

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR**

**SEDE ECUADOR**

**COMITÉ DE INVESTIGACIONES**

INFORME DE INVESTIGACIÓN

**LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO  
1960-2020**

**Adaptación de Estado gubernativo de seguridad nacional 1979-1997**

INVESTIGADOR RESPONSABLE  
César Montúfar 1.

Quito – Ecuador  
2023

---

**1. Académico y político. Ph.D en Ciencias Políticas, New School for Social Research. Profesor principal de las Universidad Andina Simón Bolívar; coordinador del programa de maestría en Relaciones Internacionales del siglo XXI. Asambleísta por Pichincha (2009-2013) y candidato a la presidencia de la República del Ecuador (2021).**

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

<b>Resumen</b> .....	3
<b>Perspectiva histórica y problema</b> .....	5
<b>Objeto y preguntas</b> .....	12
<b>Período, etapas y coyunturas críticas</b> .....	14
<b>Auge y disolución del proyecto legislativo corporatista 1946-63</b> .....	15
<b>El Estado gubernativo de seguridad nacional</b> .....	15
<b>Surgimiento: Coyuntura crítica 1963-1966</b> .....	15
<b>Estabilización e intento regresivo 1967-1972</b> .....	16
<b>Constitución: Coyuntura crítica 1972-1975</b> .....	16
<b>Reacomodo del 'proyecto militar' y transición democrática 1976-1981</b> .....	16
<b>Adaptación: Coyuntura crítica 1981-1988</b> .....	38
<b>Estabilización, 'modernización' estatal y el Alto Cenepa (1988-1996)</b> .....	62
<b>Conclusión parcial: 'Grave conmoción interna', 'movilización nacional' y arbitraje militar</b> .....	95
<b>Anexo: Modelo de interpretación: Conceptos y categorías</b> .....	109
<b>Definición y epistemología del Estado</b> .....	109
<b>Sistema de legitimación</b> .....	113
<b>Régimen político y régimen económico</b> .....	117
<b>Campo de fuerzas</b> .....	118
<b>Coaliciones redistributivas: rentistas y predatorias</b> .....	121
<b>Bibliografía</b> .....	124

## Resumen

Este informe expone la investigación de la etapa que hemos denominado adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional entre 1979-1997. Es la continuación del informe presentado al Comité de Investigaciones, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”. En adelante, trabajaremos sobre las dos coyunturas críticas siguientes: Consolidación (1997-2007); y Expansión y estabilización (2007-2023). Con ello, esperamos cubrir nuestro estudio de las últimas seis últimas décadas de transformación del Estado ecuatoriano, entre 1963 y 2023.

A la luz de la coyuntura estudiada, adaptación (1979-1997), en el presente informe se reformulan de manera sustantiva el problema y preguntas de investigación, cuya versión inicial fueron presentados en el anterior informe. Se desarrolla el enfoque metodológico dirigido a interpretar las transformaciones del Estado ecuatoriano desde la resolución y procesamiento de los conflictos y disputas políticas y económicas de cada coyuntura. Para el efecto, además, se presenta una sección dedicada a la comprensión del período histórico, las etapas y coyunturas en que subdividimos las seis décadas de la historia contemporánea del Ecuador. Se expone, específicamente, el valor de las coyunturas críticas, de estabilización y transición. Adicionalmente, este informe presenta el “Anexo: Modelo de interpretación: conceptos y categorías” elaborado específicamente para esta investigación. Allí se desarrollan categorías como Estado, campo de fuerzas, sistema de legitimación, coaliciones, redistributivas y predatorias, entre otras.

La fase de adaptación económica y política del Estado gubernativo inició con la transición a la democracia; ejecutada desde 1976; proceso que conllevó un ´reacomodo del proyecto militar´ y un afianzamiento de la doctrina de seguridad nacional. Esta adaptación se plasmó en lo normativo, principalmente, en la Constitución de 1979 y en la Ley de Seguridad codificada el mismo año. Sobre esta estructura normativa se instauró un régimen democrático en que las FF.AA., en especial, el COMACO, mantuvieron un enorme poder dentro del núcleo decisional del Estado; fenómeno que calificaremos como ´soberanía escindida´. La adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional que, implicó la devolución del poder a los civiles con Jaime Roldós en 1979, realmente tomó forma en la presidencia de Osvaldo Hurtado, llegando a una conflictividad política e institucional extrema en el gobierno de Febres Cordero. Los ejes de dicha adaptación fueron las políticas de seguridad interna y ajuste económico aplicadas por ambos gobiernos. Aspecto clave constituyó la reforma constitucional de 1983 que, entre otros cambios, fortaleció las facultades legislativas del Ejecutivo. Desde ese mismo año, se implantaron estructuras represivas al interior del Estado, con el Plan de defensa interna, enfocado en enfrentar al ´enemigo interno´ visualizado en el movimiento popular y organizaciones armadas que aparecieron en aquella etapa. Así mismo, con la aplicación de las medidas de ajuste económico desde 1981 se produjo una modificación del régimen económico redistributivo orientándose hacia un rentismo elitista y predatorio, cuya mayor expresión fue la sucretización de la deuda externa privada.

Luego de la ´política de estabilización´ aplicada del gobierno de Borja, asistimos al proceso de ´modernización del Estado´ con Durán Ballén. Las reformas legales e institucionales de este gobierno pusieron las bases de la crisis financiera que sobrevendría en el país a finales de siglo. Evento crucial fue la guerra del Cenepa; hecho que demostraría la autonomía del poder militar respecto del civil; consolidaría un territorio nacional exento de disputas fronterizas y encaminaría al país a una paz definitiva con el

Perú. El ascenso al poder de Abdalá Bucaram implicó una modificación sustancial en el campo de fuerzas, misma que detonó en una 'grave conmoción interna' y la declaratoria de 'movilización nacional'. Ese fue el contexto para una nueva intervención militar, bajo las figuras de la tutela y arbitraje de los conflictos políticos. Esto dio lugar a una ruptura democrática y la instauración del 'gobierno excepcional de transición' de Fabián Alarcón.

En esta etapa, los rasgos constitutivos del Estado gubernativo de seguridad nacional, constituido en las dictaduras militares de 1963-66 y 1972-1976, se adaptaron al régimen democrático electoral y al conflicto redistributivo abierto por la crisis de la deuda externa y al ajuste económico. Dicha adaptación consolidó al Estado y estabilizó el campo de fuerzas, a partir de un régimen político que constantemente recurrió a la excepción jurídica y de un régimen económico caracterizado por el rentismo. En esta etapa de adaptación se establecieron las condiciones de la siguiente coyuntura (1997-2007), posiblemente, la más conflictiva de la historia contemporánea del Ecuador.

**Palabras clave:** Historia política del Ecuador; Estado; campo de fuerzas; régimen político; régimen económico; democracia; doctrina de seguridad nacional; Estado de excepción; rentismo; predatorismo.

## Perspectiva histórica y problema<sup>2</sup>

Existe la percepción de que la política ecuatoriana es totalmente inestable, caótica, ingobernable; que el país vive una ‘crisis política permanente’. Esta percepción, ciertamente generalizada, surge de observar los recurrentes cambios de gobierno, las repetidas refundaciones constitucionales, los innumerables quiebres de las instituciones, las inagotables rupturas de la ley y las ‘pugnas de poderes.’<sup>3</sup> Este texto intentará demostrar que si analizamos en profundidad el período 1963-2020 esta percepción es incompleta o parcial; reproduce más una mirada superficial, *experiencial*, de los hechos que una perspectiva *real* del proceso político ecuatoriano de las últimas seis décadas. Sostendré, por el contrario, que la política ecuatoriana es mucho más estable de lo que aparece. Y ello, no obstante, el acelerado proceso de cambio social, demográfico, ocupacional; las profundas crisis económicas; los momentos de intensa movilización y protesta social por los que el país ha atravesado en los últimos sesenta años.

Los orígenes de este “orden político relativamente estable” deben rastrearse en el período de nuestra historia contemporánea que se inicia en los años sesenta del siglo pasado. En general, la bibliografía existente<sup>4</sup> reproduce la imagen de crisis permanente e

---

<sup>2</sup> Esta sección es una versión reformulada de la sección con el título de “Introducción” consta en el Informe presentado al Comité de Investigaciones de las Universidad Andina Simón Bolívar, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”, pp. 4-15.

<sup>3</sup> Esta tesis se confirmaría al observar que desde 1960 hasta 2020 han regido en el Ecuador seis constituciones (1946, 1967, 1945, 1979, 1998 y 2008); hemos transitado por cuatro procesos constituyentes (1967, 1978, 1998, 2008), tres de los cuales incluyeron Asambleas Constituyentes. En total, en este período, 26 gobiernos se instalaron en Carondelet: catorce presidentes de la República elegidos en las urnas; y uno por una asamblea constituyente, Otto Arosemena (1966-68). Gobernaron dos juntas militares: la Junta Militar de Gobierno (1963-66); y el Consejo Supremo de Gobierno (1976-79). Se erigieron tres dictadores civiles: Clemente Yerovi (1966); Velasco Ibarra (1970-72); y Rafael Correa (2007-09); y cinco ‘gobiernos excepcionales de transición’, categoría que especificaré luego.

<sup>4</sup> Si solo nos concentramos en los estudios de sociología y ciencia política producidos sobre el Ecuador de este período encontramos importantes contribuciones sobre el sistema político nacional (Echeverría 1997; Sánchez 2008); el sistema político regionalizado (Trujillo 2003); el sistema de partidos, el sistema electoral y las relaciones Ejecutivo-Legislativo (Pachano 2007; Pachano y Freidenberg 2016; Mejía 2002; Sánchez 2008; Verdesoto 2014); las transformaciones político-institucionales (Andrade 2009); el proceso político de los años setenta (Moncayo 1979); el populismo y la cultura política (De la Torre 2015; Burbano de Lara 2003); las estrategias electorales para llegar al poder (Freidenberg 2003); la incidencia de actores en diferentes coyunturas (los industriales: Conaghan 1988; los militares: García 1987; y Bustamante y Varas 1978; el movimiento indígena: León 1990); o el desempeño de diferentes gobiernos: los años sesenta (Egas 2012; Abad 2016); el gobierno de Hurtado (Mills 1984); el de Febres Cordero (Montúfar 2011); el de Rafael Correa (Pachano y García 2015; Basabe 2014; Hurtado 2012; Echeverría 2015; Burbano de Lara 2020; De la Torre 2020; Polga-Hecimovich 2020; Montúfar

inestabilidad de la política ecuatoriana; enfatiza sus insuficiencias democráticas; la fragmentación y las fracturas del sistema político; el ‘populismo’; las debilidades institucionales del Estado, etc., más no se ocupa de explorar en el pasado reciente los ‘mecanismos’ que explicarían dichos fenómenos. Solamente los ensayos comprensivos de Cueva (1972), Quintero y Silva (1991), Hurtado (2010) y Ayala Mora (2014; 2015) advierten que al inicio de la década de los sesenta se dieron en el país condiciones para cambios profundos en la economía y la sociedad, que vinieron acompañados de “un nuevo modelo de dominación política” (Ayala Mora 2015, 141). No obstante, sus interpretaciones del período pasan por alto las transformaciones ocurridas en el tipo de Estado, subsumiendo el proceso político ecuatoriano en narrativas macro históricas de cuño marxista (Cueva, Quintero y Silva y Ayala Mora), o prestadas de la teoría de la modernización política (Hurtado).

Con la excepción de Ayala Mora (2015; 2014), ninguno toma el período 1960-2020 como una unidad de análisis; un período de la historia política ecuatoriana con valor en sí mismo para ser estudiado como tal. Esta investigación sigue esa línea y acomete el desafío de estudiar las últimas seis décadas de la historia política ecuatoriana como una unidad de análisis, más allá del relato historiográfico o la crónica de una crisis permanente. Parto de que, desde 1960 en adelante, en el país, como en toda la región, se desataron un conjunto de transformaciones que merecen ser estudiadas como parte de un todo. Quizá, este es uno de los períodos de mayor cambio social, económico, político, espacial, cultural de la historia ecuatoriana y latinoamericana. Si bien muchas de estas transformaciones se gestaron en las décadas anteriores, desde los años sesenta al presente el Ecuador país atravesó por cambios de tal profundidad que bien podrían calificarse de verdaderas ‘revoluciones’<sup>5</sup> (espacial, cultural, demográfica, económica, urbana); revoluciones que

---

2006; 2020); el presidencialismo y su influencia sobre el régimen político (Granda 2012; Torres 2009). A estos estudios habría que agregar ensayos que incorporan el período o parte del mismo dentro de aproximaciones historiográficas de un mayor aliento (Cueva 1972; Hurtado 2010; Quintero y Silva 1991; Ayala Mora 2015, 2014).

<sup>5</sup> Se produjo una revolución territorial, iniciada con la reforma agraria de los años sesenta y setenta; la ocupación del espacio nacional con las políticas de colonización; la toma de subsuelo y la extracción petrolera con la política energética de los años setenta; la articulación del territorio con las inversiones en infraestructura vial, educacional, sanitaria, comunicaciones, etc.; la extensión de la presencia estatal a la mayor parte del territorio nacional. El país asistió a una revolución demográfica cuyo resultado fue la emergencia de un país predominante urbano antes que rural, con el crecimiento de ciudades intermedias y el surgimiento de redes y regiones urbanizadas. Una revolución económica que dio lugar, igualmente, a cambios en el empleo y la estructura productiva de un país que dejó de ser agrícola y consolidó una economía capitalista. Junto a ello, el Ecuador experimentó revolución en su estructura social, con la emergencia de

fueron acompañadas, mejor diríamos guiadas, provocadas, promovidas y canalizadas por el Estado, lo cual significó un proceso de construcción estatal, precisamente encaminado a garantizar que dichos cambios se produjeran en el marco de un relativo orden social y político. Este proceso de construcción estatal no fue lineal ni unívoco, aunque sí manifestó una tendencia clara: la consolidación del Estado como centro decisorio fundamental de los agudos conflictos políticos y disputas redistributivas precisamente generados por el intenso cambio social en curso. Este proceso, además, supuso un régimen político, que determinado por la excepcionalidad jurídico política; y un régimen económico redistributivo de carácter rentista que manifestó dramáticas fugas de predatorismo e, incluso, a partir de 2008, de corrupción sistémica.<sup>6</sup>

La confluencia de los dos procesos, cambio social y construcción estatal (en garantía y reproducción del orden político), en el período 1960-2020, constituye un fenómeno que

---

amplios sectores de clase media urbana, que dejaron atrás los estamentos sociales y regionales que se constituyeron desde la Colonia, pero en el que persiste una pronunciada concentración de la riqueza, inequidad social, insatisfacción de necesidades básicas y pobreza.

<sup>6</sup> En la última década, el Ecuador, al igual que en otros países de la región, ha experimentado una verdadera avalancha de denuncias de corrupción y escándalos relacionados (Ayala Pasquel 2019). Varios autores la denominan, incluso, hipercorrupción (Rakofnikoff 2003). La mayor parte de denuncias proviene de fuentes periodísticas, siendo que la información disponible en instituciones estatales encargadas de controlar, investigar o sancionar hechos de corrupción es muy escasa. Incluso, instituciones como la Fiscalía la declaran, por ley, en reserva durante la fase de investigación. Para el período 2007-2017, información sistematizada por la Contraloría General del Estado menciona la generación de 2408 informes en que se determinaron indicios de responsabilidad penal (IRP). Según esta información, en su gran mayoría estos correspondieron a gobiernos autónomos descentralizados, 1418 IRP, y a instituciones estatales nacionales, 990 IRP. En el segundo grupo, la mayor parte recayó en instituciones de la función Ejecutiva nacional (335 IRP). Puesto que no existe información anterior a 2007 no se puede hacer una comparación histórica. Un resumen de las principales denuncias de corrupción ocurridas durante la década de la revolución ciudadana se puede encontrar en el portal electrónico PLAN V MUSEO DE LA CORRUPCIÓN <http://museocorruption.planv.com.ec/>; o revisar el portal 4Pelagatos [ow.ly/DOXK30MvBr](http://ow.ly/DOXK30MvBr) (Montúfar 2020, 68). En el *Corruption Perception Index* (CPI) de Transparencia Internacional del año 2021 el Ecuador puntuó 36/100, ubicándose en el puesto 105 de 180 países. Esta puntuación y posición registra una cierta estabilidad: 32/100 en 2012; 33/100 en 2014; 32/100 en 2017; y 39/100 en 2020. En 1996, un año después de que el CPI comenzó a publicarse, el CPI del Ecuador fue 3.19, situándose en el puesto 39 de 54 países ([transparency.org/en/cpi](http://transparency.org/en/cpi)). En el *Control of Corruption Index* (CCI), patrocinado por el Banco Mundial, el Ecuador obtuvo en 2021 un puntaje negativo, -0.57, situándose en 129/192 (<https://www.mcc.gov/who-we-select/indicator/control-of-corruption-indicator>). De acuerdo a ambos índices, los más citados en las mediciones mundiales sobre percepción de la corrupción entre países, el Ecuador consta en una posición por debajo de la media de los países latinoamericanos. En el CPI, está por debajo de Brasil (38/100); Argentina (38/100); Colombia (39/100); Costa Rica (58/100); Uruguay (75/100). Iguala con Perú (36/100) y supera a Venezuela (14/100), que es el país con CPI más bajo de América Latina. El CCI arroja datos similares: el Ecuador está por debajo de todos los anteriores países citados y solo supera a Perú (-0.63) y Venezuela (-0.86).

merece ser estudiado. Mientras la economía y la sociedad ecuatoriana se transformaban aceleradamente, generándose un intenso conflicto y disputa política, económica y social, el orden político jamás estuvo en serio cuestionamiento. Aquello se debió a que el Estado, con éxito relativo, aseguró su continuidad y vigencia, incluso, sin recurrir a altos niveles de represión estatal.<sup>7</sup> Por supuesto, la violencia estatal siempre estuvo presente, pero no en los registros que adquirió en otros países de la región, que también fueron escenario de cambios sociales similares y de parecida magnitud. Resaltan la violencia política en Colombia desde la década de los cincuenta, que incluso requirió la intervención extranjera en el llamado Plan Colombia de principios de siglo; la ‘guerra sucia’ en los países del Cono Sur, especialmente, Argentina y Chile, durante los años setenta y parte de los ochenta; la guerra interna en los países centroamericanos extendida hasta la década de los noventa del siglo pasado; la cruenta violencia política en el Perú, agravada en los años ochenta y noventa.

En el Ecuador, en cambio, constatamos niveles de violencia estatal relativamente bajos junto a la inexistencia de amenazas contundentes al orden existente.<sup>8</sup> Esto no implica que

---

<sup>7</sup> Pablo Ospina (2020, anexo III) ofrece un registro exhaustivo de las muertes por violencia política y social acaecidas en el Ecuador desde inicios del siglo XX hasta 2008. A partir del mismo, concentrándonos en los años 1960-2008, observamos que los asesinatos políticos en el país han tenido alta relevancia pública, se constituyeron ‘escándalos políticos’ que causaron una suerte de *shock* social (Ayala Román 2019, 10), pero han sido puntuales y focalizados a dirigentes políticos y sociales de relevancia, principalmente de izquierda, o se han producido en el contexto de movilizaciones sociales. Los puntos más altos fueron la coyuntura 1963-1966 con la Junta Militar de Gobierno que derrocó a Arosemena Monroy; 1975 y 1979, en las coyunturas del golpe militar de González Alvear y la huelga del ingenio azucarero Aztra, así como el asesinato del ex candidato presidencial Abdón Calderón Muñoz; y los años 1983 y 1988, correspondientes a la represión estatal en el contexto de las huelgas nacionales en contra de las medidas de ajuste y la represión en contra de grupos armados como Alfaro Vive y Montoneras Patria Libre, durante el gobierno de Febres Cordero. Posiblemente, la represión y la muerte de decenas de trabajadores del ingenio Aztra, en el marco de una huelga legalmente declarada, constituye el “crimen político” (Granda 2019, 71) de mayor trascendencia en el período.

<sup>8</sup> En todo el período que cubre nuestra investigación no registramos ninguna coyuntura en que el orden político vigente acusara algún riesgo significativo de alteración estructural. Ni siquiera en la etapa de mayor convulsión política, 1997-2007, cuando se dieron tres golpes de Estado a gobiernos democráticamente elegidos, se podría inferir una amenaza significativa a la estabilidad del campo de fuerzas. Discrepo con el argumento de Iza, Tapia y Madrid (2020, 223) de que la rebelión o el “estallido” social de octubre de 2019 “cuestionó el orden realmente existente” en el país y, por tanto, significó un cuestionamiento real al “sistema de dominación”. Dicha movilización tuvo presencia importante en varias regiones y ciudades del país, como Quito, pero no fue nacional. Pudo haber puesto en entredicho la continuidad del gobierno de Moreno, pero no atentó contra la supervivencia del Estado. Más bien, defendía uno de los pilares del régimen económico redistributivo constituido desde los años setenta, el subsidio a los combustibles. Más allá del discurso radical, el “estallido” de octubre de 2019, así como el de junio de 2022, no significan verdaderamente amenazas anti sistémicas al Estado.



en el período de nuestro estudio en el país no se hubieran ocurrido masivas movilizaciones sociales<sup>9</sup> o, incluso, intentos de impugación armada.<sup>10</sup> En efecto, encontramos intensas confrontaciones políticas; gigantescas movilizaciones sociales; disputas económico redistributivos de profundo calado, pero el orden político nunca llegó al punto de enfrentar amenazas incontrolables y las disidencias fueron conjuradas sin que el Estado hiciera uso de mecanismos extremos de represión. Podemos afirmarlo, incluso, mencionado los picos de violencia estatal del período -por ejemplo, las coyunturas 1963-66 (Espinosa 2018); 1975-79 (García 1987); 1983-88 (Comisión de la Verdad 2010; Espinosa 2018); coyunturas en las que se mostró la cara más violenta del Estado, pero sin que podamos situar al Ecuador en los mismos escenarios represivos de otros países de la región.

Esto tiene que ver con varios aspectos, pero, principalmente con una particular reconstrucción de la doctrina de seguridad nacional, implantada en el Ecuador como en toda América Latina en la década de los sesenta. En nuestro país, la seguridad nacional adquirió rasgos específicos, en gran medida, como resultado del conflicto fronterizo que

---

<sup>9</sup> A nivel de la lucha social, debe destacarse la movilización y lucha por la tierra del campesinado indígena serrano y de campesinos de la Costa en los sesenta y setenta; la irrupción del movimiento universitario y estudiantil durante la dictadura militar de 1963-66 y la dictadura civil de Velasco Ibarra de 1970-72; revueltas poblacionales como la llamada “guerra de los 4 reales” en Quito en 1978; la participación del movimiento sindical que protagonizó huelgas nacionales y jornadas de movilización en contra de las medidas económicas de la dictadura militar y los gobiernos civiles de los años ochenta y noventa; las protestas en oposición a las políticas de modernización del Estado y privatización de Sixto Durán Ballén; las movilizaciones inorgánicas de “ciudadanos” o “forajidos”, preámbulo de los golpes de Estado de 1997, 2000 y 2005, y que luego se reactivaron en oposición al gobierno de Correa. Aún más, desde 1986, se constituyó un movimiento social de enorme relevancia, la CONAIE y el movimiento indígena, que llevó a cabo levantamientos y tomas de ciudades y pueblos, incluida Quito. Luego de casi una década en que el movimiento indígena estuvo replegado sus movilizaciones adquirieron fuerza sin precedentes en octubre de 2019 y junio 2022.

<sup>10</sup> En las décadas de los sesenta y setenta, pueden mencionarse algunos intentos de sectores radicalizados de la izquierda ecuatoriana que optaron por la vía armada de toma del poder. En los sesenta, URJE (Unión Revolucionaria de la Juventud Ecuatoriana) tuvo una participación en el derrocamiento de Velasco Ibarra en 1962 y apoyó las posturas nacionalistas del gobierno de Arosemena Monroy. En los primeros meses de 1962 intentaron asentar un foco guerrillero en Santo Domingo de los Colorados, en las riberas del río Toachi, siendo desarticulados inmediatamente por el Ejército. En 1980 fue detectado otro intento foquista en el sector de Colope, provincia de Esmeraldas. En la década de los setenta, se produjeron algunos secuestros de aviones comerciales ecuatorianos, SAETA y Ecuatoriana de Aviación, que fueron trasladados a Cuba a cambio de un rescate. En 1975 se produjo el secuestro y posterior asesinato del empresario Antonio Briz López (Moncayo 1995, 163-5; Villamizar 1994). Este sería un preámbulo de actividades guerrilleras más intensas en la década de los ochenta, especialmente, durante del gobierno de Febres Cordero, cuando apareció Alfaro Vive Carajo y Montoneras Patria Libre, siendo significativa la inscripción del primero en el llamado Batallón América, liderado por el M19 de Colombia, y actividades de grupos nacionales vinculados a las FARC.

el Ecuador mantuvo desde su nacimiento con el Perú, y que se zanjó definitivamente con la guerra del Alto Cenepa de 1995 y el Acuerdo de Paz de 1999. El conflicto limítrofe colocó al poder militar en una posición de privilegio dentro del núcleo decisorio del Estado; obligó a las FF.AA. a considerar el tema de la soberanía territorial como uno de los objetivos nacionales permanentes; a fusionar, con más fuerza que en otros países, el binomio seguridad y desarrollo; y a consolidar una relación con la sociedad evitar lo más posible la represión directa. Esta seguridad nacional 'a la ecuatoriana'<sup>11</sup> fue implantada por las dictaduras militares de los sesenta y los setenta, sobre todo la de Rodríguez Lara, y prevaleció en el régimen democrático inaugurado en 1979 a partir de lo que definiremos con un esquema decisorio de 'soberanía escindida'. Por ello, para entender el proceso de transformación estatal en nuestro periodo de estudio y, como parte de ello, el papel del Estado en la reproducción del orden político imperante, debemos ir más allá de los registros cuantitativos sobre número y frecuencia de las víctimas de la represión estatal y comprender el carácter permanente e intrínseco de la violencia del Estado en nuestro caso específico.<sup>12</sup>

De este modo, el Estado, o quienes ejercieron sus instancias decisivas principales, dirimió y resolvió, con resultados persistentemente inequitativos y en favor de las élites, las intensas disputas y conflictos políticos y económicos del período, sin dejar, selectivamente, de incorporar algunas demandas de otros grupos. Se consolidó en el Ecuador un poder estatal, estructurado desde la doctrina de la seguridad nacional, que organizó y canalizó los profundos cambios sociales en marcha, a través de diversas acciones redistributivas, tanto de recursos económicos como de poder político, mismas que manifestaron un claro sesgo inequitativo e, incluso, la configuración de diversos esquemas redistributivos rentistas, predatorios y de corrupción sistémica. En todo este proceso, la violencia estatal estuvo siempre presente; de ahí que, en la hipótesis de este

---

<sup>11</sup> José Manuel Ugarte (2004, 195-98) establece la existencia de cuatro escuelas de la doctrina de seguridad nacional en América Latina: la brasileña, la argentina, la chilena y la peruana. La escuela peruana, misma que a nuestro entender tendría similitudes con la ecuatoriana, presentaba algunos rasgos diferenciadores con respecto a las otras mencionadas. Entre ellas, el autor anota, su énfasis en los temas del desarrollo y el bienestar general; la importancia otorgada al tema de la planificación; su preocupación por la inequidad en las relaciones norte sur antes que el conflicto este oeste. Estos matices diferenciadores le darían a esta versión un tinte menos represivo que sus contrapartes brasileña, argentina y chilena.

<sup>12</sup> Agradezco a Tamara Moncada por esta observación.

trabajo, propongamos el surgimiento y la consolidación en el Ecuador de un Estado gubernativo de seguridad nacional.

Por tanto, la observación del período que comprende las últimas seis décadas nos propone un problema de investigación distinto a las crónicas de crisis e inestabilidad política permanente que dominan en la sociología y ciencias políticas ecuatorianas: la ocurrencia de un proceso sostenido de transformación estatal que por encima de sus debilidades e ineficiencias ha sido efectivo en procesar los agudos conflictos políticos y disputas distributivas sucedidas en un período de intenso cambio social.<sup>13</sup> Este, a mi entender, es el hecho político más importante de las últimas seis décadas. Máxime consideramos el dato histórico de que, hasta los años sesenta, el Estado existente en el Ecuador era una estructura muy incipiente y su institucionalidad y aparato administrativo eran mínimos. Tanto su presencia y control del espacio nacional, como su influencia regulatoria sobre la economía y la sociedad eran limitados.<sup>14</sup> Al respecto, es pertinente la puntualización de Arnaldo Bocco (1987, 144) en el sentido de que hasta el fin del boom bananero, el Estado en el Ecuador era, en realidad, un “espectador” en la distribución de los recursos provenientes de las exportaciones y no un actor directo del sistema económico. “Este no (era) un Estado fuerte, sino, más bien, dependiente del comportamiento de la burguesía ligada a las exportaciones”. O la observación de Iván Fernández (1978, 145) de que, hasta los años sesenta, el Estado ecuatoriano ni siquiera regulaba la gestión de la fuerza de trabajo persistiendo relaciones pre capitalistas con una presencia estatal muy limitada en todos los demás órdenes de la vida social. Pues bien, esto cambiaría dramáticamente

---

<sup>13</sup> Pablo Ospina (2000, 126-7) se plantea una pregunta similar al interrogar sobre las razones por las que en la historia contemporánea del Ecuador se han producido respuestas “tan poco violentas a fracturas tan profundas” y sostiene que la violencia ha buscado “subterfugios en la vida cotidiana” y que el mismo Estado ha confinado el uso de la misma. Ospina propone que el Estado ecuatoriano ha logrado adaptar y procesar las demandas de múltiples actores a través de “actos de legitimación” dirigidos a “aceptar rápidamente ciertas demandas sociales, que en otros países ha desgarrado a sociedades enteras” (Ospina 2000, 142). A este modelo de legitimación, Ospina denomina transformismo.

<sup>14</sup> Aparte de las reformas julianas de los años veinte que apuntaron a regular el sistema económico y financiero, de los avances en la legislación laboral y la previsión social de los treinta y del desarrollo institucional de los cincuenta en el campo del fomento y la planificación, el Estado influía limitadamente en el sistema económico. Igualmente, los sistemas de educación, salud y servicios básicos daban cuenta de un país con una presencia institucional escasa y desarticulada. Tampoco el Estado ejercía pleno control sobre extensas porciones del territorio nacional, en particular de la Amazonia, y las vías de comunicación eran escasas. Como lo anota Larrea (2006, 66), recién en los años cincuenta se realiza un importante esfuerzo tendente a la integración del territorio nacional, especialmente, con el desarrollo del sistema vial conectando costa y sierra.

desde los años sesenta y sobre todo setenta, dado el financiamiento de la renta petrolera. A pesar de contratiempos y contra vías, este proceso de consolidación estatal no se revirtió durante las décadas de ‘ajuste estructural’, entre 1981 hasta 2005; expandiéndose a partir de 2008 al calor de la conformación de los llamados sectores estratégicos. Propondremos que, desde la coyuntura en que inicia este estudio, se consolida en el país un proceso sin precedentes de creación institucional de un poder centralizado, con cada vez mayor presencia nacional y niveles de autonomía respecto a otras esferas tanto económicas como sociales. La transformación y configuración de un tipo de Estado específico, cuyo carácter este estudio pretende desentrañar, constituye el evento político de mayor trascendencia en el Ecuador de las últimas seis décadas.

### **Objeto y preguntas<sup>15</sup>**

Fijamos al Estado ecuatoriano como objeto de estudio. Como lo desarrolla nuestro modelo interpretativo (ver anexo teórico),<sup>16</sup> por Estado comprendemos un aparato extractivo/redistributivo de dominación (Tilly 1995; 1997). No lo preconcebimos como un Estado de derecho o un Estado constitucional de derechos, sino como una estructura normativo-coactiva que, con relativo éxito, reclama el monopolio territorial de la coacción legítima (Weber 2002) y la decisión política (Schmitt 2001a; b; c), En las últimas seis décadas, esta (macro) estructura ha experimentado un proceso de acelerada transformación en el Ecuador configurando un tipo estatal específico: el ‘Estado gubernativo de seguridad nacional’.

Estudiaremos dicho proceso desde dos categorías: sistema de legitimación y campo de fuerzas. El primero hace referencia al sistema normativo, abstracto y concreto, a través del cual el Estado ejerce el control territorial y la obediencia de la población. El sistema de legitimación se subdivide en dos dimensiones normativas: la estructura normativa abstracta, que es el marco legal positivo, y el aparato normativo concreto, que es el ‘derecho que verdaderamente se aplica’. Ahí resaltamos el papel del núcleo decisional

---

<sup>15</sup> Esta sección es una versión reformulada de la sección con el mismo nombre que consta en el Informe presentado al Comité de Investigaciones de las Universidad Andina Simón Bolívar, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”, pp. 15-6.

