mayo 1994	Congreso: renovación diputados provinciales	66	13 partidos con presencia parlamentaria Bloques mayoritarios: PSC 34% PRE 14% MPD 10% ID 9% PCE 9% DP 8%	
26 noviembre 1995	Consulta popular: preguntas sobre privatización, desconocimiento o derechos laborales y reformas sistema político	11	Triunfa el NO en las 11 preguntas con un promedio del 60%	
19 mayo 1996	Presidencial: vuelta	1ª	Finalistas: Abdalá Bucaram (PRE) 26.28% Jaime Nebot (PSC) 27.17%	Reelección inmediata de diputados.
	Congreso: Diputados Nacionales y Provinciales	12 70	11 partidos con presencia parlamentaria. Bloques mayoritarios: PSC 33% PRE 23% DP 15%	

		Pachakutik 10% ID 6%	
7 julio 1996	Presidencial: 2ª vuelta	Abdalá Bucaram 54.47% Jaime Nebot 45.53%	
25 mayo 1997	Consulta Popular: 12 preguntas sobre convocatoria Asamblea Nacional, reformas sistema electoral y sistema político.	Triunfa el SI para convocar a Asamblea Nacional que reforme la Constitución. Se aprueba el sistema de "listas y entre listas" para elecciones pluripersonales, por mayoría.	
30 noviembre 1997	Asamblea Nacional: 70 asambleístas por listas provinciales.	12 partidos y movimientos con representación en la Asamblea. Bloques mayoritarios: PSC 28.5% DP 17.1% Pachakutik 10.0% PRE 10.0% ID 8.5% FRA 8.5%	La Asamblea instituye sistema de "listas y entre listas, por mayoría para elecciones pluripersonales. Elimina elecciones parlamentarias intermedias. Elimina diputados nacionales.
31 de mayo 1998	Presidencial: 1ª vuelta Congreso: 20 Diputados Nacionales y 101 Provinciales	Finalistas: Jamil Mahuad (DP) 34.91% Alvaro Noboa (PRE) 26.60% 12 partidos con presencia parlamentaria. Bloques mayoritarios: DP 28.09% PSC 23.14% PRE 17.35% ID 14.87% Pachakutik 4.95%	
19 julio 1998	Presidencial: 2ª vuelta	Jamil Mahuad 51.15% Alvaro Noboa 48.84%	
Mayo 2000	Elecciones gobiernos seccionales		Se introduce fórmula D'Hont
2002	Presidencial: 1ª vuelta Congreso: 100 diputados elegidos en distritos provinciales	Finalistas: Lucio Gutiérrez (PSP-MUPPNP) 20.64% Álvaro Noboa (PRIAN) 17.39% 12 partidos con presencia parlamentaria Principales bloques: PSC 24% ID 14% PRE 15% Pachakutik-PSP 17% PRIAN 10% DP 5%	
2002	Presidencial: 2ª vuelta	Lucio Gutiérrez 54,79% Álvaro Noboa 45,21%	

Fuentes: Tribunal Supremo Electoral, CORDES (1999), MEJIA (1996). TSE, datos 2000-2002.

Elaboración: Autor.

Bajo las nuevas reglas se realiza la elección de representantes a la Asamblea Nacional, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1998 y el 2002, así como las elecciones de los poderes locales.

Para las elecciones del 98 estaban dadas todas las reglas necesarias para garantizar el dominio del orden: liberalización de las reglas de representación y multiplicación de las listas participantes, garantizando que la debilidad de los partidos no desemboque en formas de resistencia antisistémica; eliminación de la representatividad proporcional para garantizar la consolidación de las fuerzas “mayoritarias”, de acuerdo a las visiones de la gobernabilidad.

El derecho al voto y la ciudadanía

Un termómetro para medir el alcance de la ciudadanía es la amplitud y la modalidad del derecho al voto.

El retorno constitucional de 1977-78 marca un cambio institucional fundamental: hasta allí las Constituciones habían sido definidas desde los juegos internos del poder, a través de Asambleas Constituyentes elegidas a la medida. La Constitución de 1979 es aprobada en plebiscito, rompiendo la larga tradición política del país que en las transiciones desde las dictaduras a regímenes constitucionales había utilizado la realización de Asambleas constituyentes.

La lógica institucional ya no responde solamente a los juegos internos e inmediatos del poder; sino también a visiones programáticas de cambios institucionales, desde doctrinas políticas, como la demócrata cristiana bajo influencias teórico-políticas de corrientes institucionalistas. En la reestructuración jurídica impulsada por la Dictadura militar, se recogen los cambios operados por la transformación del agro, los procesos de urbanización e industrialización, que habían llevado a la emergencia de nuevos actores sociales y políticos.

La Constitución del 79 cumple el ciclo de ampliación del derecho al voto que se había venido operando desde 1861, con la creación del voto opcional para los analfabetos. Con ello se daba paso a la incorporación de los pueblos indígenas, que representan alrededor del 18% de la población, en la vida política. Este paso marcará el proceso posterior: los indígenas seguirán una trayectoria que desemboca en una nueva presencia social y luego política, con identidad propia.

Al mismo tiempo, La Ley de Elecciones institucionaliza el padrón electoral (registro de electores), bajo responsabilidad del Registro Civil; lo que permite una mayor seguridad en el derecho al voto. La Ley dispone el voto opcional para la tercera edad.

Está, por tanto cumplido el funcionamiento del derecho al voto “universal, igual, directo y secreto” (Artículo 33 de la Constitución de 1979), como fundamento del retorno democrático.

Con ello, se logró una ampliación de los ecuatorianos habilitados para votar: “en 1968, los electores representaban el 15% de la población nacional; hacia 1988 representaron el 49%.

A su vez, la proporción de ecuatorianos que *efectivamente* han participado en elecciones, ha sobrepasado el 70% del padrón electoral en las últimas décadas¹⁴. El porcentaje de habilitados para el voto tiende a crecer por encima del 50% en las elecciones del 98; aunque hay que tener en cuenta que los padrones no han sido depurados en los últimos cinco años.¹⁵

Esta ampliación en el retorno constitucional, responde también al interés de las fuerzas políticas modernizantes, sobre todo Democracia Popular, Izquierda Democrática y fuerzas de izquierda, de romper el dominio oligárquico; para lo cual necesitaban contar con la participación de nuevos actores sociales y ciudadanos. “El gran objetivo de la reforma política de 1979 fue modernizar el sistema de representación en el país”¹⁶ De hecho, el proceso de retorno fue respaldado por estos sectores; mientras las fuerzas tradicionales, encabezadas por el Partido Social Cristiano se opusieron, pues buscaban volver al viejo mecanismo de la Asamblea Constituyente.

Uno de los factores del triunfo del binomio Roldós-Hurtado en las elecciones de 1979, estuvo en el alto respaldo de los electores jóvenes, que votaban por primar vez¹⁷; y en el apoyo que lograron de “amplios sectores de trabajadores y la clase marginada por los beneficios del *boom* petrolero”¹⁸.

El derecho a ser elegido

Pero mientras el derecho a elegir se amplía, la Constitución del 79 entrega el monopolio de la política a los partidos políticos, disposición que ya fue enunciada en la Constitución de 1967: sólo podían participar como candidatos los ciudadanos registrados en un partido político legalmente reconocido.

De acuerdo a la Ley de partidos, para el reconocimiento de un partido por parte del Tribunal Supremo Electoral, la organización debía presentar una declaración de principios ideológicos, un programa de gobierno, una lista de dirigentes y un registro de afiliados correspondiente al menos al 1.5% de los registrados en el padrón electoral (Artículo 10). Además la agrupación debía contar con una “organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias (*de un total de 20*), entre las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población” (Artículo 12)

El objetivo de las reformas apuntaba a consolidar un sistema de partidos. “Partiendo de la hipótesis de que el multipartidismo hipertrofiado es la causa principal de la inestabilidad política y por tanto del quiebre del sistema democrático, a través de la ley se busca reducir el número de movimientos políticos”.¹⁹

¹⁴ MEJIA (1996: 132)

¹⁵ El Gobierno de Gutiérrez ha empezado a plantear una nueva ampliación en torno al voto para los militares.

¹⁶ CORDES (2001: 57)

¹⁷ CORKILL y CUBITT (1988)

¹⁸ MEJIA (1996: 49).

¹⁹ HURTADO (1990: 330)

El monopolio de la representación política ante el Estado conferido al sistema de partidos tiene “dos implicaciones: por un lado vuelve a los partidos en el eje de sustentación del sistema político; y por otro, descalifica o desautoriza otras formas de participación, demandas y movilización. Crea una tensión con esas otras formas de participación política y bloquea otros tipos de representación que no sean los partidarios”²⁰

Pero esta tensión siguió operando. El plebiscito de 1994 y las reformas constitucionales de 1995, abrieron la puerta a la participación de los independientes y a los movimientos políticos, principio que queda consagrado en la nueva Constitución, aprobada por la Asamblea Constituyente de 1998. Se abre la puerta para la participación de nuevos actores sociales, lo que es utilizado en particular por el movimiento indígena en alianza con los movimientos sociales, para la constitución del Movimiento Pachacutik en 1996.

“La elaboración de la Constitución de 1979 estuvo inspirada en tres objetivos principales: institucionalizar el sistema de partidos para canalizar adecuadamente la actividad política, fortalecer la legitimidad electoral del presidente para facilitar su gestión de gobierno y minimizar el conflicto en la relación entre presidente y el Congreso para evitar estancamientos en la producción de piezas de la legislación”²¹

La Constitución aprobada en 1979 introdujo por primera vez en el Ecuador, el sistema de segunda vuelta para la elección presidencial: si en la primera vuelta ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se convoca a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados (Artículo 99).

“El sistema fue adoptado con el objetivo de otorgar mayor legitimidad política al presidente de la República en un contexto partidario caracterizado por la fragmentación.”²² “La finalidad de esta regla era producir presidentes respaldados por un importante contingente legislativo en el Congreso. El argumento sostenía que, si un candidato no obtenía más del 50% en la primera elección, tendría la necesidad de pactar alianzas con otras fuerzas políticas, para triunfar en la segunda vuelta”.²³ La ingeniería política pretendía un presidencialismo fuerte.

Del dicho al hecho

Estas intenciones del reformador, sin embargo, no se han cumplido. Y más bien hay una transmutación del discurso y del programa entre la primera y la segunda vuelta: la tendencia ha sido pasar de una propuesta programática inicial a una competencia de ofertas clientelares para la población y de reparto burocrático oculto para las fuerzas aliadas. Aquí está la principal fuente institucional de la distancia entre el discurso electoral y la práctica del ejercicio del gobierno.

²⁰ CORDES (1999: 59)

²¹ MEJIA (1996: ii)

²² CORDES (1998)

²³ MEJIA (1996: 52)

Un primer desajuste, casi constante, se ha operado entre la expectativa de los favoritos y el pronunciamiento del electorado. En las primeras elecciones del retorno constitucional, todo el tinglado estaba preparado para que la dirimencia de la segunda vuelta se dé entre Raúl Clemente Huerta, candidato del Partido Liberal, y Sixto Durán Ballén, candidato del Partido Social Cristiano y de las fuerzas conservadoras.

