

ECUADOR
LA DEMOCRACIA ESQUIVA

Amparo Menéndez-Carrión

Alberto Acosta

Galo Chiriboga

León Roldós

José Sánchez-Parga

Gaitán Villavicencio

2020
Egrec

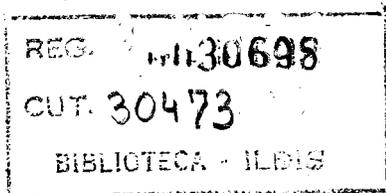
© ILDIS

Primera Edición: Mayo de 1991

ISBN-9978-94-034-0 Ecuador, La Democracia Esquiva

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de su autor y no comprometen el criterio institucional del ILDIS.



Edición:

Alejandra Adoum

Diseño Gráfico:

Gisela Calderón

Tel: 233-757

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Telex 22539

ILDIS—ED. Fax 504337. Teléfono 562103, Quito—
Ecuador.

INDICE

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	
Amparo Menéndez-Carrión	9
Democracia vs. políticas de ajuste. EL DILEMA DE LOS OCHENTA.	
Alberto Acosta	31
DEMOCRACIA Y LEGALIDAD	
Galo Chiriboga	93 /
EL DECENIO PERDIDO	
León Roldós	111
LA SOCIEDAD CONTRA SI MISMA o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables	
José Sánchez-Parga	143 /
CRISIS ECONOMICA Y DESMOVILIZACION SOCIAL	
La década de los 80: actores y desmovilización social	
Gaitán Villavicencio	169
Indice	205

DEMOCRACIA Y LEGALIDAD

Galo Chiriboga

Resulta tarea por demás difícil entrar en un análisis exclusivamente normativo de los diez años de democracia en el Ecuador. Sin embargo, este trabajo pretende hacerlo, basándose fundamentalmente en la constatación de algunos de los resultados producidos por las normas, en función de la satisfacción o no de las necesidades básicas del hombre, y aspira a proponer algunos elementos que permitan abrir discusiones y reflexiones adicionales sobre este tema.

Es importante señalar que en nuestro sistema constitucional vigente, la capacidad de concretar iniciativas normativas dependen de una compleja red de acuerdos, que van desde la fijación de las atribuciones parlamentarias hasta los alineamientos de las fuerzas que se producen en torno a las diferentes normas. De ahí que la eficacia, desde el punto de vista normativo, radique no en el "interés general" que exista en la comunidad sobre la norma, sino más bien en la fuerza y capacidad negociadora del proponente y de las fuerzas externas que apoyan una determinada iniciativa.

En la norma constitucional que rige en nuestros días, tienen "iniciativas" los legisladores, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la República y, supuestamente, el pueblo a través de la "iniciativa popular". Esta última no tiene

oportunidad de expresarse directamente por falta de regulación legal, puesto que no se ha dictado la norma que operativice este derecho, lo que, dicho sea de paso, expresa una muestra palpable —ciertamente no la única— de la marginación política de las masas.

Vale la pena recordar, por otro lado, que las bases del andamiaje jurídico de este periodo constitucional (79-90) parten de lo que al inicio del proceso de retorno a los cauces constitucionales se denominó "Plan de Reconstrucción Jurídica del Estado" y que fue emprendido por el triunvirato militar que se instaló en el poder en 1975.

Para entonces, la sociedad ecuatoriana había sufrido cambios muy significativos en su economía, particularmente en virtud de las inversiones petroleras. Entre los más evidentes, cabe anotar la diversificación del espectro social y el nacimiento de grupos poblacionales urbanos, pero fundamentalmente por un escaso grado de adecuación del Estado en términos de atender nuevos requerimientos sociales.

Los contenidos de la reforma propuesta por el triunvirato se centraban básicamente en la institucionalización de las nuevas atribuciones estatales en el manejo de la economía y en el papel que debían desempeñar los partidos políticos. En la nueva etapa constitucional que se avecinaba, quedaban pocas propuestas concretas de reformas sociales que tendieran a satisfacer las necesidades básicas del hombre.