<sup>16</sup> Nuestro modelo de interpretación se presenta en el anexo. En vista de que partimos de conceptos y categorías distintas a las de la sociología política y ciencia política, con los que habitualmente pensamos la política ecuatoriana, se recomienda referirse al mismo. No obstante, este texto puede leerse sin necesidad de recurrir al mismo.

del Estado, locus donde se procesa y resuelven los conflictos redistributivos de la sociedad. El campo de fuerzas, en cambio, es una categoría equivalente a orden social, espacial y político; contempla el territorio y las poblaciones sobre las que el Estado gobierna. En vista de la inexistencia de un sistema de partidos en el país, como parte del campo de fuerzas proponemos una categoría sustituta: coaliciones redistributivas y/o predatorias. La interacción entre sistema de legitimación y campo de fuerzas marca los atributos y las oscilaciones del régimen político y del régimen económico.

Para estudiar las transformaciones del Estado nuestro modelo de interpretación renuncia a las perspectivas teóricas, objetos de investigación y métodos investigativos de las ciencias políticas y la sociología política. Sostengo que categorías como instituciones políticas, sistema político, sistema electoral, sistema de partidos, liderazgo político, representación, entre otras, eluden la centralidad del conflicto y las disputas redistributivas que han marcado los procesos de configuración y transformación del Estado y 'lo político' del Ecuador contemporáneo. Estas teorías parten de 'un deber ser' estatal que presupone una evolución irrevocable hacia la consolidación de un Estado moderno; el perfeccionamiento de una democracia representativa de partidos, con separación de poderes y vigencia de un Estado de derecho.

Este no ha sido derrotero seguido por el Estado ecuatoriano en el período bajo estudio. Se hace, por tanto, necesario superar la disonancia entre categorías usadas y objeto de investigación a través de un modelo de interpretación enfocado en captar lo 'realmente existente' adentrándose en la inherente conflictividad de 'lo político'. Proponemos, por tanto, un modelo de interpretación centrado en el estudio del conflicto entre los actores y las decisiones (o indecisiones) estatales dirigidas a resolver dichas disputas. Destacamos que los 'desbordes a la institucionalidad' no son deformaciones o debilidades estatales en el marco de un tránsito defectuoso a alguna variante de submodernidad política, sino expresión concreta de los conflictos redistributivos, tanto políticos como económicos, que constituyen a todas las sociedades, más aún a aquellas que, como la ecuatoriana, atraviesan por procesos de rápida transformación.

Con ello en mente, nos proponemos responder las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Qué transformaciones experimentó el Estado ecuatoriano desde los años sesenta hasta el presente; qué elementos constitutivos lo definen en tanto un tipo estatal específico?

2. ¿De qué forma el Estado ecuatoriano resolvió en el período de estudio las intensas disputas políticas y conflictos redistributivos, generando un orden político (campo de fuerzas) relativamente estable, consolidando innumerables arreglos rentistas, predatorios y de corrupción?
3. ¿Qué características y variaciones adoptaron el régimen político y el régimen económico redistributivo como resultado de estas transformaciones estatales?

### **Período, etapas y coyunturas críticas**

La consideración de las seis décadas que van desde 1960 a 2020 como un período de la época republicana, a su vez subdividida en etapas, proviene de la periodización propuesta por Enrique Ayala Mora (2014, 47-8). Esta periodización tiene como eje a la duración. El período corresponde a una duración mediana, en el medio de una época (duración larga) y una etapa (duración corta). Según este autor, el “objeto fundamental de estudio” de los períodos es el análisis de las estructuras. En nuestro caso, ubicaremos al Estado como una (macro) estructura o aparato e interpretaremos su (largo) proceso de su transformación en las últimas seis décadas marcando tres etapas principales hacia la conformación de un tipo estatal que denominaremos ‘gubernativo de seguridad nacional’. Ubicaremos, además, otro lapso de periodización de menor duración: la coyuntura. Identificaremos coyunturas críticas o excepcionales; coyunturas de transición y de estabilización.

Las primeras son coyunturas fundantes, restauradoras o creadoras de un nuevo orden político o campo de fuerzas. En ellas conflictos políticos, económicos y sociales límite demandaron de los detentadores del poder estatal decisiones extraordinarias o de excepción (Schmitt 2001a, 29) con el fin de resolver temporalmente las situaciones de crisis, generándose cambios sustantivos en el Estado y su sistema de legitimación. En lo metodológico, nuestro énfasis en las coyunturas críticas parte de la premisa de que la realidad social puede comprenderse mejor desde la excepción que desde la normalidad.<sup>17</sup>

Además de las coyunturas críticas, identificaremos coyunturas de transición y de estabilización. En las de transición se desatan diversos conflictos y factores de crisis que desencadenan las coyunturas críticas. Las de estabilización se producen luego de las

---

<sup>17</sup> En su *Teología política* Carl Schmitt (2001a, 29) afirma: “La excepción es más interesante que el caso normal. Lo normal no demuestra nada, la excepción lo demuestra todo; no solo confirma la regla sino que la regla solo vive gracias a aquella. En la excepción, la fuerza de la verdadera vida rompe la costra de un mecanismo cuajado en la repetición”.

coyunturas críticas y son aquellas en que las disputas temporalmente se equilibran y el Estado ajusta su sistema de legitimación.

En perspectiva de analizar las transformaciones del Estado ecuatoriano en este período, acotaremos su inicio a 1963 y no 1960. En ese año, una Junta Militar de Gobierno (1963-1966) asumió el poder y tomó decisiones fundamentales que dieron origen a un nuevo tipo estatal. Comprenderemos la coyuntura 1960-1963 como una coyuntura de transición que marcó el colapso o disolución del Estado y sistema de legitimación anterior. Por otro lado, dada la grave crisis desencadenada desde finales de la segunda década del siglo XXI, marcada por la agudización de múltiples conflictos; la explosión de la inseguridad y hechos de violencia sin precedente; la penetración del crimen organizado en instancias estatales y política, extenderemos nuestro análisis hasta 2023. Situamos el período de esta investigación en las seis décadas comprendidas entre 1963 y 2023; entenderemos el período como una unidad no solo temporal, sino geohistórica y política.

### **Auge y disolución del proyecto legislativo corporatista 1946-63**

(Ver Informe presentado al Comité de Investigaciones de las Universidad Andina Simón Bolívar, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”, pp. 34-51).

### **El Estado gubernativo de seguridad nacional**

(Ver Informe presentado al Comité de Investigaciones de las Universidad Andina Simón Bolívar, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”, pp. 52-53).

### **Surgimiento: Coyuntura crítica 1963-1966**

(Ver Informe presentado al Comité de Investigaciones de las Universidad Andina Simón Bolívar, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”, pp. 53-71).

### **Estabilización e intento regresivo 1967-1972**

(Ver Informe presentado al Comité de Investigaciones de las Universidad Andina Simón Bolívar, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”, pp. 71-76).

### **Constitución: Coyuntura crítica 1972-1975**

(Ver Informe presentado al Comité de Investigaciones de las Universidad Andina Simón Bolívar, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”, pp. 76-96).

### **Reacomodo del ‘proyecto militar’ y transición democrática 1976-1981<sup>18</sup>**

El fallido golpe militar del 1 de septiembre de 1975, liderado por el general Raúl González Alvear fue el momento decisivo de reacomodo del “proyecto militar” e inicio del proceso de entrega el poder a los civiles. Las contradicciones internas de los militares en el poder fisuraron la unidad del gobierno de las Fuerzas Armadas, reposicionaron a los actores al interior del *núcleo decisonal* del Estado y forzaron, por ende, al fin de la dictadura de Rodríguez Lara. Los gestores del golpe representaban un ala de derecha dentro de la institución militar, cuya tesis era la entrega anticipada del poder a los civiles y una postura mucho más abierta a la inversión extranjera y afín a los grupos empresariales. Cuatro meses después, el 9 de enero de 1976, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tomó el control de la seguridad interna del país y un día después asumió el poder el Consejo Supremo de Gobierno, conformado por los comandantes de las tres ramas: Alfredo Poveda Burbano, Luis Leoro Franco y Guillermo Durán Arcentales. Si vemos el golpe militar de septiembre de 1975 y la remoción de Rodríguez Lara en enero de 1976 como dos movimientos de un solo acto, esta fue la primera actuación de arbitraje político del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, creado en 1971 durante la dictadura civil

---

<sup>18</sup> Esta sección es una versión reformulada de la sección con el mismo nombre que consta en el Informe presentado al Comité de Investigaciones de las Universidad Andina Simón Bolívar, el 21 de junio de 2022, bajo el título: “La transformación del Estado ecuatoriano 1963-2020. Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional 1963-1979”, pp. 96-111.



de Velasco Ibarra; esta vez, dirimiendo el conflicto interno de la institución militar y asumiendo directamente el poder.

Apenas asumido el gobierno, el triunvirato militar inició el proceso de la transición democrática. Los militares prometieron retornar a sus actividades castrenses dejando a las fuerzas civiles el ejercicio de la función pública no sin negociar su futura influencia y presencia en espacios decisivos clave del Estado y el fortalecimiento de las funciones de tutelaje y arbitraje militar. Para ello convocaron a un “diálogo político”, liderado por el ministro de Gobierno, general Richelieu Levoyer, en que participaron diversas organizaciones políticas y sociales, y se consultó a diversos sectores políticos y sociales.

Los partidos y organizaciones de la derecha no reconocieron la legitimidad de la dictadura para conducir el retorno democrático y propusieron la inmediata elección de diputados y la instalación de una Asamblea Constituyente, misma que nombraría al presidente de la República y realizaría una reforma a la C1967; un formato parecido al de la transición de 1966. La ruta de democratización, propuesta y finalmente ejecutada consistió en implementar un “Plan de reestructuración democrática” que contemplaba una consulta popular directa para aprobar una nueva constitución y un nuevo régimen de partidos, para desde allí avanzar a la convocatoria a elecciones presidenciales. El proceso de transición obvió la Asamblea Constituyente y, en su reemplazo, se conformaron tres “comisiones de reestructuración jurídica del Estado”, integradas por juristas especializados y dirigentes sociales y políticos de diversas tendencias; todos designados por la dictadura militar. Instaladas las comisiones, estas prepararon dos proyectos de constitución, la llamada nueva constitución y un texto reformado de la C1945, a los que se agregaron una nueva ley de partidos políticos y de elecciones.<sup>19</sup>

Pero la coyuntura de transición no estuvo exenta de movilizaciones sociales, actividades golpistas de sectores militares dentro del mismo gobierno y represión política. La huelga de los trabajadores del ingenio AZTRA fue reprimida duramente por el gobierno

---

<sup>19</sup> La primera comisión, presidida por Carlos Cueva Tamariz (socialista) y Galo García Feraud (independiente), se encargó de redactar el proyecto de nueva constitución; la segunda comisión, presidida por Ramiro Borja y Borja (Ministro Fiscal de la Corte Suprema de Justicia) y Carlos Feraud Blum (profesor universitario), redactó el proyecto de la C1945 reformada de la que hizo parte también Jaime Roldós; y la tercera comisión, presidida por Osvaldo Hurtado Larrea (demócrata cristiano) y Carlos Estarellas (profesor universitario), preparó los proyectos de ley de partidos políticos y ley de elecciones, además de un reglamento para el referéndum para que en una votación directa, universal y secreta se escogiera entre los dos proyectos constitucionales (García 1987, 536-7).

causando la muerte un número no determinado de personas el 18 de octubre de 1977. Luego de la primera vuelta electoral, ocurrió el asesinato del candidato a la presidencia Abdón Calderón Muñoz en un atentado ordenado desde la cúpula de la dictadura. Desde enero de 1976, el triunvirato puso en vigencia de la ley militar y a raíz del asesinato de Calderón Muñoz se declaró estado de sitio, suspendiéndose las garantías constitucionales.

Con el llamamiento a voto nulo de las fuerzas de la derecha (que obtuvo el 23% de los sufragios), el 15 de enero de 1978, con un padrón que superó el millón 650 mil inscritos, se realizó el referéndum en que la nueva Constitución alcanzó un respaldo del 45% de los votos. A este evento electoral concurrió 90% del universo electoral ecuatoriano (García 1987, 541-2). La nueva Constitución entró en vigencia el 10 de agosto de 1979, día en que asumió el poder el gobierno civil elegido en las urnas, por lo que nos referiremos a ella como la C1979. Oficialmente, su promulgación fue ordenada por el Consejo Supremo de Gobierno mediante un decreto supremo, el DS 2400, del 31 de marzo de 1978.

Analicemos en detalle la estructura normativa asentada por este texto constitucional. Partimos de la constatación de que, en mayor medida que el proyecto alternativo de la C1945 reformada,<sup>20</sup> la C1979 afianzaba el proyecto político e institucional de la dictadura militar. En ella, el Estado ocupaba el centro de la vida económica y social del país, ubicando a la seguridad nacional como el cimiento del régimen democrático. Este postulado se refleja en el hecho de que, si bien el tema de la seguridad nacional se menciona en el texto constitucional, en realidad, será la propia Ley de Seguridad

---

<sup>20</sup> El proyecto de constitución de la Constitución de 1945 reformada mantenía el requisito de saber leer y escribir para ser ciudadano (art. 17); establecía un Congreso bicameral (art. 54), con un senado conformado con representantes funcionales (art. 64) y una Comisión Legislativa Permanente (art. 73-4) dotada de similares facultades que el Congreso en pleno, cuando este esté en receso. Por lo demás, este proyecto constitucional proponía un Ejecutivo débil (art. 115), sin iniciativa para dictar decretos leyes de emergencia económica, frente a un Congreso con amplias facultades de fiscalización, decisión sobre el presupuesto y el régimen tributario. Un tema importante: el presidente asumía la “dirección política de la guerra” (art.115.19) y ejercía la suprema autoridad sobre las Fuerzas Armadas, debiendo delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo a la ley (art. 115.16). En el capítulo de la Fuerza Pública (art. 161-167), conformada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, como fuerza auxiliar de la primera, se decía que esta se debe a la nación, ratificando sus funciones tradicionales de garante del orden constitucional y colaboración con el desarrollo del país. Resulta llamativo que en el proyecto no hace referencia al concepto de seguridad nacional. En otros campos, el proyecto instituía el Tribunal de Garantías Constitucionales (arts. 50-53). En cuanto a la economía (art. 22) establecía amplias posibilidades de intervención estatal para el aprovechamiento de la riqueza de los recursos naturales y “su redistribución más justa”; declarando como “dominio directo del Estado” los minerales y masas sustancias o concentraciones no renovables, que se encuentren en “el subsuelo, en el zócalo, la plataforma submarina o en el mar territorial”. Además, el mismo artículo establecía la posibilidad de nacionalización de las empresas que presten servicios públicos”.

Nacional, codificada, publicada por el Consejo Supremo de Gobierno la víspera de entregar el poder a los civiles, la que establecería el papel y lugar de las Fuerzas Armadas en el Estado. Estimo que este es el elemento principal en el diseño político constitucional que se inauguró el 10 de agosto de 1979 y que determinará las transformaciones estatales y el régimen político durante todo el período democrático, al menos hasta el año 2008. Este tema lo profundizaremos abajo. Por ahora aproximémonos al contenido de ambos cuerpos normativos: la C1979 y la Ley de Seguridad Nacional, codificada en 1979 que, como sostenemos, deben analizarse y estudiarse como caras de una misma moneda, como parte del aparato normativo concreto con la que el país ingresó a la etapa democrática.

La C1979 trae algunos aspectos novedosos. Quizá, el de mayor repercusión social y política, fue el fijado en su artículo 12 que incorporó a la categoría de ciudadanos a todos los ecuatorianos mayores de 18 años. De esta forma, podríamos decir se integró en el Ecuador una comunidad política que incluía a la población indígena. Igualmente, estableció que para ser candidato a una dignidad de elección popular se requería estar afiliado a un partido político, previéndose una democracia de partidos. La intención de crear un nuevo sistema de partidos políticos fue ratificada por la expedición, a la par de la Constitución, de la Ley de Partidos Políticos. Entre otros aspectos, la Ley de Partidos Políticos estableció un nuevo marco normativo para el funcionamiento de las organizaciones políticas. Se estableció el Fondo Partidario Permanente; se exigió afiliación partidaria para la participación política; un mínimo de firmas de respaldo para la aprobación de su registro; un umbral de votación para la mantención del mismo.

En el ámbito económico, el artículo 46 del texto constitucional estructuró la economía en cuatro sectores: el público, conformado por las empresas del Estado; el de economía mixta, que lo integran empresas públicas en asocio con privadas con el fin de “invertir en áreas en que el sector privado no puede hacerlo sin el concurso del Estado”; el comunitario y de autogestión, compuesto por cooperativas, comunas o unidades económicas similares; y el privado. Este mismo artículo estableció que corresponderán al sector público las áreas de explotación económica reservadas al Estado, definidas como: los recursos naturales no renovables que incluyen los productos del subsuelo, todos los minerales y las sustancias distintas al suelo; los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; las empresas estratégicas que defina la ley. El espectro de la economía estatal se abrió también a las ramas empresariales que por su trascendencia o magnitud deberían orientarse al “interés social”.

El Estado, y más precisamente el Ejecutivo, quedó fijado constitucionalmente como el actor principal del sistema económico, con lo que se ratificó uno de los rasgos principales del tipo estatal gubernativo. Aquello lo fijó el art. 80, mismo que fortaleció la planificación y sustituyó la JUNAPLA por el del Consejo Nacional de Desarrollo; institución encargada de elaborar los planes de desarrollo y las políticas generales económicas y sociales del Estado, solo aprobadas por el presidente de la República, sin intervención legislativa. Pero es en la conformación y funcionamiento decisorio del CONADE, art. 90, donde mejor se refleja el carácter del Estado que el retorno democrático constituyó. Se fijó que lo preside el vicepresidente de la República y lo conforman “los ministros que presiden los frentes económico, interno, externo y militar”. Esta noción de “frentes” provenía de la LSN, es decir, que se enlazan constitucional e institucionalmente los conceptos de seguridad y desarrollo. Además, el CONADE, integrado en un modelo corporatista, contaba con un delegado de la Cámara Nacional de Representantes, el presidente de la Junta Monetaria y tres representantes de corporaciones: los trabajadores organizados, las cámaras de la producción y las universidades y escuelas politécnicas.

Se estableció un legislativo unicameral, constituido por la Cámara Nacional de Representantes, la misma que se integraba con diputados elegidos por circunscripción nacional y provincial. El pleno legislativo solo se reunía por dos meses por año, quedando el Legislativo el resto del calendario a cargo de cuatro comisiones legislativas (art. 66). Entre otras funciones propias de un Estado legislativo, recaía en la Cámara Nacional de Representantes la facultad interpretar la Constitución y de expedir modificar, reformar e interpretar las leyes, así como establecer, suprimir impuestos, tasas y otros ingresos públicos.<sup>21</sup> Además de ello, el Legislativo asumió el nombramiento de Contralor, Procurador, superintendentes, a base de ternas enviadas por el presidente de la República, y de los magistrados la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Contencioso Administrativo.

---

<sup>21</sup> La C1979 reestableció el Tribunal de Garantías Constitucionales, herencia de las C1945 y C1967, conformado por representantes de las funciones del Estado y otros organismos públicos, así como de los trabajadores, las cámaras de la producción y la ciudadanía, con el fin de velar por la ejecución de la Constitución (arts. 141-142). La conformación del TGC, que se repite en el CONADE, la Junta Monetaria, la CFN, el BNF, entre otras instituciones, incluyó representantes de diferentes sectores gremiales. Si bien la C1979 descorporativizó la conformación de la Legislatura, mantuvo la representación funcional en otras instancias del Estado.

La función Ejecutiva presentó algunas novedades. Cinco años de período presidencial, sin reelección. No se incluyó la facultad de que el presidente de la República expida decretos leyes o presente leyes de emergencia y sus atribuciones en lo referente a la seguridad nacional son ambiguas. Como lo veremos, configuró una presidencia débil; solo sopesada por la importancia otorgada a la planificación y al CONADE en el seno del Ejecutivo. El art. 78, que enumera, entre otras, las atribuciones y deberes presidenciales, menciona las funciones tradicionales en el ámbito de iniciativa y veto legislativo y la organización de la administración pública (nombrar y remover libremente a los ministros). Constan, aunque siempre remarcando que será de acuerdo con la ley, determinar (no decidir ni definir) la política de seguridad nacional y ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública; decretar la movilización y desmovilización nacional; nombrar y remover a los funcionarios de la fuerza pública; asumir la dirección política de la guerra (la operativa se deja en el limbo); y aprobar en forma reservada (y de acuerdo con la ley) los estatutos orgánicos de la fuerza pública en tiempo de paz. Queda flotando como asunto no clarificado qué ocurriría en los tiempos de guerra, algo que como lo veremos enseguida lo precisa, aunque no totalmente, la LSN.

El literal (n) del artículo 78 se refiere a la atribución presidencial de declarar estado de emergencia nacional en caso de agresión externa, grave conmoción, catástrofe interna. En los numerales de este literal, y eso es lo importante, se mencionan atribuciones generales (declarar recaudación anticipadas de impuestos; invertir en defensa recursos fiscales correspondientes a otros objetos; suspender garantías constitucionales y censura previa en los medios de comunicación; declarar zona de seguridad el territorio nacional; entre otras), dejándose abierta la cuestión principal de quién tiene el poder, o asume la soberanía en tales circunstancias; cuestión que, como lo analizaremos abajo, quedó fijada en la Ley de Seguridad Nacional codificada. Por ello, todas estas atribuciones operarían bajo la condición establecida de “de acuerdo a la ley”; léase la LDS codificada y otras leyes heredadas por la dictadura militar al régimen democrático.

El título VI de la C1979 se dedica a la fuerza pública, constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. El art. 127 señala que el presidente de la República es su máxima autoridad, pudiendo delegarla en caso de emergencia nacional, nuevamente, “de acuerdo a la ley”. Este artículo será vital en el desenlace de las crisis políticas y coyunturas de alta movilización social, siendo que, como lo destacaremos abajo, choca con lo que al respecto señala el artículo 146 de la LSN codificada. El artículo 128 es crucial: Fijó que la fuerza

pública se encarga de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía del ordenamiento jurídico. Este último punto ratifica la tradición constitucional ecuatoriana de otorgar a las Fuerzas Armadas, un papel arbitral y tutelar, con la diferencia de que en esta ocasión se lo hace reconociendo la vigencia plena de una ley de seguridad nacional; reconocimiento que se evadió en la C1967 (y que no constaba en el proyecto de la C1945 reformada). Y, además, de forma explícita se precisó que: “Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional”. El art. 131 que señala que “los miembros de la Fuerza Pública gozan de fuero especial y no se los puede procesar ni privar de sus grados, honores ni pensiones, sino por causas y en la forma determinadas por la ley”. Esto es ratificado por el art. 129 que a los miembros de la Fuerza Pública por fuera de cualquier tipo de control político y de fiscalización, abandonando su control al marco de su propia normativa y por el art. 132 que señala que “el mando y jurisdicciones militares y policiales se ejercen de acuerdo a la ley”, es decir, se ratifica que su funcionamiento será normado por su propia ley.

Aprobada la nueva Constitución se convocó a elecciones, no sin antes alterar algunas de las transitorias. Ante el fantasma de un Assad Bucaram que nuevamente era una carta electoral potente, se estableció el requisito de ser hijo de padre y madre ecuatorianos para postularse como candidato a la presidencia de la República. De igual forma, se prescribió que no podría ser comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, hijos de padres extranjeros. Con ambas transitorias se dejó por fuera la participación de Asaad Bucarám (Martz 1980, 67). Del mismo modo se modificó la ley de partidos dejando sin derecho a la participación electoral a algunos movimientos políticos, entre ellos, la Democracia Cristiana de Julio César Trujillo y Osvaldo Hurtado. Aquella decisión sería determinante en la conformación del escenario electoral de 1978-9, pues forzó la alianza electoral del CFP de Bucaram y Roldós con la Democracia Cristiana.

Veamos ahora qué prescribió la segunda pieza clave de la estructura normativa de 1979, la LSN codificada. Como lo referimos arriba, resulta fundamental que, junto con la promulgación del texto constitucional aprobado en el referendo y la normativa electoral que lo acompañó, el triunvirato militar, a través del DS 3644-A del 20 de julio de 1979, resolviera la codificación de la Ley de Seguridad Nacional. Esta codificación fue publicada en el Registro Oficial 892 del 9 de agosto de 1979; es decir, un día antes de que

entre en vigencia la C1979 y de asuma el poder el gobierno civil. Junto a ella, se debe igualmente mencionar otra ley promulgada por el Consejo Supremo de Gobierno en pleno proceso de transición democrática, a saber, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, expedida por el mediante DS 237, el 12 de enero de 1978.

En lo principal, la LSN se reprodujo las normas contenidas por la LSN de 1964, enfatizándose, entre otros, el concepto de “objetivos nacionales permanentes”. Punto central es la reiteración de que el presidente de la República es “la autoridad máxima y tiene los más altos poderes y responsabilidades de seguridad nacional, en tiempo de paz y tiempo de guerra” (art. 4); evitándose para el mismo la denominación de jefe o comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (situación que se mantendrá hasta nuestros días). La norma mencionada se complementó con la que establece el art. 6 que señala para ello el presidente contará con el asesoramiento directo del Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas “como organismo de planificación y ejecución” de la seguridad nacional, lo cual ubica al Ministerio de Defensa en funciones meramente administrativas.<sup>22</sup>

La mayor novedad fue la inclusión del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas – COMACO-- (que reemplaza al Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, en el art. 8 de la LSN de 1964); creado en 1971.<sup>23</sup> Esto modificó la organización del Frente Militar,

---

<sup>22</sup> Según Bertha García (2005, 33), este relegamiento del Ministerio de Defensa es ratificado en las constituciones de 1979 y 1998; ni en la LSN de 1979. Esta exclusión contradice el art. 184 de la C1998 que menciona que el presidente de la República es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, siendo que las políticas en cada sector las ejerce por medio de los ministros de Estado que son de libre nombramiento y remoción presidencial. En el tema defensa y seguridad nacional esto no operaría pues el Ministerio de Defensa queda relegado a lo administrativo. En cambio, la política de seguridad nacional, responsabilidad del presidente, las prepara, organiza y dirige con el asesoramiento y colaboración directo del Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, art. 6 de la LSN codificada y art. 8 de la LSN de 1964.

<sup>23</sup> Juan Pablo Aguilar (2005, 62-6) realiza un recuento pormenorizado de la evolución normativa y funcional del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Este órgano fue creado por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, expedida por Velasco Ibarra el 10 de mayo de 1971 y publicada en el Registro Oficial reservado 232. Esta ley fue reformada mediante el DS 27, promulgado por Rodríguez Lara, el 23 de mayo de 1972, publicado en el Registro Oficial 27. La reforma del art. 33 integra el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas con los tres comandantes generales de fuerza, siendo el jefe el oficial más antiguo. Se le encarga como funciones elaborar decisiones estratégicas para la seguridad nacional; asesorar al presidente de la República y al ministro de Defensa; entre otras funciones. A ello se sumaron atribuciones administrativas incluidas en diversas leyes, incluida la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (28 de septiembre de 1990) no relacionadas a la conducción de operaciones militares relacionadas a los ámbitos cartográfico; hidrocarburos; petroquímico; ubicación de refinerías y oleoductos; producción y porte de armas y explosivos; actividades empresariales; convenios internacionales

el cual lo integró el Ministerio de Defensa, que lo dirigía, y el Comando Conjunto, aclarándose que el segundo es el máximo organismo de planificación y dirección militar. Este es el punto crucial, reforzado, además, por la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, promulgada el 12 de enero de 1978.

El artículo 49 otorgó más poder al COMACO al establecer que planeará la organización, preparación y empleo militar de la Policía Nacional, concebida en el texto como fuerza auxiliar. El mismo artículo fijó que el Comando Conjunto asesorará la organización y planificación de las empresas de telecomunicaciones, transporte, construcción y demás que conciernan a la seguridad nacional, plasmando la participación directa del Jefe del Comando Conjunto (o su representante) en los cuerpos colegiados de diversas instituciones públicas.<sup>24</sup> Para los fines de la seguridad nacional, este artículo así mismo estableció que el Comando Conjunto emitirá informes para conocimiento del Consejo de Seguridad Nacional en asuntos como: convenios internacionales de carácter político territorial; integración fronteriza; construcción de vías terrestres, puertos, aeropuertos, comunicaciones; permisos y contratos de exploración y explotación de hidrocarburos; trazado de oleoductos y gasoductos; ubicación de refinerías; instalaciones industriales de hidrocarburos y petroquímicas; permisos y contratos de explotación minera o de materias primas estratégicas.

De igual manera, en el artículo 38 de la LSN codificada ratificó la provisión constitucional de que las Fuerzas Armadas se encargarán de la garantía del ordenamiento jurídico, además de la conservación de la soberanía nacional y la defensa de la integridad e independencia del Estado. Se mencionó también que “prestarán su colaboración” en el desarrollo social y económico del país. Y, al igual que en la LSN de 1964, en la ley codificada de 1979 se incluyó un título, el IV denominado de “infracciones y juzgamiento” dedicado a sancionar en lo administrativo y penal a quienes incumplieran

---

fronterizos; construcción vial; puertos y aeropuertos; sistemas de comunicación; explotación de minería o materias primas estratégicas; energía eléctrica; vigilancia y seguridad privada; concesión de aguas; etc. Además de ello, el Comando Conjunto controla la publicación del Registro Oficial reservado (art. 93 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 28 de septiembre de 1990); hecho que reviste enorme importancia para la vida normativa del Estado.

<sup>24</sup> En la misma investigación de Aguilar (2005, 67) se reseña que el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas o su delegado integra cuerpos colegiados de instancias como el Consejo Nacional de Electrificación; Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; el Consejo de Seguridad Nacional, Directorio de Petroecuador; Directorio de la Empresa Nacional de Correos; Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión; Consejo Nacional de Telecomunicaciones y Junta Consultiva de Relaciones Exteriores; entre otros.



la ley. Es decir, que con la democracia entró en vigencia una LDS que incluía su propio capítulo penal, para sancionar a militares y civiles, si fuera del caso. El art. 145 menciona que en tiempo de guerra y movilización nacional, el juzgamiento de los infractores, civiles o militares, se producirá de acuerdo Código Penal Militar, siendo igual si las infracciones a la LSN ocurrieran en estado de emergencia declarado por el presidente de la República, tal cual lo dice el art. 147. Lo propio se menciona para cuando este declare movilización nacional, según los artículos 138 y 139. El art. 146, establece, en cambio, que declarado el estado de emergencia, el presidente de la República podrá delegar el ejercicio de las facultades extraordinarias a autoridades civiles o militares que este precise.<sup>25</sup> Tenemos de esta forma, una asimilación entre tiempo de guerra, estado de emergencia y movilización nacional. En todos ellos, en control de la seguridad interna pasa a autoridades militares, rigiendo la legislación militar para sancionar a civiles, incluso a autoridades, sin que se aplique ningún fuero, art. 145.

Es pertinente un comentario más extenso a la figura de movilización nacional, prevista en la LSN El artículo 52 la define como el “paso de la organización y actividades de tiempo de paz a la organización y actividades de tiempo de guerra u otras emergencias”. Estas ‘otras emergencias’ se refieren, artículo 58, a tres casos: guerra internacional, grave conmoción interna y catástrofe. Abajo se comentará las implicancias de la noción de ‘grave conmoción interna’, mismo que ha sido la figura clave militarizar la el orden y la seguridad interna. Por ahora, solo puntualizamos que, una vez decretada la movilización nacional por grave conmoción interna’, se viabiliza la ‘intervención inmediata’ de la fuerza pública para controlar la seguridad interior y mantener el orden. Se coloca, así, a los ciudadanos y hasta las autoridades, a órdenes del COMACO y bajo el imperio de la ley militar y jueces militares.