Los viejos políticos no percibieron los cambios operados en la “época petrolera” y se preparaban a reeditar las viejas contiendas: a pesar de que había cambiado el piso de la política, seguían actuando como si no se hubiera operado ese cambio.²⁴

La Dictadura Militar había bloqueado la candidatura de Assad Bucaram, para contener el fantasma desordenador del populismo. Sin embargo éste auspició la candidatura de un joven y desconocido político, Jaime Roldós Aguilera. En binomio con Osvaldo Hurtado, candidato de la Democracia Cristiana, logró un sorpresivo triunfo con el 32% en la primera vuelta, relegando al segundo puesto a Sixto Durán con el 21% y unas décimas más abajo, a Raúl Clemente Huerta.

Allí vino la prueba del sistema de la segunda vuelta: la derecha presionó a la Dictadura Militar para que suspenda el proceso electoral. En el Triunvirato Militar, los sectores más represivos, buscaron abortar el proceso electoral. El resultado confirmó el triunfo de Roldós-Hurtado; aunque la segunda vuelta tuvo que realizarse nueve meses después de la primera, por las permanentes dilaciones.

El propósito de lograr una fuerte legitimación del presidente mediante la mayoría en la segunda vuelta no ha funcionado: en 1984 y 1988 los resultados fueron sumamente apretados; lo que desembocó en un equilibrio de fuerzas.²⁵ En 1992 triunfa Sixto Durán con una coalición encabezada por un partido coyuntural, el PUR (Partido Unidad Republicana), creado únicamente para esas elecciones, como resultado de la separación de Durán Ballén del Partido Social Cristiano.

Las seis elecciones presidenciales por el sistema de *ballotage*, a partir del retorno constitucional, han mostrado que en esta segunda ronda no se trata de un ‘voto duro’, con un firme sustento político-ideológico, sino de un ‘voto forzado’. Por tanto, “en un contexto político disperso y sin un sistema de partidos estructurado e institucionalizado, toda elección presidencial va a contar con un ‘umbral’ de legitimidad bajo”.

A esto se añade la debilidad del Gobierno en el respaldo parlamentario: apenas en la primera fase de la administración de Roldós, el partido de gobierno cuenta con una mayoría significativa del 45%; pero pronto esta situación se deteriora, pues Assad Bucaram se alía con “los patriarcas de la componenda” en el Congreso para enfrentar al Gobierno. Igualmente en la primera fase, el gobierno de Borja cuenta con una mayoría significativa del 42% dentro del parlamento; pero con las elecciones de medio período pierde gran parte de la representación.

²⁴ TANAKA (2001...)

²⁵ Este equilibrio de fuerzas electorales se reproducirá en 1998, cuando Mahuad triunfa con un dudoso 2%. Es el reflejo del equilibrio de fuerzas y de la hegemonía truncada que caracteriza al bloque en el poder.

Cuadro 2
Elecciones presidenciales y escaños
1979-1998

Año	Candidatos finalistas	Partido	Votos 1ª vuelta	%	Votos 2ª vuelta	%	Escaños %
1979	Jaime Roldós	CFP	381.215	27.70	1'025.148	68.49	44.9
	Sixto Durán	PCE	328.461	23.86	471.657	31.51	4.3
1984	León Febres	PSC	600.563	27.20	1'381.709	51.54	12.7
	Rodrigo Borja	ID	634.327	28.73	1'299.089	48.46	33.8
1988	Rodrigo Borja	ID	744.409	24.48	1'699.895	54.00	42.3
	A. Bucaram	PRE	535.482	17.61	1'448.059	46.00	11.3
1992	Sixto Durán	PUR	1'089.154	31.88	2'146.762	57.32	15.6
	Jaime Nebot	PSC	855.234	25.03	1'598.707	42.68	27.3
1996	A. Bucaram	PRE	1'001.071	26.28	2'285.397	54.47	23.2
	Jaime Nebot	PSC	1'035.101	27.17	1'910.651	45.53	32.93
1998	Jamil Mahuad	DP	1'342.114	34.91	2'242.536	51.15	28.09
	Alvaro Noboa	PRE	1'022.667	26.60	2'160.621	48.84	17.35
2002	Lucio Gutiérrez	PSP-	943.123	20.64	2'803.243	54,79	17
	Alvaro Noboa	MUP PRIAN	794.614	17,39	2'312.854	45,21	10

Fuente: CORDES, 1999

Datos 1998- 2002: Tribunal Supremo Electoral.

Elaboración: Autor.

Entonces la cuestión era “cómo establecer mecanismos que le permitan al presidente electo conservar y mantener la ‘legitimidad artificial’ lograda en la segunda vuelta. Se puede hablar de una legitimidad simbólica sin sustento político. El problema sería entonces, cómo dar sustento político a esa legitimidad simbólica... El reto es cómo generar condiciones de gobernabilidad para que esa legitimidad simbólica que es un capital logrado electoralmente, se pueda conservar y traducir en un soporte político real para el presidente electo.”²⁶

Para tratar de remediar esta tendencia, la Asamblea Nacional de 1998 aprobó “una variación a la segunda vuelta, según la cual se redujo el umbral de votos para ganar una elección presidencial en la primera vuelta al 40%, al mismo tiempo que estableció un porcentaje mínimo de votos de ventaja entre el primer y el segundo candidato (10 puntos porcentuales, calculados con base en los votos válidos) para que el primero se convierta en Presidente”²⁷

EL SISTEMA DE PARTIDOS

El sistema de partidos en el Ecuador es fragmentado y polarizado: hay un alto número de partidos (6 partidos significativos), agravado por la presencia de numerosos movimientos independientes sobre todo a nivel local; y “un alto grado de polarización, ... toda vez que la distancia entre los dos partidos ubicados en los extremos del continuo ideológico superaba en 1999 los 50 puntos... El sistema de partidos ecuatorianos aparece como uno de los más polarizados de América Latina.”²⁸

²⁶ CORDES, 1998, oc. P 5.

²⁷ CORDES, 1999. Oc., pp 108-109.

²⁸ FREINDENBERG (2003b: 15)

Las principales características del sistema de representación política son:

- a) Las reglas de juego han sido permanentemente cambiadas. Tenemos un sistema político marcado por la alta intervención de los actores políticos sobre las reglas y por la invasión del poder económico sobre el poder y la representación política. "El tejido de Penélope",²⁹ pero sin Ulises.
- b) Cuatro partidos han captado el apoyo mayoritario de las dignidades tanto parlamentarias como seccionales a partir de 1979. Sin embargo hay tres límites centrales: ningún partido ha podido ganar la mayoría parlamentaria. Los partidos fuertes han tenido problemas en ganar las elecciones presidenciales. Los partidos tienen un alcance regional: el 66,7% de la votación para diputados provinciales del PSC, entre 1979 y 1996, proviene de la Costa y el 31,8% de la Sierra. PRE: el 75,3% proviene de la Costa y el 23,4% de la Sierra. DP: 28,3% de la Costa y 66,4% de la Sierra. ID: 30,2% de la Costa y 65,5% de la Sierra³⁰
- c) A pesar de la legitimidad de las elecciones, con excepción del dudoso triunfo de Mahuad en las elecciones de 1998, se han producido inestabilidades posteriores que han desembocado en la remoción de dos presidentes en 1997 y el 2000.
- d) El límite fundamental está en un sistema de partidos marcado por lo regional: no hay partidos nacionales.³¹ El carácter regional y hasta local de los partidos, lleva a que éstos privilegien los intereses de cada provincia y se transformen en representantes de sus intereses. Además, los altos índices de corrupción política muestran la "captura" de la democracia por los grupos de poder: los partidos actúan ligados a intereses de grupos, sobre todo en los periodos de crisis. "Los objetivos de los actores políticos, con los partidos en primer plano, no pueden ser otros que los que surgen de este anclaje territorial o, dicho de otra manera, es este elemento el que define la lógica de la acción política"³²
- e) El sistema de partidos opera como una totalidad, por lo cual no es suficiente ver lo que sucede con cada partido aisladamente. En el caso ecuatoriano, a pesar de los límites formales de la legalidad, los partidos actúan más bien dentro de alianzas de tendencias; lo que explicaría la coexistencia de un sistema débil, pero a la vez flexible. Las alianzas tienen que ser analizadas no sólo en el marco de los acuerdos electorales, sino también en el funcionamiento parlamentario y judicial. La categoría "tendencia" debería permitir una visión más de conjunto, pues en la representación hay desplazamientos en cuanto a los partidos, pero se mantiene una mayor estabilidad en cuanto a las tendencias básicas.³³

EL SISTEMA POLITICO

El funcionamiento regional y hasta local de la representación se basa en un proceso fundante de la presentación. El problema regional no es sólo un problema político

²⁹ Así califica PACHANO (2003) a la permanente reforma política en el Ecuador.

³⁰ PACHANO (2003: 22)

³¹ FREINDENBERG (2003b)

³² PACHANO (2003: 24)

³³ SALTOS y VAZQUEZ (2003)

administrativo, sino que es un proceso estructural: el clivaje regional es uno de los elementos decisivos en la constitución económico-política del poder; y, en este sentido, refleja más bien un funcionamiento tanto del capital, como del poder.

Nuestro país funciona sobre la base de la coexistencia de dos formas de reproducción y ampliación del capital y de articulación con el mercado mundial: un bloque financiero-exportador, con asentamiento en la Costa, sobre todo en Guayas; y un bloque financiero-productivo, con asentamiento en la Sierra. Aunque existen diversos nexos y entrecruzamientos.

Los ciclos políticos han funcionado en torno a las alianzas y disputas entre estos dos polos: el siglo XX se inaugura con el triunfo de la Revolución Liberal, y la preeminencia política de la burguesía comercial sobre el bloque terrateniente serrano. Empero, rápidamente la traición de Plaza Gutiérrez restablece el acuerdo liberal conservador, que opera hasta el estallido de la crisis cacaotera; lo que rompe el idilio y abre las puertas a la emergencia de una tercera fuerza, con la intervención militar bonapartista de la Revolución Juliana. Una vez cumplida la reforma, el poder retorna nuevamente a la burguesía comercial. Empero la incapacidad de una hegemonía estable de una de las fracciones del bloque dominante abre un largo período de mediación con el régimen velasquista, nacido de una matriz conservadora, pero legitimado por la insurrección del 44. Se impone una vía conservadora de desarrollo, con breves períodos de modernización, sobre todo en los momentos de auge económico, como en el período del *boom* bananero.

Los diversos intentos de una industrialización por sustitución de importaciones y la instauración de una matriz estadocéntrica fracasan por la combinación del retraso de la modernización del capital productivo agrario – el sistema de hacienda se modifica tardíamente, en torno a los 50 -, y la lógica del capital comercial, articulado al mercado mundial y no al funcionamiento del mercado interno: el último intento desde la acción de la Junta Militar, en 1966, se derrumba en medio de la guerra de los aranceles.

Recién en los 70, el *boom* petrolero abre las condiciones para una ISI tardía y corta, bajo la acción de la Dictadura Militar. Los proyectos de modernización han requerido formas bonapartistas, para rebasar los límites de un equilibrio “semicatastrófico” de los dos polos del bloque dominante, que han logrado mantener un control de las fuerzas sociales y políticas subordinadas, pero que sistemáticamente han bloqueado proyectos de largo alcance pro las contradicciones de reparto. La renta petrolera rompe el nudo gordiano y permite que el Estado cobre autonomía para orientar la renta a una industrialización por sustitución de importaciones y ampliación del capitalismo de Estado, con el surgimiento del área estatal de la economía.