Fueron las Comisiones de Reestructuración Jurídica las que se encargaron de la creación de las normas constitucionales, así como de las leyes de partidos y elecciones, que servirían de marco jurídico al proceso de retorno. Este proceso tuvo, por lo demás, que enfrentar varios sobresaltos desestabilizadores de los sectores más retardatarios de la sociedad, que proponían que el retorno a la institucionalidad jurídica del país se hiciera por la vía de la asamblea constituyente, vía en la que estas fuerzas tenían larga experiencia y capacidad, dadas sus influencias regionales y locales.

Una vez que las normas estuvieron debidamente estructuradas y habiéndose consolidado la tesis del referéndum constitucional, en éste obtuvo mayoría la propuesta denominada Nueva Constitución, que aglutinó a las fuerzas progresis-

tas. Otros sectores se alinearon en torno al proyecto de la Constitución del 45 reformada y hubo algunos que propusieron el voto nulo.

Adicionalmente, al concretarse la alianza política entre la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y la Democracia Popular, los candidatos postulados por dicha alianza asumieron la reforma política concretada en las comisiones de reestructuración jurídica.

Una primera constatación surge de este conjunto de hechos: desde el punto de vista normativo, las bases de la reforma institucional provienen de las iniciativas de un gobierno de hecho, que privilegió la estabilización jurídica, desdénando los avances que podían materializarse en términos de reformas sociales y económicas.

Una segunda constatación es la de que este periodo constitucional (1979-1990) es uno de los más largos que registra la historia del Ecuador en el presente siglo, y que se ha mantenido pese a una marcada crisis económica, lo que no impide, desde luego, que se trate de una democracia precaria, como veremos más adelante.

El complejo camino de la transición

Al reiniciarse el Estado de Derecho en 1979, la derecha había sufrido algunos reveses. Para ese sector del espectro político, el problema económico del país no era un problema de distribución de recursos, sino de disponibilidad de los mismos para aumentar la capacidad productiva nacional. Otros sectores ligaban el desarrollo a la distribución de recursos, conscientes de que un desarrollo económico sustentado en reformas estructurales viabilizaría la participación democrática y la democracia económica.

El proyecto renovador de Roldós-Hurtado, concretado básicamente en las 21 bases programáticas de la alianza CFP-DP, atrajo al electorado ecuatoriano, que se identificó con "la fuerza del cambio" —el slogan de campaña—, pero también despertó antagonismos entre las clases sociales vinculadas a

la propiedad industrial, al comercio, las finanzas, la agricultura. En definitiva entre todos aquellos sectores vinculados al poder económico ecuatoriano.

Las tensiones entre las Cámaras de la Producción y el gobierno no se originaban únicamente en el proyecto político que se aspiraba a concretar, sino que obedecían también a la presencia de la crisis económica y a las maneras de enfrentarla. Para la derecha, la crisis era producto de "la incapacidad de unos gobernantes que no sabían administrar ni siquiera la tienda de la esquina". Nada tenían que ver, en esa apreciación de la crisis, los factores económicos de orden internacional.

El gobierno constitucional despertó varias expectativas en el pueblo ecuatoriano pero, lamentablemente, en poco tiempo campeó la frustración.

En criterio de Nick Mills, autor del libro **Crisis, conflicto y consenso**,¹ el gobierno de Roldós-Hurtado enfrentaba contradicciones intrínsecas y extrínsecas, estructurales y coyunturales, que obraron a lo largo de su mandato y que complicarían la acción gubernamental, perjudicando al propio sistema democrático.

Durante los cinco años del primer gobierno democrático, la actividad parlamentaria estuvo caracterizada por un permanente enfrentamiento con la función ejecutiva, que concentró su gestión política en la búsqueda de entendimientos con miras a conseguir una mayoría parlamentaria que acabara con las constantes pugnas. Pero los intereses personales del líder máximo de CFP, Assad Bucaram, concertados con los que representaban los "patriarcas de la compeñenda" impidieron lograr este objetivo.