Como vemos, en el marco estricto de la Doctrina de Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas ecuatorianas heredaron a la naciente democracia un aparato normativo concreto

---

<sup>25</sup> Esta norma tuvo su antecedente en la Ley Orgánica de Fuerzas Armadas de 1942, art. 55, que disponía que en tiempos de guerra el presidente de la República delegará el mando de las fuerzas movilizadas al Comandante Superior del Ejército, quien asumía el cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Esta norma, de carácter de obligatorio, se mantuvo en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del 28 de septiembre de 1990, art. 17.i, misma que establece, en abierta contradicción con la C1998, que en caso de guerra externa o de inminente amenaza de ella, el presidente de la República, si bien ejercerá la dirección política de la guerra, delegara al jefe del Comando Conjunto el mando y conducción estratégica, además de a jurisdicción territorial de acuerdo a los planes militares (Aguilar 2005, 61).

basado en la premisa de que la conducción del Estado por parte de los civiles no garantizaba la consecución de los “objetivos nacionales permanentes” fijados en el “proyecto militar”. Se requería mantener, en el período ya democrático, la presencia y capacidad de decisión directa del Comando Conjunto en los negocios y actividades estatales consideradas estratégicas y, por ende, en el núcleo decisonal del Estado.<sup>26</sup> Lo anterior es un aspecto que no puede pasarse por alto. La participación militar en ámbitos decisorios clave, que rebasaban su misión y funciones específicas, resulta la continuación, ya en el período democrático, de uno de los rasgos centrales de la DSN, en tanto macro doctrina militar que establecía la ocupación militar del aparato estatal.

Por ello, resulta fundamental profundizar en las consecuencias del aparato normativo concreto que surgió en 1979 y que se constituyó en el entrelazamiento de la C1979 y la LSN codificada, junto con la Ley Orgánica de Las Fuerzas Armadas de 1978. Allí el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas no era una institución más dentro del Estado ecuatoriano. Argumentaría que, junto al presidente de la República, elegido en las urnas desde 1979, compartió la soberanía en la decisión de los temas estratégicos fundamentales en todos los campos que involucraban desarrollo y seguridad nacional. A ello se agregaría el arbitraje militar de las crisis políticas (dado su rol de garante del orden jurídico) y la misión de preservar el orden interno. En lo institucional, esta situación se expresó en el relegamiento del ministro de Defensa al manejo administrativo de la institución militar, convirtiéndose este en una suerte de “representante de las Fuerzas Armada en el seno del gobierno” (Bustamante 2005, 122).

Este esquema se sostuvo sobre un espacio incuestionable (para los civiles) de autonomía militar.<sup>27</sup> El esfuerzo por autonomizar el Estado pasó por asegurar mayores espacios de

---

<sup>26</sup> Podríamos decir que esto reemplazó la anterior norma constitucional, que había sido parte de la tradición constitucional ecuatoriana y que estuvo presente hasta la C1967, de incluir en los senados de la República la representación funcional de las Fuerzas Armadas y hasta de la Policía, como en esta última. Del mismo modo, las C1946, art. 55.6, y la C1967, art. 132.6, establecían que el ascenso de los oficiales de mayor rango correspondía al Congreso Nacional. Aquello era concomitante con las facultades de fiscalización que los legislativos mantenían sobre el gabinete ministerial, incluido el ministro de Defensa que, por lo general, era civil.

<sup>27</sup> A decir de Luis Verdesoto (2014, 177), luego del trauma militar y fronterizo de 1941 prevaleció la idea de que había que proteger a la institución militar del caudillismo civil y, por ende, se consolidó la noción de que la institución militar debía colocarse por fuera de los vaivenes de la política, manteniéndose, además, como reserva de la nación y del Estado, para preservar su continuidad y moralidad. Según Fernando Bustamante (2005, 120-1), los análisis militares de las Fuerzas Armadas concluyeron que la derrota militar de 1941 fue resultado de la intromisión civil en la política de defensa y el clientelismo presidencial sobre el mando militar. En tal virtud, la autonomía militar era entendida como una tendencia hacia la profesionalización y modernización

autonomía a las fuerzas militares dentro del mismo, consolidándose una suerte de “dirección militar político económica” de la sociedad (García 1987, 604). Uno de los pilares de la autonomía militar dentro del Estado ecuatoriano fue el de la preservación de espacios jurisdiccionales autónomos.<sup>28</sup> Según la LSN codificada, las Fuerzas Armadas gozaban de plena autonomía jurisdiccional, pudiendo, incluso, extender tales atribuciones al resto de la sociedad, en caso de incumplirse la LSN en tiempos de guerra o estado de emergencia, así como movilización nacional declarada por el presidente de la República. Igual situación ocurrió en lo referente al control político y la fiscalización legislativa.<sup>29</sup> Sobre esto último, Bustamante (2005, 109) asegura que hasta la C2008 la función legislativa no ejerció ninguna función fiscalizadora en materia militar, peor aún de control presupuestario sobre las Fuerzas Armadas, en una suerte de abdicación del poder civil sobre los temas de defensa y seguridad, delegados a los militares.

En el marco de dicha autonomía militar, siguiendo la investigación de Juan Pablo Aguilar (2005, 68-71), el Comando Conjunto asumió funciones operativas como la “verdadera máxima autoridad de la defensa nacional”, incursionando, como lo hemos visto, en un muy amplio espectro de actividades económicas, de política social, decisiones jurídicas, funciones diplomáticas, etc. Según el mismo autor, si bien en teoría el Ministerio de Defensa está sobre el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, art. 19, los pone en la misma posición en tanto que asesores del presidente de la República, al primero en los aspectos administrativos y al segundo en los de carácter estratégico.<sup>30</sup> En la práctica, la autoridad de las Fuerzas Armadas recayó no

---

militar que, ajena a los vaivenes de la política, se encontraba en mejores condiciones para cumplir sus funciones fundamentales.

<sup>28</sup> La C1979 no topó el tema de la unidad jurisdiccional, aceptando en los hechos la autonomía jurisdiccional de las Fuerzas Armadas. La C1998 sí topó el tema al instruir en su art. 191 que todos los magistrados y jueces que dependan de la función Ejecutiva, deberán pasar a la función Judicial. Aquello incluía a los jueces militares, de policía y de menores. A pesar de ello, la disposición constitucional solo se cumplió en el tercer caso (Albán 2005, 96-7), dejándose, hasta el 2008, intocado el tema de la fuerza pública. Lo mismo ocurrió con la existencia de códigos y procedimientos penales especiales, que en el caso de los militares se mantuvieron hasta 2008.

<sup>29</sup> Como parte del gabinete, hasta la C1946, el ministro de defensa era el encargado de la política del defensa y rendía cuentas al legislativo. Cuando se promulga la C1967 ya regía la LSN de 1964 y no se hace referencia al tema, con lo cual la política de defensa y seguridad nacional quedaron a cargo del Consejo de Seguridad Nacional (y luego, de manera compartida, con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, cuando se crea este organismo en 1971). Con ello se deja de lado al ministro de defensa. La situación se mantiene al entrar en vigencia la C1979 de la mano de la LSN codificada de 1979.

<sup>30</sup> Este esquema se mantuvo vigente en el llamado “Libro Blanco de la Defensa” del 2002 o *Política de la Defensa Nacional del Ecuador* (Quito: Ministerio de Defensa Nacional, 2002). Visto el organigrama del Comando Conjunto se decanta una institución paralela al Ministerio de

en el presidente de la República, directamente o a través de su ministro de Defensa<sup>31</sup>, sino en el Comando Conjunto, cuyo jefe, además, reemplazaba al ministro en caso de ausencia. Este órgano, en ese sentido, se habría constituido en un “verdadero Ministerio de Defensa” (Aguilar 2005, 76).

Entramada a la C1979, la LSN codificada, en conjunto con la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, erigió al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como la entidad dirimente en la gestión operativa de la seguridad nacional y, por ende, del Estado de seguridad nacional. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en los hechos se sobrepuso al Ministerio de Defensa<sup>32</sup> y, por tanto, a la autoridad presidencial en la tarea de planificar, dirigir y ejecutar la política en el Frente Militar. Este organismo, vale recordarlo, podía intervenir en otros organismos del Estado para el mantenimiento de orden público (art. 19 de la LSN), siendo que, cuando se considere en riesgo la seguridad nacional, que incluía la interna, el Frente Militar podía erigirse como la cúpula del Estado

---

Defensa, que posee sus propias unidades administrativas, asesoras, de contratación, personal, comunicación, logística, comunicaciones y hasta un hospital general (Aguilar 2005, 71). En 1990, con la promulgación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, art. 19, se produce una modificación en la designación del jefe del Comando Conjunto, hasta entonces del comandante de la rama más antiguo. A partir de este año, el presidente de la República lo designa de entre los tres oficiales más antiguos (Aguilar 2005, 172).

<sup>31</sup> En el caso del ministro de Defensa, a diferencia de todos los demás ministros de la función Ejecutiva, este no tiene a su cargo la definición de la política de defensa y seguridad nacional; atribuciones que las asume el Consejo de Seguridad Nacional. Aquello, incluso, fue consagrado constitucionalmente en la C1998, art. 179, estableciéndose, para el caso del ministro de Defensa, una excepción pues los demás ministros de Estado sí se encargan de definir las políticas de su ramo (García 2005b, 178). La C1979 no menciona este punto, sin embargo, la LSN codificada, art. 6, estableció que el Consejo de Seguridad Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas son los organismos de planificación y ejecución de la política de seguridad nacional, con la posición de asesores y colaboradores del presidente de la República. No hay mención alguna al ministerio de Defensa. El tema tiene enorme repercusión en todos los campos, en especial, en lo relativo a la elaboración, aprobación y control presupuestario pues de esta forma los gastos militares se han manejado sin transparencia ni control de las instancias legislativa. Según Yépez (2005, 211), recién en el presupuesto general del Estado de 2003, el gasto militar está totalmente explícito, incluyendo al ministerio de Defensa y la Junta Nacional del Defensa. Otro espacio de autonomía militar es el sistema de calificaciones y ascensos de los grados más altos en las tres fuerzas, el mismo que depende de un sistema doble en que se cuentan las notas y calificaciones del aspirante, así como también de un método “subjetivo” en que participan los consejos de generales y almirantes, a través de un sistema paralelo de antigüedades, lo cual asegura su lealtad al mando sobre cualquier criterio de profesionalismo (García 2005, 41).

<sup>32</sup> El relegamiento del ministro de Defensa se consolidó a partir de que varió el uso de nombrar como ministros del defensa a oficiales en servicio activo, compromiso que se cumplió los primeros períodos de gobiernos civiles, hasta el de Febres Cordero en 1988. Luego de ello se acostumbró a nombrar ministros a oficiales en servicio pasivo, quienes al ser militares retirados no participaba de las atribuciones, confianza ni autoridad frente al mando activo (García 2005, 32-3).

equiparándose Estado de emergencia y tiempo de guerra, o cuando el presidente de la República declare movilización nacional. En estas situaciones, el presidente de la República podría delegar a la cúpula militar sus facultades extraordinarias y sobre todo el control de la seguridad interna. Esta preminencia del Frente Militar y dentro de este del Comando Conjunto resulta también evidente cuando se menciona su colaboración con el desarrollo nacional, así como la participación del Comando Conjunto en diversos cuerpos colegiado de empresas públicas y otros organismos del Estado y la emisión obligatoria de informes para la realización de diversos proyectos y obras en los llamados sectores estratégicos.

Otra dimensión de la transición ejecutada por el Consejo Supremo de Gobierno se dio en el ámbito económico. En concordancia al grupo conservador que auspició la salida, los triunviros tomaron medidas atenuando algunas medidas redistributivas de su antecesor, como fue dejar sin efecto la aplicación del polémico artículo 25 de la LRAC de 1973. Esta norma fijaba que, hasta el 1 de enero de 1976, los predios que no tuvieran el 80% de su superficie aprovechada serían afectados por el IERAC. Esta decisión tranquilizó a los sectores terratenientes y a las élites económicas, en general. De igual modo, relajaron aún más los límites de inversión impuestos por la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena. Pero, quizá, el giro más significativo en la política económica fue el incremento dramático de la deuda externa, resultado tanto de la caída de los precios internacionales de petróleo y la necesidad de mantener los ritmos de inversión pública y subsidio a los sectores económicos. En ese sentido, para facilitar la contratación de deuda externa, el Consejo Supremo de Gobierno suspendió del Comité de Crédito Externo vía el DS 1043, el 30 de diciembre de 1976 (Oleas 2013, 69-70). Ello coincidía con la abundancia de dólares disponibles para crédito en los mercados internacionales<sup>33</sup> y la favorable calificación del país al punto de que el FMI incluyó al sucre entre las veinte monedas más fuertes del mundo (Oleas 2013, 40).

En los años del triunvirato militar el endeudamiento externo se disparó en un 348%. Un tema importante fue el costo de los préstamos internacionales. Entre 1974 y 1975, la tasa de interés del dólar norteamericano se mantuvo en un porcentaje negativo (-0.75%) con

---

<sup>33</sup> El creciente endeudamiento externo fue resultado de una nueva coyuntura financiera internacional consecuencia de la crisis del sistema de Bretton Woods, luego de la decisión del gobierno de Nixon en 1971 de declarar la inconvertibilidad del dólar en oro. Aquello generó una abundancia de recursos en el sistema financiero a los que se sumaron los excedentes petroleros de los países árabes depositados en la banca internacional.

una inflación promedio de 10%. Eso cambió a partir de 1977 hasta 1981 llegando a un 14% (Oleas 2013, 69). Entre 1975 y 1980, la deuda se incrementó de USD 512 millones a USD 4.044 millones, siendo más del 84% deuda pública y el resto deuda privada.<sup>34</sup> En total, entre 1970 y 1980 la deuda externa se duplicó en términos de su relación con el PIB, de 15.4% a 30%. El servicio se expandió igualmente. De 28.3 millones de dólares, equivalente al 14.9% de las exportaciones, a 1406 millones, que significaban 56% de las mismas; mientras que los desembolsos llegaron en 1980 a 1949 millones, el 78% de las exportaciones (Oleas 2013, 71).

Con el crecimiento del endeudamiento externo, se expandió también el crédito interno hacia el sector privado, especialmente, la industria. Es decir, se implantó un círculo redistributivo en el cual el Estado se endeudaba en el exterior y transfería esos recursos a los sectores privados con el concurso principal de la banca pública y los fondos financieros.<sup>35</sup> El Banco Central fortaleció las líneas de crédito al sector productivo por medio de la banca privada, el BNF y directamente. Se establecieron tasas de redescuento para bancos de fuera de Quito o Guayaquil y se eliminaron los límites a los créditos provocando la expansión, no solo de las operaciones crediticias, sino de la oferta de dinero (Oleas 2013, 70). El Banco Nacional de Fomento fue otra entidad clave en el otorgamiento de créditos al sector privado, particularmente, al agrícola, pequeña industria, artesanía, etc. Igual función cumplió la CFN, la misma que además canalizó buena parte de recursos externos, logrando, a decir de Oleas (2013, 73) una segmentación del mercado de crédito entre actividades productivas propiamente dichas y la “acumulación de capital en grupos cercanos a los centros de decisión de la política pública”.

La banca privada actuó como intermediaria de la transmisión de recursos desde el Estado a los sectores privados; constituyó un “puente” de los recursos públicos y los receptores privados de crédito (De la Torre 1987, 142). Eso motivó que el capital y las reservas de la banca privada crecieran durante la década petrolera en 778% (en términos nominales), llegando su cartera a representar 74% de la cartera total. Así, el sector financiero privado

---

<sup>34</sup> Sin embargo, siendo menos voluminoso, el endeudamiento privado experimentó un crecimiento más agresivo. Para 1980 llegó a representar una cuarta parte de la deuda total (Oleas 2013, 69).

<sup>35</sup> En términos de la distribución del crédito, Oleas (2013, 75-6) sostiene que la industria captó el 20% del crédito en 1975 y el 30% en 1980. Se trataba de grupos industriales ligados al capital extranjero. El sector agropecuario, por su parte, pasó del 21% al 17% en los mismos años.

fue uno de uno de los grupos más favorecidos de la década con tasas de rentabilidad de hasta el 30% anual (Oleas 2013, 73). Ello a pesar de que disminuyeron los ahorros del público debido a la vigencia de tasas de interés negativas (De la Torre 1987, 142). En ese sentido, resulta paradójico, como lo anota Oleas (2013, 72), que mientras los recursos públicos alimentaban el sector financiero privado con recursos de endeudamiento externo, los recursos del público se orientaron a inversiones con mejores tasas de beneficio como bonos de estabilización emitidos por el Banco Central, la compra de bienes raíces o activos en el extranjero. En el manejo y destino de los recursos que ingresaron al país por concepto del endeudamiento externo se avizoraron rasgos de una coalición redistributiva rentista y predatoria.

Como se ha visto, la etapa 1963-1979 marca dos coyunturas críticas de surgimiento y constitución de un tipo estatal gubernativo, cuyo el campo de fuerzas se estructuró desde el marco doctrinario de la seguridad nacional. Tal proceso fue expresión de un 'proyecto militar' que situaba al Estado, pero en particular, al Ejecutivo y al COMACO en el epicentro decisonal de transformación del país. Procesos similares se dieron en otros países de América Latina, lo cual fue catalogado por Marcelo Cavarozzi (1993, 6) como una matriz Estado-céntrica de desarrollo. Luego del fallido golpe de Estado de septiembre de 1975 el 'proyecto militar' denotó fisuras internas y el resquebrajamiento de la unidad de las Fuerzas Armada. Al igual que en el primer trimestre de 1966, entre 1975 y 1979, la división interna de los militares viabilizó la entrega del poder a los civiles. No obstante, la transición de fines de los años setenta no implicó el repliegue de las Fuerzas Armadas de la conducción del Estado. No ocurrió la persecución o sanciones a los gobernantes castrenses que abandonaban el poder, como sí sucedió en la Asamblea Constituyente de 1966-67. Por el contrario, la transición a la democracia consumada en 1979 significó sencillamente un 'reacomodo' del proyecto militar; una reubicación de las Fuerzas Armadas que significó la inclusión del Comando Conjunto, en el núcleo decisorio del Estado 'democrático'. Este fue el elemento principal de la transición democrática al establecer un sistema de legitimación que, de forma incuestionable, institucionalizó el tutelaje y arbitraje militar, así como amplios márgenes de autonomía legal e institucional y una importante presencia económica de las Fuerzas Armadas.

En estas condiciones, el 10 de agosto de 1979 Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado<sup>36</sup> asumieron la presidencia y vicepresidencia de la República luego de su amplio triunfo en la segunda vuelta electoral.<sup>37</sup> Se produjo un cambio de régimen político, más no de tipo estatal. El plan de retorno a la democracia definido por el triunvirato en 1976 varió en el camino en varios aspectos y estuvo a punto de truncarse por divergencias entre posiciones institucionalistas y antidemocráticas dentro de la institución militar. Para que así ocurriera incidió en el *campo de fuerzas* el impulso democrático y de derechos humanos de la política hemisférica de Estados Unidos y, de manera más puntual, la presión directa del presidente Carter sobre el triunvirato militar.<sup>38</sup> Para entonces, se había extinguido el espacio de incentivo y/o tolerancia estadounidense para la instauración de gobiernos militares de facto. Con ello, el Ecuador lideró la ola de retorno a la democracia a finales de los setenta y se transformó en un referente continental.

La agenda inicial del gobierno de Jaime Roldós, enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo preparado en el CONADE por el vicepresidente Hurtado, se orientó inicialmente en la línea redistributiva pluralista constituido en la primera etapa de la dictadura militar. El Plan se inscribía en el mandato constitucional de promover desde el Estado un modelo económico de crecimiento hacia adentro que priorizaba el desarrollo rural, la reforma agraria, las políticas de industrialización y la expansión del mercado interno (Vos 1987, 485). Aquello se manifestó a través de una política económica “relativamente expansiva” (Pérez 1989, 384), con medidas dirigidas a ampliar su base popular como fueron el congelamiento de las tarifas telefónicas, de agua, energía eléctrica y varios productos de primera necesidad (Oleas 2013, 84). A ello se sumó un conjunto de

---

<sup>36</sup> Es un detalle importante que tanto Jaime Roldós como Osvaldo Hurtado fueron parte de las comisiones de reestructuración jurídica del Estado creadas por la dictadura militar para viabilizar la transición. Roldós fue parte de la comisión que preparó el proyecto de reforma a la C1945 y Hurtado presidió la comisión que preparó las leyes de elecciones y de partidos políticos.

<sup>37</sup> En la primera vuelta electoral se produjo el triunfo sorpresivo del binomio Roldós-Hurtado frente al favorito Sixto Durán Ballén. En esta contienda participaron como candidatos presidenciales figuras jóvenes como Rodrigo Borja, Abdón Calderón Muñoz, René Maugé. En segunda vuelta, el binomio Roldós-Hurtado alcanzó el 61% de los sufragios, 1 millón 25 mil votos, frente al 28% del otro candidato finalista, Sixto Duran Ballén.

<sup>38</sup> En las memorias del entonces presidente del Tribunal Supremo Electoral que condujo el proceso electoral de 1979, Rafael Arízaga Vega (1984, 143-6), relata sobre la posibilidad considerada en la cúpula del gobierno militar de anular el proceso electoral, debido a la ocurrencia de un “gran fraude” y la reacción del gobierno estadounidense ante tal posibilidad. Incluso, Arízaga Vega (1984, 148) menciona el envío de una carta del presidente Carter a Alfredo Poveda Burbano, presidente del Consejo Supremo de Gobierno, en la que Carter “daba instrucciones precisas acerca del proceso de reestructuración jurídica del Estado, y profería amenazas en caso de cumplirse tales instrucciones”.



políticas sociales de desarrollo campesino, educación bilingüe y alfabetización (Montúfar 2011, 49-50) y medidas redistributivas, decididas por el Congreso Nacional, como la duplicación de salario mínimo de 2000 a 4000 sucres; la jubilación de la mujer a los 25 años; y la reducción de la jornada de trabajo de 44 a 40 horas. El gasto público en 1980 creció en 13.3% en términos reales. En palabras de su vicepresidente, Jaime Roldós enfrentó un “alud de demandas desencadenado por la democracia” (Hurtado 2002, 105).

El presidente Roldós, además, proyectó su liderazgo a nivel continental con una diplomacia en favor de la democracia y los derechos humanos, la llamada Doctrina Roldós.<sup>39</sup> Ello coincidió con el cambio de gobierno estadounidense, de Carter a Reagan, y varias decisiones presidenciales que descolocaron la postura ecuatoriana respecto de la nueva política hemisférica de Estados Unidos, reedición de la guerra fría. Se puede mencionar, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con La Habana; la no participación del Ecuador en el llamado ‘Plan Condor’, estrategia antisubversiva promovida por las dictaduras militares del cono sur;<sup>40</sup> las simpatías mostradas por el gobierno ecuatoriano a la revolución sandinista en Nicaragua. Roldós pasó a ser un presidente incómodo, no solo para la política hemisférica impuesta desde la administración Reagan, sino para varios gobiernos de la región. En ese contexto, en marzo de 1981, se produjo en la provincia de Esmeraldas la devolución al ejército colombiano de 47 guerrilleros del M19 que habían traspasado la frontera.

Si bien la personalidad del presidente Roldós se conectaba con una nueva generación de políticos modernos, tecnocráticos, distintos a los políticos tradicionales, no se puede obviar el origen clientelar de su convocatoria electoral. Destacarlo es importante porque

---

<sup>39</sup> Siendo el Ecuador el primer país latinoamericano que retornó a la democracia, el presidente Roldós desplegó una activa diplomacia en pro de la democratización de la región y defensa de los derechos humanos, en un contexto regional aún dominado por dictaduras militares represivas en el cono sur y Centro América. Roldós tuvo una posición de oposición frontal al llamado Plan Cóndor; abrió el país al asilo de líderes democráticos de varios países y condenó a gobiernos involucrados en violaciones a los derechos humanos. La postura diplomática del Ecuador se conoció como la Doctrina Roldós.

<sup>40</sup> El documental de Manolo Sarmiento y Lisandra Rivera, *La muerte de Jaime Roldós*, realiza una notable reconstrucción a base de entrevistas a actores de la época y revisión de documentos oficiales, por mucho tiempo reservados, de los entretelones que vincularían las causas del accidente aéreo en que perdió la vida el presidente, el 24 de mayo de 1981, con el malestar de sectores militares ecuatorianos y extranjeros por la política exterior ecuatoriana de la época. Al respecto, resulta importante revisar también el informe parlamentario sobre dicho accidente aéreo de 1992, publicado por Víctor Granda (2006), en que se describen las contradicciones y vacíos de los informes de la Junta de Investigaciones de Accidentes de la Fuerza Aérea y de los fabricantes del avión, no descartando la posibilidad de un sabotaje.

contradice la presunción de que el binomio en el poder representaba una opción de 'nueva política' frente a las manifestaciones partidarias anteriores a la transición, y, en general, la idea de que el campo de fuerzas configurado a raíz de la transición democrática se organizaba por la confrontación entre las fuerzas representantes de una suerte de modernidad política y las fuerzas oligárquicas y tradicionales. El trabajo de Amparo Menéndez Carrión (1985), *La conquista del voto*, da cuenta con claridad de la constitución de redes clientelares en barrios suburbanos de Guayaquil desde los años cincuenta y sesenta a partir del trabajo organizativo de los líderes fundadores cefepistas, Carlos Guevara Moreno y el mismo Asaad Bucarám y de su peso gravitante en la triunfo del binomio cefepista demócrata cristiano en la elección de 1978.

Este dato nos informa la relevancia del clientelismo en la política electoral ecuatoriana y en el campo de fuerzas de la naciente democracia; su persistencia detrás de lo que hemos denominado la irrupción de la política de masas y de su constante gravitación en las formas de hacer política y la consecución de apoyos electorales para llegar al poder. Aquello a nivel de la política nacional como subnacional; no circunscrito al territorio político de suburbio guayaquileño, sino proyectado a nivel de los sectores populares de todo el país, inicialmente urbanos y posteriormente rurales. Las redes y estructuras clientelares han evolucionado en el tiempo; sus operadores han mutado de camisetas partidarias de elección en elección, pero desde 1979 no han dejado de consolidarse y reproducirse como uno de los mecanismos principales de disputa y consecución de rentas públicas, constituyéndose en la columna vertebral del sistema de legitimación.

La base política clientelar que llevó al poder a Roldós tuvo una primera escisión con la creación del partido "Pueblo, Cambio y Democracia" que el mismo presidente promovió como salida a su pugna con Asaad Bucaram desde el mismo inicio de su gobierno. Con la muerte de ambos, en 1981, la disputa por el control de dichas estructuras se intensificó entre dos vertientes principales. Por un lado, una parte significativa recaló en el Partido Roldosista Ecuatoriano, fundado por Abdalá Bucarám; cuñado de Roldós y sobrino de Asaad. Por otro lado, dicha estructura clientelar se canalizó hacia el Partido Social Cristiano; transitaron ideológicamente del centro izquierda en que se inscribió el CFP y el roldosismo, a la derecha. Una derecha liderada por un político empresario costeño, León Febres Cordero, quien alcanzó la presidencia de la República (1984-88) y luego constituyó su bastión electoral como alcalde de Guayaquil (1992-2002). Lo anterior indica con claridad la influencia determinante de las redes clientelares y del clientelismo,

no solo en los resultados electorales a nivel nacional y subnacional, sino en la estructuración del campo de fuerzas y la disputa redistributiva que lo constituye. El clientelismo, en ese sentido, debe ser entendido como un factor estructurante del sistema de legitimación y campo de fuerzas surgido en el país desde 1979; un componente central del sistema electoral y de partidos ecuatorianos, y no una anomalía que convive con formas de representación y legitimación catalogadas de ‘modernas’.

La situación económica se deterioró ostensiblemente en 1980, primer año de gobierno de Roldós. Además de la caída de la tasa de crecimiento, la dificultad mayor radicó en los problemas de la balanza de pagos, a pesar del incremento de los ingresos petroleros a fines de la década por la crisis de Irán. Sumado a eso, la subida de la tasa de interés a nivel internacional disparó el servicio de la deuda de 34%; el 56% de las exportaciones, entre 1977 y 1980. En los años subsiguientes, la vulnerabilidad de la economía aumentó por el descenso de los precios del petróleo y la caída de la demanda de los productos primarios en los mercados internacionales. A ello se sumó el agravamiento de la situación fiscal, cuyo déficit alcanzó el 4.5% del PIB (Oleas 2013, 87-8), en conjunto con el incremento de los precios de los productos de consumo masivo y de los alimentos (Mills 1984, 161).

El gobierno se vio forzado a abandonar su programa económico principal y a transitar hacia un programa de estabilización económica. Los enfrentamientos bélicos con el Perú de enero de 1981, la llamada guerra de Paquisha, precipitaron la crisis económica. Luego del cese al fuego, la XIX Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, del 2 al 4 de febrero de 1981, exhortó a ambos países a desmovilizar, desconcentrar y desmontar sus operativos militares a la brevedad posible “limitándose a mantener los efectivos normales de vigilancia de fronteras” (OEA 1984, 7; OEA/Ser C/II 19). En ese contexto, Roldós adoptó un primer paquete de medidas económicas en febrero de 1981 en las que se combinó políticas de austeridad, el ajuste a los precios de los combustibles y transporte, impuestos a los cigarrillos, medidas para evitar la fuga de capitales y controlar la inflación. Se evitó modificar la paridad cambiaria (Oleas 2013, 93). Según Oleas (2013, 93), en estas primeras medidas de ajuste en el gobierno de Roldós no hubo asesoría o consulta a ningún organismo multilateral. La respuesta social al “paquetazo” del Gobierno fueron movilizaciones de protesta en varias ciudades del país y la convocatoria a la Tercera Huelga Nacional de trabajadores, el 13 de mayo de 1981.

Como vemos, el programa político de Jaime Roldós fue continuar y completar, en democracia, el régimen de rentismo pluralista de la dictadura militar. Democratización, distribución de las rentas públicas y mayor dirigismo estatal eran vistos como parte de un solo movimiento liderado por un presidente civil elegido en las urnas. Esto, sin embargo, era inviable. No solo porque las condiciones económicas internacionales habían cambiado y la situación fiscal del Estado resentía ese cambio, sino porque su proyecto chocó con la debilidad institucional del Ejecutivo presente en la misma estructura normativa sobre la que se viabilizó la transición a la democracia. Recordemos que en la C1979, el presidente de la República se encontraba cercado institucionalmente por las Fuerzas Armadas y el Legislativo y que no contaba con instrumentos de excepcionalidad política, como la iniciativa legislativa en casos de emergencia económica. Se encontraba atado de manos para actuar. Así, a poco más de un año de gobierno, Roldós se encontró en una situación política muy difícil. La crisis económica se acentuaba, su capital político se erosionaba, la pugna de poderes no había cesado y un conflicto militar con la frontera con el Perú, la guerra de Paquisha, volvía a poner sobre el tapete la presencia estratégica de las Fuerzas Armadas en la política nacional en el contexto de una amenaza a su integridad territorial.<sup>41</sup> Su muerte prematura, el 24 de mayo de 1981, truncó definitivamente el experimento de continuar en democracia con el régimen económico implantado por los militares pero en una coyuntura que ya no era de bonanza económica y en dictadura.

Analicemos con mayor profundidad el conflicto redistributivo que operó desde el campo de fuerzas en la naciente democracia ecuatoriana. Resultaba predecible que con el advenimiento de la democracia, el escenario de la disputa política tome como referencia a la Cámara Nacional de Representantes, en ese momento liderada por el ex padrino político de Roldós, Asaad Bucarám. Este se alió a los sectores conservadores y de derecha para fortalecer la oposición legislativa en contra del presidente de su propio partido. Este *impasse* dio inicio a la llamada pugna de poderes, manifestación central del conflicto del campo de fuerzas político entre 1979 y 2007. Otras expresiones de dicha pugnacidad se manifestarían en las presiones de los grupos económicos al gobierno y en el ciclo de movilización social que igualmente se desató a inicios de los años ochenta.

---

<sup>41</sup> Para un relato del conflicto de Paquisha y de la postura diplomática ecuatoriana ante el conflicto, ver la perspectiva del entonces canciller ecuatoriano Alfonso Barrera Valverde (1982).

Uno de los conflictos más significativos se produjo alrededor del Plan Nacional de Desarrollo; llegándose, incluso, a la amenaza de juicio político y destitución del vicepresidente Hurtado. Como salida de este enfrentamiento, el 7 de abril de 1980, Roldós propuso una reforma constitucional incluyendo la eliminación de los diputados nacionales y la facultad presidencial de disolver el Congreso por una vez en su mandato. Como la Cámara de Representantes negó la propuesta, el Presidente amenazó con convocar a una consulta popular sobre el tema (Mills 1984, 47-9). Finalmente, la fuga plebiscitaria de Roldós quedó trunca ante la intervención de varios “notables” que mediaron en el conflicto.<sup>42</sup>

En lo concerniente a la disputa económica en el campo de fuerzas se produjeron cambios sustantivos por fin del boom petrolero y la crisis fiscal, lo cual llevó al gobierno de Roldós a tomar las primeras medidas de ajuste que, sin embargo, no abordaron la devaluación monetaria ni la participación de las organizaciones multilaterales. Se cerró el momento de abundancia en el mercado de capitales a bajas tasas de interés en los mercados financieros internacionales y emergió, como dominante, el problema de la deuda externa. En adelante, se configuró el llamado consenso de Washington<sup>43</sup> con una cada vez mayor influencia de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. En política internacional asistimos a cierre de la coyuntura pro democrática y pro derechos humanos de la administración Carter y la administración Reagan que re editó la agenda de guerra fría en las relaciones interamericanas (1980-1988). A ello habría que agregar el conflicto limítrofe de Paquisha con el Perú de 1981,<sup>44</sup> mismo que implicó gastos militares

---

<sup>42</sup> La C2008 incorporó la disolución presidencial del Legislativo, incluyendo también elecciones presidenciales anticipadas, la llamada ‘muerte cruzada’.