Las reformas políticas del retorno constitucional buscan institucionalizar las reglas que permitan asegurar la continuidad de este proyecto, mediante el control de tres amenazas: la irrupción insurreccional de las masas, presente en los diversos ciclos de crisis política; la disrupción del populismo, presentado como el elemento irracional de la política; y la interferencia oligárquica.

Por caminos contingentes, el proceso democrático se abre paso en torno a una alianza de la representación populista de la Costa y la racionalidad política de la Sierra: Roldós-Hurtado; aunque rápidamente el pacto de los “patriarcas de componenda” bloquea el cauce político. El salto a una nueva articulación al capital mundial, por el lado del capital financiero, reordenará el funcionamiento político interno, aunque no logrará romper el piso regional de la presentación y la representación.

Desde el retorno constitucional podemos distinguir dos momentos de representación. Inicialmente funciona la democracia como una alternabilidad de los dos polos regionales: después del Gobierno de Roldós-Hurtado y de la administración de Hurtado; triunfa, en una apretada contienda electoral, una representación de Frente nacional, encabezada por el Partido Social Cristiano. Luego accede la Izquierda Democrática, cuya representación tiene como base la Sierra y la articulación al capital financiero-empresarial. Sin embargo, a parir del 90, bajo los influjos de los cambios mundiales, entramos en un período de democracia “unilateral”, en donde la disputa se realiza dentro de la misma corriente política, y la amenaza viene desde un nuevo asedio del populismo.

El mecanismo utilizado por el presidente Jamil Mahuad para enfrentar estos problemas fue la consolidación de una alianza Democracia Popular-Partido Social Cristiano, que ya venía funcionando desde febrero del 97, para asegurar una mayoría parlamentaria que respalde la gestión presidencial. En la primera fase del período parlamentario actual, funcionó esa mayoría a la perfección, tanto para el copamiento de las instituciones nominadas por el Congreso como para la aprobación de las leyes económicas. Aunque luego esta alianza se romperá por las contradicciones interbancarias.

En la Asamblea Nacional se produjo un proceso similar, pero desde una dinámica diferente: la mayoría articulada en torno a la alianza DP-PSC estalló en el tema de la Seguridad Social. La presión de los movimientos sociales y de la sociedad civil, de un lado, y la presencia de un tema social, llevaron a la ruptura de la alianza, al realineamiento de algunos representantes y a la renuncia del presidente de la Asamblea, Osvaldo Hurtado. Se conformó una nueva mayoría articulada en torno a las fuerzas de centro izquierda.

Es decir, “todo este siglo (XX), nuestro país ha estado marcado por los pactos y los enfrentamientos entre dos grandes sectores del bloque en el poder, visibilizados tras una forma regional Costa-Sierra, y que ha pasado por diversos momentos. (...) Este enfrentamiento revela un límite que diferencia nuestra historia de la de otros países latinoamericanos: no se ha constituido un sector dominante con la suficiente fuerza desde un poder orgánico, para resolver establemente la hegemonía en el país. (...) Este enfrentamiento se ha movido en una especie de empate político inestable, con momentos de predominio temporal de uno u otro sector. Pero cuando uno de ellos empieza a consolidar una hegemonía más estable, hay intervenciones políticas (apuntaladas en el control del aparato de Estado) que restablecen el empate.”

“Estas intervenciones políticas abren la puerta a la irrupción de los sectores medios, como sucede con la Revolución Juliana (...) Y, sobre todo, intervenciones políticas de mediación

dentro de esta pugna, como sucede con el largo período del velasquismo.”³⁴ El tiempo largo de una “nación en ciernes”.³⁵

Este empate arriba ha marcado el carácter de la institucionalidad, incluido el papel “mediador” de la jerarquía de la Iglesia Católica y el papel “dirimente” de las Fuerzas Armadas sobre todo en los momentos de ruptura de la alianza.

Las diversas irrupciones de nuevos actores no han logrado mantener un proceso prolongado de cambios y más bien han desembocado en la convocatoria de figuras bonapartistas que regulan el empate de fuerzas, hasta restablecer el funcionamiento del sistema. La Revolución Juliana convoca a Isidro Ayora, la Gloriosa del 44 convoca a Velasco Ibarra. La precariedad de la rebelión del 21 de enero del 2000, desemboca en un proceso más complejo: la renuncia a favor de un Triunvirato encabezado por la jerarquía militar y la gestación de la figura de Lucio Gutiérrez, que se constituirá en una circunstancia de readecuación de los juegos de poder de los polos constituidos.

Existe un segundo clivaje que define el sistema de partidos en el Ecuador, a partir del retorno constitucional: el eje centro-periferia, que en parte se corresponde al eje campo ciudad.

A partir de este eje podemos diferenciar tres grupos de fuerzas políticas: los partidos y movimientos que tienen su fuerza en el centro, en las principales ciudades, en las provincias grandes y en los centros económicos y políticos. En la primera categoría se ubican sobre todo el PSC y la ID, y en declive el PRE, su representación se basa en Quito-Pichincha, Guayaquil-Guayas, Cuenca-Azuay, Manta-Manabí.

Los partidos y movimientos que tienen su fuerza en la periferia, en las ciudades menores, en las provincias periféricas y en el campo. En la segunda categoría se ubican sobre todo el Partido Sociedad Patriótica y Pachakutik, que logran representaciones locales en provincias periféricas.

Los partidos intermedios, que logran influencia en algunas ciudades medianas y expanden su influencia a nivel de provincias. En la tercera categoría se ubica sobre todo el PRIAN, que empieza a emerger como una fuerza con una relativa presencia no sólo en la Costa, sino que también en la Sierra. Y también el MPD que logra combinar una presencia en algunas ciudades y en el campo.

La combinación del eje regional y del eje centro-periferia reproduce un sistema de representación extremadamente disperso. Sin embargo es también un sistema extremadamente funcional, pues permite la coexistencia de fuerzas, incluidas las que emergen como contestatarias al sistema, pues cuentan con un nicho propio de desarrollo. Esto ha hecho que las elecciones locales se hayan constituido, en los 25 años de democracia en el Ecuador, en un puntal de estabilidad del sistema político, incluso en tiempos de crisis.

³⁴ SALTOS (1999: 99 – 100)

³⁵ QUINTERO (2002)

Los problema se agudizan en las elecciones nacionales, cuando las diversas fuerzas tienen que competir en espacios comunes.

Este funcionamiento del sistema político ha creado un método “perverso” de democracia capturada: los sectores poderosos pueden gobernar desde el “borde de la cancha”, mediante alianzas encubiertas de cogobierno, con lo cual tienen derechos, pero no responsabilidades; asumen el control de las instituciones públicas sin la obligación de rendición de cuentas, por lo que pueden instrumentalizarlas para los intereses particulares de grupo.

El sistema de partidos en el Ecuador tiene que ser mirado en este doble juego: de un lado, la fracturación y la constitución de un sistema “disperso”; pero de otro, la resolución periódica de esta debilidad a través de la formación de frentes y alianzas, locales y nacionales. Esto le ha permitido una mayor flexibilidad, en comparación con lo que sucedió con las polarizaciones del proceso peruano a inicios de los 90 y finalmente con la crisis del sistema de partidos después del triunfo de Fujimori y, sobre todo, de la consolidación del régimen hiperpresidencialista a raíz del autogolpe de abril del 92.

La superposición de poderes y lógicas cobra una nueva dimensión en tiempos de globalización. Sobre todo después de la rebelión del 2000, se instaura un monitoreo permanente de la política ecuatoriana por el poder norteamericano, desde una visión de seguridad nacional. América Latina no es campo de interés político para Estados Unidos, sino más bien un campo de seguridad nacional; por lo cual las relaciones han sido manejadas desde el Comando Sur de las Fuerzas Armadas Norteamericanas. Aunque en el caso de Ecuador esta presencia se ha adaptado también a la administración de las disputas y los acuerdos de los dos polos en el poder.

DE LA DEMOCRACIA A LA GOBERNABILIDAD

Las Leyes de Partidos y Elecciones de 1979 prohíben el establecimiento de alianzas en las elecciones pluripersonales, con el fin de propender a una depuración de los partidos. Una de las condiciones por las cuales los partidos podían perder su registro era “no obtener al menos el cociente de 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales sucesivas a nivel nacional” y “por no participar en un evento electoral pluripersonal, al menos en diez provincias” (Artículo 37 de la Ley de Elecciones). Posteriormente el cociente fue elevado al 5%.

“Estas disposiciones se creía que servirían como freno al multipartidismo y darían la base para la consolidación institucional, la elite política ecuatoriana las ha manipulado y reformado según la coyuntura electoral”.³⁶ Fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en 1983; restablecida en 1992 y otra vez derogada en 1996, recobró su vigencia en 1997 y consta en la Constitución de 1998.³⁷

En la Constitución de 1979, conviven tres formas para determinar el ganador de las elecciones y asignar puestos: mayoría con *ballotage*, para presidente y vicepresidente,

³⁶ SANCHEZ Francisco, oc. p 10.

³⁷ HURTADO Osvaldo, *Presentación de Ruta de la gobernabilidad*, oc. Pp xiv-xv.

mayoría simple para alcaldes, prefectos provinciales y presidentes municipales; sistema proporcional para consejeros provinciales, concejales cantonales y diputados nacionales y provinciales.

De esta manera se estableció un sistema que lograba una alta correspondencia entre la votación y la asignación de puestos. Aquí primaba una visión de representación democrática: el Ecuador es un país altamente heterogéneo y diverso; es necesario que la representación política recoja esa diversidad.

Este sistema acarrea diversos problemas desde las visiones de la gobernabilidad, y que deberían haber sido tratados en las reformas. “Hay tres efectos del sistema electoral sobre el sistema de representación: sobrerrepresentación de las provincias pequeñas, subrerrepresentación de las provincias grandes y sobrerrepresentación de la sierra sobre la costa, la primera región tiene más provincias lo que significa más diputados, aunque la población sea aproximadamente la misma.”³⁸

Este sentido de representación proporcional se reforzaba con las elecciones de medio tiempo. La tendencia apuntaba a una reducción de la representación de las fuerzas de gobierno y a un crecimiento de la representación de la oposición, con la excepción en las elecciones de 1986, en que el partido de gobierno, Partido Social Cristiano pasó de 9 a 12 diputados. Las elecciones de medio período actuaban como un elemento de control ciudadano de la gestión del Ejecutivo.

Empero en los noventa, sobre todo a partir del protagonismo del movimiento indígena, se refuerzan las preocupaciones por la gobernabilidad; lo que conduce a reformas electorales orientadas a la consolidación de las fuerzas políticas de mayoría y a reformas políticas que consolidan el sistema presidencialista.

“La Consulta Popular de mayo de 1997 introdujo un cambio sustancial en el sistema electoral ecuatoriano... Los ciudadanos aprobaron el sistema de elección de candidatos “de listas o entre listas” (*para las elecciones pluripersonales*)... El Ecuador pasó de un sistema de listas cerradas y bloqueadas (los independientes no podían participar y el partido determinaba la jerarquía estricta de los candidatos), a un sistema de listas desbloqueadas y libres (en el que toda persona puede participar sin necesidad de estar afiliada a un partido, el partido no puede imponer un orden en las preferencias del elector y el votante puede escoger los nombres de sus candidatos preferidos de una sola lista o entre varias)”. Esto implicó “pasar de un sistema de representación proporcional –en base a cuocientes eliminadores, distribuidores y residuos, como fórmula de asignación de escaños – a un sistema de representación mayoritaria”³⁹

Una nueva fórmula para fortalecer el sistema de partidos mayoritarios se instauró para las elecciones pluripersonales de 1998, a partir de la interpretación de los resultados de la Consulta Popular de 1997: el sistema de mayoría-mayoría. Se estableció una modalidad que

³⁸ SANCHEZ Francisco, oc. p 17.