En virtud de los acuerdos entre Bucaram y los "patriarcas", CFP controlaba la presidencia del Congreso y las cuatro comisiones permanentes que conforman el Plenario de las comisiones —en receso del Congreso en pleno—, y tenía injerencia en el Tribunal de Garantías Constitucionales, el CONADE, el Tribunal Supremo Electoral y la Corte

¹Mills, Nick, **Crisis, conflicto y consenso**, Quito, Corporación Editora Nacional-CORDES, 1984

Suprema de Justicia. A su vez, los "patriarcas" obtuvieron la vicepresidencia del Parlamento para los conservadores y los liberales consiguieron puestos en la Corte Suprema, el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Fiscal y el de lo Contencioso y Administrativo.

Es importante recordar, sin embargo, que durante este conflictivo periodo parlamentario se produjeron algunas normas de beneficio social: elevación de salarios, reducción de la jornada laboral, jubilación de la mujer a los 25 años, entre otras. La visión que de estas medidas tenía la mayoría bucamamista se oponía diametralmente a la del Ejecutivo. Para el mencionado bloque mayoritario, tales políticas no harían sino "complicar económicamente" a ese poder del Estado, para el que, en cambio, constituían una forma de concretar algunos de los ofrecimientos de campaña.

La agría relación entre el Congreso y el Ejecutivo perjudicaba gravemente a la acción del gobierno, erosionaba su popularidad y resquebrajaba la existencia misma de la reciente democracia. Tras constatar la imposibilidad de conformar una mayoría parlamentaria que actuara en función de los intereses nacionales (Carlos Feraud, *Vistazo* 4-1-80), el presidente Roldós anunció que recurriría a una consulta popular con el fin de que fuera el pueblo, mediante un plebiscito, el que decidiera si debía reducirse el periodo constitucional de los diputados. Frente a la propuesta del Ejecutivo, Bucaram amenazó con impulsar un juicio político contra el vicepresidente Osvaldo Hurtado, por supuestas violaciones constitucionales.

La intervención de una "junta de notables" dilató el conflicto, lo que afectó gravemente al sistema constitucional en sí, que no pudo resolverlo haciendo uso de sus propias instituciones. Como bien anota Amparo Menéndez²: "En nueve años de política post-retorno, las instancias propiamente políticas del sistema han revelado su precariedad. Concomitante-mente, los canales de representación y mediación se han informalizado, reafirmando tendencias pre-existentes, poco prudentes para la institucionalización democrá-

² Menéndez-Carrión, Amparo, *La Conquista del Voto*, Quito, Coporación Editora Nacional/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1986.

uca".

Una tercera constatación es, por lo tanto, la debilidad de la democracia ecuatoriana —incluso entendida simplemente como un conjunto de procedimientos formales— para resolver el problema de las esferas de autoridad de los diferentes funcionarios del poder político.

Dada la conformación del Congreso durante la corta presidencia de Jaime Roldós, la creación de normas que viabilizaran las propuestas de las 21 bases programáticas no sólo se enfrentó al obstáculo numérico, sino también al de la presencia de fuerzas opositoras, intransigentes y retardatarias que, pese a haber perdido las elecciones presidenciales, lograron, por la mecánica misma del proceso de retorno, convertir al Congreso en un vehículo de oposición política.

En ese contexto, el conflicto bélico suscitado con el Perú en 1981, la muerte del presidente Roldós, acaecida en el mismo año, y la crisis económica determinaron el replanteamiento definitivo de varios proyectos.

En medio de la agudización de la crisis y tras la muerte de Roldós, Osvaldo Hurtado asumió el poder con un programa reformista, habiéndose propuesto ejecutar un plan de acción frente a la crisis. El mencionado plan perseguía estabilizar las finanzas públicas, restringir el gasto público, controlar la inflación, estimular las exportaciones y reducir las importaciones.