<sup>43</sup> El ‘consenso de Washington’, acuñado por el economista inglés John Williamson, resume el conjunto de políticas de ajuste estructural promovidas en América Latina por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tendentes a enfrentar los problemas económicos y fiscales surgidos a partir de la crisis de la deuda externa que estalló a inicios de los años ochenta. Williamson (1990, 7-10) compiló esta agenda mínima o de ‘reformas de primera generación’ en: disciplina fiscal; priorización del gasto público; reforma tributaria; liberalización financiera; liberalización cambiaria; liberalización comercial; promoción a la inversión extranjera; privatización de empresas públicas; desregulación; derechos de propiedad. A esta agenda, llamada de primera generación, se agregaron otros aspectos, las ‘reformas de segunda generación’, en que se incluyeron aspectos como el fortalecimiento institucional y reforma del Estado, la liberación de precios; la lucha contra la pobreza, la reforma educativa y de la seguridad social, etc. (Marangos 2009, 350).

<sup>44</sup> No obstante las diferencias entre ambos países respecto a la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro y de que el presidente Velasco Ibarra, incluso, declaró en 1960 la nulidad del mismo, entre las décadas sesenta y setenta no se registraron incidentes militares en la zona no delimitada de frontera. En 1981, la llamada ‘guerra de Paquisha’ inauguró una década y media de

imprevistos y costosos, especialmente, la compra de armas mediante la contratación de deuda externa (Hurtado 2002, 33), además de afianzar la gravitación de las Fuerzas Armadas frente a los gobiernos elegidos en las urnas. Con la transición democrática, la institución militar pasó a ocupar un doble lugar privilegiado. Por un lado, decisor dirimente en diversos espacios institucionales del Estado; y, por otro, actor dominante en el campo de fuerzas que, en el contexto de posibles conflictos limítrofes, logró sobreponer sus intereses institucionales (o corporativos) a los de los demás actores. Fuerzas Armadas mantuvo su presencia empresarial y decisional y relegitimó su posición como árbitro y entidad tutelar de los conflictos civiles.

### **Adaptación: Coyuntura crítica 1981-1988**

La reestructuración del campo de fuerzas condujo a una nueva coyuntura crítica en que el Estado ecuatoriano habría de sufrir transformaciones cruciales. Vale resaltar, sin embargo que por única vez en el período estudiado, esta coyuntura no se iniciaría con un golpe de Estado. Se produjo, empero, una interrupción intempestiva del gobierno constituido, debido a la muerte del presidente en un accidente aéreo, y el advenimiento de una nueva administración (de Hurtado) que reorientó, dramáticamente, la política de su antecesor, continuada por siguiente gobierno (el de Febres Cordero) que forzó la institucionalidad democrática al límite, tanto que fue calificada como una 'dictadura civil'. La muerte del presidente Roldós, en ese sentido, abrió un nuevo momento político en que ciertos actores del campo de fuerzas lograron inclinar a su favor la disputa redistributiva que emergió en el contexto de la crisis de la deuda externa para lo cual se produjo una adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional. Expliquémonos.

Desembarazado de propuesta programática inicial del binomio Roldós-Hurtado, en lo económico el presidente Hurtado asumió el poder con el mandato de afrontar los problemas macroeconómicos y realizar los ajustes fiscales necesarios (Thoumi y Grindle 1992, 38). Así, en los primeros meses el gobierno dio pasos para desmontar el régimen redistributivo pluralista que Roldós había intentado retomar, decidiendo la elevación de las tarifas de servicios públicos, en especial, de energía eléctrica, y poniendo en el centro de la agenda la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Por supuesto, se abandonó la política industrialista de sustitución de importaciones y se priorizó el ajuste

---

conflictos militares entre los dos países que llegarían a su clímax con 'la guerra no declarada' del Alto Cenepa en 1995 y la firma del Acuerdo de Paz con el Perú en 1999.

macroeconómico y el pago de la deuda externa. El punto de inflexión lo dio el Gobierno con el expedición del Decreto Ejecutivo 877, el 13 de mayo de 1982, que sancionó una devaluación de la moneda nacional en 32%. La cotización del dólar pasó a 33 sucres para la compra y 33.30 para la venta. Con ello, el país dejó atrás el tipo de cambio fijo, pilar de la política económica de toda la década de los setenta orientado a la sustitución de importaciones. La cotización de 25 sucres por dólar, se había mantenido desde la devaluación de Velasco Ibarra en 1971. Desde esta decisión hasta la dolarización del año 2000, la política cambiaria pasó a ser uno de los instrumentos redistributivos principales del Estado. Junto a ello, se subieron las tasas de interés y se capitalizó en Fondo de Promoción de Inversiones (Oleas 2013, 105).<sup>45</sup>

En agosto de 1982, el Gobierno decretó un nuevo paquete de medidas económicas que incluyó el aumento en el precio de los combustibles y recortes al gasto público. El precio de los combustibles de había mantenido inalterado desde 1959, en 4.72 sucres. (Hurtado 2002, 108). Se abandonaron completamente las políticas expansivas, características del rentismo pluralista vigente en la etapa de bonanza petrolera. Al finalizar el año 1982, la situación económica se agravó debido el fenómeno de El Niño que paralizó la producción agropecuaria y causó enormes daños en la infraestructura vial del país, especialmente, en la Costa. El costo de las inundaciones habrían causado pérdidas por 2.5% del PIB (Thoumi y Grindle 1992, 42). En marzo de 1983, el Gobierno devaluó nuevamente el sucre en 27% y estableció un sistema cambiario flexible de devaluaciones diarias.

La crisis de la deuda se había instalado de lleno en el país. El Ecuador atravesaba por momentos de escasos recursos, pero el ajuste macroeconómico, no implicó que el Estado deje en libertad a las fuerzas del mercado, sino el uso de otros instrumentos para decidir respecto a la resolución de los nuevos conflictos redistributivos. Los instrumentos de política trocaron, pero la lógica estatal siguió siendo la misma. La política cambiaria se transformó en la herramienta redistributiva central del núcleo decisional. A ella se sumaron otros instrumentos como las tasas de interés y sobre todo decisiones específicas para compensar a los grupos privados que se habían endeudado en dólares. El 23 de

---

<sup>45</sup> Estas medidas eran parte de un Programa de Estabilización Económica y Social, mismo que delineó un conjunto de acciones que junto al ajuste realizado al mercado cambiario se orientaba a lograr el equilibrio del sector público con la revisión de algunos subsidios, reformas a la Ley de Hidrocarburos, reducir la protección excesiva a varios sectores productivos, el fomento a las exportaciones, fomento a la agro industria, desarrollo del mercado de capitales, entre otras (Oleas 2013, 106-8).

septiembre de 1983, a través del DE 2085, el gobierno estableció el sistema de conversión de deuda externa privada o sucretización.

Abajo analizaremos con más detalle el carácter y consecuencias redistributivas de la sucretización. Por el momento, dejemos sentado que el presidente Hurtado efectuó la corrección macroeconómica buscando aislar sus decisiones económicas y al equipo a cargos de las mismas de presiones externas, asumiéndolas como un asunto exclusivamente técnico. Como en otros países latinoamericanos que adoptaron políticas de ajuste macroeconómico, Hurtado inauguró lo que Conaghan (1994, 271-2) califica como un 'gobierno de crisis', en que la política económica supuestamente se situaría al margen de grupos de interés e interferencias parlamentarias y políticas, incluyendo las de su mismo partido. Basándose en una entrevista realizada al mismo Hurtado, la misma autora sostiene que las decisiones económicas se centralizaron en el presidente y tres altos funcionarios del frente económico (ministro de Finanzas, gerente del Banco Central y presidente de la Junta Monetaria), sin consultas a aliados parlamentarios, tecnócratas partidarios y ni siquiera a otros miembros del gabinete (salvo "sobre problemas concretos") en un intento deliberado y consciente de 'despolitizar' las decisiones de orden económico.<sup>46</sup> Igual criterio mantienen Thoumi y Grindle (1992, 46-7), quienes señalan que las medidas de ajuste fueron decretadas, no legisladas. El mismo Presidente apeló directamente al público presentándose por encima de los conflictos de la política; situando la toma de decisiones como un asunto tecnocrático al que había que extirparlo de la política. Sin embargo, al contrario de la tesis de Conaghan, la política económica de Hurtado tuvo beneficiarios concretos. Si bien el discurso gubernamental abogaba por la liberalización económica y la austeridad fiscal, el régimen económico redistributivo no modificó su núcleo rentista; simplemente reorientó en favor de determinadas las elites económicas del campo de fuerzas, entre ellos los acreedores internacionales, el sector

---

<sup>46</sup> Catherine Conaghan (1994, 272) extiende la misma tendencia al gobierno de Febres Cordero e, incluso, manifiesta que la marginación de los partidos en la toma de decisiones de carácter económico fue aún más evidente. Posteriormente, en otro trabajo, esta autora incluye al gobierno de Rodrigo Borja e insiste en la tesis de la marginalización de la política partidaria de la política económica de los gobiernos de Hurtado, Febres Cordero y Borja, sosteniendo que las cartera de Finanzas, el Banco Central y la Junta Monetaria, estuvieron en manos de "independientes" tecnócratas o empresarios, sin vínculos con la sociedad política (Conaghan 2003, 252). Si bien esto es así, mirarlo de esta perspectiva elude la politicidad intrínseca de las políticas redistributivas llevadas a cabo por el Estado y por estos gobiernos en particular, escondiendo los rasgos corporativos y clientelares de las mismas.



exportador y el sector privado que mantenía deudas en dólares en el exterior.<sup>47</sup> Por ello, podemos hablar de un giro en el régimen económico hacia un rentismo elitista de estabilización macroeconómica.

Un segundo elemento principal del gobierno de Hurtado, casi completamente ignorado, se refiere a la aplicación del Plan Militar de Defensa Interna, aprobado por el COSENA, en agosto de 1983. Este plan, empaquetado en la matriz de lucha contra el comunismo y el enemigo interno, tuvo cuyo objetivo enfrentar la movilización y protesta del movimiento popular, especialmente, sindical, reactivado en oposición a sus políticas de ajuste económico. Con ello, Hurtado contribuyó de modo decisivo a la institucionalización de la doctrina de seguridad nacional en el marco del régimen democrático lo que significó la instalación de varias estructuras represivas al interior de las FF.AA., la Policía, e, incluso, organizaciones paramilitares (Espinosa 2018, 193-5). Este plan contemplaba tres fases en el desarrollo del conflicto interno: las acciones preventivas permanentes, previas al apareamiento de actividades subversivas; la alteración del orden público por parte de grupos insurgentes organizados; y la grave conmoción interna provocada por la acción de grupos insurgentes o de guerrilla (Peñañiel 2013, 10). La tercera, de acuerdo a la Constitución y a la LSN, requería la declaratoria de Estado de emergencia o movilización nacional. En las dos primeras, la Policía Nacional era la encargada de la lucha antsubversiva; en tanto que la tercera, implicaba la intervención militar, en particular, del COMACO. Según lo anota Roque Espinosa (2018, 194-7), en caso de que la insurgencia o, para los mismo efectos, de que el movimiento popular genere situaciones de 'grave conmoción interna', el Consejo Nacional de Seguridad coordinará, en apoyo al frente militar, acciones de los otros frentes de la seguridad nacional. Se impuso, de esta manera, una visión militarizada del Estado; se enfatizó la noción del enemigo interno; se organizaron diversas estructuras represivas y de inteligencia, que luego, en el gobierno de Febres Cordero, servirían de base para las actividades represivas desplegadas en contra de Alfaro Vive y Montoneras Patria Libre.

---

<sup>47</sup> Varios datos nos permiten visualizar con claridad este cambio: Las amortizaciones de la deuda externa aumentaron en términos reales en 76% y el servicio de intereses en 65%; el servicio de la deuda se incrementó de 1410 millones de dólares en 1980 a 2663 millones en 1982. (Oleas 2013, 109, 111). En todo esto, la influencia de organismos internacionales como el FMI fue gravitante. El gobierno de Hurtado firmó las dos primeras 'cartas de intención' con este organismo, el 24 de marzo de 1983 y 9 de abril de 1984; a partir de lo cual recibió aval y apoyo financiero, rigiéndose, en consecuencia, por los parámetros ideológicos del emergente 'Consenso de Washington'.

Otro elemento fue la modificación de la estructura normativa del Estado a través de la reforma constitucional que el presidente presentó al legislativo. La propuesta original de Hurtado apuntaba a fortalecer significativamente las facultades del Ejecutivo. Contenía, por ejemplo, la posibilidad de que el presidente de la República dicte directamente decretos-leyes de emergencia económica, para que luego sean revisados o derogados por el Congreso; que las leyes referidas a gasto público sean de exclusiva iniciativa presidencial; que el Congreso no tenga potestad para aumentar los montos de la proforma presupuestaria (Hurtado 1993, 23).<sup>48</sup> La reforma aprobada por el Congreso, que distó en varios puntos del proyecto original, incluyó la transitoria de que entraría en vigencia al inicio del nuevo período presidencial, esto es el 10 de agosto de 1984. En primer lugar, se otorgó al presidente de la República la iniciativa legislativa urgente en materia económica.<sup>49</sup> Esta reforma puso en manos del Ejecutivo un instrumento para gobernar la economía mediante decretos leyes cuando el Legislativo no los trate en quince días y el presidente los declare de urgentes. Esta facultad sería ampliamente utilizada en adelante. De igual forma, se redujo el período presidencial de cinco a cuatro años y el de los diputados provinciales a dos (lo cual dio paso a una reconfiguración de la legislatura a mitad del período presidencial); se transfirieron todas las facultades de control constitucional de la Corte Suprema al TGC.

En balance, durante el gobierno de Hurtado se consagró el desplazamiento en el epicentro del núcleo decisional del Estado, especialmente, en cuanto a la toma de decisiones redistributivas del Ejecutivo. Dicho desplazamiento consistió en la marginación del CONADE, que había sido presidido por el mismo Hurtado en calidad de vicepresidente y que había sido gravitante desde las dictaduras militares de los años sesenta y setenta y al inicio del gobierno de Roldós, por la centralidad que adquirieron el ministerio de Finanzas, el Banco Central y la Junta Monetaria. Es crucial el dato de que este último organismo, encargado de la regulación y control monetario y financiero, tenía una conformación corporativa con representación del sistema financiero privado, no obstante

---

<sup>48</sup> Mencionemos que se aprobó la C1998, en la que el propio Hurtado tuvo una influencia determinante, se incluyeron en el texto constitucional estas, negadas en 1983, y tendentes a fortalecer las facultades del Ejecutivo reduciendo las de la función legislativo.

<sup>49</sup> La reforma al artículo 65 de la C1979 estableció: “Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro del plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso nacional lo reforme o derogue”.

en su conformación había un claro predominio de miembros designados por el presidente de la República, tanto directa como indirectamente.<sup>50</sup>

Este hecho descarta la tesis del supuesto aislamiento de las decisiones del gobierno con respecto a ciertos grupos de interés presentes en el campo de fuerzas. De igual forma, el tutelaje ejercido por organismos como el FMI, a través de la condicionalidad impuesta por las cartas de intención que desde el gobierno de Hurtado firmaron con casi todos los gobiernos ecuatorianos hasta 2005, indica la complejidad de las presiones e influencias ejercidas por diversos actores, nacionales y extranjeros. Esta composición básica del núcleo decisional del Estado y sus interacciones y vasos comunicantes con actores y determinados actores y grupos de presión del campo de fuerzas, entre los cuales deben incluirse organismos como el FMI, permanecería casi inalterado, aunque de manera intermitente, mientras duró el período del ajuste macroeconómico, es decir, durante las fases de transición y consolidación del tipo estatal gubernativo, que analiza esta sección.

La modificación en la orientación del régimen redistributivo, tanto respecto al epicentro del núcleo decisional del Estado, como en los actores beneficiarios de las decisiones estatales, causaría una muy intensa disputa política y económica en el campo de fuerzas. Por ello, quizá con mayor agudeza que Roldós, el presidente Hurtado sufrió un muy fuerte embate del Congreso, de los gremios productivos, las centrales sindicales y las organizaciones sociales. Sobre lo primero, Mills (1984, 75) contabiliza treinta y cinco llamadas a distintos ministros del gobierno por el Legislativo, ocho de las cuales fueron interpelaciones. Destacaron los juicios políticos y la destitución de los ministros de Gobierno y Energía lideradas por el diputado nacional León Febres Cordero. Los sectores empresariales se sumaron a una férrea oposición al gobierno, que se relajó al final, en sintonía con las críticas de la derecha política parlamentaria. El propio ex presidente Hurtado, escribe que “las Cámaras de la Producción (Comercio, Industria y Agricultura), absolutamente politizadas, desenvainaron sus espadas y declararon la guerra al gobierno”.

---

<sup>50</sup> La Junta Monetaria se conformaba con representantes del presidente de la República, los ministros de Finanzas, Industrias, Agricultura y Energía; los gerentes del Banco Central y el BEDE; el Secretario Nacional de Planificación; el Superintendente de Bancos; y de la Asociación de Bancos Privados y las cámaras de la producción de la Sierra y Costa.. Julio Oleas (2013, 427) presenta la lista de miembros de este órgano entre 1979 hasta 1991 y muestra que, salvo algunos delegados de instituciones públicas como la Secretaría Nacional de Planificación y algunos ministerios, la mayor parte de miembros estaban asociados o provenían de grupos económicos y políticos, mostrándose una clara rotación entre delegados del Estado y del sector privado.

A ello se juntaron las jornadas de movilización y huelgas nacionales en contra de las medidas económicas protagonizadas por las organizaciones sociales y las centrales sindicales. Hurtado enfrentó a finales de 1981 la Cuarta Huelga Nacional de Trabajadores y en septiembre y octubre de 1982 la Quinta y Sexta huelgas nacionales. En total, durante su gobierno, las centrales sindicales acudieron en cuatro ocasiones al recurso de la huelga nacional, a la que plegaron sectores poblacionales convirtiéndose en jornadas de movilización que paralizaron gran parte del país (León y Pérez 1986, 146-9). La militarización de las calles, por aplicación de estados de emergencia, fue la respuesta gubernamental para sofocar las protestas populares y sindicales. Según el mismo Mills (1984, 110), al final de su mandato la estrategia gubernamental se limitó a la sobrevivencia del gobierno y a la preservación del régimen democrático.

No obstante la precariedad en que finalizó el mandato de Hurtado, su gobierno ejecutó tres acciones clave para la adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional: 1) Subsano el vacío constitucional de la C1979 que había dejado al Ejecutivo sin instrumentos excepcionales para legislar sobre la economía en tiempos de emergencia; 2) Puso en práctica, en el contexto de un régimen democrático, un plan de seguridad nacional que institucionalizó diversas estructuras represivas contempladas en la LSN; y 3) Inició el proceso de ajuste macroeconómico consolidando un nuevo régimen económico, que hemos denominado rentismo elitista de estabilización macroeconómica. No obstante su aplicación intermitente, este perduraría por las siguientes décadas hasta 2005. La decisión redistributiva más importante del gobierno de Hurtado fue la sucretización de la deuda externa del sector privado. En perspectiva de adaptar el aparato estatal heredado de la dictadura a las nuevas condiciones de la democracia, el papel histórico del gobierno de Hurtado fue adecuar el sistema de legitimación, tanto en lo normativo, como en términos de su aparato concreto, teniendo como base una estructura represiva fijada por la LSN. Esta adecuación del sistema de legitimación sería la base de las fugas predatorias que ocurrieron en el siguiente gobierno.

En las elecciones de 1984, León Febres Cordero y la derecha política ganaron la presidencia de la República. Se inició así un segundo momento del proceso de adaptación estatal que tomó como base las tres acciones decisivas de su predecesor. Existe, por tanto, un mal entendido respecto a que el gobierno socialcristiano representó una ruptura del

tipo estatal o de las políticas implantadas en el país desde los años sesenta.<sup>51</sup> La corriente política que lideró Febres Cordero asumió sí una franca y hasta a veces virulenta oposición tanto a la dictadura militar como a los gobiernos de Roldós y Hurtado, pero dicha oposición reflejaba una visión peculiar de un sector de las élites económicas que al tiempo de beneficiarse de los canales redistributivos del Estado, rechazaban las medidas redistributivas pluralistas de la dictadura y resentían por el desmantelamiento de las instancias corporativas que en el pasado les habían asegurado acceso discrecional e ilimitado a cuantiosos recursos estatales, dentro de un sistema de legitimidad que consagraba sus privilegios. En eso consistía su ‘anti estatismo’, el mismo que enarbolaron como portaestandarte de su disputa por recursos y rentas públicas al interior del campo de fuerzas.<sup>52</sup> Para los años ochenta, sin embargo, estos sectores se habían acoplado a la centralización decisional impuesta en el marco del Estado gubernativo, no solo debido a los beneficios que recibieron, sino a que la posibilidad de reinstaurar otro modelo decisional, como el vigente hasta 1963, se había agotado definitivamente luego de la transición de 1979.<sup>53</sup> Para cuando se posesionó Febres Cordero esta disputa había sido ya

---

<sup>51</sup> Los temas de mayor distanciamiento con sus antecesores tuvieron que ver con la política exterior (Hey 1993, 258-62), como fue su postura en relación a la Decisión 24 del Pacto Andino sobre inversión extranjera, DE 743 de mayo de 1985, y el respaldo a los acuerdos de inversión como el OPIC (*Overseas Private Investment Corporation*) con el gobierno de Estados Unidos (bajo el cual el Estado ecuatoriano se sometía a arbitraje extranjero en el caso de controversias) (Herrera 1987, 19-20). Febres Cordero trocó la política de alineamiento implícito con Estados Unidos a un alineamiento explícito que en el país no había visto, quizá desde el gobierno de Galo Plaza. Jeanne Hey (1995, 263-4) la define como una “política exterior dependiente”. Además, Febres Cordero explotó su acercamiento personal con el presidente Ronald Reagan para lograr, entre otros aspectos, la asistencia de misiones especiales de la oficina del propio presidente de Estados Unidos, como fue la llamada Misión Wheeler que hizo recomendaciones para la reorganización del sector agrícola desde una perspectiva de libre mercado. Otro cambio en la política exterior fue el retiro del Movimiento de Países no Alineados, la ruptura diplomática con el gobierno sandinista y las votaciones en el sistema de Naciones Unidas. Por otro lado, Febres Cordero motivó personalmente un acercamiento diplomático con Cuba y el mismo Fidel Castro, país al que visitó en calidad de presidente y en el que nombró como embajador al legendario velasquista ‘pro castrista’ Manuel Araujo Hidalgo.

<sup>52</sup> Al respecto, resulta pertinente la observación de Thoumi y Grindle (1992, 59-60) cuando sostienen que para élites económicas (acostumbradas a recibir crédito subsidiado, bajos impuestos directos, aranceles dirigidos a favorecer a ciertos grupos), la aplicación de un programa realmente liberal, que cambie la posición del Estado frente al sistema económico, era inviable pues hubiera significado desmontar tales privilegios. Aquello, además, en medio de intereses claramente regionalizados, entre grupos agroexportadores radicados en la costa e industriales, beneficiados de las políticas ISI, localizados principalmente en la sierra.

<sup>53</sup> Notemos que la C1967 implicó un tibio intento de retomar algunos rasgos del Estado legislativo anterior y que la derecha política se excluyó y se opuso al proceso de reestructuración jurídica del Estado que el Triunvirato militar puso en marcha desde 1976 y propusieron la entrega inmediata del poder a los civiles, la realización de una Asamblea Constituyente que apruebe una nueva constitución que, sin duda, habría sido distinta a los dos proyectos que fueron puestos a

resuelta y no existía una discrepancia de fondo respecto de que el Estado, como se había constituido desde los años sesenta, era el único posible actor dirimente de los conflictos redistributivos; exacerbados en esta coyuntura por el fin del boom petrolero y la crisis de la deuda.

En tanto líder gremial de los empresarios, Febres Cordero había sido el principal vocero de dicha postura. Como presidente, al igual que Hurtado, centralizó las decisiones económicas en el núcleo Ministerio de Finanzas, Junta Monetaria y Banco Central; y firmó tres cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional.<sup>54</sup> Así, al inicio de su gobierno, los ámbitos principales de política económica fueron el fiscal, cambiario, financiero y de promoción del comercio exterior. En agosto de 1986, la Junta Monetaria resolvió la flotación de la tasa de cambio y de la tasa de interés, lo que, según Francisco Swett, puso fin a 56 años de control del Estado de estas dos variables (Hurtado 2002, 129). Por medio del DE 86, del 4 de septiembre de 1984, el gobierno reemplazó el sistema de minidevaluaciones por uno de tasas fijas, sin eliminar el sistema de tasas múltiples. Además de ello, se eliminó el control de precios de algunos productos, se inició un programa de liberalización de capitales, se simplificó la estructura de tasas de interés, elevándolas a niveles superiores a la inflación, y se intentó atraer al capital extranjero (Thoumi y Grindle 1992, 54-6). En la política petrolera, el gobierno promovió la inversión privada de riesgo para elevar la producción, abriéndose en licitación bloques exploratorios con empresas privadas (Oleas 2013, 135). A inicios de 1985 se incrementó el precio de los combustibles subsidiados y se incrementaron los salarios en 26% y, con el apoyo del FMI, se logró un acuerdo multianual de la deuda externa con la banca comercial y el Club de París.

La modificación de las condiciones de la sucretización, decretada por el gobierno de Hurtado en 1983, fue un punto de continuidad y ruptura. Desde nuestra perspectiva significó una clara oscilación predatoria en el régimen económico redistributivo vigente, antecedente para decisiones futuras con una orientación similar. Dada su trascendencia,

---

consideración en el referendo de 1978. Elementos de la visión jurídica de este sector puede encontrarse en la obra *La tiranía constitucional* de Alejandro Ponce Martínez (1981) en la que se realiza una furibunda crítica al proceso de transición y al orden constitucional de 1979. Ponce fue posteriormente asesor jurídico del presidente Febres Cordero.

<sup>54</sup> Las tres cartas de intención con el FMI del gobierno de Febres Cordero se firmaron el 9 de enero de 1985, 14 de julio de 1986 y el 3 de diciembre de 1987. A partir de las mismas, el Ecuador recibió créditos por USD 105 millones, USD 75.4 y USD 75.4, respectivamente.

detengámonos en su análisis, poniendo énfasis tanto en su ruta normativa cuanto en sus impactos redistributivos.

La decisión de Hurtado fue adoptada por medio de un decreto ejecutivo que no implicó Estado de emergencia, el DE 2085 del 23 de septiembre de 1983, luego instrumentado por la Junta Monetaria, mediante resolución del 21 de abril de 1983. La decisión, según consta en los considerandos del mismo decreto, ocurrió como parte del proceso de renegociación de la deuda externa ante los representantes de los bancos internacionales, habiendo sido previamente aprobada por el Comité de Crédito Externo, instancia creada por el propio Hurtado para controlar el endeudamiento público. A través de este mecanismo, el Banco Central asumió ante los acreedores internacionales el monto total de los créditos privados y de su diferencial cambiario, estableciéndose tasas de interés de acuerdo a las variaciones del tipo de cambio. Según la decisión tomada por el gobierno de Hurtado, los deudores privados repagarían al Banco Central en los plazos y en las tasas de interés fijadas.<sup>55</sup>.

Thoumi y Grindle (1992, 97) se preguntan por qué el presidente Hurtado asumió los argumentos del sector privado en el sentido de que su deuda con los acreedores internacionales los tenía al borde de la quiebra si, realmente, no existía fundamento para ello. Para estos autores, además de las condiciones ventajosas del endeudamiento privado en la segunda mitad de la década de los setenta, las dificultades del sector privado no tenían que ver con las devaluaciones, sino con la recesión interna y, por tanto, las únicas empresas que podían atribuir a las devaluaciones sus dificultades económicas y, por tanto, argumentar riesgo de quiebra, eran aquellas que no pudieron adaptar sus costos al ritmo de la inflación, siendo que muchas de ellas sí debieron haberlo hecho (Thoumi y Grindle 1992, 97). Alberto Acosta (2008, 1; 1990, 243-6; 1995) señala que la sucretización fue adoptada por Hurtado por presión de los acreedores internacionales. Esta posibilidad la expone el citado DS 2085, mismo que deja entrever que en la condicionalidad de los organismos multilaterales no había reparo alguno en la adopción de medidas redistributivas con beneficios directos a sectores privados determinados. De todo esto se podría colegir que la decisión de Hurtado fue respuesta a las presiones del campo de

---

<sup>55</sup> Resultado de ello, en 1983 la sucretización modificó la estructura de la deuda externa ecuatoriana; la deuda privada se contrajo de 1628 millones de dólares en 1982 a 155 millones en 1985, mientras la deuda pública llegó a los 8110 millones de dólares; pasando el Banco Central a convertirse en el principal deudor al concentrar el 55.6% de los pasivos del sector público (Oleas 2013, 176-7).

fuerzas, internacional y nacional, y que más que razones de orden económico, obedeció a razones políticas de legitimación.

En el caso de Febres Cordero, se procedió a mediante un decreto ley de emergencia económica, el 001. Este decreto ley modificó la Ley de Régimen Monetario abriendo el camino para que la Junta Monetaria, mediante la Resolución 201-84 del 15 de octubre de 1984, establezca las condiciones específicas de la medida. Vale decir que el decreto ley 001 entró en vigencia sin que el Congreso lo conociera, siendo publicado Ejecutivo en el RO cuando fenecieron los 15 días de plazo para tratarlo (Roldós 1986, 32).<sup>56</sup> Mediante la aplicación de estas dos normas, además de congelar la comisión de riesgo cambiario en 100 sucres por dólar, se extendieron los plazos de pago de 3 a 7 años y el período de gracia de 1 y medio a cuatro y medio años. Además, se congeló la tasa de interés en el 16%, cuando las tasas comerciales eran del 24% (Roldós 1986, 78-9). El mismo ex presidente Hurtado (2002, 126), reconoce que el cambio de las condiciones de la sucretización causaron un cuantioso subsidio del Banco Central y la aparición de un déficit cuasi fiscal.

Más allá de la intencionalidad y recaudos para el Estado que precedieron a la sucretización,<sup>57</sup> existen diferentes posiciones respecto a su impacto redistributivo. Para unos autores, esta significó una transferencia directa de recursos estatales a quienes se habían endeudado en dólares a finales de los años setenta; trasferencia que, además, dado el impacto fiscal que generó sobre otros indicadores económicos (déficit fiscal, tipo de cambio, déficit de la cuenta corriente), consolidaron procesos de “redistribución regresiva del ingreso”, especialmente por la vía inflacionaria (Acosta 1995, 18). En lo puntual, se sostiene que la sucretización implicó un beneficio directo a un grupo específico de personas naturales y jurídicas (Fierro 1991, 558), cuya deuda representaba el 25% de la

---

<sup>56</sup> El 22 de agosto de 1985, mediante otro decreto-ley, el 012, el presidente Febres Cordero reformó nuevamente la Ley de Régimen Monetario repitiendo las disposiciones del decreto-ley 001.

<sup>57</sup> De acuerdo a Alberto Acosta (2008, 2-4), desde la misma decisión de Hurtado, el Estado asumió la deuda privada sin realizar ningún control previo respecto a la existencia de garantías, el destino de los fondos, la situación de los beneficiarios; controles que sí ocurrieron en otros países que adoptaron medidas similares. Se trató de una decisión exclusivamente tomada por el Ejecutivo e instrumentada a través de resoluciones de la Junta Monetaria, sin control político de la Legislatura.



deuda externa total.<sup>58</sup> El cálculo del valor total de esta medida es difícil establecer,<sup>59</sup> sin embargo, el mensaje de los gobiernos de Hurtado y Febres Cordero (y también del de Borja que continuó con la medida) fue que el Estado a través de la misma asumía en el exterior los compromisos crediticios adquiridos por actores privados endeudados en dólares.<sup>60</sup> Aquello, sin perjuicio de que, como lo anotan los Thoumi y Grindle (1992, 96-7), el endeudamiento en dólares de los grupos privados en los años setenta, beneficiarios directos de la sucretización, había sido ya un negocio “extremadamente rentable” debido a las tasas de cambio fijas y la inflación interna de 15% promedio en toda la década. Incluso, se sostiene que algunas firmas y personas favorecidas por la sucretización recibieron otros beneficios como la compra de cuentas especiales de divisas, entre los que se contarían, incluso, tenedores de papeles de la deuda externa ecuatoriana (Acosta 1995, 39-40).