³⁹ CORDES (1998: 18)

suma a la elección nominal la votación por listas, que se la denominó incorrectamente uninominal de listas abiertas.

A pesar de que la Constitución del 98, dispone que “la ley conciliará este principio (*elecciones pluripersonales “de una lista o entre listas”*) con el de la representación proporcional de las minorías” (Artículo 99), en este sistema se eliminan las representaciones proporcionales y se asigna los puestos a los candidatos más votados individualmente en cada lista. Se combina, entonces, en beneficio de las fuerzas mayoritarias el arrastre de la lista, la votación individual y la asignación de puestos sin proporcionalidad. El sistema “está basado en una fórmula o principio de decisión mayoritario, que utiliza listas abiertas, de votación personalizada, sin transferencia de votos dentro de las listas, con asignación de puestos por simple orden del número de votos obtenidos por cada uno de los candidatos (por mayoría simple) y, por tanto, sin presencia de minorías”⁴⁰

A partir del 2000, para las elecciones pluripersonales se ha introducido una modalidad sui generis del sistema D'Hont, que realiza una distribución en base a la suma total de cada lista y deja la votación individual para el orden dentro de la lista. Con ello, se busca cumplir la formalidad de la participación a la representación de las minorías, dispuesto por la Constitución, aunque se mantiene un sistema que favorece a las "mayorías". Los avatares de la distribución no han concluido.⁴¹

Tenemos, por tanto, uno de los sistemas más complejos tanto de votación, como de distribución de puestos; lo que se presta a manejos fraudulentos: un sistema de representación caótica.⁴²

Para superar el desbalance regional se estableció una mayor participación de escaños de acuerdo a la población provincial; lo que permitió un mayor equilibrio en el número de legisladores por la Costa y la Sierra. Sin embargo, para ello se optó por una ampliación del número de representantes provinciales a 101; a los cuales se sumaron 20 diputados nacionales elegidos por última vez, a base de la distribución proporcional tradicional.

Con miras a la gobernabilidad se eliminaron también las elecciones legislativas a medio período y se amplió el ejercicio de los diputados provinciales de dos a cuatro años. Se mantuvo la disposición de que “El Presidente y el Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período” (Artículo 98) y la reelección inmediata para las demás dignidades (Artículo 100).

El objetivo de estas reformas era el fortalecimiento de los bloques mayoritarios, a fin de superar la fragmentación partidaria, sobre todo en la representación parlamentaria. Este es el centro de “la tensión entre gobernabilidad y democracia ideal. La esencia de la tensión es que la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder,

⁴⁰ PACHANO (1997)

⁴¹ En marzo de 2004 el Tribunal Constitucional, bajo control del PSC, resuelve la inconstitucionalidad del método D'Hont y luego por una simple resolución de mayoría del Tribunal Supremo Electoral, controlado por el PSC y la ID, se impone el sistema Imperiali para la elecciones de octubre del 2004. Esto muestra la alta discrecionalidad en el manejo de las reglas electorales.

⁴² PACHANO (1997)

mientras la democracia ideal requiere la representación de actores proporcional a sus números... ¿Cómo se resuelve esta tensión? En todas las democracias gobernables del mundo –incluyendo las del primer mundo – se han desarrollado prácticas para la sobrerepresentación de algunos actores, es decir la representación de ellos según su poder y no según el número de sus miembros”⁴³

En el caso de la elección de Asambleístas en 1997, hay una reducción del número de votos representados por escaño: “la cuarta parte (25.7%) de quienes obtuvieron un puesto en la Asamblea fueron electos con menos del 0.50% de la votación nacional; algo menos de la mitad (42.9%) accedió a ésta con menos del 1.00% del total de votos y más de las dos terceras partes (67.1%) lo hizo con menos del 2.00% de los votos”⁴⁴.

Se produjo una profunda alteración entre votos obtenidos y puestos asignados, sobre todo en las provincias grandes. El efecto del nuevo sistema de votación, tanto para la Asamblea Nacional, como para la elección de diputados provinciales en 1998, fue una mayor concentración del voto a favor de los partidos mayoritarios: Democracia Popular y Partido Social Cristiano, sobre todo en las provincias más grandes, Guayas y Pichincha.

En las elecciones de diputados en 1998, en el caso de Guayas, el Partido Social Cristiano obtiene el 37.36% de los votos, pero logra el 84% de los escaños legislativos. La Democracia Popular obtiene el 18.97% de los votos para diputados provinciales en todo el país, sin embargo capta el 29.7% de los escaños de diputados provinciales.

Tampoco se logró superar la dispersión de los partidos: en la Asamblea Nacional 11 partidos obtuvieron representación, manteniéndose la tendencia de los últimos 19 años, en que se da un promedio de 12 partidos –movimientos con representación parlamentaria.⁴⁵ En las elecciones parlamentarias de 1998, esta tendencia se mantiene: 11 partidos obtienen representación⁴⁶.

El otro objetivo era “romper con el poder de las cúpulas partidistas para la nominación de candidatos... Sin embargo, la experiencia demuestra que esta regla puede sobredimensionar la oferta de candidatos, confundir a los electores (incluso por el hecho de verse obligados a manipular papeletas electorales de gran tamaño) y desarticular las débiles nociones de correspondencia entre partidos políticos, candidatos y electores”⁴⁷ No se logró la renovación de los sectores dirigentes ni la irrupción de los independientes: “la oferta excesiva de candidatos tendría sobre el elector el mismo efecto que tiene el exceso de publicidad sobre el consumidor: una saturación que le lleva a optar por un producto conocido”.⁴⁸

⁴³ COPPEDGE (1996: 33 – 34).

⁴⁴ PACHANO (1997: 51)

⁴⁵ CORDES (1998: 6 y 19): en 1979 obtienen representación parlamentaria 10 partidos; en 1984, 13; en 1986, 14; en 1988, 11; en 1990, 11; en 1992, 12; en 1994, 14; en 1996, 11.

⁴⁶ DP 34, PSC 28, PRE 21, ID 18, PACHAKUTIK 6, PC 3, FRA 3, MPD 2, CFP 1, PSE 1, NP 1, Independientes 3.

⁴⁷ CORDES (1999: 103)

⁴⁸ PACHANO (1997: 64)

LA DEMOCRACIA POPULAR

En cierto sentido, la trayectoria de la Democracia Popular es el termómetro de la trayectoria de la democracia: se coloca en los puntos de viraje y expresa los ritmos de la trayectoria y, sobre todo, de la retórica del poder.

En el punto de partida del retorno constitucional, colocada en el centro de la reforma institucional, especialmente en la definición de las reglas del sistema electoral y de partidos a través de su principal ideólogo, Osvaldo Hurtado, actúa sobre todo mediante la “ingeniería política” para la modernización del Estado: la imagen de la racionalidad ante las amenazas del populismo y del dominio oligárquico, así como el fantasma de la irrupción de los actores sociales. Aunque luego, en la primera participación política no tendrá problemas de aliarse con el denostado “populismo”, esta vez calificado de “populismo ilustrado”, para acceder a la conducción del país.

Un accidente con sombras de asesinato político, ubica a Osvaldo Hurtado en la Presidencia en el momento del viraje desde la matriz estado céntrica hacia el modelo neoliberal bajo la presión de la crisis de la deuda externa. Los viejos postulados del socialismo comunitario son sustituidos en el ejercicio del poder por los modernos compromisos internacionales y los inveterados mecanismos de subsidio estatal a los sectores empresariales: la Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional en 1983 y la sucretización son los símbolos de esta perspectiva.

Si bien no ha sido un partido con apoyo electoral decisivo, pues se ha movido en torno al 10% de la votación nacional sobre todo a partir del control de la Alcaldía de Quito durante tres períodos, ha marcado la orientación programática del poder. La Democracia Popular encarna los virajes programáticos del poder constituido ante los cambios internacionales: en 1993, al calor de las transformaciones mundiales después de la caída del Muro de Berlín, realiza el Congreso ideológico, “donde se modificaron los principios político-económicos que se sustentaban: del socialismo comunitario a la defensa del libre mercado y la iniciativa privada”.⁴⁹

En la autopercepción de la ubicación política, la DP se mantendrá en “el centro del escenario político ideológico” (4,2 en 1996; 5,4 en 1998; y 4,5 en 1999); empero en la percepción de las otras fuerzas se produce “un giro desde la centro-izquierda hacia derecha” (4,7 en 1996; 7,5 en 1998 y 7,4 en 1999)⁵⁰

A partir de este viraje desplaza su eje de alianzas desde el “Bloque Progresista” en la relación con la centro-izquierda y la izquierda, hacia la alianza con el Partido Social Cristiano y la derecha política.

En la Asamblea Nacional del 98, desde esta alianza marca un nuevo momento de reforma política orientada a la adecuación del sistema electoral y del sistema de partidos a la visión de la “governabilidad” y a la concentración del poder en los partidos mayoritarios. La

⁴⁹ FREINDENBERG (2003b: 10)

⁵⁰ FREINDENBERG (2003b: 10 – 11)

ingeniería política vuelve al centro, acompañada de un arsenal doctrinario producido por centros ideológicos, como el CORDES. Todo está listo para el retorno a la conducción del país, esta vez con un “cuadro” creado desde dentro del aparato del partido: Mahuad, de modelo de ropa interior se proyecta hasta la rigurosidad del político que “sabe lo que hace y cómo se hace”⁵¹

LA GOBERNABILIDAD

En todo caso, la gobernabilidad parecía acercarse. Jamil Mahuad intenta resolver el viejo problema del empate hegemónico y abrir nuevas condiciones de “gobernabilidad” con el establecimiento de una alianza orgánica con el Partido Social Cristiano.

En el proceso, el ciclo se reproducirá en un punto diferente: “aunque avanzan en los acuerdos para enfrentar las propuestas alternativas de los actores sociales, no logran resolver las disputas sobre todo en el campo bancario, pues allí se resuelve la orientación de la acumulación del capital.”⁵² Los esfuerzos estabilizadores de los acuerdos institucionales chocan con los límites de una economía financiera liberalizada: los ritmos especulativos abiertos por la leyes de liberalización financiera, a partir del 94, destapan la disputas entre los dos polos financieros.

El partido de gobierno, la Democracia Popular obtuvo el mayor bloque parlamentario (34 diputados sobre 121). En alianza con el Partido Social Cristiano (28 diputados), y con el apoyo de algunos partidos menores satélites, FRA (3 diputados), Partido Conservador (3 diputados), por primera vez el régimen contaba con una sólida mayoría en el Congreso. Anteriormente esta situación se había dado sólo en la primera fase del gobierno de la Izquierda Democrática entre 1988 y 1990.

Esta mayoría permitió a la alianza DP-PSC asegurarse el control de toda la institucionalidad: tribunales electorales, organismos de control, justicia. La democracia quedó reducida al funcionamiento de una mayoría parlamentaria que actuaba disciplinadamente, con exclusión de la oposición. Por ello, fue conocida como “la aplanadora”. Los viejos problemas de obstrucción de las leyes propuestas por el Ejecutivo parecían haber llegado a su final.