La gestión de Osvaldo Hurtado despertó incertidumbre en algunos sectores de empresarios, que le exigieron "definiciones" en torno a varios asuntos que atemorizaban al sector privado. El gobierno respondió con propuestas como el Proyecto de Código Agrario, juicios por sospechas de evasión tributaria, anuncios sobre nuevos impuestos que afectarían a la clase media y alta y sobre una ley que impediría la liquidación de empresas. Estas proposiciones exasperaron los ánimos de estos sectores y los mantuvo, durante buena parte del mandato de Hurtado, en una posición de "vigilancia ante la escalada socializante". Es en ese entorno, precisamente, en el que se consolida León Febres Cordero como líder de la oposición.

El gobierno abandonó paulatinamente su proyecto reformista en el Congreso y orientó su acción a fortalecer el aparato productivo del país, destinando fondos para otorgar créditos de estabilización a las empresas con problemas de endeudamiento externo y sucretizando la deuda externa privada, decisiones todas éstas que se tradujeron en un pacto no formal entre el Estado y las Cámaras de la Producción.

Este comportamiento obedeció fundamentalmente al escaso apoyo parlamentario, a la falta de base social y al hecho de tratarse de un gobierno que accedió al poder por sucesión y no por elección. Todo esto determinó que su gestión política se concentrara en garantizar la alternabilidad civil en el poder, aspirando a que esa estabilidad posibilitara la consolidación del proceso democrático ecuatoriano.

En lo económico, el gobierno de Hurtado se propuso como tarea fundamental la de sortear la crisis económica. Las medidas que se adoptaron para hacerlo complicaron las relaciones con algunas fuerzas sociales. Concretamente, el régimen tuvo varios enfrentamientos con el sector sindical, que había apoyado el proceso de redemocratización del país y también las propuestas iniciales de Roldós-Hurtado. Si bien a pesar de esta conflictiva relación, gobierno y sindicalismo confluían en el mutuo interés por mantener el incipiente y recién inaugurado sistema democrático, la pugna de poderes y sus efectos y la manera como el gobierno pretendió resolver la crisis económica determinaron este estado casi permanente de fricción entre el régimen y los trabajadores, que consideraron que las medidas que se adoptaban favorecían a los sectores oligárquicos en perjuicio de las conquistas sociales.

Desde el punto de vista normativo, la legislación construida por el Estado y el gobierno que lo representó en ese momento desatendió aspiraciones populares como la ley de Reforma Agraria —postergada y sustituida por la ley de Fomento Agropecuario—, que habría favorecido a los sectores campesinos o la derogatoria de la ley de Seguridad Nacional, que habría significado la eliminación del modelo autoritario como forma de resolver algunos de los conflictos sociales.

Adicionalmente, es preciso reiterar que, dada su con-

figuración, el Congreso —en el que el Ejecutivo nunca tuvo una mayoría sólida durante todo el periodo— tampoco estaba dispuesto a impulsar un programa reformista como el que plantearon los gobiernos tanto de Roldós como de Hurtado.

Habiéndose cerrado las posibilidades de generar una legislación que mitigara las graves consecuencias de la crisis, el Ejecutivo destinó recursos a atender a los grupos marginados. La inversión social —fundamentalmente orientada a rubros como electrificación rural, alfabetización, caminos vecinales, desarrollo rural, vivienda popular urbana y rural— llegó, en el periodo 1979-1983, a 35.800 millones de sures, según cifra proporcionada por fuentes oficiales.

Los efectos de la crisis, que recaían fundamentalmente en los sectores más desprotegidos, generaron graves problemas. Las tasas de ocupación crecieron a tasas menores que el crecimiento poblacional: según una encuesta sobre ocupación realizada por el CONADE, en 1979 la tasa de variación fue del 2.1, mientras en 1982 alcanzó apenas el 1.1. Asimismo, a partir de 1979 los índices de inflación comenzaron a registrar fuertes presiones alcistas, subiendo de un 10% en 1979 a un 52,5% en 1983, con el consiguiente deterioro de los salarios reales de los trabajadores ecuatorianos.