Por ello, autores como Alberto Acosta (2008, 1) califican la sucretización como un acto colusorio en beneficio de los acreedores privados. León Roldós (1981, 125) la define como una decisión que desde sus inicios tuvo una “naturaleza fraudulenta” al no prever la comisión de riesgo cambiario. Según Thoumi y Grindle (1992, 48), la sucretización, en el caso de Hurtado, tuvo un efecto principalmente político pues permitió “que el gobierno terminara el período constitucional en el poder”. Mientras que en el caso de Febres Cordero, al producirse la ampliación de sus condiciones iniciales, la sucretización resultó

---

<sup>58</sup> Luis Fierro (1991, 558) destaca que el beneficio de la sucretización se concentró en 100 deudores privados principales que, representando apenas el 3.8% del total de deudores y el 0.8% del total de compañías, concentraban el 46.5% de la deuda total sucretizada.

<sup>59</sup> El presidente Correa, en 2008, creó la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (2008), que fue presidida por el entonces ministro de Economía, Ricardo Patiño. Esta comisión, que tenía la intención política de judicializar la actuación a los funcionarios públicos y privados que estuvieron a cargo del manejo de la deuda externa ecuatoriana desde los años ochenta, determinó algunas cifras respecto al perjuicio que la sucretización habría generado para el Estado. Con esta reserva, reproduzco los datos que esta comisión publicó en su informe de auditoría: El monto de deuda privada sucretizada entre 1983 y 1984 fue de 1.371 millones de dólares, los mismos que se transformaron para el Estado en 4.462 millones. De estos, 1.557 millones son pérdidas por el diferencial cambiario y 1.238 millones fueron pagados. Los 1.371 millones restantes corresponden a saldo de capital e intereses atrasados, contabilizados en 1994 (Acosta 2008, 6).

<sup>60</sup> En el mismo sentido, el propio ex presidente Hurtado sostiene en su libro de 2002 (58-62), *Deuda externa y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*, que la decisión de sucretizar adoptada por su gobierno, pretendía evitar quiebras en el sector privado y proteger el empleo, sin causar perjuicios al Estado. Hurtado desmiente la versión de Acosta (1990), que hemos referido, y argumenta, basándose en Bayas y Somesatto (1994) que el resultado económico, en lo que se refiere a la decisión tomada en el gobierno de Hurtado, no representó pérdidas para el Estado. Esta opinión del expresidente Hurtado no sería aplicable a la decisión de ampliar los beneficios de la sucretización por parte de su sucesor.

una clara manifestación predatoria en el régimen económico redistributivo que sembró un antecedente de decisiones futuras de similar carácter. No es casual que, por ejemplo, que un buen porcentaje de la deuda sucretizada se hubiera operacionalizado a través de créditos de estabilización. Según Oleas (2013, 171), entre 1983 y 1988, que fue el lapso en que se realizaron la mayor parte de operaciones de sucretización, el 61% de total sucretizado se dio a través de este tipo de créditos que fueron usados en la crisis financiera de 1999.

El trabajo de Santiago Bayas y Eduardo Somensatto (1994) plantea una visión diferente. Estos autores justifican la medida en perspectiva de que la deuda externa acumulada por el sector privado en los años setenta estaba garantizada por el sistema financiero nacional con letras, documentos de crédito, garantías y colaterales en moneda extranjera, por lo cual, la crisis de la deuda y las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentarla “amenazaban la estabilidad del sistema financiero doméstico” (Bayas y Somensatto 1994, 141). De igual modo, al sobrevenir la crisis de la deuda, las empresas nacionales acusaron un deterioro sustancial de su posición financiera, por la suspensión de créditos internos y la devaluación del sucre. Al mismo tiempo, las empresas debían seguir sirviendo sus obligaciones externas al triple del valor dado por el precio de la moneda nacional en el mercado libre de cambios. “Las obligaciones por pagar del sistema bancario crecieron sustancialmente entre 1982 y 1983, con lo cual la relación cartera vencida/patrimonio alcanzó un nivel sin precedentes del 164%” (Bayas y Somensatto 1994, 126). El sector privado protestó por las devaluaciones y ante ello el gobierno puso en marcha un sistema de conversión de deuda, la denominada sucretización.

No obstante aquello, los autores reconocen que la medida fue una de las causas de la emergencia de un déficit cuasi fiscal (pérdidas del Banco Central) y que fue una de las razones del financiamiento inflacionario y del crecimiento monetario. Sin embargo, salvo en los años 1985 y 1986, el programa de sucretización no habría sido el principal factor del financiamiento inflacionario del país (Bayas y Somensatto 1994, 141). Así mismo sostienen que los pagos del sector privado fueron relativamente constantes durante los primeros cinco años y que, hasta 1992, la totalidad de pagos en moneda nacional habían sido cancelados (Bayas y Somensatto 1994, 142-3). Una vez que los deudores pagaron sus obligaciones habrían existido, incluso, remanentes positivos para el Banco Central, reduciéndose su déficit cuasi fiscal en más del 20% (Bayas y Somensatto 1994, 144). Esto se explicaría, además, debido a que “durante la mayor parte del período, el gobierno no

servió US\$1.3 millones de deuda externa asumida (recordemos la decisión de suspender el pago de la deuda en 1987), mientras el sector privado continuaba amortizando los pasivos internos que adquirió bajo el programa de conversión” (Bayas y Somensatto 1994, 150). En suma, desde la decisión del gobierno de Febres Cordero, los autores sostienen que hubo pérdidas “relativamente pequeñas” para el Banco Central, mismas que en 1985 y 1992 llegaron a representar 0.37% y 0.15 del PIB, respectivamente (Bayas y Somensatto 1994, 150). Esta conclusión tan optimista, es puesta en duda por el mismo Hurtado (2002, 63) debido a que el Banco Central, para cancelar las deudas pagadas por los deudores privados en sucres, tuvo que comprar dólares a una tasa muy superior, 2033 sucres por dólar desde 1984.

Carecemos de una investigación que pueda arrojar conclusiones definitivas sobre los perjuicios económicos para el Estado de la sucretización. Sin embargo, queda clara la voluntad de los gobiernos de Hurtado y Febres Cordero de tomar decisiones redistributivas de última instancia para acudir al rescate de grupos privados específicos, trasladando hacia los mismos importantes recursos públicos, sea por presión de los organismos internacionales, sea por la operación de coaliciones predatorias enquistadas en el mismo núcleo decisonal del Estado. Un tema importante es que luego de la sucretización, el problema de la deuda externa se transformó en un problema “estrictamente público” (Oleas 2013, 186). Ante los acreedores internacionales y la comunidad financiera internacional, el Estado ecuatoriano asumió los compromisos internacionales de los mayores deudores privados; para la comunidad financiera internacional el Estado suscribió la “paternidad” por todo el “endeudamiento agresivo” de finales de los setenta, sin perjuicio de los beneficios que generó para los privados que lo adquirieron a tan bajas tasas de interés. Tal acto de paternalismo estatal no fue observado como contradictorio para quienes abrazaban las tesis anti estatistas o de libre mercado.

Pero durante el gobierno de Febres Cordero tuvieron lugar otras decisiones económicas que manifestaron similares fugas predatorias. Esto nos daría a pensar en cambios en el sistema de legitimación que irían por la línea de un predominio directo y permanente de ciertos grupos de interés sobre el epicentro de decisiones estatales. Es el caso de la política cambiaria del gobierno. Según Oleas (2013, 125), al mantener dos paridades cambiarias (la oficial y la “libre de intervención”) y permitir la transferencia de las operaciones de comercio exterior entre ambas cotizaciones, los exportadores recibieron cuantiosos

subsidios.<sup>61</sup> Otro caso que entraría en esta categoría fueron las operaciones de conversión de la deuda. En el gobierno de Febres Cordero se autorizó al Banco Central la compra de cuentas especiales de divisas a instituciones financieras, mismas que eran tenedoras de papeles de la deuda.<sup>62</sup> Este significó otro subsidio mediante el cual privados compraron deuda, para luego venderla duplicando o triplicando sus ganancias. Fierro y Salvador (1997, 190) cuantifican que empresas compraron deuda por 16.3 millones, vendiéndola por 42.1 millones; y que ciertos bancos compraron deuda por 132.1 millones para venderla por 354.2 millones. Incluso, el Banco Central otorgó a varios bancos privados anticipos o sobregiros con los cuales adquirieron dichas fracciones de la deuda. León Roldós (1981, 129-30) describió esta práctica como la “bicicleta”: entidades del sector bancario y financiero obtuvieron sobregiros con el Banco Central, compraron dólares y cuentas acreedoras de deuda para luego pagar el sobregiro inicial, beneficiándose de la cotización del dólar en el mercado libre y obteniendo utilidades entre 100% y 150%. Dice Roldós (1981, 130): “Así, alegremente, se multiplicó el capital de bancos y financieras en el Ecuador”.<sup>63</sup>

Un tema importante que no se puede pasar por alto es que la plataforma legal de estas decisiones, mismas que radicaron en el uso y abuso de la fórmula de los decretos-leyes de urgencia económica. Nótese que este instrumento de excepcionalidad, incorporado al constitucionalismo ecuatoriano por la C1946, es uno de los elementos constitutivos del Estado gubernativo. Apuntando a su fortalecimiento, Febres Cordero, el 2 de enero de 1986, envió al Congreso Nacional una propuesta de reforma constitucional que buscaba profundizar este mecanismo. Propuso proponer que el Ejecutivo, previa la declaratoria de emergencia, adquiriera la facultad de expedir decretos leyes en materia económica, dejando al Legislativo la facultad de derogarlos o reformarlos posteriormente.<sup>64</sup> Esto, a decir de León Roldós (1986, 23), equivalía a “establecer la posibilidad de dictaduras temporales del presidente de la República bajo formas simuladas de orden

---

<sup>61</sup> Con ello, los exportadores habrían recibido un subsidio de unos 159 millones de dólares, al tipo de cambio oficial de 1984 (Viteri 1988, 32; citado por Oleas 2013, 125).

<sup>62</sup> Resultado de esta decisión, entre 1986 y 1988, se redujo la deuda por 435 millones de dólares, generando réditos para las entidades que habían adquirido títulos de deuda con un descuento del 60% al 70% (Acosta 1995, 25-7).

<sup>63</sup> Este esquema dio lugar a sonados escándalos de corrupción como el de FINANSA, investigado por María Albán Estrada (1993).

<sup>64</sup> De hecho, esta propuesta era muy similar a la propuesta de reforma constitucional del presidente Hurtado, quien, igualmente, en 1983 planteó al Congreso la restitución de la facultad presidencial de expedir decretos leyes de emergencia económica.

constitucional”; o, en palabras de Milton Álava (1986, 69-70), a instaurar una “dictadura constitucional... eminentemente transitoria”.<sup>65</sup> Esta propuesta no pasó el filtro legislativo. Pero más allá de ello, el uso de la excepcionalidad jurídico política para gobernar fue uno de los ejes transversales de la administración de Febres Cordero. Resalta la coyuntura que va desde el 31 de julio al 7 de agosto de 1985, en que el presidente envió al Congreso 15 proyectos económicos urgentes. A pesar de que el Legislativo los negó, el Ejecutivo promulgó 14 de los 15, publicándolos en el Registro Oficial (Roldós 1986, 36). Para los primeros 22 meses de gobierno, Ximena Endara (1999, 89) contabilizó la promulgación de 22 decretos leyes de emergencia económica. Según Hurtado (1988, 498), se reformaron adicionalmente otras 30 leyes utilizando dicho procedimiento.

Otro caso de ejercicio arbitrario del poder presidencial sobre las decisiones legislativas fue el DE 178 del 2 de octubre de 1984, mediante el cual el presidente de la República interpretó la Ley de Régimen Administrativo y se arrogó la facultad de controlar la publicación de las normas aprobadas en el Registro Oficial. La administración febrescorderista fortaleció los poderes discrecionales del Ejecutivo en un sentido totalmente afín a la lógica de centralización decisoria del Estado gubernativo, intentando así someter a la voluntad del Ejecutivo a todas las demás instituciones del Estado. Más aún, el gobierno recurrió a supuestas facultades implícitas o derechos potenciales de la presidencia, reclamando la inexistencia de leyes para gobernar (Wray, citado por Hurtado 1988, 484) y argumentó, basándose en el art. 78.a de la C1979, que entre las atribuciones y deberes del presidente de la República estaba en obligar a otras funciones del Estado a “cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, decretos y convenciones internacionales”. Esta interpretación le permitía incluir entre sus potestades la de imponer a las demás funciones del Estado su parecer sobre el sentido y aplicación de las normas. Esto le llevó a desconocer resoluciones del Congreso (como la destitución de varios ministros); a no publicar leyes aprobadas en el Registro Oficial; a no acatar decisiones del Tribunal de Garantías Constitucionales. Manteniendo la forma de un régimen democrático electoral, el gobierno de Febres Cordero asumió tintes dictatoriales.

Esta posición confirma el análisis de la referida propuesta de reforma constitucional de inicios de 1986, la misma que significó la más significativa derrota política de Febres

---

<sup>65</sup> Vale recordar que el sentido de esta reforma coincidía con la propuesta original del presidente Hurtado en 1983 en el sentido de asegurar para el Ejecutivo un espacio para legislar en materia económica sin contar con el concurso del legislativo; facultad claramente dictatorial.

Cordero. En la exposición de motivos de la misma, se aclara que esta se “circunscribe a la parte orgánica de la Constitución” y que si se topan aspectos de la parte dogmática, “solo se regula los derechos políticos y las garantías individuales, en la medida en que conciernen al aparato estatal...” (Presidencia de la República del Ecuador 1986, 189). En ese sentido, como lo anota Álava Ormaza (1986, 42), el gobierno no estaba interesado en cambiar el contenido ideológico del texto constitucional, sino solamente aquellas cuestiones concernientes a la marcha del Estado y solo en ese caso topar derechos como la restricción del habeas corpus y la acumulación de penas. Además de los decretos-leyes de emergencia económica, entre otras reformas se propuso que solo el Ejecutivo tenga la facultad de convocar a consultas populares, incluyéndose las propuestas negadas por el Legislativo; la eliminación de la obligatoriedad de afiliación partidaria para los candidatos; la exigencia de que interpretación legislativa de la Constitución se realice mediante ley; el debilitamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales. Sin embargo, el punto fundamental era el fortalecimiento del Ejecutivo.

Todo ello condujo a un clima de aguda confrontación entre el gobierno y actores del campo de fuerzas, especialmente, políticos y sociales. Entre las crisis políticas de mayor relevancia se destacan la pugna con el Congreso, a propósito de la designación de la Corte Suprema de Justicia y la subsecuente militarización de la corte, así como su negativa a acatar decisiones legislativas. También resaltó la rebelión del general Frank Vargas Pazzos, comandante general de la FAE; la toma de la base aérea de Quito en marzo 1996, misma que fue retomada con un saldo fatal de cuatro oficiales muertos y nueve heridos; y el secuestro presidencial en enero de 1997 por comandos de la aviación para exigir la liberación de referido oficial.<sup>66</sup> Otro episodio tuvo lugar con el intento de suprimir las elecciones de diputados provinciales con la finalidad de evitar la activación electoral de la sociedad política a mitad del período presidencial. A ello se sumó la irrupción de organizaciones de guerrilla urbana: Alfaro Vive Carajo y Montoneros Patria Libre. Ante ello, el Presidente ‘politizó’ la participación de las Fuerzas Armadas ante la amenaza guerrillera, reforzando su función tutelar del Estado y reproduciendo la noción del “enemigo interno” y la doctrina de seguridad nacional. En clara consonancia con esta doctrina, el presidente exaltaría en su discurso la militarización de la sociedad como

---

<sup>66</sup> El conflicto con Vargas Pazzos se dio por el malestar que causó la intervención del presidente en el nombramiento de altos mandos militares, el choque con el ministro de Defensa, general Luis Piñeiros y denuncias de corrupción por la compra de aviones Fokker para la Fuerza Aérea.

modelo social y a las Fuerzas Armadas como la institución sustentadora de los valores de la “patria,” en contraposición con la “anti patria” conformada por los grupos y actores opuestos al gobierno (Montúfar 2011, 84-6).

La concentración y centralización del poder en el Ejecutivo, intentada por el gobierno de Febres Cordero, provocó una mayor reacción de rechazo por parte de diversos actores del campo de fuerzas, especialmente, de la sociedad política. El conflicto llegó a su punto más alto en la consulta popular convocada por el Ejecutivo sobre el derecho de los independientes a participar en elecciones sin requerir afiliación partidaria. La convocatoria se convirtió en un referéndum aprobatorio de la gestión presidencial y dio oportunidad para el país se polarizara en favor y en contra de Febres Cordero. Finalmente, la propuesta presidencial fue ampliamente derrotada en las urnas: 69.5% en contra (Hurtado 1986, 68). Los excesos hacia la concentración del poder por parte del Ejecutivo; su intolerancia e intransigencia en contra de la sociedad política, movieron a todos los actores del *campo de fuerzas* a detener los impulsos autoritarios del Ejecutivo y mantener los límites de funcionamiento del Estado gubernativo, sin agregar al estilo caudillista de su presidencial el ingrediente de legitimación plebiscitaria.<sup>67</sup>

Otro frente principal de confrontación política se dio con el alcalde de Guayaquil, Abdalá Bucaram. La pugna adquirió niveles de violencia, incluyendo el asesinato de militantes del PRE y colaboradores del alcalde, con la participación de actores político-delincuenciales, como Jaime Toral Zalamea, supuestamente autor de la muerte del jefe de policía del Municipio de Guayaquil. Febres Cordero persiguió judicialmente a Abdalá Bucaram y este abandonó su cargo exiliándose en Panamá. Detrás de este enfrentamiento, se encontraba la disputa por el control político de la mayor plaza clientelar del país, en los cuales el CFP y el PRE resistían el asedio de la maquinaria socialcristiana liderada por Febres Cordero, desde la presidencia, y Jaime Nebot, desde la gobernación del Guayas. Como lo explicaremos abajo, esta batalla tendrá sus últimas escaramuzas en 2005, cuando el ya ex presidente Bucaram retornó al país de su segundo exilio panameño, esta vez, auspiciado por el gobierno de Lucio Gutiérrez. Veinte años le tomó a Febres

---

<sup>67</sup> Veintiún años después, con Rafael Correa, la fórmula entre caudillismo autoritario y legitimación plebiscitaria sí habría de funcionar, propulsando la expansión del Estado gubernativo. Una de las diferencias, no la única, entre ambas experiencias podemos encontrarla en la situación de crisis o bonanza fiscal que el país afrontaba en cada coyuntura. En el cuatrienio gobernado por Febres Cordero aquello no fue posible y el campo de fuerzas presionó para mantener en raya al Ejecutivo y consumir la fase de adaptación estatal en los mismos términos que su predecesor, aunque sobre una distinta comprensión del carácter del ejercicio presidencial.

Cordero y al PSC apoderarse de las redes clientelares de Guayaquil, dejando atrás a las estructuras cefepistas de los años cincuenta, para lo cual, desde 1992 hasta 2023, el PSC controló el municipio de Guayaquil, la prefectura del Guayas, la mayoría de cantones de la provincia y gran parte de los gobiernos provinciales y cantonales de la región, incluyendo Los Ríos, El Oro y Manabí. Eso explica, en gran parte, que el PSC sea el único partido ecuatoriano con una presencia constante desde 1979 hasta el presente. Visto desde esta perspectiva, la batalla Febres Cordero – Bucaram en los años ochenta fue estratégica; el triunfo socialcristiano sobre el roldosismo habría de marcar la dinámica del campo de fuerzas hasta el presente y, posiblemente, constituye la mayor victoria política de Febres Cordero.

La situación económica y fiscal se agravó a mediados de la década de los ochenta.<sup>68</sup> Un terremoto en la región amazónica, el 5 de marzo de 1987, rompió el oleoducto interrumpiendo las exportaciones de petróleo.<sup>69</sup> Aquello desordenó toda la economía. La cotización del sucre superó los 150 por dólar, las exportaciones totales se desplomaron, se disparó la inflación. Con ello, el gobierno justificó la suspensión de los pagos de la deuda externa efectiva anterior al terremoto. Desde ese momento, cambió la orientación de la política económica del Gobierno y tomó una orientación expansiva. Se incrementaron los salarios del sector público y se congelaron los servicios públicos. En esa misma lógica, el gobierno creó nuevas agencias estatales, las unidades ejecutoras, que mermaban la autonomía de los municipios y consejos provinciales, pero que afianzaban su control político sobre el territorio y le permitían tejer redes clientelares con diversos grupos sociales. Creció el gasto público con los recursos que se dejaron de pagar por el servicio de la deuda externa, la reserva monetaria y préstamos obtenidos por presiones políticas del IESS y del Banco Central, siendo que estos últimos sumaron el 2.4% del PIB, por lo cual el déficit del SPNF, con relación al PIB, subió en 1987 al 5.6% (Hurtado 2002, 131). El incremento del gasto público y del déficit fiscal fue financiado mediante

---

<sup>68</sup> Para 1986 el precio internacional del petróleo cayó de 26 a 9 dólares el barril, las exportaciones totales declinaron en 26% y los ingresos fiscales provenientes del petróleo se desplomaron en 50%. Ante ello el gobierno resolvió la flotación total del tipo de cambio; decisión que fue declarada inconstitucional por el TGC, sin que el Gobierno suspendiera la medida, sino hasta final del Gobierno.

<sup>69</sup> El terremoto del 5 de marzo de 1987 destruyó el oleoducto y paralizó las exportaciones. Venezuela y Nigeria prestaron trece millones de barriles. La caída de la exportación fue dramática: el volumen de exportaciones petroleras de 1987 fue 58% menor a las de 1986; su valor apenas representó el 37% del volumen de 1985 (Hurtado 2002, 130).



créditos del Banco Central (Thoumi y Grindle 1992, 61-4). Según Thoumi y Glindle (1992, 65), el drástico viraje de política económica del Febres Cordero desde el segundo trimestre de 1987, no solo exacerbó los problemas económicos del país, sino que implicó una clara regresión de las reformas hacia la estabilización macroeconómica de sus primeros dos años.

Un aspecto que merece una mención fue el uso arbitrario de los recursos de instituciones como el Banco Central mismas que canalizaron donaciones y pagos en función de intereses político electorales. Oleas (2013, 152) reseña que, según la *Memoria anual 1998* del Banco Central de Ecuador, a julio de ese año, se registraron pérdidas superiores a los 2800 millones de sucres. Según el gerente del entonces instituto emisor estas pérdidas tenían como razón fundamental el programa de donaciones que habían comprometido significativos recursos del banco (BCE 1998, citado por Oleas 2013, 152). El programa de donaciones lo constituyeron asignaciones discrecionales a terceros que iban desde gastos en la construcción de escuelas hasta a construcción de carreteras, obras que por cierto nada tenían que ver con las funciones del Banco Central, constituyéndose así una suerte de “caja chica” del gobierno en favor de la clientela política (Montúfar 2011, 18-20). Por primera vez en su historia, el balance del BCE arrojó pérdidas por las donaciones hechas a instituciones públicas y privadas, mismas que superaron los 20.000 millones de sucres; 1.1% del PIB de 1987 (Hurtado 2002, 133). El uso de dinero del BCE para financiar el gasto público, provocó que el instituto emisor exhiba reservas negativas por 330 millones de dólares y a que la deuda externa crezca, entre 1984 y 1988, en 40.4% (Hurtado 2002, 134-5). Como vemos, la orientación clientelar del gobierno nunca dejó de estar presente y se manifestó desde la misma elección, cuando Febres Cordero disputó palmo a palmo en el territorio, sobre todo de Guayaquil, los bastiones clientelares cefepistas para alcanzar los votos con los que logró su triunfo electoral de 1984.

Como balance general, el resultado del manejo económico de Febres Cordero trajo claros perjuicios para la estabilidad económica. Más allá de su retórica “neoliberal”, sobre todo al inicio de su gobierno, prevalecieron tendencias redistributivas predatorias. La decisión de cambiar las condiciones de la sucretización y otras medidas, causaron beneficios a actores económicos precisos a costa de generar para el Banco Central un déficit cuasi fiscal y de afectar las finanzas públicas. Para financiar el presupuesto, Febres Cordero recurrió a ventas anticipadas de petróleo, que a decir de Hurtado (2006, 34), llegaron a 212 millones de dólares. Igualmente, el gobierno tomó de la reserva monetaria y a

emisiones monetarias del BCE para compensar la caída del precio del petróleo. Resultado de esta política fue que la cotización del sucre se disparó a cerca de 500 por dólar al terminar el gobierno, teniendo un impacto sobre la inflación (63% agosto 1988). La inflación deterioró los salarios reales, que cayeron en 7.3% en 1987 y en 15.6% en 1988; reducción del ingreso per cápita de 1186 en 1986 a 932 en 1988 (Hurtado 2002, 135-6).

En suma, en cuatro años Febres Cordero reaccionó diferencialmente a las presiones y demandas del *campo de fuerzas* transitando por decisiones que oscilaron entre el rentismo elitista de ajuste macroeconómico, el rentismo predatorio y el rentismo pluralista. La amplitud de estas oscilaciones solo era posible mediante una mayor concentración de poder en el Ejecutivo, en un formato de caudillismo autoritario, que buscó, fallidamente, sustentarse en mecanismos de legitimidad plebiscitaria. Así, durante el gobierno socialcristiano el país estuvo a punto de traspasar los límites de la democracia electoral de no mediar oposición de actores del *campo de fuerzas* en una coyuntura marcada por la crisis económica y desastres naturales. Esto vale tenerlo presente porque en 2007 el país habría de vivir una coyuntura similar, en que sí se juntaron caudillismo autoritario y legitimidad plebiscitaria, pero con una situación económica de bonanza. De todas formas, la gestión de Febres Cordero completó la fase de adaptación del Estado gubernativo y consolidó la posición del Ejecutivo para saldar las disputas redistributivas y los conflictos políticos de la coyuntura en que le cupo gobernar. El sesgo a favor de ciertos grupos de presión y actores económicos del campo de fuerzas fue evidente, denotándose, incluso, la conformación de coaliciones predatorias, junto al afianzamiento de redes corporativas y clientelares.

Esto fue posible gracias a la aplicación sistemática por parte del presidente de una concepción y práctica del ejercicio de gobierno. León Febres Cordero reinstaló el caudillismo autoritario en la etapa pos 1979, reeditando el molde de ejercicio presidencial instalado Velasco Ibarra en los años cuarenta. Rafael Correa lo reencarnaría dos décadas después, luego de intentos fracasados por Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez. Ciertamente, el caudillismo autoritario de Febres Cordero contradecía los principios 'anti estatistas' sobre los cuales había levantado su oposición al gobierno militar y a Roldós y Hurtado,<sup>70</sup> pero, más allá de eso, era perfectamente funcional a la adaptación del Estado

---

<sup>70</sup> Considero el caudillismo autoritario como un estilo ejercicio del poder presidencial en que la visión y las virtudes personales del mandatario lo sitúan como intérprete de la legalidad y autoridad suprema de la República, extendiendo su poder sobre todas las funciones del Estado.

gubernativo en un momento de crisis y de aguda disputa redistributiva en que le cupo gobernar. Para aquel efecto, la apelación a la anti política fue una de las estrategias centrales del presidente para afianzar su posición de poder. Aquello se plasmó en la constante asimilación de la oposición a lo que Febres Cordero denominó la “anti-patria” (Montúfar 2011, 84), acompañada del desprecio sistemático del presidente a la sociedad política, principalmente, al Congreso, a las organizaciones sindicales y sociales, los medios de comunicación<sup>71</sup> y a toda forma de oposición. El estilo presidencial y su forma de ejercer el cargo lo llevaron, incluso, a un progresivo distanciamiento y abierta ruptura con su vicepresidente, Blasco Peñaherrera,<sup>72</sup> y a que personalidades influyentes del campo de fuerzas, como el ex presidente Hurtado, definan su gobierno como una “dictadura civil” (Hurtado 1988, 353-59). Los niveles conflictividad social se dispararon. Siete huelgas nacionales ocurrieron en este período, siendo el FUT protagonista principal y articulador de las demandas del campo ‘popular’ (León y Pérez 1986, 128). Incluso, hubo brotes de insubordinación en la Fuerza Aérea. Y, por fuera del campo de fuerzas, se estructuraron organizaciones y acciones de guerrilla urbana como Alfaro Vive Carajo (AVC) y Montoneras Patria Libre (MPL).

Así, el cuatrienio de gobierno socialcristiano acusó un significativo aumento de los niveles de violencia política, particularmente, de violencia estatal en el marco de la Ley

---

Esto trae consigo una lógica de enfrentamiento constante con la Legislatura, los partidos, la opinión pública y la sociedad en general. En general, se confunde este estilo de ejercicio presidencial con el populismo. Más preciso sería relacionarlo con una variante específica de antipolítica proyectada desde el mismo núcleo decisorio del Estado; la antipolítica en tanto ideología que descarta las mediaciones pero que, además, en este caso al ejercicio personalizado del poder basado en una pretendida superioridad moral de la autoridad, léase, del caudillo. El caudillismo autoritario, por lo demás, compatible con la lógica decisional del Estado gubernativo.

<sup>71</sup> Al respecto, los enfrentamientos de Febres Cordero con los medios de comunicación fueron constantes al punto que merecieron misiones e informes negativos de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y de la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR). Casos significativos fueron el ataque y retiro de la publicidad gubernamental a diario Hoy, amenazas y actos intimidatorios a medios y periodistas; la clausura a la televisora Ortel, entre otros (Carrión 1987, 40-62).

<sup>72</sup> En su libro, *Viernes negro. Antes y después de Taura*, el ex vicepresidente Blasco Peñaherrera (1988) relata los entretelones de su distanciamiento con Febres Cordero. En su crónica, Peñaherrera detalla como los “verdaderos motivos” de la ruptura casos de corrupción las denuncias de corrupción que habría impedido su gestión, entre los que destaca presuntos negociados como la compra de los aviones Fokker, el “Plan carro”; la privatización del Banco La Previsora, la construcción del trasvase del río Daule; la denuncia del caso Ecuahospital; el agua potable para Papallacta; entre otros ‘misceláneos’. El libro concluye con una muy interesante reflexión acerca del modo en que el presidente Febres Cordero entendía el uso del poder; su concepción autoritaria y particularista del manejo del Estado que él califica como un proyecto para entronizar en “el mando de la República un verdadero somozato” (Peñaherrera, 1988, 219-24).

de Seguridad Nacional y del Plan Militar de Defensa Interna de 1983. Esta vez el enemigo interno principal, aunque no el único, fueron las emergentes organizaciones subversivas, AVC y MPL. Destacan los llamados escuadrones volantes de la policía y las ejecuciones extrajudiciales producidas en el contexto de la lucha anti guerrillera: Arturo Jarrín, Hammeth Vásquez, Consuelo Benavidez, entre otros. Así mismo muertes atribuidas a razones políticas como el asesinato del periodista Pancho Jaime; los actos intimidatorios y de violencia política de Jaime Toral Zalamea, presunto responsable de la muerte de militantes roldosista como Germán Zambrano y Merlín Arce (Arboleda *et al.*, 1985, 140-6); la desaparición de los hermanos Restrepo; el violento y fracasado intento de rescate de Naim Isaías, empresario y banquero secuestrado por militantes de AVC, que culminó con la muerte del secuestrado y todos sus captores. La Comisión de la Verdad, creada por el presidente Correa, consignó 831 casos de violaciones a los derechos humanos en los años 1984-2008; la mayor cifra en todo el período 1960-2020, incluyendo a las dictaduras militares. El informe de la comisión anota casos de atentados contra la vida; ejecuciones extrajudiciales; tortura; privación ilegal de la libertad, violación de domicilios; etc. (Comisión de la Verdad 2010, 55).