La retórica legitimante

A diferencia de Fujimori, Jamil Mahuad es obra de los partidos. Emerge a la sombra del gobierno de Oswaldo Hurtado, como Ministro de Trabajo. Recorre una larga trayectoria política: candidatizado por la Democracia Popular, asume como Alcalde de Quito en dos períodos. Desde la Alcaldía de Quito encabeza, en 1997, la lucha contra Bucaram y constituye la Asamblea de la ciudad, en un proceso paralelo a los movimientos sociales. Surge como la alternativa “racional” de los partidos ante el peligro de la “irracionalidad” del populismo y ante el peligro de la irrupción de las movilizaciones y la insurgencia social, el capítulo de la lucha contra el dominio oligárquico se disuelve en la retórica oficial.

⁵¹ Éste fue el lema de la campaña presidencial del 98.

⁵² SALTOS (1999: 101)

Mahuad asume la candidatura presidencial por la Democracia Popular, el principal partido de la derecha de la Sierra, con respaldo del Partido Social Cristiano, el principal partido de derecha de la Costa, que decide no presentar candidato presidencial, a fin de asegurar la victoria ante el candidato populista Alvaro Noboa.

Mahuad encarna un discurso "renovado", ligado al paradigma de la participación ciudadana proclamado por los organismos internacionales, en particular por el Banco Mundial y el BID. El orden bajo vigilancia había encontrado al encargado de la palabra.⁵³

“El 10 de agosto de 1998, la noticia era la asunción de Jamil Mahuad como nuevo presidente del Ecuador. “Es el momento de nacer para el país”, había dicho el mandatario (en su mensaje de posesión) y el periodista reseñó que fue ‘un mensaje oportuno en el momento oportuno, dicho de modo oportuno, ‘porque yo no he sido votado Presidente para ver la disolución del Ecuador. Yo he sido elegido para evitar que acabe de hundirse’...”⁵⁴

El poder constituido podía reconocer la correspondencia del rol y el mensaje, después de los desajustes del Bucaramismo y de los manejos de Alarcón. Era posible anunciar la superación de la inestabilidad y la crisis iniciada en el 95. El discurso de las “armonías” en la posesión anunciaba un nuevo tiempo, subrayado por la gran prensa y los grandes medios. A diferencia de Bucaram o de la irrupción indígena, Mahuad puede ajustar la imagen al rol: “era un actor dominante actuando en el campo dominante, su legitimidad estaba garantizada por esa concordancia”⁵⁵

Dos problemas se colocan al orden del día, en la agenda pública: el problema limítrofe con Perú y la respuesta a la crisis económica bancaria.

La crisis económica estrecha el espacio de movimiento del gobierno. “Mahuad busca compensar el debilitamiento de la legitimidad con un fuerte control de la institucionalidad y con una gran campaña de publicidad”⁵⁶ A pesar de que en períodos anteriores ya juega un papel central la actuación de los *media*, es la administración de Mahuad que se impulsa una democracia “teledirigida” desde los grandes medios de masas. Este recurso ya lo había utilizado antes en la administración municipal, con un alto presupuesto para publicidad y con relaciones orgánicas con los dueños de los principales medios de opinión. El secreto de la gobernabilidad está en el distanciamiento de las decisiones respecto de los actores: la opinión publicada juega el papel de trasmutador.

El campo de legitimación de Mahuad se concentró inicialmente en torno al problema limítrofe. Se produce un viraje en la retórica de los grandes medios de comunicación: el discurso ya no está en el conflicto, sino en la paz. Los viejos problemas de la soberanía y la integridad territorial que habían organizado la identidad nacional por medio siglo, quedan disueltos en un nuevo discurso de la solución y la paz.

⁵³ BOURDIEU (¿quién habla?)

⁵⁴ CÓRDOVA (2003: 16) Cita a ESPINOSA (1998: 27)

⁵⁵ CÓRDOVA (2003: 18)

⁵⁶ SALTOS (1999: 87)

La trayectoria de la retórica legitimante es guiada por los *mass-media*:⁵⁷ la gran prensa extrema el peligro de una nueva guerra en la frontera Sur. Ya en ocasiones anteriores este recurso había operado en los momentos claves de la vida política, aunque en una dirección diferente: el peligro del “enemigo” del Sur era enarbolado como elemento de disuasión de la conflictividad interna y de invocación de la unidad patriótica. Un momento culminante de ese recurso está en la retórica durante la Guerra del Alto Cenepa, en 1995, durante el Gobierno de Sixto Durán: el debilitamiento del régimen pudo ser compensado por la unidad nacional en torno a la defensa de la Patria. En ese espacio se constituye la legitimidad de las Fuerzas Armadas y, en particular, surge la promoción de los “Héroes del Cenepa”, que jugará un papel central en los acontecimientos del 21 de enero del 2000.

Ahora el funcionamiento va en una dirección diferente. El temor a la crisis en torno al problema limítrofe, “convertida en *la* crisis, se ligó al temor al caos, a lo desconocido a la confrontación, a la guerra”. Al mismo tiempo, bajo la protección de los garantes, encabezados por Estados Unidos, se presenta la alternativa de la paz “definitiva”. Pero se requería una decisión, que fue presentada por la retórica oficial como una decisión “valiente”. Mahuad era el estadista capaz de reordenar la historia nacional. Las negociaciones ya no eran una “traición”, como en la visita de Bucaram veinte y un meses antes, la primera visita de un Presidente ecuatoriano al Perú desde el conflicto de 1941. Ahora era fuente de reconocimiento.

En este juego es donde se muestra el proceso de la gobernabilidad. “En la firma de los tratados de paz se operó el distanciamiento necesario a la gobernabilidad entre la dinámica social y la capacidad de decisión, a través de la constitución de una opinión pública monitoreada desde los grandes medios de comunicación y las agencias internacionales. La sociedad civil podía ser informada cuando los procesos estaban decididos: una ciudadanización pasiva orientada al aplauso público o a la queja privada impotente, sin capacidad de participación en las decisiones.”⁵⁸

El mecanismo operado por la retórica del poder es sacar el problema del espacio de la discusión y entonces “una solución que responda al modelo dominante será fácilmente aceptada, al menos por la mayoría”⁵⁹

La credibilidad de Mahuad subió apuntalada por la retórica en torno a los tratados de paz. Mahuad inició el gobierno con una aceptación del 66%, con una inmediata caída al 34% en septiembre 98, luego del paquetazo económico de alza del precio del gas y de los combustibles, de las tarifas de servicios básicos y de la devaluación del sucre. “El acuerdo de paz con el Perú, hizo que repunte su aceptación al 59% en diciembre 98”. Todo estaba en orden: se había restablecido la “armonía” con los intereses imperiales. “No obstante a partir de enero 99 ha tenido que experimentar una estrepitosa caída de su popularidad para situarse en 14% a marzo/99”⁶⁰

⁵⁷ CÓRDOVA (2003: 22-25)

⁵⁸ SALTOS (1999: 89)

⁵⁹ CÓRDOVA (2003: 27)

⁶⁰ CÓRDOVA P. (1999: 110)

Empero el descontento se mantuvo invisible pero latente, sobre todo en las filas castrenses; al final éste será uno de los factores desencadenantes de la rebelión militar de los mandos medios. “El primer error que cometió el Dr. Mahuad, fue imperdonable para las Fuerzas Armadas. Él pensó que el problema territorial se podía manejar en forma liviana y apresurada. Hizo exactamente lo que quería Estados Unidos y lo que pretendía Perú: firmar una paz endeble y entreguista... Recuerdo cuando se firmó la paz en Brasilia. Fue un día negro para la Academia de Guerra; los oficiales se veían nerviosos y afligidos, inquietos, la mayoría de ellos habían combatido en el Cenepa... A la final, el pueblo fue engañado por estos supuestos gestores de la paz... La realidad decía otra cosa: los oficiales subalternos y los mandos medios estaban resentidos.”⁶¹

Y SIN EMBARGO

El problema político no es sólo de ingeniería electoral o de retórica oficial. El acuerdo parlamentario mayoritario empezó a estallar en el terreno de la política bancaria. Las relaciones orgánicas del Partido Social Cristiano con la banca de la Costa y, en particular, con el Filanbanco y el Banco del Progreso, en situación de quiebra, llevaron a presionar al Gobierno para una política de salvataje desde el Estado.

El Gobierno aceptó el compromiso: entregó alrededor de 740 millones de dólares al Filanbanco, y alrededor de 140 millones de dólares al Banco del Progreso; puso a disposición de la banca entre 600 y 700 millones de la Reserva Monetaria Internacional y garantizó el funcionamiento de la mayoría parlamentaria para la creación de la Agencia General de Depósitos y la constitución de un fondo de 2 mil millones de dólares para el salvataje bancario.

Además, para proteger a la banca y las grandes empresas, la alianza aprobó en noviembre del 98 la Ley de la AGD, para una garantía sin límites a los dueños de los bancos; y modificó el sistema tributario, eliminando el impuesto a la renta y sustituyéndolo con el impuesto del 1% a las transacciones bancarias; con lo cual se trasladó el peso de la tributación hacia los sectores medios y productivos.

A pesar de ello, o precisamente por estas medidas, se precipitó la crisis de la economía, que venía sufriendo problemas profundos tanto por diversos factores internos y externos (baja del precio internacional del petróleo; impacto del Fenómenos del Niño; impacto de la crisis asiática, rusa y brasilera; recesión). El estrechamiento del mercado financiero agudizó el enfrentamiento interbancario. Y con ello, la “aplanadora” dejó de funcionar.

La sobrerrepresentación de los partidos grandes pensada por la mayoría de la Asamblea a favor de la alianza Democracia Popular y Partido Social Cristiano, para asegurar la gobernabilidad, se torna un *boomerang* en contra del propio gobierno: más que una alianza orgánica, el PSC ha impulsado tradicionalmente un “contrato colectivo”, lo que le ha permitido al mismo tiempo cogobernar y actuar como oposición, a fin de cosechar de los resultados positivos y evitar el desgaste de la gestión gubernamental. La agudización de la crisis impidió la continuación de este juego.

⁶¹ LASCANO (2001: 53)

Ante la necesidad de resolver el déficit presupuestario, que llegaría al 7% del PIB, el Partido Social Cristiano proclamó como principio “no más impuestos”. La movilización social presionó por salidas alternativas, sobre todo mediante la restitución del impuesto a la renta y la creación de impuestos a los sectores de mayores ingresos. Rota, en este punto, la alianza PSC-DP, se estableció un acuerdo entre el Gobierno y las fuerzas de centro izquierda, encabezadas por la Izquierda Democrática (17 diputados).

NUESTRA BURBUJA

El principal foco de la crisis, a partir de 1995, en nuestro país, está en el sector bancario. Podemos ubicar las siguientes fases:

1) Se crea el escenario legal: en 1994, la alianza del Partido Social Cristiano, el PUR y la DP, aprueban la nueva Ley General del Sistema de Instituciones Financieras. Es el momento del paso de la subsunción formal a la subsunción real de la economía al capital financiero.