Esta grave situación económica del país —que afecta hasta ahora a los sectores sociales menos favorecidos— determinó que el FUT realizara 4 huelgas nacionales en el periodo comprendido entre el 9 de diciembre de 1981 y el 23 de marzo de 1983.

El ascenso de la derecha al poder

En ese contexto de deterioro económico, agudizado en la última etapa del gobierno de Hurtado, el país se abocaba a una nueva convocatoria para elecciones presidenciales. Las opciones se centraban en dos proyectos políticos y económicos que trataban de redefinir el desarrollo del país. Una, de corte neoliberal, impulsada por el Frente de Reconstrucción Nacional (FRN), y otra, de carácter reformista que, liderada por la Izquierda Democrática (ID) y sustentada en un pacto

entre grupos y capas sociales, buscaban el robustecimiento de una democracia real.

En la primera vuelta electoral de los comicios de 1984, triunfó la corriente reformista y al no haber ésta obtenido la mayoría absoluta, la Reconstrucción Nacional compitió por el poder en una segunda ronda.

Los resultados dieron un triunfo inesperado al candidato del Frente de Reconstrucción Nacional, León Febres Cordero, pese a que el inicial triunfo de la tendencia de centro-izquierda hizo pensar que ésta se había estabilizado en el espectro político del país. Sin embargo, todas las hipótesis que se elaboraron en torno al tema se diluyeron inmediatamente ante la evidencia de los resultados electorales.

Algunos factores estuvieron a la base de ese inesperado triunfo. La derecha —reconstituida económicamente gracias a una política que los favoreció— articuló una propuesta populista ("pan, techo y empleo") que recogía las aspiraciones básicas de los sectores menos favorecidos.

Por otro lado, la Izquierda Democrática había mantenido una errática posición parlamentaria que incluso la llevó a votar a favor de las interpelaciones propuestas por el propio Febres Cordero en el Congreso, como ocurrió el 10 de septiembre de 1981, cuando se censuró al entonces ministro de Gobierno, doctor Carlos Feraud Blum, mediante un artificioso juicio político seguido en su contra por supuestas violaciones administrativas en una adquisición de juguetes para la policía nacional. En el transcurso de la interpelación y tras la censura, Febres Cordero se constituyó, en la mente del electorado, en el indiscutible "líder de la oposición". Posteriormente, durante la campaña que culminaría en la segunda ronda electoral del 6 de mayo de 1984, logró cautivar a un elector que, precisamente a consecuencia de la crisis, buscaba desesperadamente una opción que resolviera sus más elementales demandas. Y un millón 381 709 ecuatorianos votaron por la propuesta populista de la Reconstrucción Nacional.

Pero si bien el FRN accede a la presidencia y vicepresidencia de la República, la tendencia de centro-izquierda copa el Congreso y otras instancias, reeditándose las condi-

ciones de enfrentamiento entre las dos primeras funciones del poder político. Pero esta vez, con un hombre de temperamento fogoso y autoritario en el Ejecutivo, que resolvería todos los conflictos sobre la base de la fuerza y de argumentos seudo legales, desprestigiando, por uso y abuso, a las instituciones republicanas.

Cabe recordar aquí que el marco institucional ecuatoriano está determinado por una concepción "presidencialista", que fue concretada en la propuesta de reforma jurídica del gobierno militar. El poder del Ejecutivo es, en la práctica, más fuerte que el de las otras funciones del Estado y el presidente de la República tiene atribuciones constitucionales tan amplias como hacer cumplir la Constitución, reglamentar leyes, facultad de enviar proyectos de ley urgentes o celebrar tratados internacionales; atribuciones, todas éstas, que a más de concernir al Ejecutivo se extienden, para las mismas materias, a otros órganos estatales. Sin embargo, Febres Cordero minimizará y desprestigiará política y moralmente a cualquier otra instancia estatal que pretenda limitar sus excesos.