El deterioro ostensible de la situación de los derechos humanos durante el gobierno de Febres Cordero estuvo conectado directamente con la profundización del Plan Militar de Defensa Interna, iniciado en 1983. De acuerdo a Diego Peñafiel (2013, 11), en el gobierno socialcristiano se actualizó su concepto estratégico con base con dos hipótesis: conflicto interno y guerra interna. Se redefinió la noción de grupos subversivos para incluir, además de las organizaciones guerrilleras mencionadas, a todos aquellos individuos y grupos que alteren el orden público o atenten a la estabilidad del gobierno a través de actividades como paros, huelgas, actos de sabotaje y otras actividades (Peñafiel 2013, 11-2). Como parte de las actividades del frente interno de la seguridad nacional, el plan contempló la elaboración de listas con personas sospechosas de actividades subversivas, práctica que venía desde la dictadura. Se mapeó a organizaciones sociales del campo de fuerzas, de carácter sindical, estudiantil, barrial, entre otras (Espinosa 2018, 195). Del mismo modo, al interior de la Policía Nacional se establecieron estructuras represivas y de inteligencia como el Servicio de Investigación Criminal (SIC-P) y la Unidad de Investigaciones Especiales, así como, dentro del Ejército, el Sistema de Inteligencia de la Fuerza Terrestre del que hace parte el Agrupamiento de Inteligencia Militar (Espinosa 2018, 204; 206-8).

Paradójicamente, el lado más represivo de la seguridad nacional encontró en estos gobiernos democráticos vía libre para su institucionalización.

En resumen, variaciones en el campo de fuerzas de orden internacional y en la economía y la política nacionales configuraron una coyuntura crítica entre 1981 y 1988. El inicio de esta coyuntura no estuvo marcada por un golpe de Estado que implicara la ruptura del régimen democrático, aunque se produjo un cambio dramático de gobierno por la muerte del presidente Roldós en un accidente aéreo. Para resolver el agudo conflicto redistributivo y político de la misma, desde el núcleo decisional del Estado se tomaron decisiones cruciales, en tres niveles, que condujeron a la adaptación del tipo estatal: la reforma constitucional de 1983, que devolvió al Ejecutivo herramientas de iniciativa legislativa en el campo económico; el plan de seguridad nacional, que implicó la institucionalización de aparatos represivos contemplados en la LSN; y las políticas de ajuste económico que modificaron parcialmente el régimen del régimen económico anterior, provocando un giro, que sin dejar atrás el rentismo, acusó una tendencia redistributiva favorable a las élites.

A ese régimen económico lo hemos calificado de rentismo elitista, considerando que manifestó dos tendencias: Una orientada a la estabilización macroeconómica, en el caso de gobierno Hurtado y parte del de Febres Cordero; y otra caracterizada por fugas predatorias, en el caso del segundo. La sucretización fue la más importante, pero no la única, manifestación de predatorismo redistributivo. Se puede advertir la conformación de una coalición distributiva dominante, constituida por acreedores internacionales, el sector exportador y financiero; así como también la operación de coaliciones predatorias específicas alrededor de algunas decisiones redistributivas en el gobierno de Febres Cordero.

El Ejecutivo procedió principalmente a través de decretos ejecutivos; la participación parlamentaria fue restringida; y el núcleo decisional del Estado se consolidó alrededor en un triángulo decisional: Ejecutivo, COMACO y frente económico (Ministerio de Finanzas, Junta Monetaria y Banco Central). La coyuntura estuvo marcada por una intensa agitación y movilización de actores del campo de fuerzas que resintieron el cambio del régimen económico y sus manifestaciones predatorias. Los gremios empresariales cuestionaron varias decisiones del gobierno de Hurtado; las centrales sindicales fueron protagonistas a lo largo de toda la coyuntura. Llevaron a cabo varias huelgas nacionales que convocaron a sectores poblaciones y de clase media. La práctica

caudillista y de desconocimiento sistemático de la legalidad por parte del gobierno de Febres Cordero exacerbó el conflicto, no solo con el campo de fuerzas, sino al interior del propio Estado, conduciendo el régimen democrático a tensiones límite.

Sin embargo, la política de seguridad nacional y la política económica de los gobiernos de Hurtado y Febres Cordero no fueron de ruptura, sino de continuidad. A través de la operación de diversos instrumentos excepcionales, en ambos gobierno se hizo posible la adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional en un momento pos dictadura militar y de escasos recursos, marcado por el fin del boom petrolero y la crisis de la deuda. El rasgo sobresaliente de dicha adaptación fue la convergencia entre la radicalización de la doctrina de seguridad nacional en su faceta más represiva y predatorismo redistributivo. La misma convergencia resultará evidente en coyunturas posteriores. La salida a la situación de enervamiento del conflicto, desencadenado en la coyuntura 1981-1988, solo pudo venir desde una política equilibradora y de apaciguamiento, misma que sería el rasgo dominante, al menos de la primera parte, de la coyuntura que abrió el nuevo gobierno.

### **Estabilización, ‘modernización’ estatal y el Alto Cenepa 1988-1996**

Rodrigo Borja ganó la presidencia de la República frente a Abdalá Bucaram. A Borja le correspondió gobernar el siguiente cuatrienio y afrontar las consecuencias de la alta polarización política y agravamiento de la situación económica de los últimos años del gobierno de Febres Cordero. La crispación política del campo de fuerzas y el deterioro económico vividos en la primera década de democracia, en que el país se debatió entre el elitismo tecnocrático de Hurtado y el autoritarismo caudillista de Febres Cordero, incidió de forma determinante en el ejercicio de la presidencia de Borja, quien se encaminó a apaciguar el clima de conflictividad reinante, reencauzando el proceso de adaptación estatal en curso. Resaltan el clima de tolerancia y respeto a los derechos humanos y libertades públicas; el desmantelamiento de algunas estructuras de represión e inteligencia creadas al amparo del Plan Militar de Defensa Interna, como el SIC-P; y el “acuerdo de paz” logrado con los grupos radicales alzados en armas, como “Alfaro Vive Carajo”.<sup>73</sup> Esto, como se desarrollará bajo, de ninguna manera implicó el

---

<sup>73</sup> Este acuerdo se concretó el 7 de marzo de 1989. En el mismo, Alfaro Vive Carajo se comprometió a dejar a un lado la lucha armada e incorporarse a la vida política del país, a cambio de que el gobierno de Borja les garantice respecto a sus derechos. Así mismo, las dos partes

desmantelamiento de doctrina de seguridad nacional, sino por el contrario. De todas formas, Borja, quizá, fue el presidente más institucionalista del período democrático, el que con mayor celo guardó las formas institucionales de la democracia y el que menor ambición manifestó por romper el *estatus quo* impuesto desde el momento en que inició la fase de ajuste macroeconómico. Si se explora cómo entendió su ejercicio de gobierno, lo cual es posible leer entre líneas en varios de sus libros, su enfoque fue imprimir equilibrio en un contexto de polarización, incluso, a costa de sacrificar su agenda de transformación socialdemócrata.<sup>74</sup>

En lo político, su gobierno gozó los primeros dos años de una mayoría formada con la alianza entre su partido, la ID, y la DP. Mayoría que se deshizo en las elecciones intermedias de 1990. Su política económica retomó el camino gradualista del ajuste macroeconómico. Así, al decir de Oleas (2013, 151; citando a Larrea 1992, 431), “Irónicamente, el régimen socialdemócrata siguió las prescripciones neoliberales de manera más consistente que en el gobierno conservador que lo precedió”. Si bien cedió a las presiones por refinanciar el pago de intereses de la comisión de riesgo de las deudas sucretizadas, se negó a ampliar los plazos para el pago de las deudas adquiridas (Acosta

---

acordaron la realización de un diálogo nacional sobre cuatro aspectos: justicia social, democracia, soberanía y consolidación de la paz (Villamizar 1994, 200-1).

<sup>74</sup> Rodrigo Borja es el único presidente de la República del período pos 1979 cuya formación profesional y académica fue la de constitucionalista que, en un sentido clásico, pudiera entenderse como un estudioso y un práctico de los asuntos de Estado. Desde esa formación, su ejercicio de gobierno se distanció del caudillismo autoritario de Febres Cordero, estando más cerca, aunque no totalmente, de la postura tecnocrática de Hurtado. Entre sus obras más relevantes, consta un libro de juventud, *Derecho constitucional y político*, y el voluminoso volumen, *Enciclopedia de la política* (1997), escrito luego de terminar su período presidencial. Igualmente, en 2003 publicó el libro *Recovecos de la historia* en que narra anécdotas de su vida, incluyendo vivencias de los años en que ocupó la presidencia. Vale anotar que en los “recovecos de la historia” no se encuentran anotaciones sobre cómo concibió el ejercicio de gobierno. Pareciera que aquello no lo considera parte de la historia misma para lo cual debemos recurrir al anaquel de enciclopedias y diccionarios de la biblioteca y a la lectura de su *Enciclopedia*. Precisamente, en las ‘entradas’ de *estadista*, *gobierno* u *gobernar* ubicamos aspectos que nos dan pistas de su concepto sobre el ejercicio presidencial. En ‘gobernar’, Borja (1997, 461) anota que es la doble operación de conducir personas y administrar recursos del Estado; narra que tuvo recurrentes discusiones con personeros de organismos como el FMI a quienes trató de “persuadir” que gobernar un Estado era “bastante más que administrar sus bienes y recursos”. Insiste que un presidente debe ponerse por encima de las “pasiones de los hombres y los partidos... y mantener el equilibrio social”. Esta noción de “equilibrio social” pareciera central en su comprensión de lo que para él significaba ejercer la presidencia. Es curioso, además, que Borja (1997, 383) al definir ‘estadista’ cite al ensayista y columnista Raúl Andrade, para quien “de la monotonía surge el estadista; de la amenidad política únicamente nace, crece y fructifica el politiquillo errante, simulador y mimético. Si seguimos su propia definición, como presidente, Borja se asemejaría más al estadista que al ‘politiquillo errante, simulador y mimético’”; de ahí, quizá, lo monótono y hasta aburrido de su mandato.

1995, 16). Desde el campo de fuerzas, el gobierno recibió, además, fuertes presiones tanto de empresarios como de trabajadores. Los primeros para imponerle una política de congelamiento salarial, tipo de cambio libre, eliminación de restricción a las importaciones; los segundos demandando parar las devaluaciones y congelar los combustibles. El gobierno asumió una política equidistante, conservando el núcleo decisional del Estado en una posición de relativa autonomía. Y, en ese sentido, mucho más que sus antecesores, Borja aisló a su equipo económico de “presiones políticas” (que tuvo como base el mismo equipo de Hurtado), sin dejar de encarrilar al país dentro de la corriente del ajuste macroeconómico en estrecha cercanía con el FMI, organismo con el cual firmó tres cartas de intención.<sup>75</sup>

El tema fiscal y el control de la inflación fueron los aspectos prioritarios en su enfoque gradualista. Así mismo, de las medidas centradas en corregir los problemas fiscales, el gobierno dio algunos pasos hacia reformas de corte estructural en el campo tributario e inició en el país la flexibilización laboral y creación de zonas francas, arancelario, etc. Para ejecutar su política económica, el Ejecutivo evitó el uso del recurso de los decretos leyes de emergencia económica, abusado por su antecesor. Aquello, en gran medida, se debió a la mayoría legislativa con la que contó en los primeros años de gestión; hecho que le permitió pasar sus principales iniciativas legales siguiendo el trámite legislativo ordinario, en lo que Endara (1999, 90) denomina “consenso en la reforma legal”.<sup>76</sup> Pero su institucionalismo también se explica por el propio concepto de ejercicio presidencial con el que Borja comprendió su mandato. Es evidente la atención que puso el gobierno en mantener controlados los niveles de pugna con el Congreso, los gremios empresariales, sindicatos, la sociedad civil, movimientos sociales e, incluso, los militares. Borja, en ese sentido, equilibró el país; ese fue el enfoque que imprimió al proceso de adaptación estatal en marcha.

---

<sup>75</sup> La primera carta de intención se firmó el 7 de agosto de 1989 e implicó un crédito *stand by* por USD 109 millones; el segunda, se firmó el 2 de febrero de 1990; y la tercera el 19 de noviembre de 1991. La última trascendió los temas macroeconómicos e incorporó aspectos legales, una nueva ley de presupuesto, de régimen monetarios y la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

<sup>76</sup> Entre otras cabe mencionar la Ley de Régimen Tributario Interno (RO 341 del 22 de diciembre de 1989); la Ley de la Maquila (RO 493 del 3 de agosto de 1990); la Ley de Zonas Francas (RO 625 del 19 de febrero de 1991); la Ley de Defensa del Consumidor (RO 520 del 12 de septiembre de 1990); y la Ley de Minería (RO 695 del 31 de mayo de 1991) (Endara 1999, 90).



Apenas asumió el gobierno, el presidente expidió el DE 52, del 1 de septiembre de 1988, en que se fijó su política de autoridad fiscal y severo control del gasto público y mejoramiento de la recaudación tributaria. De igual forma, continuó con la política de devaluación monetaria, pero bajo un esquema dual de control del Banco Central. El gobierno pretendía retomar el control sobre el tipo de cambio dejando atrás la política del gobierno anterior, cuyo “mercado libre de cambios” otorgaba enorme poder a la banca privada y a los grupos económicos que generaban la oferta de divisas no petroleras (Oleas 2003, 151). El combate a la inflación tuvo como eje la aplicación de una política monetaria contractiva, subiendo el encaje bancario, limitando el crédito y las tasas de interés flexibles, estableciendo depósitos para las importaciones (Thoumi y Grindle 1992, 69-74). Paralelo a ello se impuso la incautación de divisas de las exportaciones con la finalidad de asegurar el financiamiento de las importaciones y fortalecer la reserva monetaria internacional. Además, se aumentaron los salarios, se incrementó el precio de los combustibles y las tarifas eléctricas a través de un mecanismo de revisiones periódicas (Oleas 2013, 151).

Se podría argumentar que Borja inició el camino de reformas estructurales. Además de la flexibilización laboral, la reforma tributaria (que, entre otras cosas, creó el IVA en reemplazo del impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios), la reforma arancelaria,<sup>77</sup> las zonas francas y maquilas. En su gobierno se expidió la Ley Especial de Petroecuador, mediante la cual, CEPE y sus empresas filiales se transformaron en una empresa pública con patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. La intención era liberarla de injerencias políticas e incentivar la inversión privada extranjera en el sector (Oleas 2013, 215-6). Igualmente, la Ley de Régimen Monetario auspiciada por el gobierno otorgó mayor independencia al BCE, prohibiendo la entrega de créditos al gobierno (Jácome 1997, 39). Hubo una tibia intención de alejarse del rentismo dominante, pero sin forzar los límites democráticos del régimen político y crear situaciones de inestabilidad. Aquello le dio un espacio de maniobra muy corto para las reformas. Es de anotar, que no obstante mejoraron los indicadores macroeconómicos,

---

<sup>77</sup> Según Luis Jácome (1997, 39), la reforma estructural más importante del gobierno de Borja fue la reforma arancelaria, aplicada entre 1990-92. Este vino acompañada por la negociación de zona de libre comercio de los países andinos, lo cual significó rebajas sustanciales en el nivel de aranceles en la región.

de orden fiscal, externo, monetario, aumentó el desempleo al 13% y los salarios mínimos se deterioraron drásticamente.

El gradualismo del gobierno no evitó la oposición de los gremios empresariales y la movilización de los trabajadores. Ante las movilizaciones populares, el gobierno activó el Estado de emergencia y la militarización del país, activando los recursos de la LSN. Una decisión medular para la adaptación de Estado gubernativo fue la expedición del DE 2264, publicado en el RO 642 del 14 de marzo de 1991. Este decreto, como dice su artículo único, puso en vigencia el Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional preparado por la Secretaría de Seguridad Nacional. En sus considerandos, el decreto toma como fundamento el decreto supremo 2993, publicado por el Triunvirato Militar en el RO 888, del 3 de agosto de 1979, según el cual correspondía a esta Secretaría la codificación del reglamento de dicha ley. Así, el gobierno democrático ratificó las normas puestas en vigencia por la dictadura en materia de seguridad nacional, entre ellas, la noción de objetivos nacionales permanentes (art. 4); la columna estatal paralela vertebrada por los frentes de acción: externo, interno, económico y militar (arts. 8-19); la presencia y contribución de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional; y el papel del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas asignado en la referida ley. Un asunto muy importante, que lo agrega el reglamento modificando la propia LSN, tiene que ver con otorgar la dirección del Frente Militar al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (art. 9), excluyendo de esta función al ministerio de Defensa, como constaba en el art. 38 de la ley. Este artículo del reglamento, además, es taxativo al señalar que, a excepción del militar, los demás frentes estarán a cargo del ministerio del ramo. Con ello, se reforzó la autonomía de las FFAA en la planificación y dirección militar de la seguridad nacional, relegando al propio Ejecutivo a las funciones de dirección política de la guerra (art. 4.g).<sup>78</sup>

La expedición de este reglamento por parte del presidente Borja se dio en el marco del incidente fronterizo ocurrido entre enero y junio de 1991 debido a la instalación en la

---

<sup>78</sup> La Ley de Seguridad Nacional impuesta por la dictadura militar en las vísperas de la posesión del presidente Roldós, estableció en su art. 38 que le correspondía al ministro de Defensa la dirección del Frente Militar, al tiempo que a reglón seguido aclaraba que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas era el máximo organismo de planificación y dirección militar. Siguiendo el análisis de Aguilar (2005, 72), a los cambios operados durante el gobierno de Rodrigo Borja, habría que agregar la unificación del mando del COMACO y la dirección estratégica de las FF.AA. en la persona del oficial general más antiguo de la institución militar, designado por el presidente de la República. Esto ocurrió mediante la promulgación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en 1990, cuyo artículo 20, modifica la jefatura del COMACO, anteriormente ocupada por el oficial más antiguo de los jefes de las tres ramas.

zona no delimitada de la frontera de un puesto militar peruano, el *Pachacutek*. Este incidente estuvo a punto de llevar a ambos países a una nueva conflagración militar si no hubiera mediado un “Acuerdo de distensión” o “Pacto de caballeros”,<sup>79</sup> entre los cancilleres ecuatoriano y peruano, Cordovez y Torres y Torres Lara; acuerdo que, finalmente, solo se cumplió de manera parcial (Cordovez 2000, 28-37). A su vez, aquello dio lugar a que Borja planteara ante Naciones Unidas, el 30 de septiembre del mismo año, el arbitraje del Papa como vía para la solución definitiva del diferendo limítrofe y a que las relaciones entre ambos países mejoraran al punto de que el presidente Fujimori visitó en dos oportunidades el Ecuador. A decir del mismo Cordovez (2000, 28), el incidente “abrió la puerta” para que la diplomacia ecuatoriana rompiera el inmovilismo en el que había caído desde 1960, cuando Velasco Ibarra declaró la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. De ahí en adelante, tendría que ocurrir la guerra del Cenepa de 1995, para que se dieran las condiciones de un acuerdo de paz definitivo, el mismo que llegó en 1999.

---

<sup>79</sup> Según la versión del general Patricio Lloret Orellana (2011, 25-26), en una publicación auspiciada por el Ejército ecuatoriano, las actividades militares en la zona de la cordillera del Cóndor cambiaron sustancialmente con la instalación del puesto peruano de *Pachacutek* a fines de 1987. Este puesto estaba ubicado en la parte norte y oeste de la línea Yaupi – Cusumaza y fue objeto de un reclamo diplomático ecuatoriano. Ante este reclamo, el canciller peruano respondió expresando su preocupación por la presencia del destacamento ecuatoriano Teniente Hugo Ortíz, en territorio que consideraba peruano. Estos eventos abrieron nuevo momento de tensión en esa zona de la frontera. En abril de 1988, el Perú realizó concentración de tropas frente a las provincias ecuatorianas de El Oro y Loja e, incluso, en 1989, se produjo un cruce de disparos en el destacamento de Coangos. Pero el asunto tomó otro giro en diciembre de 1990, cuando el Instituto Geográfico Militar realizó un estudio sobre el posicionamiento de Pachacutek, localizándolo a 450 metros al norte de la recta que unía los hitos 19 y 21. Meses antes, según la misma versión, el mando militar ecuatoriano había construido un nuevo destacamento militar en la cuenca del río Cusumaza “en un afán de controlar las actividades del puesto de vigilancia peruano y evitar infiltraciones hacia las jibarías del río Santiago” (Lloret 2011, 25). Este destacamento era el Etza (en honor de un soldado ecuatoriano fallecido en el lugar). Esta versión coincide con lo señalado por el general José Gallardo (2010, 545), quien precisa que el destacamento Etza fue construido en julio de 1990 a pedido del Jefe de Operaciones del Ejército y con autorización del Comandante General del Ejército. Así las cosas, luego de la constatación realizada por el Instituto Geográfico Militar sobre la ubicación de Pachacutek, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, el 21 de enero de 1991, realizó un reclamo oficial al Perú. A partir de ese momento, la tensión militar creció en la frontera registrándose un incidente militar entre una patrulla peruana y soldados ecuatorianos del destacamento militar Etza (Lloret 2011, 25). Con un detalle diferente sobre este tema, la versión que ofrece el general Paco Moncayo (2011, 74-79), en su libro *Cenepa*, puntualiza que la instalación del puesto de vigilancia Etza fue la respuesta ecuatoriana a la negativa peruana por el reclamo de enero de 1991, es decir, que Etza habría sido construido con posterioridad al estudio de Instituto Geográfico Militar. Y añade: “...en respuesta, el Perú instaló una patrulla en posiciones de combate, frente a la tropa ecuatoriana, creando una situación de peligrosa inestabilidad” (Moncayo 2011, 76). De todos modos, esta “peligrosa inestabilidad” fronteriza, disipada por el Acuerdo de Distensión entre ambos cancilleres, dio paso a la propuesta de arbitraje papal del presidente Borja, y en el medio, a la publicación del decreto de reglamento de la Ley de Seguridad Nacional.

Un cambio importante en el campo de fuerzas fue la irrupción del movimiento indígena. Entre mayo y junio de 1990, se produjo el primer levantamiento indígena organizado por la CONAIE, organización fundada en 1986. La movilización indígena tuvo lugar con mayor fuerza en Quito, ciudad en que se realizó la toma de la iglesia de Santo Domingo, y las provincias de la sierra central y sur ecuatoriana con multitudinarias concentraciones en las principales ciudades, bloqueo de carreteras, toma de instituciones públicas alrededor de un Mandato de 16 puntos, que incluía la declaratoria del Ecuador como un Estado Plurinacional (Guerrero y Ospina 2003, 33). Además de las motivaciones ancladas a la lucha por la tierra y a la minifundización producida en el agro serrano como resultado de la reforma agraria, Fernando Rosero (1990, 55-62) sostiene que las razones del levantamiento deben buscarse también en el alza experimentada en los años ochenta de los productos industrializados que compran los campesinos, especialmente, los fertilizantes y fitosanitarios, así como también la caída de los productos agrícolas campesino (maíz, fréjol, cebada, papa, etc.), lo cual afectó gravemente las pequeñas unidades de producción. Resulta importante que la respuesta del gobierno no fue la violencia ni la represión. Por el contrario, hizo importantes entrega de tierras en la Amazonía, bajo la figura de colonización (Ospina 2022, 17-8), si bien, esto de ninguna manera significó una reactivación de la reforma agraria y la entrega de tierras, la misma que práctica se estancó en los años ochenta.<sup>80</sup> Lo que sí es claro es que el aporte de la política de apaciguamiento y estabilización política del presidente Borja tuvo como resultado la inclusión del movimiento indígena al campo de fuerzas. Esto, sin duda, representa un acto de democratización significativo y, quizá, uno de los mayores legados de su gobierno.

La nueva administración de Sixto Durán Ballén implicó un importante cambio en el proceso de adaptación estatal en curso desde 1981. Durán Ballén ganó las elecciones de 1992 en un evento electoral ciertamente atípico. Ante su no postulación como candidato presidencial por el PSC, organización en la que había militado toda su vida y por el que había terciado para la presidencia en 1979 y 1988, optó por desafiliarse de su partido y crear un vehículo electoral, el Partido Unidad Republicana que, en alianza con el Partido Conservador, liderado por Alberto Dahik, ganó las elecciones de julio de 1992. En la

---

<sup>80</sup> Ospina (2022, 17-8), a base de estadísticas del IERAC, registra 975 mil hectáreas legalizadas en 1990 y 1.5 millones en 1992. Además se entregaron importantes extensiones a los pueblos Achuar, Huaorani y Kichua, entre 1989 y 1992.

segunda vuelta compitió en contra del candidato de su ex partido, Jaime Nebot, lo cual parecía indicar una clara inclinación del electorado a favor de la derecha. A ello hay que agregar que en esas elecciones, el ex presidente y líder del PSC León Febres Cordero, ganó la alcaldía de Guayaquil. Este hecho no solo agudizó la lucha por el control de las redes clientelares del puerto principal con el PRE, sino influyó en la configuración del campo de fuerzas, al otorgar a los gobiernos subnacionales y, en especial, al PSC un eje de presión directo al Estado nacional en la disputa política y redistributiva, que ya no se limitaba al juego político del Congreso. Esta ha sido una de las constantes del campo de fuerzas político en el país, al menos hasta 2013.

Dos momentos claramente delimitados marcaron el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996). En el primero, el manejo de la economía estuvo a cargo de su vicepresidente, Alberto Dahik. Se buscó avanzar hacia reformas estructurales cuyos ejes fueron la llamada modernización del Estado y la privatización. En el segundo, que se inicia con la renuncia del vicepresidente hasta la finalización del período presidencial, se diluyeron los intentos de reforma. En 1985, ocurrió la guerra no declarada del Alto Cenepa; misma que además de sus efectos económicos y fiscales y de abrir el camino al Acuerdo de Paz con el Perú en 1999, representó el punto de inflexión hacia la etapa subsiguiente de consolidación del Estado gubernativo de seguridad nacional.

El concepto de ejercicio presidencial de Durán Ballén se sintoniza con un modelo de liderazgo más tecnocrático, no obstante su dilatada carrera política y de servicio público.<sup>81</sup> En su crónica de sus años en Carondelet, Durán Ballén (2011, 28) narra que en ‘su manera’ de ejercer la presidencia quería emular a tres presidente: al “presidente Ayora, un innovador y reformador; (como) al presidente Plaza, un respetuoso de los derechos humanos y de la libertad de expresión; y (como) al presidente Ponce, un constructor en democracia y libertad”. Los tres referentes de Durán Ballén coinciden con presidentes pioneros en la construcción del aparato estatal y la intervención en la economía en el modelo anterior de fomento al desarrollo. Los dos segundos fueron presidentes democráticos del período 1948-1963, con vínculos con las élites económicas y políticas. Su ejercicio presidencial se distanció del caudillismo autoritario de su ex co ideario Febres

---

<sup>81</sup> Arquitecto de profesión, formado en Estados Unidos y el Reino Unido. Fundador, junto a Camilo Ponce, del Partido Social Cristiano en 1951. Entre los cargos públicos de mayor notoriedad constan concejal de Quito, ministro de Obras Públicas, presidente del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, diputado nacional, alcalde de Quito, candidato presidencial en 1979 y 1988. Funcionario del Banco Ecuatoriano de la Vivienda, profesor universitario y melómano.

Cordero, acercándose más a los estilos tecnocrático de Hurtado y equilibrador de Borja. Además de ello, en este gobierno hubo una importante influencia del vicepresidente Dahik, quien dio contenido al conjunto de la marcha del gobierno al conducir el programa económico y el proceso de modernización del Estado.

Sixto Durán Ballén gobernó en medio de dos conflictos principales del campo de fuerzas. A nivel político, la reacción de diversos actores por el proyecto gubernamental de modernizar el Estado y privatizar empresas públicas, en el contexto de la ruptura presidencial con el Partido Social Cristiano. A ello se sumaron las intensas movilizaciones que se generaron en oposición por su programa económico y las menos visibles presiones de grupos de interés dirigidas a lograr que las reformas económicas generaran beneficios específicos. El gobierno pretendió sin éxito salidas plebiscitarias a varios de aquellos conflictos. Convocó a dos consultas populares en las que fue derrotado. La guerra del Cenepa, en que las Fuerzas Armadas ecuatorianas reclamaron victoria, posibilitó la solución definitiva del conflicto limítrofe con el Perú y modificó la posición de la institución militar dentro del Estado. La renuncia del vicepresidente Dahik significó la derrota de su proyecto político y de la posibilidad misma de que el régimen democrático pudiera procesar los agudos conflictos políticos y económicos de la coyuntura. Como argumentaremos abajo, tal derrota implicaría, a partir de 1997, la ruptura del régimen democrático en tres ocasiones consecutivas (1997, 2000 y 2005) y, por ende, tres gobiernos excepcionales de transición y dos hechos trascendentales: la promulgación de una nueva constitución, la C1998; y el Acuerdo de Paz con el Perú en 1999.

La disputa económico redistributiva se organizó en torno al programa de reformas estructurales planteado por el gobierno. La llamada modernización del Estado y la privatización de las empresas públicas sintonizaban con las reformas de 'segunda generación' que desde finales de los años ochenta promovieron para América Latina organismos como el FMI. El tutelaje de este organismo de la disputa redistributiva interna se mantuvo, no obstante el tema de la deuda dejó de tener la centralidad que había adquirido desde 1982. De hecho, al inicio de su mandato el gobierno llegó a un acuerdo con el FMI<sup>82</sup> y se acogió al Plan Brady. Para De la Torre y Mascaró (2011, 15) la

---

<sup>82</sup> Carta de intención con el FMI del 11 de mayo de 1994, a partir de la cual el país recibió un crédito *stand by* por 180 millones de dólares.

renegociación y reestructuración de la deuda lograda en el marco de este plan mejoró la situación fiscal reduciendo el monto de la deuda en un 45%.<sup>83</sup>

Ese contexto ofreció el espacio para avanzar en lo que Lucio Paredes y Abril (1993, 15) denominaron “reformas radicales en la estructura misma del sistema”; reformas que debían abordar problemas tales como el excesivo gasto público; una enorme burocracia; subsidios innecesarios; desorden y pre asignación de recursos presupuestarios; pesada regulación estatal sobre la economía; entre otros problemas estructurales.<sup>84</sup> El concepto de modernización del Estado se asumió como guía de la acción del gobierno. Este incluía el logro del equilibrio macroeconómico, el programa de privatización, la reforma administrativa, la reducción del tamaño del Estado y el cambio de leyes fundamentales para reducir la regulación estatal en la economía y abrir espacio para la participación privada nacional y extranjera.

De inicio, el gobierno adoptó una nueva devaluación de la moneda, llegándose a cotizar el sucre a 2000 por dólar; realizó drásticos recortes al gasto público en 70 mil millones de sucres; congeló los salarios; y aumentó los combustibles (en 115%) y las tarifas eléctricas (en 120%). Asimismo, tomó decisiones tendentes a reducir la emisión monetaria. Decisión central del programa económico fue la eliminación del diferencial fijo entre las tasas de interés activas y pasivas del mercado, dando paso a su flotación y a una progresiva desregulación de los mercados financieros. Al uso del tipo de cambio, como herramienta principal del ajuste, se agregó las tasas de interés, con lo cual la atención pasó del sector real de la economía a la especulación cambiaria y financiera (Oleas 2013, 197; 200-1). A nivel externo, en septiembre de 1992, se resolvió la salida del Ecuador de la OPEP; y en enero de 1994, el ingreso del Ecuador a la OMC. En octubre

---

<sup>83</sup> El acuerdo con los acreedores internacionales redujo las obligaciones internacionales en 16% al cambiar una parte de la deuda antigua (USD 2580 millones) por deuda nueva (USD 1429 millones); sustituyendo, además, las obligaciones restantes (USD 6090 millones) por nuevos bonos a una tasa de interés menor de hasta 5%. Entre 1988 y 1994 el pago de intereses de la deuda llegó al 5% del PIB y a 20% del presupuesto del sector público (Nazmi 2004, 173-4). Esta situación de mejoría se deterioró los años siguientes por eventos como la guerra del Cenepa en 1995; la crisis financiera internacional de 1997-8; el fenómeno de El Niño de 1998; la caída del precio del petróleo, etc. Para 1995, la deuda total ascendía a los USD 12 655 de deuda (57% bancos privados; 33% organismos multilaterales; 10% Club de París) (Endara 1999, 99-100).

<sup>84</sup> El programa inicial del gobierno Durán Ballén, proyectado a partir de su “Plan Macroeconómico de Estabilización”, se sintetizó en cuatro objetivos: controlar la inflación, eliminar el déficit fiscal, liberalizar la economía y modernizar el Estado. Hasta la renuncia de Dahik en 1995, este plan constituyó, quizá, el único intento de dismantelar, al menos parcialmente, el régimen rentista implantado por la dictadura y sostenido por los gobiernos democráticos anteriores; apuntaba, aun mínimamente, a reformar el dirigismo económico estatal.

de 1993, se firmó con Estados Unidos el Convenio Bilateral sobre Protección y Cumplimiento de la Propiedad Intelectual.