Es una Ley inspirada en las tesis neoliberales y propuesta por el Superintendente de Bancos, integrante del grupo Ortega. En la aprobación funciona el “contrato colectivo” del Ejecutivo con los bloques parlamentarios mayoritarios - PUR, PSC Y DP -, como lo denunció el Vicepresidente Dahik antes de fugar del país.

En la Ley se eliminan los controles al capital bancario: se reducen las exigencias para la creación de nuevos bancos y éstos se multiplican aceleradamente. Se formaliza los grupos financieros. Se autoriza los préstamos vinculados a empresas del grupo financiero, hasta por el 60% del patrimonio de la entidad. Se permite la creación de sucursales *off shore* y la salida de depósitos. Todo estaba listo para la avalancha de corrupción: la discrecionalidad y el monopolio estaba en manos de los grupos bancarios.⁶²

Esta Ley no hacía más que responder a la hegemonía del capital financiero internacional, a las recomendaciones de los organismos internacionales y al pensamiento único implantando por el “Consenso de Washington”: la salida estaba en la liberación total de la economía. El “Consenso” no sólo implica un modelo económico, sino una visión de la vida, una concepción ética, centrada en el poder del mercado y en el éxito individual.

La Ley General va acompañada de otras leyes económicas en la misma perspectiva de liberalización de la economía, particularmente en el tema agrario y en la “modernización” del Estado.

2) Aceleración de los procesos rentistas y especulativos de las instituciones financieras, bajo las nuevas reglas de “liberación”, establecidas en la Ley.

⁶² Robert KLITGAARD define la corrupción con la fórmula $C=D+M-R$ (Corrupción es igual a Discrecionalidad + Monopolio – Rendición de Cuentas)

Después de la Ley General, se desata la ola especulativa. En poco tiempo se crean burbujas financieras por la proliferación de préstamos vinculados, préstamos a empresas fantasmas, la piramidación de cuentas, la fuga de los depósitos al extranjero.

Pero pronto también se inicia el estallido de esta burburjas. La primera víctima es el banco del autor de la Ley, el Banco de los Andes.

Factores de la naturaleza como el Fenómeno del Niño, y de la economía global, los impactos de la crisis Asiática y la baja internacional del precio internacional del petróleo, destapan la situación de la banca ecuatoriana. Todavía en este momento los controles tenían algún funcionamiento.

La Guerra del Alto Cenepa con el Perú, en enero y febrero del 95, acelera la crisis. “Para controlar el nerviosismo, las autoridades económicas decidieron controlar el tipo de cambio para impedir un rebrote inflacionario. La tasa interbancaria llegó al 200%... La tasa de interés activa referencial a 90 días se disparó a 71,1%. El 16 de febrero se decretó un salto discreto de la banda cambiaria que implicaba una devaluación anual del 16%, con la que el tipo de cambio llegaría a S/. 2.740 el 31 de diciembre de 1995.

Las consecuencias inmediatas del conflicto fueron un descenso de los depósitos en sucres y en dólares, que bajaron 17,4% y 19%, respectivamente, en dos semanas, mientras la reserva internacional se redujo en 12,4%... El déficit fiscal llegó a 1,1% del PIB, financiado mediante endeudamiento interno, que creció en 127%, por acumulación de atrasos de pagos a contratistas del Estado (deuda flotante) y atrasos en el pago de obligaciones externas.”⁶³

3) Los grupos bancarios toman el control directo del poder político. Los banqueros, encabezados por los grupos de Guayaquil, financian la campaña de Jamil Mahuad y se constituye una mayoría parlamentaria del Partido Social Cristiano y la Democracia Popular, vinculada al Ejecutivo.

A partir de allí, el movimiento especulativo se acelera; pero también se expande la ola de quiebras de bancos, hasta llegar al Filanbanco y al Banco del Progreso, ejes de la oligarquía financiera-agroexportadora. Las quiebras y cierres de los bancos significan un perjuicio para cientos de miles de ahorristas y para los sectores productivos; pero en cambio los banqueros logran proteger sus capitales a través de diversos mecanismos: fideicomisos, fuga de capitales, depósitos en la banca extranjera, inversiones afuera del país.

Se opera una estrategia diferenciada de los grupos financieros regionales. Los grupos financieros de la Costa, encabezados por el Filanbanco, el Banco del Progreso y el Banco del Pacífico, constituidos en torno a la unidad del capital bancario con el capital comercial agroexportador, se ven afectados más directamente tanto por los desastres naturales, en particular el Fenómeno del Niño, como por los impactos de las crisis financieras internacionales, por su mayor vinculación al mercado mundial y la mayor distancia entre el capital productivo y el capital bancario. En la crisis se acogen a la estrategia de la quiebra y

⁶³ OLEAS (2003)

la protección estatal, en medio de una retórica paradójica de liberalización del mercado y reducción del Estado.

Los principales grupos financieros de la Sierra, encabezados sobre todo por el Banco del Pichincha y el Banco de la Producción, constituidos en torno a la unidad del capital bancario con el capital productivo –industrial y agrario–, siguen una lógica diferente de reproducción y acumulación del capital, ligada al mercado interno y a una relación más estrecha entre capital productivo y capital bancario, lo que reduce los ritmos especulativos y la expansión de la burbuja financiera. Con la excepción del Banco de Préstamos, que sufre el impacto directo de la crisis rusa, por su vinculación a la comercialización de crudo ruso; se acogen más bien a una estrategia de reestructuración y de concentración del mercado abandonado por los bancos quebrados, que pasan al control de la AGD.

En la Costa hay un movimiento más tardío de reconcentración bancaria en torno al Banco de Guayaquil.

4) Intervención del Estado para el salvataje bancario: entrega de préstamos de liquidez, bajo las normas flexibles creadas en la Ley General y aprobación de nuevas leyes para legalizar el salvataje. A diferencia de lo que establece la visión liberal de la democracia sobre el carácter anónimo de las normas, la hechura de estas leyes vinculadas, muestra que sin alterar la formalidad de la democracia, y más bien bajo su legalidad y legitimidad, en tiempos de crisis, el bloque en el poder, aprueba leyes orientadas a intereses particulares.

El Gobierno de Mahuad convierte el salvataje bancario en la política que ordena la economía: en una escalada pasa del feriado bancario, al congelamiento de fondos, en marzo de 1999; y finalmente a la dolarización, en enero del 2000. La lógica es licuar las deudas de los bancos y orientar el ahorro nacional a reponer el agujero negro abierto por las burbujas financieras creadas por la especulación de los banqueros bajo diferentes formas. Las quiebras bancarias arrastran al país a la más grave crisis de su historia.

El Estado se hace cargo de los bancos quebrados y de las deudas de los banqueros. “En agosto de 1998 el Banco de Préstamos clausuró sus operaciones, presa de una increíble confusión de sus intereses financieros con los de las empresas petroleras también de propiedad de sus principales accionistas. En noviembre de 1998 el banco más grande del país, Filanbanco, estaba en bancarrota. La respuesta política fue la más irresponsable que sea posible imaginar: la promulgación de la «Ley de reordenamiento en materia económica, en el área tributario-financiera».⁶⁴

Esta Ley aprobada por la mayoría parlamentaria PSC- DP, crea un marco jurídico con dedicatoria al salvataje de los bancos quebrados. En la primera parte crea un impuesto del 1% a la circulación de capitales en el sistema financiero local y *off shore*, con la finalidad de ampliar la base impositiva para afrontar la crisis financiera. Esta medida provoca un reducción de la intermediación financiera, que se reduce en un 42% entre diciembre del 98 y marzo del 99, acelerando la crisis bancaria.

⁶⁴ OLEAS (2003) **Registro Oficial** n. 78, 1 de diciembre de 1998.

En la segunda parte se crea la Agencia de Garantía de Depósitos, que garantiza una protección del Estado sin límites y protege no solo los depósitos locales sino también los *off shore*. La AGD se financió con un nuevo impuesto del 0,65 por ciento sobre saldos promedio de depósitos, que agudizó la iliquidez bancaria y con la emisión de bonos.

6) Bajo la responsabilidad de la AGD, el salvataje bancario entra en una nueva fase: las autoridades encargadas transfieren las obligaciones del sistema bancario privado al Estado, tanto a nivel local como internacional; y colocan todas las trabas para impedir el cobro de las deudas de los banqueros y los grupos vinculados. La corrupción, asentada en la vinculación directa entre poder económico y político, opera como un potente mecanismo de reacumulación originaria y como un violento proceso de expropiación de la riqueza de los sectores productivos y de la sociedad

Posteriormente se impulsan nuevas fuentes de financiamiento de la crisis. El agujero negro creado por la especulación del capital financiero y ahondado por la aplicación de la dolarización, devora nuevas fuentes de riqueza. El turno le toca al Fondo de Solidaridad, proveniente de las privatizaciones y la transferencia de acciones del sector público. En el caso del Filanbanco, por ejemplo, en lugar de cobrar a los banqueros y a los grandes deudores, el Estado emite 300 millones de dólares en bonos; es decir se busca solucionar el problema con nueva deuda interna, y se obliga al Banco Nacional de Fomento a comprar parte de esos bonos. La capitalización del Banco del Pacífico, con 120 millones de dólares, favorece al otro grupo financiero, y gran parte de los fondos provienen de préstamos de la Corporación Andina de Fomento: nueva deuda externa, para continuar en el salvataje.

7) Ocultamiento, obstrucción y manipulaciones de la Ley para evitar el cobro de las deudas de los banqueros.

En todos los puntos de esta trayectoria el actor central es la alianza estratégica entre el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular.

UNA CRISIS ANUNCIADA

Aquí reside uno de los puntos diferenciales respecto a la trayectoria de la caída de Mahuad. En el caso de Ecuador, la crisis económica abre el espacio de la ruptura del acuerdo entre la Democracia Popular y el Partido Social Cristiano; y esta ruptura permite el paso de una tercera fuerza, el movimiento indígena, con apoyo de los movimientos sociales.

El punto de mayor crisis está en 1997-1999. El PIB cae en -9.5% en el 99. Se da una “conjunción, por un lado, de la intensa caída del precio internacional del petróleo en el trienio 97-99; y, por otro, el descenso del resto de las exportaciones en el bienio 1998-99. En el escenario financiero, el año más crítico fue 1998; sin embargo, las incidencias económicas negativas se extendieron con fuerza hasta 1999, transitando algunas de ellas al año 2000. De ahí que los años considerados críticos comprendían el trienio 1997-1999.”⁶⁵

⁶⁵ PADILLA (2003: 5)

Cuadro 3
Indicadores económicos
1990-2003

Año	PIB a precios constantes de mercado. %	Indice de precios al consumidor. %	Precio internacional del barril de crudo (USD)	Balanza comercial (millones USD)
1990	1.2	48.5	20.32	1.009
1991	5.4	46.4	16.4	643
1992 (Gobierno de Sixto Durán)	3.0	57.0		1.018
1993	2.2	45.0	14,42	592
1994	4.4	27.3	13.68 junio: 8	561
1995 (Fuga del Vicepresidente Dahik)	3.0	22.9	14.83	354
1996 (Gobierno de Abdalá Bucaram)	2.3	24.4	18.02	1.220
1997 (Febrero: caída de Bucaram. Fabián Alarcón)	3.9	30.6	15.45	598
1998 (Gobierno de Jamil Mahuad)	1.0	40.8	9.20	-995
1999	-9.5	47.2	15.50	1.665
2000 (Enero: cae Mahuad. Gobierno de Gustavo Noboa)	2.8	91.0	24,87	1.458
2001	5.1	22.4	19,16	-302
2002 (Gobierno de Lucio Gutiérrez)	3.3	9.36	21,82	-969
2003	2.9	8	26	-94

Fuente: Datos PIB, IPC de 1990 - 1999 Anuario Estadístico de América Latina y Caribe, CEPAL-ONU, 2001, citado en TANAKA (2002: 24-25). Datos PIB, inflación 2000-2003, Boletines mensuales del Banco Central del Ecuador, citado en ILDIS (2002). Precio barril crudo y Balanza Comercial: Boletines Banco Central. Elaboración: Autor

La balanza comercial registra un déficit en 1998, por primera vez desde 1987. El déficit de cuenta corriente se triplica en 1998 respecto a 1997 y llega a - 2.120 millones.