Graves enfrentamientos habrían de producirse precisamente por esta desbordante forma de ejercer el poder. Con el pretexto de hacer cumplir la Constitución, el Ejecutivo la interpretó en función de sus momentáneos intereses. Abusando de su facultad reglamentaria, cambió reiteradamente el contenido mismo de la ley, por vía del reglamento. Fue así como, mediante un reglamento, impidió la publicación de los nombramientos que el Congreso, en ejercicio legítimo de su atribución constitucional, había decidido para la Corte Suprema de Justicia. Cabe recordar que en ese concreto episodio, el primer mandatario se arrogó "atribuciones" adicionales: llegó incluso a rodear con policías los accesos al Palacio de Justicia para evitar el ingreso de los jueces a sus judicaturas. Y no fueron pocos, en el ámbito económico, los proyectos de leyes urgentes —que poco de urgentes y de económicos tenían— que remitió al Congreso durante su mandato. Sobre esta materia, existe un extenso análisis de León Roldós en su libro **El abuso del poder**.³

³ Roldós, León, **El abuso del poder**, Editorial El Conejo, Quito, Ecuador, 1986.

La comunidad nacional veía con asombro cómo el presidente de la República ejercía en forma extrema las facultades que, dentro de una órbita específica, le otorgaba la Constitución. El Congreso, la Corte Suprema y el Tribunal de Garantías Constitucionales cuestionaron, en múltiples ocasiones, la conducta presidencial, sin que, desde luego, Febres Cordero prestara la mínima atención a tales cuestionamientos.

Las otras fuerzas sociales que habrían podido ejercer presión política ante estos exabruptos, estaban simplemente desarticuladas, como en el caso del FUT, o comprometidas con el proyecto del Ejecutivo, como en el de las Cámaras de la Producción, varios medios de comunicación, los "notables" y las Fuerzas Armadas.

Asimismo, la facultad normativa del Legislativo se vio minimizada por el Ejecutivo, que mantenía al Congreso "ocupado" tramitando los proyectos de ley que enviaba y con convocatorias extraordinarias, práctica que duró hasta que en 1985 logró formar una mayoría con el bloque de "independientes", sumados a los legisladores del Frente de Reconstrucción, los de CFP y los del FRA.

Cabe recordar aquí que cuando el Ejecutivo aún no tenía mayoría en el Congreso, recurrió a varios medios para neutralizarlo: utilizó la presencia de barras adictas —que causaban reyertas y algazaras, o propagaban sustancias malolientes, gases lacrimógenos y "pedos chinos"— en unos casos y, en otros, abusó de la tribuna parlamentaria en la que los diputados afectos al gobierno, en virtud de supuestas denuncias, enredaron al Congreso en larguísimas y estériles discusiones que consumieron buena parte del tiempo de los legisladores.

Pocas variaciones experimentó la estructura del poder rector hasta el año 1986 en que el pueblo concurre nuevamente a las urnas por un doble motivo: renovar diputados provinciales y autoridades seccionales y absolver una consulta popular convocada por Febres Cordero con la pregunta de: "Compatriota, ¿quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confir-

mando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?"

No hay duda de que el gobierno quería utilizar la consulta popular para, sobre la base de una nueva jugada cargada de connotaciones leguleyescas, buscar alguna legitimidad, dada su ya muy deteriorada imagen. En efecto, una simple reforma constitucional habría bastado para conceder a los independientes el pleno derecho a ser elegidos. Pero, por la razón ya anotada, el Ejecutivo recurrió a un aparatoso procedimiento cuyos resultados, en caso de haber sido favorables al gobierno, habrían entrañado serios inconvenientes legales de aplicación.

El plebiscito resultó desastroso para las aspiraciones del gobierno restructor. Detalles muy bien documentados en torno al tema se encuentran en la publicación **El voto ecuatoriano 1986. Análisis de las elecciones**,⁴ del Centro de Estudios Regionales del Guayas (CERG) y el Instituto de Investigaciones Sociales, Jurídicas y Políticas de la Universidad de Guayaquil.