Punto angular de la política modernizadora del gobierno fue la privatización de las empresas públicas,<sup>85</sup> la misma que avanzó muy por debajo de las expectativas oficiales. Durante el cuatrienio de Durán Ballén apenas se vendieron 11 empresas por un total de USD 169 millones (Nazmi 2004, 175). Las más importantes fueron Cemento Nacional, Cementos Selva Alegre, Ecuatoriana de Aviación, AZTRA.<sup>86</sup> El proceso quedó inconcluso al no concretarse la privatización de las empresas más importantes del sector eléctrico y telecomunicaciones.<sup>87</sup> Tampoco se toparon las empresas militares. El conflicto militar de 1995 aseguró la intangibilidad del patrimonio empresarial de las Fuerzas Armadas. Si se lo mira en perspectiva regional, el Ecuador fue uno de los países de la región en que menos avanzó la privatización en América Latina, con la salvedad de Uruguay y Paraguay.<sup>88</sup> Esto se debió, según Nader Nazmi (2004, 178), al tamaño del mercado, la inestabilidad económica y sociopolítica y la “generalizada corrupción”.

El proceso de privatización fue interrumpido por la aprobación de la Ley del Fondo de Solidaridad, institución que se transformó en propietaria de las empresas estatales no

---

<sup>85</sup> Según datos de Acosta (1993, 153-5), basándose en información de la Secretaría de Desarrollo Administrativo (SENDA), para 1991 el Estado poseía 167 empresas públicas. De ellas, 72 eran empresas estatales de derecho público; El resto eran empresas mixtas: 42 con un accionariado estatal superior al 50%; y 53 con un accionariado estatal inferior al 50%. Se incluían en este listado las empresas militares administradas por la Dirección Nacional de Industrias del Ejército (DINE) o por el ministerio de Defensa.

<sup>86</sup> Otras empresas vendidas fueron FERTISA, Bolsa de Valores de Guayaquil y Quito, Parque Industrial de Cuenca, Hotel Colón.

<sup>87</sup> La venta de las empresas de los sectores eléctrico y telecomunicaciones no tuvo éxito a pesar de la expedición de sendas leyes, la Ley Especial de Telecomunicaciones y La Ley del Régimen del Sector Eléctrico, con las cuales se buscó crear condiciones más propicias para la inversión extranjera e, incluso, en el caso de telecomunicaciones, dividir Emetel en dos empresas regionales: Andinatel y Pacifictel.

<sup>88</sup> Basándose en información de Bouton y Sumlinski (1997), Nazmi (2004, 176) compara el proceso de privatización ecuatoriano entre 1988 y 1995 con el ejecutado en otros países de la región. Si se toma como referencia solo los países andinos, mientras el Ecuador recibió por concepto de la venta de empresas estatales USD 169 millones, Colombia recibió USD 734 millones; Perú 4458 millones; y Bolivia USD 810 millones. Por supuesto que el número de empresas estatales vendidas en esos países también fue mayor. De igual forma, la entrada de capital extranjero debido a las privatizaciones, una de las razones por las que se promovía la venta de las empresas públicas, fue en el Ecuador igualmente menor al de otros países, apenas llegó a USD 94 millones de inversión extranjera directa. Sobre la misma fuente, Nazmi (2004, 176) indica que Colombia, Perú y Bolivia receptaron IED debido al proceso de privatización por USD 303, USD 3209, USD 720 millones, respectivamente.



privatizadas.<sup>89</sup> Esta ley fue iniciativa del PSC, siendo aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas y no por el Congreso en pleno. La ley creó el Fondo de Solidaridad como una instancia adscrita a la presidencia de la República, conformada por representantes de la función Ejecutiva y delegados de los gobiernos provinciales y municipales. Establecía que los recursos generados por utilidades o por su venta financien un plan anual de inversión social en educación, salud, maternidad gratuita, nutrición infantil, saneamiento ambiental, agua potable, infraestructura urbana, ambiente. Esta maniobra legislativa impidió al gobierno completar el proceso y colocó un grupo importante de empresas públicas bajo una figura que mantuvo sin resolución uno de los activos más importantes de la disputa redistributiva de la coyuntura. El Congreso liderado por el PSC, con esta ley arrebató al Ejecutivo la posibilidad de privatizar un conjunto importante de empresas públicas. Trece años después, nuevamente el Ejecutivo, pero ahora presidido por un presidente de izquierda, eliminaría dicho fondo y absorbería dichas empresas en los llamados sectores estratégicos. Lo hizo a través de una transitoria de la C2008. La disputa redistributiva alrededor de la privatización de las empresas públicas ha sido uno de los ejes contenciosos del campo de fuerzas desde principios de los noventa al presente.

Autores como Julio Oleas (2013, 241-5) y Alberto Acosta (1993, 157-9) ha advertido sobre la ocurrencia de prácticas de carácter predatorio en el proceso de privatización. Mencionan, por ejemplo, la erosión financiera de varias de las empresas estatales puestas en venta como una estrategia implícita del proceso. También se habría dado el caso de privatización de empresas privadas que pasaron a manos estatales luego de que fueron rescatadas con recursos públicos. En esos casos, a decir de Julio Oleas (2013, 242), el Estado hizo las veces de una “empresa de reparaciones” de firmas privadas que luego fueron revendidas. Es el caso de Aztra (Azucarera Tropical Ecuatoriana), Fertilizantes Ecuatorianos, Fertisa y Ecuatoriana de Aviación, cuyo previo salvataje estatal culminó con su posterior venta a precios menores. El caso de mayor relevancia fue el de AZTRA vendida a 100 mil dólares a la empresa Global Trade Financing Corp. (cuyo principal

---

<sup>89</sup> La Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, presentada por el PSC, recibió veto parcial del presidente de la República, y fue publicada en el RO661 de 24 de marzo de 1995. Entre el grupo de empresas públicas que incorporó el fondo se contaban las de electricidad y telecomunicaciones, excluyéndose Petroecuador y las empresas de las Fuerzas Armadas.

accionista fue el grupo Isaías), cuando su precio de venta estaba fijado en 13 millones de dólares.<sup>90</sup>

La modernización del Estado implicó un enorme activismo legal por parte del Ejecutivo. La investigación de Ximena Endara (1999) destaca que el principal mecanismo de aprobación fue la iniciativa legislativa presidencial para presentar proyectos de urgencia económica que se trataron en el Plenario de las Comisiones Legislativas y no en el Congreso en pleno. Con ello el gobierno logró cambios importantes en la estructura normativa del Estado, si bien, en el proceso legislativo, varias de las leyes sufrieron modificaciones importantes, principalmente, por intervención de la bancada del PSC.<sup>91</sup> Entre las leyes y reformas legales pasadas por el gobierno como leyes de urgencia económica contamos: la Ley de Presupuesto del Sector Público; la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado; la Ley de Modernización del Estado; la Ley de Procedimiento Administrativos; la Ley de Hidrocarburos;<sup>92</sup> la Ley de Desarrollo Agrario;<sup>93</sup> la Ley del Mercado de Valores; la Ley General de Instituciones Financieras. A

---

<sup>90</sup> Un antecedente de comportamiento predatorio en términos de subsidio estatal directo a empresas privadas puede encontrarse en el caso de Emelec, empresa que estuvo a cargo de la electricidad de Guayaquil desde 1927. Esta empresa funcionó durante décadas gracias a una garantía estatal para obtener ganancias mínimas en dólares y el no pago de deudas a empresas públicas como CEPE e Incel. En 1966, la Junta Militar, vía decreto, garantizó a Emelec un rendimiento de 9.5% sobre el capital invertido, mismo que debía recibirlo en dólares. Este tratamiento excepcional fue incluido en la Ley Básica de Electrificación de 1974. La concesión finalizó en 1985 y el julio de ese año fue intervenida por el gobierno con el fin de que cancele a Incel un precio justo por kilovatio/hora (Oleas 2013, 226).

<sup>91</sup> El PSC presentó dos proyectos de ley vitales: el proyecto de Ley de Descentralización, que fue vetado totalmente por el presidente, en julio de 1994; y la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad, comentada arriba. Ambas leyes tenían enorme significación: la primera por la transferencia de los recursos del Estado hacia los gobiernos seccionales en los cuales el PSC había ganado importante presencia; y la segunda, porque la creación del Fondo de Solidaridad maniató el proceso de privatización.

<sup>92</sup> La Ley de Hidrocarburos fue presentada como proyecto económico urgente el 9 de noviembre de 1993, siendo luego reformada por el trámite normal. La ley modificó aspectos importantes como la introducción de los contratos de participación; la posibilidad de que los contratistas reciban pagos en petróleo; reducción en el impuesto a la renta; flexibilización en el control de cambios para las expresas. Un cambio importante de la ley fue destinar el 10% de la producción de Petroecuador al Ministerio de Finanzas; porcentaje antes destinado al Fondo de Inversiones Petroleras. Este cambio fue muy importante pues implicaba asignar al presupuesto del gobierno una parte destinada a los planes de inversión de la empresa estatal (Oleas 2013, 209-10).

<sup>93</sup> La Ley de Desarrollo Agrario, que igualmente nació de un proyecto de urgencia económica del Ejecutivo (publicada en el RO el 15 de agosto de 1994), restaba las causales de expropiación de las tierras ociosas y abría la posibilidad de dividir tierras comunales y de cooperativas. Aquello significó el fin del proceso de redistribución de la tierra iniciado por la dictadura militar de 1963, que se paralizó y finalmente se extinguió en el período democrático (Ospina 2022, 22).

ello se agregan decretos y otras normas secundarias como el DE 1572 sobre la racionalización de las funciones del gobierno central. Esta legislación fue complementada por la Ley de Comercio Exterior e Inversiones, de marzo de 1995, con que se abrió el país a la liberalización comercial, eliminándose aranceles que protegían la producción interna.

Estos cuerpos legales fueron definitivos en el proceso de adaptación del Estado gubernativo. La Ley de Presupuesto del Sector Público<sup>94</sup> estableció un conjunto de normas dirigidas a centralizar y concentrar las decisiones del Ejecutivo atinentes al presupuesto del Estado. La Ley sujetó todos los gastos e inversiones públicos al Programa Anual de Inversiones Públicas dictado por el Ejecutivo (art. 11); exigió que todos los proyectos de las instituciones públicas cuenten con estudios técnicos económicos aprobados por la Secretaría Nacional de Planificación (art. 14); obligó al cumplimiento de sus normas a todas las dependencias del Estado, incluyendo universidades, empresas estatales (como Petroecuador y otras). Solo excluyó a municipios y consejos provinciales y entidades autónomas (art 2). También eliminó gastos predeterminados, a excepción de los señalados por la Constitución (arts. 6 y 7); ordenó a todas las instituciones públicas manejar sus presupuestos en la cuenta única del Estado (art. 4); y abrió la posibilidad de que sus fondos puedan manejarse en la banca privada (art. 23).

La ley, además, concentró en el Ministerio de Finanzas el manejo del presupuesto estatal; el control de las finanzas y de las obras públicas, no solo en la gestión, sino también en la definición de políticas presupuestarias y evaluación de proyectos de entidades e instituciones del sector público. Incluso, designó al Ministerio de Finanzas la aprobación de la proforma del IESS, antes de que sea conocida y aprobada definitivamente por su Consejo Superior (Endara 1999, 118-20); y otorgó al presidente de la República facultades discrecionales para ordenar el traspaso al gobierno central del superávit de otras funciones e instituciones del Estado (art. 29), incluidas, las empresas públicas (art. 30). En general, la ley apuntó a fortalecer el control del Ejecutivo sobre el presupuesto, incluida de la seguridad social, estipulando la determinación del gasto e inversiones públicas a partir de los criterios de planificación; redujo la dispersión presupuestaria; y le permitió al Ejecutivo disponer con mayor libertad de los excedentes de las empresas estatales, entre las cuales se contaba Petroecuador. Vemos en todas estas disposiciones

---

<sup>94</sup> La Ley de Presupuesto del Sector Público, ingresada por el Ejecutivo como proyecto de urgencia económica el 12 de noviembre de 1992, aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas y publicada en el RO el 30 de diciembre de 1992.

muestras inequívocas de fortalecimiento y adaptación del Estado gubernativo a un contexto de mayor eficiencia y control presupuestarios.

Otro cuerpo legal clave fue la Ley de Modernización del Estado<sup>95</sup>, mismo que creó el CONAM, consejo adscrito a la presidencia de la República (art. 11).<sup>96</sup> Este proyecto, presentado por el Ejecutivo como proyecto de urgencia económica, fue modificado por el Legislativo en el proceso de su aprobación. En la misma dirección que la Ley de Presupuesto del Sector Público, su objetivo fue la racionalización y simplificación de la estructura administrativa del Estado, reduciendo sus alcances y tamaño. Así mismo, la ley buscó la desmonopolización y privatización de servicios públicos, junto con la descentralización y desconcentración administrativas.<sup>97</sup> Es evidente la importancia de esta ley en el proceso de adaptación estatal en curso. Pretendía acotar el ámbito de intervención estatal (art.3). En esa dirección, la ley avanzó en la supresión y fusión de entidades públicas (art. 17); la eliminación de la tramitología (19); y la apertura al sector privado de la provisión de servicios públicos y en áreas de explotación económica reservadas al Estado (art. 4). En su artículo 6 estableció que el Estado podrá delegar a la empresa privada, por vía de concesiones, actividades en el sector hidrocarburífero, eléctrico, telecomunicaciones, agua potable. Teniendo como límite el art. 46 de la C1979, referido a los sectores económicos reservados al Estado, esta ley pretendió adecuar el tamaño, el ámbito de regulación económica y estructura administrativa del Estado al contexto de una economía crecientemente abierta, sin perder el control de decisiones redistributivas clave.

También fueron fundamentales decretos ejecutivos como el mencionado DE 1572, del 18 de marzo de 1994. Este decreto, dirigido a la racionalización de las funciones del Estado, buscó acotar las funciones de regulación estatal en la economía, suprimiendo regulaciones y trámites considerados innecesarios. Este decreto expresó con claridad la voluntad del

---

<sup>95</sup> La Ley de Modernización del Estado, ingresada por el Ejecutivo como proyecto de urgencia económica el 18 de febrero de 1993, aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas y publicada en el RO el 31 de diciembre de 1993.

<sup>96</sup> Resulta llamativa la conformación corporativa del CONAM. En este consejo, se suma al representante del presidente de la República; del ministro de Finanzas; del secretario general de Planificación; y del secretario nacional de Desarrollo Administrativo, sendos representantes de las cámaras de la producción; de los trabajadores y empleados públicos; y hasta un representante de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

<sup>97</sup> Adicionalmente, la Ley de Modernización le facultó al gobierno a tomar medidas como eliminar tasas de interés subsidiadas en los créditos de las instituciones financieras públicas; la reestructuración de Banco Nacional de Fomento y la liquidación de empresas como ENAC y EMPROVIT.

gobierno de desmontar múltiples mecanismos rentistas instalados en el funcionamiento del Ejecutivo. Por ejemplo: eliminó la fijación de precios oficiales en múltiples artículos (arts. 3, 15)<sup>98</sup>; la obtención de guías para movilización y transporte; la prohibición a la importación de productos (art. 9, 10); las restricciones o limitaciones a la exportación de productos agrícolas (art. 16); varios de los programas agrícolas, como los llamados Programas Nacionales Agropecuarios (art. 9)<sup>99</sup>; y un conjunto de otras normas que facultaban al Ejecutivo regular e intervenir en un rango amplio de actividades económicas privadas; normas vigentes décadas atrás concebidas desde paradigma de fomento y desarrollo. En la promulgación de todos estos cuerpos legales se aprecia cómo el acotamiento de los roles y tamaño estatal cuando converge a lograr mayor control y eficiencia en las capacidades regulatorias del Ejecutivo morigerando, por ejemplo, potestades regulatorias de uso rentista, e, incluso, se abre a la participación económica del sector privado, fortalece la presencia del Estado gubernativo. La llamada modernización del Estado planteada en el gobierno de Durán Ballén avanzó, hasta donde pudo, en esta segunda dirección, lo cual nada tiene que ver con un supuesto proyecto anti estatista que buscaba su desmantelamiento.

Esta tendencia, sin embargo quedó corta en perspectiva de la regulación que el Estado debía consolidar en un cambiante mercado financiero, claramente influido tendencias financiera globales. En el campo de la reforma financiera, dos cuerpos legales fueron determinantes: la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Instituciones Financieras.<sup>100</sup> Como las anteriores, ambas leyes nacieron como proyectos de urgencia económica presentados por el Ejecutivo. Nos detendremos en la segunda pues esta trazaría la trayectoria del sistema financiero ecuatoriano que habría de colapsar en la coyuntura 1999-2000. El objetivo de la ley fue la liberalización del sistema financiero y la apertura al capital extranjero recogiendo los estándares de supervisión bancaria y regulación del

---

<sup>98</sup> El Ejecutivo solo conservó la facultad de fijar las tarifas de transporte público y el subsidio al sector, al tiempo que la determinación del precio de los combustibles pasó a estar determinada por ley. La fijación de otros precios de bienes y servicios solo se mantuvo en tanto se contemplen en leyes especiales o listas aprobadas por el Frente Económico.

<sup>99</sup> Según Endara (1999, 126), los programas nacionales agropecuarios, conocidos así desde 1977, estuvieron en funcionamiento desde 1962, fueron establecidos como parte de las políticas de fomento y desarrollo agropecuario e incluían el otorgamiento de créditos a tasas de interés preferencial y la realización de programas y campañas estatales y controles fitosanitarios.

<sup>100</sup> La Ley de Instituciones Financieras, ingresada por el Ejecutivo como proyecto de urgencia económica el 19 de abril de 1994, aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas y publicada en el RO el 12 de mayo de 1994.

Comité de Basilea. Entre varias de sus características, la ley disminuyó los niveles de control de la Superintendencia de Bancos; relajó las limitaciones a los préstamos concedidos a personas naturales o jurídicas vinculadas a los accionistas de los bancos; abrió la posibilidad de creación de cuentas en dólares y cuentas *offshore*.

Este cambio legal coincidió con un momento en que hacia América Latina, incluido el Ecuador, eran destino de capitales privados externos, en particular, capitales especulativos de corto plazo, la llamada banca offshore (De la Torre y Mascaró 2011, 3-4, 16). Para adaptar al país a este contexto, la Ley de Instituciones Financieras amplió las operaciones de los bancos a través de sus subsidiarias; viabilizó la banca múltiple; introdujo la figura del 'holding' bancario; amplió la apertura al capital extranjero; creó la figura de sociedades financieras autorizadas a proporcionar los mismos servicios que un banco; y estableció el marco normativo para el desarrollo de la 'regulación prudencial', con requerimientos mínimos de capital, clasificación de préstamos de calidad, normas sobre provisiones, y límites a préstamos a partes relacionadas. Sobre esto último, la ley estableció "un techo generoso para los préstamos a partes relacionadas (50% de capital regulatorio, el mismo que podía ser incrementado a 100% si los préstamos tenían garantías de alta calidad)" (De la Torre y Mascaró 2011, 4-5).

Todo ello ley trajo consigo varias consecuencias. Según De la Torre y Mascaró (2011, 5-14), a nivel microeconómico<sup>101</sup> creó tres epicentros de vulnerabilidad que hicieron al sistema financiero ecuatoriano "más propenso a una crisis". Los mismos autores

---

<sup>101</sup> A nivel macroeconómico, De la Torre y Mascaró (2011, 14, 16-20) argumentan que la crisis financiera de 1998 tuvo sus orígenes en el auge de la entrada de capitales y de crédito doméstico de los años 1993-1994. Aquello exacerbó los problemas de información y externalidades del sistema al amplificar la exposición y volatilidad de los flujos de capital. Para estos autores, el Ecuador confirma la regularidad empírica de que un auge crediticio precede a una crisis bancaria. Los flujos externos al Ecuador fueron capitales especulativos y volátiles de corto plazo, diferentes a los de inversión extranjera directa; los llamados capitales 'golondrina'. Estos crecieron de USD 12 millones, el 0.1% del PIB el 1991-92, a USD 506 millones, el 3% del PIB en 1993-94. Igualmente, el stock de deuda externa del sector privado, la mayoría de corto plazo, se incrementó de USD 258 millones en 1992 a USD 832 millones en 1994. Cuando, repentinamente, se interrumpieron los flujos de capital y los créditos en 1996, lo cual, a su vez trajo consigo un drástico descenso del crédito desde ese año. Pero no solo eso, la salida acumulada de capitales diferentes a la IED entre 1995-96 alcanzó los USD 1,5 millones, el 8% del PIB. Este porcentaje, resaltan estos autores, significó tres veces el flujo acumulado durante 1993-94, a lo que se sumó los efectos para toda la región, el efecto tequila, de la crisis mexicana de 1994-95. Todo ello tuvo como consecuencia una crisis mediana del sistema financiero en 1995-96, agravada por el conflicto bélico con el Perú. De todos modos en esos años, entre 1994 y 1996, el crecimiento de PIB cayó dramáticamente de cerca del 6% al 0.8%; y los préstamos en mora se incrementaron del 4% al 9%.

mencionan la ausencia de supervisión consolidada de la banca offshore y de los fondos de inversión; deficiencias legales para la resolución de quiebras bancarias;<sup>102</sup> y la proliferación de intermediarias con bajo capital. La Superintendencia de Bancos no tenía a cultura institucional ni la información suficiente para realizar un control y supervisión consolidada de los conglomerados financieros, principalmente, de aquellos que resultaron más riesgosos: la banca offshore y las administradoras de fondos<sup>103</sup> (De la Torre y Mascaró 2011, 7).<sup>104</sup>

La inadecuada supervisión consolidada de la banca offshore se constituyó el nudo gordiano de la crisis financiera que sobrevino. De acuerdo a De la Torre y Mascaró (2011, 7) este tipo de banca en el exterior fue utilizada para generar capitales falsos, financiar préstamos a partes vinculadas por encima de lo permitido; y liquidar activos deteriorados a espaldas de sus supervisores. Su eliminación fue parte de propuesta original de la ley enviada por el Ejecutivo. Sin embargo, los autores sostienen que, debido a la intervención de “un fuerte lobby bancario” esta figura fue mantenida, siendo su funcionamiento “el principal epicentro de volatilidad financiera hacia fines de los años 90” (De la Torre y

---

<sup>102</sup> La ley no otorgaba a la Superintendencia de Bancos la facultad de intervenir en bancos con dificultades; destituir a sus gerentes y directores, reestructurarlos y venderlos. Se asumía que los problemas bancarios podían ser resueltos “por vía privada” y que serían detectados por los supervisores. De este modo, la única figura de ‘cuasi-intervención’ bancaria que quedaba era la de los créditos subordinados del Banco Central; lo que se dio en 1996 con la quiebra del Banco Continental. De la Torre y Mascaró (2011, 10-11) relatan que en este caso el Banco Central tuvo que “persuadir” a los dueños del banco para que firmaran un acuerdo y, además, hubo conflictos judiciales entre el entonces instituto emisor y la Superintendencia de Bancos, hizo que las autoridades prefirieron no hacer uso de la opción de créditos subordinados en la crisis 1998-99. El marco legal existente provocó que la Superintendencia de Bancos tendiera a pasar la responsabilidad del cierre de un banco al Banco Central, al estar este obligado a proveer de liquidez a los bancos en dificultades, antes que la primera declare su insolvencia. De esta forma, la Superintendencia prefería permitir que estos bancos continúen funcionando al contar con el apoyo de liquidez del Banco Central (De la Torre y Mascaró 2011, 11).

<sup>103</sup> Las administradoras de fondos se multiplicaron al amparo de la Ley del Mercado de Valores de 1993 y operaron en el mismo esquema de la banca onshore y offshore bajo los conglomerados financieros. Su adecuada supervisión se dificultó al caer en el intersticio de las competencias de la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías y la Intendencia de Valores (De la Torre y Mascaró 2011, 8-9).

<sup>104</sup> Estos autores resaltan que la Superintendencia de Bancos, al momento de la expedición de la ley, no estaba en condiciones de adaptarse al nuevo contexto de rápida liberalización financiera y que ello “abrió la puerta para que algunos banqueros y accionistas inescrupulosos utilicen las complejas estructuras de sus conglomerados financieros para ocultar apalancamientos múltiples, tomar riesgos excesivos y esconder pérdidas o, incluso, fraudes”. Así, la ausencia de una regulación y supervisión consolidados, la liberalización amplió, no solo los riesgos, sino las oportunidades para cometer abusos (De la Torre y Mascaró 2011, 6-7).

Mascaró 2011, 8).<sup>105</sup> Todo ello corroboraría una captura regulatoria del sistema de regulación financiera; fortalecida además por las represalias judiciales a las que estaban expuestas las autoridades de supervisión. Todo ello resultado de las conexiones con el poder político y judicial por parte de los grupos financieros (De la Torre y Mascaró 2011, 13).

La aprobación de la Ley de Instituciones Financieras fue una de las causas de la crisis del sistema financiero de fines de siglo. De hecho, ya para 1995-96 se produjo una crisis financiera de menor escala, afectando principalmente a las sociedades financieras, a algunos bancos pequeños como el Banco de los Andes, Ecuacorp, y al Banco Continental.<sup>106</sup> La crisis se superó a mediados de 1996, dejando al descubierto un conjunto de vulnerabilidades sistémicas no solucionadas que reflataron dos años después. (De la Torre y Mascaró 2011, 20). Vale mencionar que la ley llevó a una recomposición de las carteras de los bancos privados de sucres a dólares. Estos contrajeron deudas en dólares y ampliaron sus operaciones. Entre los años 1994 y 1998 hubo un notable incremento de la deuda externa privada, a un ritmo de 280% (Hurtado (2002, 36). Su destino fue la expansión de actividades empresariales, capital de trabajo, inmuebles y bienes de consumo. Lo mismo había ocurrido a finales de la década de los setenta. A ello se sumó el ingreso al país de importantes flujos de capital, al igual que en otros ´mercados emergentes´ de la región. Se produjo una abundancia de recursos convertibles a créditos internos y, consecuentemente, un ´auge crediticio´. En 1994, el crédito privado creció en términos reales a un ritmo anual del 60% (De la Torre y Mascaró 2011, 13), lo cual dio

---

<sup>105</sup> En la reconstrucción de De la Torre y Mascaró (2001, 8), el “fuerte lobby bancario” sostuvo con éxito la tesis de que la banca offshore ofrecía servicios importantes para los ahorristas por estar incorporado a legislación foránea, incluyendo estos servicios, “la elusión tributaria, confidencialidad de la identidad del depositante y cobertura ante el riesgo país”. Su eliminación, por tanto, promovería la salida de depósitos del sistema financiero y la reducción de una fuente de crédito para el país. Los autores concluyen: “El resultado, provechoso para el lobby, probó ser muy nocivo para la sociedad, cuando la banca offshore se convirtió en el principal epicentro de la volatilidad financiera hacia fines de los 90”.

<sup>106</sup> El Banco Continental, el quinto del sistema, recibió del Banco Central un crédito subordinado de USD 160 millones (el 0.7% del PIB). Se logró remover a los accionistas y administradores del control del banco solo luego de que fueron descubiertas operaciones fraudulentas de estos en las Bahamas. El proceso continuo con denuncias mutuas entre los propietarios del banco y las autoridades del Banco Central y la Superintendencia de Bancos, quienes fueron acusados lo cual derivó en una acusación a ambas partes por el presidente de la Corte Suprema. Finalmente, la parte estatal fue absuelta, sin embargo, este precedente provocó por parte de las autoridades temor a ser judicializados por cumplir con sus funciones de supervisión y control. (De la Torre y Mascaró, 2011, 21, 23).



lugar al florecimiento de actividades especulativas de quienes transformaron dichos recursos a suaves, aprovechando las tasas de interés y la inflación (Hurtado 2002, 37).

En este contexto, uno de los instrumentos principales del Ejecutivo para administrar el agudo conflicto redistributivo de la década fue la deuda interna del gobierno central. Esta tendencia se mantendría en el futuro. Entre 1992 y 1998, esta creció de cero a USD 899 millones (Nazmi 2004, 179), afianzándose, como igualmente había ocurrido en los años setenta, como un mecanismo extraordinario de financiamiento del presupuesto. Así, a decir del ex presidente Hurtado (2002, 40-1), la deuda interna del gobierno creció explosivamente en los gobiernos de Durán Ballén y, subsecuentemente en los de Alarcón y Mahuad. En este último gobierno, superó en el servicio a la deuda externa. Noboa renegoció la deuda interna extendiendo todos los vencimientos de 1999 por siete años; su peso en el presupuesto se redujo de 26.6% a 16.3% entre 2000 y 2001; su relación con el PIB de 24% a 20.8% (Hurtado 2002, 78). Vale anotar, que los principales tenedores de bonos de deuda interna fueron los bancos.

La guerra del Cenepa, de enero de 1995, fue el punto de inflexión, no solo del gobierno de Sixto Durán Ballén, sino de la larga disputa limítrofe con el Perú que tuvo como hecho definitivo la guerra de 1941 y la firma del Protocolo de Río de Janeiro en la madrugada del 28 de enero de 1942. La derrota militar de 1941 y su desenlace territorial es, posiblemente, el hecho histórico más importante del siglo XX en términos de sus consecuencias políticas, institucionales e, incluso, culturales. Marcó una estructura de relaciones cívico militar desde la que habría de desarrollarse el Estado ecuatoriano en las siguientes décadas, basada en el predominio del poder militar sobre el civil. En 1951, el presidente Galo Plaza planteó la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro debido a la inexistencia del *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago. En 1960, Velasco Ibarra se apartó de la tesis de inejecutabilidad y proclamó la nulidad del protocolo, desconociendo a los países garantes. No obstante aquello, hasta 1981 no se produjeron incidentes militares en la frontera ni en su 'zona no delimitada'. Las dictaduras militares que gobernaron Ecuador y Perú en los años sesenta y setenta manejaron las diferencias limítrofes sin que estas fueran motivo de inquietud al punto que, según el general Paco Moncayo (2011, 45), las relaciones binacionales se "mantuvieron en los mejores términos".

Por el contrario, con el retorno democrático se abrió una etapa de recurrentes incidentes limítrofes. La disputa se concentró en la zona no delimitada del Alto Cenepa, en la cual,

desde principios de los años ochenta las Fuerzas Armadas ecuatorianas habían reforzado la presencia de puestos militares en territorio que el Perú reclamaba como suyo.<sup>107</sup> Este hecho, de acuerdo al general Paco Moncayo, tenía “profundas connotaciones estratégicas y políticas” (Moncayo 2011, 100) pues la inexistencia de un divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago, “legitimaba” la presencia militar ecuatoriana en estos territorios (Moncayo 2011, 99). La tensión fronteriza que produjeron estas estas circunstancias tuvo como momentos más altos durante la llamada de guerra de Paquisha en 1981 y el incidente del puesto militar peruano de Pachakutec en 1991, en los cuales, finalmente, prevaleció la posición peruana.

Llegamos así a diciembre de 1994 y enero de 1995 cuando la situación fronteriza tomó un giro determinante. Ocurrió cuando los mandos militares peruanos resolvieron efectivizar su presencia en los altos del Cenepa, realizando sobrevuelos e infiltración de patrullas, cada vez más frecuentes y hasta diarias (Gallardo...). El punto llegó a una situación límite el 23 de enero cuando las fuerzas militares ecuatorianas detectaron que se había empezado a construir un puesto de vigilancia peruano en las nacientes del río Cenepa, que posteriormente se denominaría Base Norte. Aquello ponía en serio riesgo la presencia militar ecuatoriana en el Alto Cenepa.<sup>108</sup> Se tomó, entonces, la decisión de desalojo; decisión que implicaba el inicio de la guerra y que fue tomada y ejecutada entre el 23 y 26 de enero. De acuerdo al testimonio de los principales protagonistas de este

---

<sup>107</sup> El descubrimiento del río Cenepa en 1947 dio lugar a la tesis sostenida por el Ecuador de que el Protocolo de Río de Janeiro era inejecutable. Este río no era un accidente geográfico pequeños como se consideró a la firma del protocolo, sino todo un sistema fluvial entre los ríos Zamora y Santiago, formando divisorias de aguas con cada uno de los ríos mencionados (Gallardo 2010, 516). Para el Ecuador, a diferencia de la tesis peruana, el nuevo accidente geográfico tornaba imposible establecer la línea de frontera siguiendo el *divortium aquarum* de los ríos Zamora y Santiago por la cima de la cordillera del Cóndor. Este descubrimiento dejó abierta una ‘zona no delimitada’ que, en los hechos, condujo a la instalación de puestos militares ecuatorianos en las cabeceras del río Cenepa y de puestos peruanos en la zona baja del mismo río. Aquello dio lugar a reclamos recíprocos e incidentes militares constantes, especialmente desde 1981 cuando el Perú atacó los destacamentos militares ecuatorianos asentados en 1980 en esa zona: Paquisha Mayaicu y Machinaza (Gallardo 2010, 521). La tesis peruana, basada en basándose en el fallo de 1945 del árbitro brasileño Dias de Aguiar (enviado por el canciller brasileño Oswaldo Aranha), era el río Cenepa pertenecía al Perú en su totalidad (Belaunde Moreyra 1995, 189-90).