Los ingresos por exportaciones pierden dinamismo tendencialmente desde 1995; la profunda caída del precio del petróleo, iniciada en 1997, pero profundizada en 1998, unida a la reducción de las ventas externas de los diferentes rubros (primarios, no tradicionales e industrializados), determinan una reducción superior al 20%, en 1998. Paralelamente, las importaciones siguieron creciendo en 1998, si bien con menores tasas que las de 1997; generando un déficit de la balanza comercial de 870 millones de dólares, frente al superávit de 745 millones en 1997; y nuevamente vuelve a un superávit de 1.665 millones, gracias a la recuperación del precio internacional del petróleo, en 1999.⁶⁶

⁶⁶ ROMERO (1999: 17) Ecuador Debate y PADILLA (2003: 6 y ss)

El problema de la deuda externa se agudiza. "El financiamiento de los abultados déficit externos del bienio 1997-98, incrementó el saldo de la deuda con el exterior, en más de 1.300 millones de dólares, correspondiendo el mayor aumento a la deuda privada"⁶⁷

"1999 registró la peor caída del PIB en siete décadas. En el sector real el decrecimiento fue de 6%; colapsó el sector productivo y se cerraron 2.500 empresas (hasta septiembre), el desempleo aumentó a 18,1%; se incrementó la morosidad de la cartera bancaria de 5,7% (enero) a 24,4% (septiembre). El salario real se contrajo casi en 16%. La inflación llegó al 60%, pese al congelamiento bancario."⁶⁸

Este debilitamiento de la base productiva termina por destapar las debilidades de la banca, especialmente la que está articulada al comercio internacional, tanto de bienes agrícolas primarios, como de crudo. "En ese complejo escenario financiero y económico, la banca pronto sintió los efectos recesivos y desestabilizadores de la crisis global, para los cuales no estaba suficientemente dotada de capital ni reservas. (...) Ecuador experimentó un período de severa crisis bancaria en 1998-1999, con amplias incidencias en las finanzas y economías internas,, tanto que algunas se prolongaron hasta el año 2000. Las consecuencias de esta crisis y el alto costo sufragados por el Estado para enfrentarla, resintió al conjunto de la economía y a las finanzas públicas, con efectos en el ahorro privado y la deuda pública, perceptibles aún en 2003."⁶⁹

El período de auge de la crisis bancaria 1998-99, corresponde al período de la Gobierno de Mahuad: su trayectoria está profundamente marcada por la trayectoria del "salvataje" bancario.

La crisis no se mueve sólo en el campo de la retórica, como insinúa Gabriela Córdova; más bien ésta juega un papel de guía de la opinión pública, para controlar la emergencia de un poder constituyente: "una vez que la naturaleza de la crisis sale del espacio de la discusión, una solución que responda al modelo dominante será fácilmente aceptada, al menos por la mayoría"⁷⁰ Pero, Entonces, es necesario seguir las dos trayectorias: las del discurso y las de las políticas, las palabras y las cosas.

EL SALVATAJE BANCARIO

"La segunda crisis fue financiera. Mahuad la oficializó declarando ante el Congreso que ésta es 'la peor crisis de los últimos setenta años'. Siguieron afirmaciones en el estilo de: todos debemos sacrificarnos, el país es de todos, hay que luchar juntos. (...) Abriendo camino al consenso, la prensa hizo suya la relación profesoral de Mahuad que, en un pizarrón, ilustraba la gran crisis con diagramas"⁷¹ El discurso oficial se mueve en la dicotomía del "hundimiento del Titánic" y la salvación de las "armonías", para lo cual era necesario el sacrificio de todos. El acuerdo construido desde arriba en torno a la "paz definitiva", podía servir de base para esa marcha conjunta.

⁶⁷ PADILLA (2003: 6)

⁶⁸ OLEAS (2003)

⁶⁹ PADILLA (2003: 8)

⁷⁰ CÓRDOVA (2003: 27)

⁷¹ CÓRDOVA (2003: 25)

Empero la crisis bancaria rebasó las posibilidades de encauzamiento desde el control político por el carácter de los intereses que marcan el programa de gobierno: la democracia queda subordinada a los juegos del poder.

Todavía en la respuesta al problema del Banco de Préstamos, al inicio del Gobierno de Mahuad, opera en parte la racionalidad del sistema: las autoridades bancarias, prorrogadas en sus funciones desde el régimen anterior, se niegan a acatar la orden del Ejecutivo de extender préstamos de liquidez, como lo hicieron en el caso Continental, pues se vieron afectados por la intervención racionalizadora de la justicia. Ante la política del salvataje del Banco Continental, durante el tramo final del Gobierno de Sixto Durán, se levantaron voces de racionalización económica, desde el interior del bloque dominante: Hurtado calificó a este proceso “el mayor atraco del siglo”,⁷² aunque los 150 millones de dólares entregados al Continental son un pálido reflejo de lo que iba a suceder en el salvataje encabezado luego por su coideario, Jamil Mahuad.

Frente a los problemas de los principales bancos, articulados a los principales grupos de poder del país, ya no quedaron reservas críticas desde el interior del poder constituido: la vigencia del pensamiento único desde el discurso globalizador y la instauración de la alianza DP-PSC bloquearon cualquier posibilidad de disidencia; al mismo tiempo la fuga de Bucaram después del derrocamiento del 97, dejó al bloque dominante sin un contradictor interno que le sirva de autorregulación. Ahora las voces críticas vendrían desde fuera del bloque en el poder.

El Banco de Préstamos pertenecía al grupo Peñafiel.⁷³ Este grupo se constituyó en torno a la comercialización del crudo y se consolidó en la triangulación del comercio petrolero entre Ecuador, Rusia y Cuba. En 1998 se combinan para el grupo Peñafiel dos problemas: la caída del precio internacional del petróleo y el impacto de la crisis Rusa. El grupo busca llenar la crisis de sus filiales en Rusia con auxilio de las empresas en Ecuador, pero con ello contagia rápidamente toda la cadena. Entonces acude al auxilio del Estado; y efectivamente durante el Gobierno de Alarcón obtiene una primera ayuda.

El grupo se coloca entre los financistas de la campaña de Mahuad y se prepara a recibir una nueva ayuda. Empero hay un desajuste: la autonomía de los funcionarios administrativos opone resistencia a acatar las órdenes del Ejecutivo y bloquea la entrega de nuevos créditos de liquidez. El poder del grupo Peñafiel no logra controlar este bloqueo, pues se mueve más bien en la periferia del bloque dominante. El grupo financiero entra en crisis.

Este caso, desatado al inicio del Gobierno de Mahuad, sirve, sin embargo, de referente para el funcionamiento posterior, referido sobre todo al Filanbanco, al Banco del Progreso y al Banco del Pacífico, los tres principales bancos articulados directamente al eje central del poder.

⁷² HURTADO (...)

⁷³ SALTOS y VÁZQUEZ (2003: 283)

El juego político se mueve entre dos límites: estirar al extremo la norma legal para auxiliar a los grupos monopólicos bancarios; y poner en juego el pacto DP-PSC, para lograr una mayoría parlamentaria que apruebe modificaciones orientadas de las leyes para legalizar *a posteriori* lo actuado. Pero, con ello, traslada peligrosamente la crisis de la legalidad a la legitimidad. La democracia no es un problema únicamente de legalidad, de funcionamiento de normas: las normas están sometidas al juego del poder y a la legitimación ante la sociedad.

La crisis del Filanbanco involucra uno de los pilares económico-políticos del poder, el Grupo Isaías, controla una red de empresas textiles, mineras, de comunicación e hidrocarbúricas. A esto se suma la crisis del Banco del Progreso, de propiedad de Aspiazu, asentado en el control de EMELEC. Y la crisis del Banco del Pacífico, perteneciente al Grupo Laniado, ligado al capital agroexportador, sobre todo bananero y cacaoero.⁷⁴

No se trataba de un problema aislado. A partir de la liberalización de la Ley Orgánica de Instituciones Financieras, aprobada por la alianza PUR-PSC-DP en 1994, se construye una burbuja financiera. El sistema bancario ecuatoriano entra en un acelerado proceso especulativo, que es más acentuado en los bancos de la Costa, ligados al bloque financiero-agroexportador.

Cuatro procesos confluyen. En primer lugar, la dolarización de la economía financiera: a partir de 1995 crece el porcentaje de captaciones y sobre todo de créditos en dólares; en el año de la agudización de la crisis llega al 59% y en el año siguiente, previo a la dolarización oficial, al 89%.

El dólar se convierte en la moneda de refugio ante la inseguridad. Finalmente en enero del 2000 la dolarización será anunciada como la tabla de salvación final de la quiebra económica.

Cuadro 4
Captaciones y colocaciones de la banca privada
1995 - 1999 (miles de millones de sucres)

Años	Cifras en sucres		Cifras en dólares		% en dólares	
	Captaciones	Créditos	Captaciones	Créditos	Captaciones	Créditos
1995	8.711	8.228	2.219	3.241	20	28
1996	12.086	9.761	3.767	4.763	24	33
1997	14.780	12.024	6.793	9.705	32	45
1998	19.246	12.236	11.703	17.532	38	59
1999	25.745	6.554	28.421	39.014	53	86

Fuente: PADILLA (2003: 9)

En segundo lugar, el sobregiro de créditos e inversiones en relación con su capital y reservas: el carácter especulativo se ve en esta relación. En 1995 ya se presenta una relación de 5.3 veces los créditos e inversiones respecto a capital pagado y reservas; mientras la relación de depósitos y obligaciones con capital pagado y reservas era 4.4; lo que implica

⁷⁴ SALTOS y VÁZQUEZ (2003: 274 - 278)

una distancia de 0.9%. entre las dos relaciones. Al año siguiente, 1996, a pesar de que se reduce la brecha entre créditos e inversiones respecto capital pagado y reservas a 4.9 veces; se amplía la distancia a 1.7 veces, respecto a la relación depósitos y obligaciones/capital pagado y reservas. Esta tendencia se mantiene en 1997, con 1.3 veces. El desequilibrio se agudiza en 1999, cuando los créditos e inversiones superan en 7.6 el capital pagado y reservas. Es decir, los bancos operan sin un respaldo real.

La brecha es todavía mayor, si tomamos en cuenta que en la contabilidad de los bancos, como se comprobará posteriormente, se utilizan diversas estrategias de piramidación en la justificación de capital pagado y reservas, así como inversiones y préstamos a empresas vinculadas y fantasmas, para acelerar la concentración y centralización de capital.