Al concluir el mandato de la Reconstrucción Nacional, el balance de su gestión era magro en realizaciones, tanto en el área social, como en el campo político y económico. Pero, sin lugar a dudas, lo más cuestionable y deplorable del gobierno de Febres Cordero fue su permanente actitud de desprecio a las garantías y libertades públicas, así como la predisposición institucional del régimen a violentar los derechos humanos. Durante el régimen "restructor" se produjeron situaciones inéditas en la historia de la República, como la desaparición de personas a manos de cuerpos secretos, ejecuciones, allanamientos, estrangulamiento económico a medios de difusión opuestos al régimen, prisiones y detenciones ilegítimas, intervención de organismos no previstos en las leyes civiles en la investigación de actos definidos previamente por el Estado como "terroristas", entre otras anormalidades que desprestigiaron y volvieron inoperantes a las instancias democráticas del país.

Es en este contexto de autoritarismo y deterioro cre-
⁴ **El voto ecuatoriano 1986. Análisis de las elecciones**, Centro de Estudios Regionales del Guayas (CERG), Instituto de Investigaciones Sociales, Jurídicas y Políticas de la Universidad de Guayaquil, 1986.

ciente de la economía, que se lleva a cabo la elección presidencial de 1988, en la que resulta ganador el candidato de la Izquierda Democrática, Rodrigo Borja Cevallos.

En sus inicios, el gobierno orientó sus esfuerzos a res-tablecer la institucionalidad en lo político y la estabilidad en lo económico, y a diseñar estrategias que permitieran dar los primeros pasos hacia el pago de la deuda social.

La institucionalidad ha sido rescatada en lo que va de este período presidencial. El Presidente Borja ha tenido como norma general, el respeto a las instituciones republicanas. Lo que ha sido norma de conducta gubernamental, tuvo sin embargo una excepción: el confuso período parlamentario de efímera duración instaurado el 10 de agosto de 1990.

En efecto, la mayoría parlamentaria formada por la alianza del PRE, los socialcristianos, la CFP, los liberales y los "dignos" captó la presidencia y vicepresidencia del Congreso, articulando una violenta oposición al Ejecutivo que, al verse atacado, optó transitoriamente por cuestionar los actos y resoluciones congresiles, sin tener facultad legal para ello.

En lo económico, si bien la crisis y sus efectos persisten, la sociedad no ha tenido los sobresaltos económicos que fueron la tónica del período anterior, pero tampoco está muy convencida de que la tan ansiada reactivación económica llegue. Menos aún dada la incertidumbre que genera el conflicto en el Medio Oriente, la poca capacidad exportadora del país, el permanente deterioro de los salarios, la falta de inversiones y las pocas posibilidades de reconstituir el sector agrícola e industrial ecuatorianos.

El pago de la deuda social es todavía una esperanza. Las expectativas populares aún no han sido satisfechas. Renovados esfuerzos del gobierno en materia de reforma tributaria, educación, política alimentaria y proyectos de desarrollo rural son, sin duda, pasos importantes en favor de este objetivo social.

La legislación o creación de normas que tiendan a satisfacer las necesidades de los más desposeídos es, al igual que en los períodos anteriores, muy pobre, a pesar de que el Ejecutivo tuvo posibilidades ciertamente únicas en los dos

primeros años de gobierno, al contar con una muy cómoda mayoría parlamentaria.

De este muy breve recuento histórico, se puede deducir que la institucionalidad democrática formal ha sobrevivido a serios embates, no solo políticos sino también económicos, habiendo demostrado su precariedad para resolver varios de estos conflictos. El interés del ciudadano en mantener el sistema democrático queda evidenciado en el crecimiento de la población electoral que en la última década creció en un 124%: de 2'088.000 electores en 1978, a 4'673.000 en 1988.

Esto no quiere decir, desde luego, que los ecuatorianos se encuentren satisfechos con el sistema. Razonablemente, habría más bien que convenir en que la democracia formal genera insatisfacción en el pueblo, que constata en su cotidianeidad que su vida no varió fundamentalmente con el advenimiento del régimen de Derecho, más aún de cara a la situación en la que la crisis económica ha sumido a la mayoría del pueblo ecuatoriano. Una crisis frente a la cual muy poco ha hecho la estructura política del país y que, hoy más que nunca, requiere de tareas que rebasan el estrecho marco de un país; es decir, de políticas internacionales concertadas multilateralmente.

Para volver al tema central de este trabajo, una conclusión resulta evidente: el sistema normativo vigente es incapaz de satisfacer, en forma igualitaria, las necesidades humanas básicas. Baste para comprobar esta afirmación, el análisis de algunos indicadores básicos como la distribución del ingreso, el desempleo, el déficit habitacional, la salud, etc.

La cuestión, por lo tanto, radica en la capacidad del Derecho como medio por el cual debe ordenarse la satisfacción de las necesidades del hombre, por un lado y, por el otro, en el establecimiento de mecanismos capaces de viabilizar acuerdos políticos, sociales y económicos que establezcan los límites posibles en los cuales se debe alcanzar la satisfacción de tales necesidades.

Tradicionalmente, se ha considerado que el Derecho es el medio para alcanzar la justicia. Sin llegar a desconocer este propósito del Derecho, es necesario lograr, en la aplica-

ción de las normas, que éstas se orienten a la satisfacción de las necesidades fundamentales del hombre, como un bien jurídicamente protegido en torno al cual deben ordenarse las leyes, los procedimientos, la administración de justicia, etc.

Buena parte de nuestra legislación ha sido decretada más por regímenes autoritarios que por Congresos representativos y formalmente democráticos. Este andamiaje legal se sustenta en muchos casos en leyes injustas que generan una terrible paradoja: al aplicar la Ley, muchas veces se agrava la situación de injusticia.

La oportunidad de constatar la injusticia de muchas normas no es patrimonio de quienes, como abogados, estamos en diario contacto con la administración de justicia, sino de la generalidad de la comunidad.

Sin buscarlo, el concepto republicano del poder contribuye a agudizar esta situación. En efecto, la Función Judicial aplica la ley estatal sin miramientos. No importa si ésta proviene de un Estado autoritario o constitucional, toda vez que el juez no antepone los derechos del hombre a los de la ley. Una ley que, por otra parte, ha sido confeccionada por otro órgano de poder, el legislativo, ante el cual nada se puede hacer dada su "independencia".

Cabe entonces redefinir los términos de la participación ciudadana en la elaboración de un marco jurídico justo, por una parte, y en la lucha contra la legalidad autoritaria, por otra.

El considerable incremento de la población electoral al que aludíamos anteriormente indica, además de lo anotado, que el ciudadano busca la satisfacción de sus necesidades a través de los mecanismos que le ofrece la democracia representativa. Por lo tanto, la democracia formal debe crear instancias en las que la participación de los interesados sea mayor. Para ello, hay que resolver, claro está, los problemas que Macpherson resalta en cuanto a la participación. Esto es, si la participación es posible y deseable y cuál es la forma de llevarla a cabo. En todo caso, debe ser entendida como sustento y complemento del sistema político. De ahí que haya que favorecerla.

Si, como decíamos, aspiramos a que el Derecho sea un medio por el cual se concrete la satisfacción de las necesidades del hombre, la sociedad debe formular las orientaciones necesarias para que el sistema cumpla con este cometido.

En una organización política como la nuestra, el Estado no es fruto del consenso. Es más bien una estructura indispensable para el funcionamiento de una organización social, que se regula por normas de Derecho, pero que debe además sustentarse en una serie de acuerdos complejos capaces de generar equilibrios políticos y económicos, cuyo objetivo fundamental sea la satisfacción de las necesidades de los más amplios sectores sociales. Sólo así se avanzará hacia una auténtica democracia en lo político y en lo económico y hacia la creación de un verdadero Estado social.