Cuadro 5
Saldos de Bancos Privados, al 31 de diciembre de cada año
1995 - 1999 (miles de millones de sucres)

Años	Capital pagado y Reservas	Patrimonio	Relaciones con capital pagado y reservas (%)	
			Créditos e inversiones	Depósitos y obligaciones
1995	2.563	3.121	5.3	4.4
1996	3.714	4.076	4.9	3.2
1997	6.239	6.174	4.3	3.6
1998	8.799	8.177	4.7	3.8
1999	8.838	-6.946	7.6	6.7

Fuente: PADILLA (2003: 9)

El tercer proceso es una acelerada concentración y centralización de capitales, bajo dos estrategias diferentes: la banca de la Costa - el Filanbanco, el Banco de Préstamos y el Banco del Pacífico - desplaza los costos al Estado; mientras la banca de la Sierra – sobre todo el Banco del Pichincha y el Banco de la Producción - aprovecha las quiebras para una concentración del ejercicio bancario. El proceso del Banco Popular está marcado por dos elementos adicionales: el impacto de las disputas políticas internas; y los conflictos con los capitales colombianos.

Al final, hay un reordenamiento bancario, con una más alta monopolización, concentración y centralización de capitales. Antes de la crisis existían 39 bancos privados. Los diez bancos mayores estaban integrados por cuatro bancos de la Costa (Filanbanco, Pacífico, Progreso, Previsora) y por seis bancos de la Sierra (Pichincha, Popular, Continental, Multibanco, Préstamos y Produbanco), controlaban el 78% del ejercicio financiero privado.

El salvataje bancario reordena las instituciones financieras en un proceso de concentración y centralización monopólica.

Se ha producido un reordenamiento del poder financiero. “La dolarización no cambió la concentración de la “industria” bancaria, aunque redujo sustancialmente el número de entidades del sistema (hoy se cuenta con 22). A fines de 2002, los cinco bancos más grandes acumulaban el 70,1% de los activos más patrimonio, mientras que los cinco más pequeños disponían del 1,2%. El Banco del Pichincha se ha erigido en la entidad más grande, con el 27,1% que, si se suma al Banco Rumiñahui, alcanza al 29,3%: un tercio de

los activos y patrimonio en un solo grupo económico.”⁷⁵ Los otros bancos grandes son el Guayaquil, que ha rearticulado a los grupos económicos de la Costa; el Produbanco; el Banco del Pacífico, que está bajo control de la AGD; el Banco Bolivariano; y muy cerca está el Internacional.

Cuadro 6
10 bancos más grandes del Ecuador
1994 - 2003

Puesto	1994	1995	marzo 1998	marzo 1999	marzo 2003
1	Filanbanco	Filanbanco	Filanbanco	Pichincha	Pichincha
2	Pacífico	Pacífico	Progreso	Pacífico	Guayaquil
3	Pichincha	Progreso	Pichincha	Popular	Produbanco
4	Continental	Pichincha	Pacífico	Previsora	Pacífico
5	Progreso	Popular	Popular	Guayaquil	Internacional
6	Popular	Multibanco	Guayaquil	Produbanco	Bolivariano
7	Previsora	Continental	Previsora	ABN Amro	Austro
8	Multibanco	Previsora	Produbanco	Continental	Citibank
9	Préstamos	Préstamos	Continental	Citibank	Unibanco
10	Produbanco	Produbanco	13. Citi bank 14. Bolivariano	Bolivariano	Lloyds Bank

Fuente: SALTOS y VAZQUEZ (1996: 169, 1999: 214, 2003: 249) Revista GESTION (junio 1996, junio 1999, julio 2003). Elaboración: Autor

Observamos un profundo reordenamiento, con tres tendencias: La concentración bancaria se desplaza a la Sierra (Pichincha, Produbanco, Internacional, Bolivariano, Unibanco y Austro); mientras en la Costa hay una reconcentración en torno al Banco de Guayaquil. Ya no existe una ligazón directa de cada grupo financiero a su propio banco; sino que habrá que analizar las nuevas vinculaciones, bajo la forma de compartición de un mismo banco o entidad financiera por diversos grupos financieros.

Cuadro 7
10 mayores bancos antes y después de la crisis : activos, patrimonio y utilidades
Comparación 1995 - 2003

Puesto	1995 (miles de millones sucres)				2003 (millones dólares)			
	Banco	Activos	Patrimonio	Utilidades	Banco	Activo	Patrimonio	Utilidades
1	Filanbanco	2.919	382,5	30,073	Pichincha	1.549	149,9	3,256
2	Pacífico	2.684	368,7	26,262	Guayaquil	855	67,5	4,398
3	Progreso	2.047	261,1	52,583	Produbanco	656	80,6	5,276
4	Pichincha	1.888	269,9	66,252	Pacífico	632	80,0	1,810
5	Popular	1.699	344,9	46,623	Internacional	438	40,3	3,255
6	Multibanco	816	131,5	9,316	Bolivariano	468	33,1	1,987
7	Continental	1.625	250,4	-----	Austro	173	15,4	1,293
8	Previsora	685	116,2	23,369	Citibank	210	21,7	0,399
9	Préstamos	681	101,0	7,110	Unibanco	112	7,9	3,431
10	Produbanco	551	95,4	17,134	Lloyds Bank	106	22,0	0,457

Fuente: SALTOS y VAZQUEZ (1996: 169, 2003: 249) Revista GESTION (junio 1996, julio 2003)
Elaboración: Autor

⁷⁵ OLEAS (2003)

Empieza a emerger la presencia de la banca internacional (Citibank, Lloyds Bank); lo que se acentúa por la participación de grupos financieros transnacionales en las acciones de los diversos bancos, como en el caso del Pichincha y del Produbanco.

Esto no significa que el polo financiero-agroexportador haya perdido; por el contrario, la crisis y el salvataje bancario representan una reaccumulación originaria de capital en favor de los grupos financieros. El recurso fundamental está en la reorientación de los fondos públicos (alrededor de 3.500 millones de dólares) y en la expropiación de los fondos de los pequeños y medianos depositantes (alrededor de 3.500 millones de dólares) al salvataje bancario. A través de diversos mecanismos, los banqueros quebrados logran un traslado de sus capitales a nuevas áreas.

Este reordenamiento de la presentación arriba, influye en el reordenamiento de los juegos de representación en el bloque en el poder. El primer proceso es la ruptura de la alianza entre la DP y el PSC. Al primero, por estar en una representación nacional en el Gobierno, le toca poner límites a la representación sectorial del Partido Social Cristiano. Este prefiere refugiarse en la representación local y gobernar en forma indirecta, desde el manejo de la mayoría parlamentaria y, sobre todo, desde el control de la Función Judicial. Al final, el "costo" político recae sobre la DP: después de la caída de Mahuad, se separa el ideólogo fundador, que intenta organizar un nuevo partido, aunque fracasa en su intento. El ciclo de la DP marca la trayectoria de la democracia desde la democracia hasta la crisis del 2000.

A pesar de la virulencia de este proceso, la reacción de los perjudicados de la banca es más bien limitada. La retórica de los medios oficiales es la encargada de regular la percepción social mediante un doble proceso: el desligamiento de la crisis de los circuitos de crítica, para presentarla como un problema que afecta al conjunto de la sociedad; el problema no es de los "banqueros", sino de los "ahorristas" y "depositantes"; el riesgo es la quiebra del país.⁷⁶ Y la presentación de las diversas resoluciones como parte de un proceso "normal-legal" de los mecanismos democráticos: la operación de la regla de la mayoría.

El problema es extremo. La alianza dominante se resquebraja. El PSC empieza a distanciarse del gobierno, pues la presión regional rebasa el nivel de concesiones de la fracción financiera de la Sierra y de las racionalizaciones de los organismos internacionales.

Agotado el auxilio con los fondos estatales, el Gobierno dispone, en marzo del 99, la confiscación de los fondos privados de los depositantes para salvar al Banco del Progreso y al sistema bancario, a través, primero de un feriado bancario y, luego, de un congelamiento de depósitos. Esta medida implica un traslado de la acumulación de ahorros desde los sectores privados pequeños y medios a los grandes grupos monopólicos.

A pesar de ello, la crisis no cesa. El Gobierno pone en juego nuevos mecanismos: la emisión inorgánica y la devaluación de la moneda, para auxiliar a la banca privada; lo que desata un creciente proceso inflacionario. El punto culminante está en la abrupta entrada en

⁷⁶ CORDOVA (2003)

la dolarización, el 9 de enero del 2000, doce días antes de la caída: el elemento central estaba en una macrodevaluación, para terminar de licuar las deudas y las obligaciones con los depositantes y con los préstamos del Estado.

UNA CRISIS INTEGRAL

La crisis económica estrecha el espacio de acción del pacto burgués-oligárquico. Se cruzan tres crisis. La principal característica del contexto de la caída de Mahuad es la combinación de una crisis económica, con una crisis política y una crisis moral.

El punto de partida es la crisis económica. Pero se presenta crisis política, que pasa de la debilidad de decisiones (input), a problemas de legitimidad (output), y finalmente a crisis sistémica (de hegemonía arriba y abajo). Como lo reconoce el entonces Ministro de Gobierno, Vladimiro Álvarez, “se fue configurando un ambiente generalizado de desconocimiento a la autoridad y a la ley”⁷⁷

Sin embargo, es la crisis ética, la que prende la chispa de la caída: la denuncia de Aspiazu. La retórica en torno a la alianza con Bucaram para aprobar el Presupuesto del 2000 a cambio de propiciar el retorno del líder populista, debilita la legitimidad de Mahuad. Pero, como hemos señalado, más bien se trata de una crisis de explosión de la burbuja financiera, como una acelerada reaccumulación de la riqueza en manos de los grupos financieros, a través de mecanismos políticos-jurídicos: leyes de salvataje bancario; y mecanismos económicos: fuga masiva de capitales locales hacia los paraísos fiscales (entre enero y marzo de 1999, antes del asueto bancario y el congelamiento de los fondos, habrían fugado 6 mil millones de dólares).

Así pues, esta crisis económica puede ser interpretada como un momento del reordenamiento del ciclo de acumulación del capital financiero: después del salvataje a costa del Estado y la sociedad civil, empezaría a crearse las condiciones para que el capital fugado retorne a reapoderarse de los bancos saneados y a comprar la empresas públicas que entren en el proceso de privatización, sobre todo petróleos, telecomunicaciones y electricidad.

La reaccumulación (originaria) del capital en el sector financiero requiere de formas extraeconómicas. La invasión de la política y del poder se expresa en mecanismos de manipulación de la Constitución y las leyes a favor de intereses particulares. Conflicto de intereses, nepotismo, decisiones a favor de grupos vinculados, buscan el atajo para acelerar las acumulaciones.

La fuente principal de la corrupción política está en la captura de la democracia por parte de los grupos monopólicos de poder económico. Hemos pasado de las democracias “delegativas” a las democracias “capturadas”.

La visibilización de la corrupción se convierte en un factor clave para la oposición al régimen; aunque no logra modificar el dominio del poder constiuido. “El desencanto se

⁷⁷ ÁLVAREZ (2001: 141)

convirtió en ira. Las noticias de la plata entregada a los banqueros corruptos, los tres millones de dólares que le regaló Aspiazu a Mahuad para la campaña más el feriado y el congelamiento, hizo que se virara la tortilla. A las vacaciones navideñas fuimos con la sensación de que el ambiente olía a comida para gallinazos.”⁷⁸

⁷⁸ VELASCO (2000)