<sup>108</sup> El general José Gallardo, entonces ministro de Defensa, relata que al conocer esta amenaza, a mediados de diciembre de 1994, convocó al Comando Conjunto y a los jefes de los Estados Mayores de cada fuerza, quienes “se pronunciaron unánimemente en el sentido de que se debía luchar si el Perú nos invadía” (Gallardo 2010, 548). Prosigue el general: “Luego, con los miembros del Comando Conjunto, fue a *informar* al Vicepresidente de la República, ya que el presidente se encontraba enfermo en EE.UU. Al siguiente día, a primera hora, el vicepresidente hizo conocer al Ministro de Defensa que el presidente *aprobaba las acciones* tomadas por el Frente Militar” (Gallardo 2010, 549). Las cursivas son mías.

hecho, el epicentro de esta decisión, chispa que encendió la 'guerra no declarada', se la adoptó en el ámbito militar y no en el político. Siendo esta una decisión política, según la LDN, art. 6n, correspondía al presidente de la República el deber y la atribución de asumir la dirección política de la guerra. Sin embargo, la evidencia testimonial de los protagonistas indica que esto no ocurrió, sino que esta decisión la tomaron los mandos militares, sea el Comando Conjunto, los jefes de los Estados mayores o los oficiales al mando de la tropa en el terreno (Moncayo y/o Hernández), y no el presidente Durán Ballén; a quien le trasladaron la información de acciones militares ya resueltas y ejecutadas.

Dada la trascendencia de este aspecto, veámoslo con más detalle: El general José Gallardo, entonces ministro de Defensa, relata que al conocer sobre las infiltraciones de efectivos peruanos en el Alto Cenepa, a mediados de diciembre de 1994, él convocó al Comando Conjunto y a los jefes de los Estados Mayores de cada fuerza, quienes “se pronunciaron unánimemente en el sentido de que se debía luchar si el Perú nos invadía” (Gallardo 2010, 548). Prosigue el general: “Luego, con los miembros del Comando Conjunto, fue a informar al Vicepresidente de la República, ya que el presidente se encontraba enfermo en EE.UU. Al siguiente día, a primera hora, el vicepresidente hizo conocer al Ministro de Defensa que el presidente aprobaba las acciones tomadas por el Frente Militar” (Gallardo 2010, 549). Con ello, las Fuerzas Armadas iniciaron la preparación para defender el Alto Cenepa, para lo cual se creó la Agrupación Táctica Miguel Iturralde, al mando del teniente coronel Luis Hernández. Sobre la decisión misma de ataque de la Base Norte, que el general Gallardo describe como “Desalojo de las tropas peruanas infiltradas”, escribe: “Lunes 23 de enero: Los capitanes John del Pozo y Marcelo Romero, pilotos de un helicóptero que transporta al Tcrl Hernández, descubren que fuerzas peruanas infiltradas están empezando a construir un helipuerto en las nacientes del río Cenepa. El Tcrl Hernández ordena al Tcrl Aguas que prepare el desalojo y comunica el particular al Crnl Grijalva, quien informa al Grad Paco Moncayo y éste al Alto Mando.”

El general Paco Moncayo, en su calidad de comandante del Ejército de Operaciones, dice: “Dispuse al comandante de la Brigada atacar y desalojar a las fuerzas infiltradas. Inmediatamente se puso en marcha la cadena de mando y el teniente coronel Luis Aguas ordenó el desalojo”. Moncayo (2011, 124) prosigue: “Volé a Quito para informar al mando de las disposiciones impartidas. Nos reunimos en el Comando Conjunto y

escuchamos las recomendaciones de los generales miembros del Estado Mayor. Existieron algunas dubitaciones, pero la posición del ministro de Defensa y los otros comandantes fue clara y precisa. Respaldaron las decisiones tomadas. Debíamos continuar con la misión y enfrentar las consecuencias. Inmediatamente la información fue al nivel político. Se solicitó la decisión del Presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, no hubo vacilaciones. En conclusión, la consigna era ‘Ni un paso atrás’” (Moncayo 2011, 124.).

Mientras tanto, teniente coronel José Hernández, quien estaba al mando de la Agrupación Miguel Iturralde que realizaba las operaciones en el Alto Cenepa, escribe en su “diario de un comandante”: “La hora de la verdad había llegado... En la reunión de las 21 horas informé a la Brigada de Selva 21 de la situación y mi decisión de desalojar a las fuerzas peruanas infiltradas. Mi coronel José Grijalva le informó a mi general Paco Moncayo de nuestra decisión y nos deseó que Dios nos ayude” (Hernández 1997, 73).

El presidente de la República fue informado y aprobó lo ya decidido. Aquello lo indica el mismo Durán Ballén (2007, 119), quien en sus memorias corrobora las versiones de Gallardo (su ministro de Defensa) y Hernández. En sus memorias escribe: “Ante este hecho (el descubrimiento en la tarde del 23 de enero de la posteriormente llamada Base Norte), el teniente coronel Hernández ordenó que se los desalojara, lo que fue comunicado al ministro de Defensa, quien a su vez, lo comunicó tanto al COSENA, que estaba en sesión ese día, 26 de enero, como al presidente de la República, quienes estuvimos, por cierto, de acuerdo con tal acción.” Claramente, Durán Ballén acepta que él estuvo de acuerdo con una decisión ya tomada y ejecutada; que no fue él quien la adoptó, siendo que ella era nada más ni nada menos que iniciar un ataque militar que desencadenaría una guerra ‘no declarada’; nada más ni menos que “la primera batalla aérea en América”, como lo califica un connotado militar (Banderas 2011, 87).

Las hostilidades terminaron el 13 de febrero de 1995 cuando el presidente Fujimori declaró cese unilateral de fuego y, subsecuentemente, el 17 se firmó el cese de fuego en Itamaraty. Al final, las Fuerzas Armadas ecuatorianas reclamaron victoria, destacándose en el plano militar el éxito ecuatoriano en la batalla aérea.<sup>109</sup> Se contabilizaron 34 oficiales

---

<sup>109</sup> Sobre la significación histórica de la guerra del Cenepa, el general José Gallardo (2010, 578) escribe: “La guerra del Cenepa constituye uno de los acontecimientos más gloriosos de la Patria equivalente a las batallas de Píchincha y Tarqui, a la marcha victoriosa de Atahualpa hasta el Cuzco y a la resistencia heroica de Rumiñahui frente a los conquistadores españoles”. Para el

mueritos en combate y más de doscientos heridos. No se conoce el número de bajas peruanas (Gallardo 2010, 569-70). Los enfrentamientos militares culminaron con la intervención de los países garantes y el establecimiento de la MOMEPE (Misión de Observación Militar Ecuador-Perú) que monitoreó la desmilitarización de la zona al tiempo que se desenvolvían las conversaciones diplomáticas que sellaron el cese al fuego con la Declaración de Paz de Itamaraty y la Declaración de Montevideo, el 17 y 28 de febrero de 1995, respectivamente.

El desenlace militar y diplomático de la guerra del Cenepa abrió un nuevo momento en la historia del Ecuador, el cual se materializaría no solo con la firma del Acuerdo de Paz con el Perú en 1998, sino con el nuevo curso que tomaría el proceso de transformación estatal en marcha desde los años sesenta. Por ello, es importante resaltar que la guerra del Alto Cenepa y, en ello, la decisión político militar que la detonó, constituye clara manifestación de la 'soberanía escindida' vigente desde la transición democrática de 1979. Tal fue la trascendencia de la misma que implicó un reacomodo de la institución militar en el Estado, permitiendo que culmine la fase de adaptación estatal e inicie, desde 1997, un nuevo momento. Si los mandos militares no tomaban la acción militar ofensiva de desalojar a las fuerzas peruanas de la Base Norte, es probable que se hubieran repetido escenarios similares al de Paquisha de 1981, cuando las fuerzas militares peruanas tuvieron la iniciativa de atacar a los puestos militares ecuatorianos o de Pachacutec de 1991, cuando un arreglo diplomático, un 'pacto de caballeros', mantuvo una situación favorable al Perú. Hasta entonces el patrón en que históricamente se habían desarrollado las accidentadas relaciones fronterizas entre el Ecuador y el Perú, consistía en que el Perú consolidaba posiciones en la zona no delimitada y esperaba una débil reacción ecuatoriana.

En 1995, las cosas fueron diferentes. La iniciativa militar estuvo del lado ecuatoriano; el mando militar tomó una decisión excepcional, que dio inicio a una guerra, siendo esta la decisión política y militar más importante del período; expresión máxima de excepcionalidad política. Pero la operación militar 'victoriosa' del Cenepa no fue producto de la casualidad. A partir del conflicto fronterizo de Paquisha en 1981, las FF.AA. ecuatorianas habían desarrollado una estrategia planificada que se adecuaba a las

---

general Paco Moncayo (2011, 453), "la victoria del Cenepa significó el pago de una deuda histórica que teníamos los militares con el pueblo ecuatoriano. A nuestra generación le cupo el honor de saldar ese compromiso".

condiciones especiales de enfrentamiento con el Perú e incorporaba varios aspectos: articulación de diferentes ramas; creación de nuevas unidades técnicas; modernización del armamento; preparación del personal militar con tropas especializadas. Se apuntó a una guerra localizada en el Alto Cenepa, pues un conflicto más amplio no resultaba beneficioso para el Ecuador (Saltos 2020, 21-2). En ello, señala Napoleón Saltos (2020, 22-3), varios elementos resultaron clave: la adaptación al terreno y líneas más cortas de abastecimiento y comunicación; la alianza con la población nativa en la Amazonía a través de la conformación de tres grupos especiales de combatientes indígenas: los Arutam, Iwias y Chiruvias; la guerra de guerrillas en el suelo. Una nueva generación de líderes militares pasó a ocupar las posiciones de mando, siendo muy activa la contribución de las academias de guerra de las tres ramas.

Según Paco Moncayo (2011, 456), a pesar de la inestabilidad política y los problemas económicos que sobrevinieron luego de 1995, incluyendo “el deficiente liderazgo político”, el Ecuador fue “otro país”, con “mejores opciones para su desarrollo... una vez liberado de la incertidumbre generada por haber vivido, toda su trayectoria histórica como Estado, sin fronteras definidas y bajo la amenaza de sus dos vecinos”. Visto el suceso desde una perspectiva geopolítica hemisférica y global, la guerra del Cenepa cerró para el Ecuador el ciclo de conflictos territoriales, centrado en su frontera sur y sur oriente, y lo incorporó plenamente en la lógica de amenazas globales de su frontera norte (Saltos 2020, 21).

La guerra del Cenepa marcó también un antes y un después en el gobierno de Durán Ballén. El ex presidente lo dice claramente en sus memorias. La guerra implicó un fuerte remesón económico que interrumpió la coyuntura de recuperación económica que se había gestado desde 1993.<sup>110</sup> En octubre, el vicepresidente Dahik fue forzado a renunciar a su cargo y se exilió en Costa Rica, una vez que el presidente de la Corte Suprema de

---

<sup>110</sup> El gasto militar y, especialmente, la compra de armas en los momentos de crisis fronteriza han sido uno de los causantes del incremento de la deuda externa. Tuvo carácter reservado al punto que debe recurrirse a fuentes externas, siendo que recién en 1979 fueron registradas en las cuentas del Banco Central. Desde 1972 se produce un incremento del gasto militar. La deuda militar llegó a los 910 millones de dólares entre 1978 y 1979, usada para la compra de armas. El alto endeudamiento externo del gobierno de Roldós, también se debió a la deuda militar (Hurtado 2002, 41-3). “... se estima que de la deuda del Ecuador con los países agrupados en el Club de París (1042 millones de dólares en diciembre de 1979) el 80% corresponde a deuda originada en la compra de armas” (Hurtado 2002, 45). “... mientras en 1990 el gasto militar ecuatoriano, medido como porcentaje del PIB, ocupó el séptimo lugar, en los años 1992, 1993 y 1994 pasó a ser el más alto de la región y el segundo en los años 1995 y 1996” (Hurtado 2002, 46).

Justicia dictó orden de prisión en su contra.<sup>111</sup> Su salida puso fin a la etapa de reformas económicas estructurales que propuso el gobierno. Días antes, había resultado absuelto del juicio político que en el Congreso lideró el PSC. Durante su interpelación Dahik hizo graves denuncias de corrupción en contra del líder socialcristiano León Febres Cordero y destapó un sistema de chantaje y extorsión política en el Congreso, en particular del PSC, a través del cual se exigía al gobierno recursos para los gobiernos seccionales; sobornos a cambio de votos; cargos en empresas públicas; etc. (Cornejo Menacho 2012, 20-1). Más allá de sus supuestas afinidades ideológicas, las discrepancias del gobierno con el PSC radicó en el conflicto redistributivo que desató el proceso de privatización emprendido por el gobierno y la disputa por el liderazgo por la derecha ecuatoriana (Cornejo 2012, 83-86). Ambos temas estaban en el corazón de la disputa que atravesaba el campo de fuerzas de la etapa. Todo ello, abonaría la tesis de que los intentos gubernamentales de avanzar en reformas estructurales no calzaban en el modelo rentista predominante en el campo de fuerzas, en que Febres Cordero y el PSC, eran actores principales. La imprecación de Febres Cordero al vicepresidente Dahik de ‘terrorista económico’ da cuenta del contenido y carácter de su disputa. El resultado fue el exilio e interrupción de la carrera política de Dahik. La hipótesis de Cornejo (2012, 84) sobre la venganza del líder socialcristiano parecería factible. Con tales niveles de conflictividad, el campo de fuerzas no estuvo exento de canibalismo político.

La reacción social desde el campo de fuerzas a la ‘modernización’ fue considerable, sobre todo en oposición a las consultas populares y las reformas que propuso el gobierno en el sector agrario, en particular, la Ley de Desarrollo Agrario. Los sindicatos del sector público, de la seguridad social, sectores sociales de distinta filiación se agruparon en torno de la Coordinadora de Movimientos Sociales, la misma que lideró la posición del NO en la consulta de noviembre de 1995. La CONAIE ganó igualmente protagonismo. Grupos de presión, gremios empresariales y lobbies tuvieron también un enorme impacto en el bloqueo y modificación de varias leyes, siendo de especial importancia los cambios a la

---

<sup>111</sup> El vicepresidente Dahik fue enjuiciado por los presuntos delitos de peculado y enriquecimiento ilícito por el uso indebido de gastos reservados (por un monto aproximado en sucres de la época de 7 millones ochocientos mil dólares). El caso estuvo a cargo del presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano. Los denunciantes fueron los diputados socialcristianos Rafael Cuesta y Xavier Neira. Junto a Dahik, fueron sindicados el canciller Diego Paredes; el ministro de Finanzas, Mauricio Pinto; el contralor, Juan Carlos Faidutti; el superintendente de Bancos, Ricardo Muñoz Chávez; y colaboradores cercanos del vicepresidente. El juicio fue declarado nulo en 2012. Para una crónica del proceso político y judicial que llevó a la renuncia de Dahik, ver Cornejo (2012).

Ley de Instituciones Financieras, cuya aprobación habría sido resultado de una “captura regulatoria”. El Congreso, y dentro de este el PSC fue un actor importante, frente al cual, el gobierno tuvo de que ceder con prebendas y compra de votos, como lo señaló en su juicio político de destitución el ex vicepresidente Dahik. Los gobiernos seccionales, especialmente los controlados por el mismo partido, aumentaron la presión sobre el gobierno para acceder a más recursos.

En el gobierno de Durán Ballén las reformas impulsadas por el Ejecutivo, básicamente, se procesaron a través de la legislatura, la cual las alteró en puntos significativos. El peso del Congreso y de gobiernos seccionales como la alcaldía de Guayaquil, así como la movilización social, especialmente de los sindicatos del sector público, amplió el juego democrático del campo de fuerzas, modelando significativamente el alcance de las reformas. En ese sentido, la incidencia de actores del campo de fuerzas, políticos, económicos y sociales, fijaron los límites de adaptación estatal en favor de la conservación del régimen económico rentista. El proyecto de modernización se limitó a la venta de algunas empresas públicas, a la compra de renuncias a funcionarios del sector público y a las reformas legales aprobadas hasta ese momento. Como salida al estancamiento de las reformas, el gobierno convocó a la consulta popular del 26 de noviembre de 1995 en la que pretendió, entre otras cosas, reformar la C1979 en lo referente a las llamadas “áreas estratégicas” de la economía; modificar el sistema de seguridad social; prohibir el derecho a la huelga de los trabajadores del sector público. Igualmente, Durán Ballén pretendió aprobar la facultad presidencial de disolver el Congreso y convocar a elecciones. La derrota del gobierno en las urnas, sepultó el avance del proyecto de ‘modernización’ estatal.

La modernización, tal como fue concebida por la administración Durán Ballén, puso de manifiesto los límites a los que podía llegar el proceso de adaptación del Estado gubernativo ecuatoriano en el contexto de un régimen político democrático y el carácter rentista del régimen económico. La modernización llegó hasta donde no afectara las rentas públicas a las que estaban acostumbrados los actores principales del campo de fuerzas: gremiales, sindicales, sociales, partidistas, de los gobiernos seccionales, etc.; sin excluir a la propias Fuerzas Armadas La reducción del tamaño estatal; la privatización de las empresas públicas; la eliminación de las tasas de interés preferenciales para industriales; el otorgamiento de créditos del BC, la CFN, el BNF y del Banco del Estado con dinero de emisión y endeudamiento externo; los subsidios a los combustibles y los



servicios públicos; los elevados niveles de protección al comercio internacional eran ámbitos que exacerbaban el conflicto redistributivo del campo de fuerzas, desde el Congreso, las presiones de los gremios y las movilizaciones de la sociedad civil iban a chocarlas propuestas modernizadoras del gobierno.

Visto en perspectiva, entre 1981 y 1996, la transformación del Estado ecuatoriano atravesó por una fase de adaptación del tipo estatal gubernativo constituido en el período anterior. En esta etapa identificamos dos coyunturas: una crítica, entre 1981 y 1988; y otra de estabilización y transición, entre 1988 y 1996. Al final de la etapa tuvo lugar la guerra del Cenepa, punto de inflexión en la transformación estatal ecuatoriana al haber resituado la posición de Fuerzas Armadas al interior del Estado y en su relación con el campo de fuerzas. Las consecuencias de este hecho serán evidentes desde 1997, cuando FFAA asume sin tapujos su papel arbitral de los conflictos políticos, y desde 2007, cuando se replegarán, momentáneamente, hasta fines del período que cubre nuestro estudio.

Este proceso de adaptación estatal tuvo siempre un sentido y dirección muy clara: la concentración y centralización decisional en manos del Ejecutivo en el marco de un régimen político democrático electoral y un régimen económico marcado por la escases de recursos y la exacerbación de pugnas redistributivas. El Ejecutivo fortaleció a su capacidad decisoria, especialmente, en cuanto a sus procedimientos administrativos internos y presupuestarios, así como adaptó su tamaño y ámbitos de intervención y regulación económica. Los puntales de esta transformación de la estructura normativa fueron las leyes de Presupuesto del Sector Público y de Modernización del Estado; ambas pasadas durante el gobierno de Durán Ballén a través del mecanismo de leyes de urgencia económica y tratadas solo a nivel de las Comisiones Legislativas Permanentes. Entre 1992 y 1995, no debe soslayarse el papel de Congreso y modificar y plantear otras leyes decisivas. Allí el PSC fue el actor político clave.

Se logró de alguna forma reducir el tamaño del Estado; se avanzó en la desregulación de algunos sectores económicos, se reorientó el peso de la intervención estatal de las políticas ISI a un modelo orientado al sector agro exportados, no obstante, no fue posible del todo alcanzar el tan deseado orden fiscal (Nazmi 2004, 182). Esto en perspectiva de llevar a cabo el ajuste macroeconómico exigido por la crisis de la deuda resolviendo en ese contexto los agudos conflictos redistributivos que trajo consigo el fin del boom petrolero de los setenta en el marco de la interacción y permanente tensión con el poder militar. En suma, la adaptación estatal que ocurrió entre 1981 y 1996 fue doble: en lo

político: de la dictadura militar a una democracia electoral; y en lo económico redistributivo: del rentismo pluralista que se consolidó en el boom petrolero, a un régimen que, conservando sus atributos rentistas, alternó estabilización macroeconómica, pluralismo y sendas fugas predatorias. Los intentos de reforma estructural dirigidos a desmantelar el rentismo sobre la base de avanzar en procesos de desregulación estatal fracasaron.<sup>112</sup>

Resultado de los cambios y oscilaciones del cambio de régimen económico redistributivo fue un importante desmantelamiento de las políticas de fomento y protección industrial, iniciadas en los cincuenta pero, finalmente, consolidadas en los años setenta. El manejo de la crisis de la deuda, el ajuste macroeconómico y el inicio de las reformas estructurales, políticas 'tuteladas' por el FMI significaron asimismo el abandono de las políticas ISI y un proceso de reprimarización de la economía en que ganó relevancia el sector agroexportador, el desarrollo del sector financiero mediante la desregulación, la agroindustria y el comercio. La 'modernización', si bien no se cumplió con los alcances inicialmente previstos, alcanzó cambios sustantivos sobre todo en lo concerniente al funcionamiento estatal, en campos tan importantes como el manejo presupuestario. Lo anterior se dio a través de un intenso proceso de rejuridificación estatal que ajustó la estructura y aparato normativa del Estado.

La dirección del cambio legal ejecutado apuntó a establecer una nueva relación entre el Estado y el sistema económico, reorientando el papel del Estado en la disputa redistributiva, modificando aspectos los ámbitos y sentido de la regulación; redefiniendo sus roles y extensión empresarial; acotando su tamaño y su importancia como empleador; liberalizando esferas económicas; propendiendo a la internacionalización de la economía; pero manteniendo su papel de asignador principal de los recursos, especial pero no únicamente, respecto a los conflictos redistributivos más agudos. El proceso de adaptación estatal tenía un marco y un límite, fijado por el art. 46 de la C1979, que

---

<sup>112</sup> Los indicadores macroeconómicos del período se mantuvieron su tendencia histórica entre 1997 y 1996, siendo el cuatrienio de la presidencia de Rodrigo Borja el que mostró una variación más sostenida de estabilización y ajuste. Algunos ejemplos: el gasto total de sector público en 1987 alcanzó el 31.4% del PIB; al finalizar el gobierno de Borja en 1992 este indicador bajó al 26.9%; decayó aún más para 1994, al 23.8%, pero luego, al finalizar el gobierno de Durán Ballén, tuvo un nuevo repunte a 27.3%. El déficit del sector público, en los mismos años, tuvo una variación más acentuada: -9.5%; 1.2%; 0.6%; -3%. Como se puede observar el quiebre de los indicadores positivos en la administración de Durán Ballén coincide con la renuncia del vicepresidente Dahik, que entre 1992 e inicios de 1995 lideró la política económica del gobierno. Estos datos fueron tomados de Nazmi (2004, 173).

establecía las áreas de explotación económica reservadas del Estado;<sup>113</sup> línea roja que únicamente podía ser superada por una reforma constitucional.

En esta etapa, 1981-1996, identificamos dos actores centrales del campo de fuerzas del campo de fuerzas, mismos que ejercieron una presión constante sobre las decisiones del Ejecutivo. Por un lado, el FMI y sus cartas de intención; y por otro, las FFAA y el CCFFA, cuya gravitación e influencia se expandieron en medio de los recurrentes incidentes fronterizos que se iniciaron en Paquisha de 1981 y se cerraron con la guerra del Cenepa en 1995. Desde 1979 el núcleo decisional de Estado habría de experimentar un doble tutelaje. Al tutelaje militar, político y económico ejercido por el CCFFAA, se adicionó el tutelaje de política económica del FMI. El arbitraje militar se mantuvo intacto y, sin bien no fue ejercido en esta etapa, habría de tornarse frecuente a partir de 1979.

En medio de ambos fuegos, la tendencia predominante de la fase de adaptación fue la concentración y centralización decisoria del Ejecutivo, ya no en dictadura, sino en el marco de un régimen democrático electoral. En esta etapa el Ejecutivo fortaleció a su capacidad decisoria, especialmente, en cuanto a sus procedimientos administrativos internos y presupuestarios, así como adaptó su tamaño y ámbitos de intervención y regulación económica. Los puntales de esta transformación de la estructura normativa fueron las leyes de Presupuesto del Sector Público y de Modernización del Estado; ambas pasadas durante el gobierno de Durán Ballén a través del mecanismo de leyes de urgencia económica y tratadas solo a nivel de las Comisiones Legislativas Permanentes. Entre 1992 y 1995, no debe soslayarse el papel de Congreso y modificar y plantear otras leyes decisivas. Allí el PSC fue el actor político clave en el campo de fuerzas político, tanto a nivel nacional como subnacional, y vinculando un amplio tejido de redes clientelares y vínculos con élites económicas y coaliciones redistributivas.

Pero retornemos al uso de instrumentos de excepcionalidad política en esta fase de adaptación. Vale recordar que Hurtado logró instrumentar la primera reforma a la C1979 por la vía legislativa y que, mediante el uso de decretos ejecutivos y resoluciones de la Junta Monetaria, dio el giro de timón a la política económica hacia el ajuste

---

<sup>113</sup> Introducido inicialmente en la C1967 y luego desarrollado y ratificado en la C1979, siendo además la premisa rectora de los gobiernos militares de la década de los setenta, se establecía como áreas de explotación económica reservadas al Estado: a) los recursos naturales no renovables, productos del subsuelo, todos los minerales y sustancias distintas al suelo; b) los servicios de agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones; y las empresas estratégicas definidas por ley.

macroeconómico. El presidente Borja no abusó de la iniciativa legislativa de urgencia económica y gracias a contar con mayoría legislativa en la primera parte de su gobierno logró pasar algunas leyes importantes por el Congreso. En cambio, los gobiernos de Febres Cordero y Durán Ballén optaron por la utilización de la iniciativa legislativa de urgencia económica, el veto presidencial y normativa secundaria para instrumentar sus decisiones económico redistributivas más importantes. La diferencia entre ambos estuvo en que el primero desconoció al Legislativo y, en la mayoría de casos, impuso su legislación publicándola en el Registro Oficial; el segundo, logró pasar su legislación en las Comisiones Legislativas Permanentes, lo cual trajo consigo importantes modificaciones. De todos modos, desde 1984 predominó en tanto forma de gobierno fue el uso sistemático de mecanismos de excepcionalidad política, principalmente los decretos leyes de emergencia económica, constituyéndose este en uno de los rasgos principales de la fase de adaptación. Un elemento propio de gobiernos dictatoriales, fue incorporado al régimen democrático.<sup>114</sup>

Otro rasgo de la adaptación fue la reubicación del epicentro del núcleo decisional del Estado. Dentro del Ejecutivo, quedó atrás el CONADE y ganaron espacio el ministerio de Finanzas, el Banco Central y la Junta Monetaria. El primero se encargó de las políticas fiscales; el segundo fue clave en la transferencia de recursos al sector privado, como ocurrió en el proceso de sucretización y operaciones de salvataje bancario que se iniciaron ya por 1995. Y la tercera, mediante resoluciones ejecutó la política monetaria y cambiaria, así como determinó el encaje bancario a fin de regular la oferta monetaria. En el gobierno de Durán Ballén, se sumó el CONAM en perspectiva de aplicar la llamada modernización del Estado. El FMI jugó una suerte de tutelaje en la política económica. Sin embargo, el peso del presidente de la República, y del vicepresidente en el caso de Dahik, fue determinante.

En la fase de adaptación el país tuvo lugar la emergencia y crisis del sistema de partidos inaugurado en 1979. Estos jamás alcanzaron el monopolio de la representación al interior del campo de fuerzas, debiendo compartir dichas funciones con otras organizaciones, a

---

<sup>114</sup> Algo que resulta importante fue el fracaso de mecanismos plebiscitarios como vía de solución a los conflictos políticos y disputas redistributivas de la coyuntura. Al inicio de la etapa democrática, el presidente Roldós dio marcha atrás en lo que hubiera sido la primera consulta popular convocada por el Ejecutivo buscando superar la pugna con el Legislativo, nada más ni nada menos que para reformar la C1979 y asumir la facultad de disolver el Congreso. Febres Cordero fracasó con su consulta popular y Durán Ballén, en general, fracasó en sus dos consultas populares, salvo temas puntuales.

saber, los gremios de empresarios, los sindicatos, los movimientos sociales. Ello nos da cuenta de un sistema de representación un tanto más complejo que el que refiere la ciencia política, en que no solo actúan partidos políticos, sino otras organizaciones que se complementan y compiten en la función de transmisoras de intereses y presiones al Estado dentro del campo de fuerzas. Ni lejos ni cerca de lo que pudiera catalogarse como un sistema de partidos moderno, el sistema de representación que surgió desde 1979 combinó los mecanismos electorales de acceso al poder, con arreglos corporativos que actuaron de forma paralela a los partidos; los mismos que a su vez, tenían sus raíces en redes clientelares.

En cuanto al régimen económico redistributivo, se osciló entre variantes de rentismo elitista, tanto de estabilización macroeconómica como predatorio, y rentismo pluralista. En general, el énfasis dependió el ciclo político del gobierno de turno: estabilización al inicio; pluralismo al final. Fue definitiva la fuga predatoria del proceso de sucretización y mucho menos significativo el intento de avanzar hacia reformas estructurales. Si bien el debate político giró en torno al papel del Estado en el sistema económico, no fue cuestionado su rol central en las toma de decisiones redistributivas críticas. En la etapa en que se impulsaron algunas reformas estructurales, se intentó dar a las fuerzas del mercado el control de algunos procesos económicos, que solo se hubiera consolidados si se concretaba el proceso de privatización de las empresas públicas. Como lo veremos en la siguiente sección, dedicada a la consolidación del tipo estatal, al fracasar la privatización en un contexto de mayor liberalización económica, sobrevino una crisis económica sistémica que provocó una fuga predatoria.

En un primer momento la disputa redistributiva se centró en el pago y manejo de la deuda externa. Esto implicó la salida continua de recursos del país hacia los acreedores internacionales y la decisión fundamental de sucretizar la deuda privada. Con esta última, el Estado asumió ante la comunidad internacional la responsabilidad de toda la deuda contraída y se comprometió con el FMI a adaptar la modalidad de intervención estatal sobre la economía para garantizar su pago. Aquello implicó una modificación sustancial en el modelo económico, el cual abandonó el impulso industrialista de las décadas pasadas y se concentró en la transferencia de beneficios para el sector exportador, comercial y financiero. Las altas tasas de inflación en esta etapa significaron un constante deterioro de la capacidad adquisitiva de la mayor parte de la población. El ajuste del tipo de cambio, el mismo que estuvo sobre avaluado durante las políticas ISI, fue el

instrumento principal para reorientar el régimen económico; instrumento al que se sumaron las políticas de restricción fiscal, flotación y liberalización de las tasas de interés y reducción arancelaria.

En un segundo momento, la disputa redistributiva se centró en la privatización de las empresas públicas; esa fue la oportunidad para avanzar las reformas estructurales que contemplaron medidas tendentes a la llamada modernización y reducción del tamaño del Estado; simplificación y fortalecimiento tributario; flexibilización laboral; desregulación económica y liberalización financiera. Esta coyuntura se caracterizó por una significativa transformación de la estructura normativa, tanto en el gobierno de Borja, pero sobre todo en el de Durán Ballén. En este punto, la liberalización de las tasas de interés a través de resoluciones de la Junta Monetaria que progresivamente eliminaron tasas fijas o preferenciales, que eliminaron las franjas de flotación, modificaron la política crediticia del país, favoreciendo y fortaleciendo al sector financiero. Este giro, que inicialmente fue uno de los intentos de modificación de algunos aspectos del carácter rentista del régimen económico ecuatoriano, en el segundo lustro de los años noventa daría lugar a una nueva fuga predatoria al estallar la crisis financiera de finales de siglo.<sup>115</sup>

A nivel del campo de fuerzas la oposición social fue uno de los obstáculos principales para avanzar en las llamadas reformas estructurales. El auge de las huelgas nacionales organizadas por las centrales sindicales en los ochenta cedió relevancia a los paros indígenas y a las movilizaciones urbanas convocadas por los movimientos sociales, entre ellos los sindicatos del sector público. Un hecho resultó fundamental. Los sectores populares se convirtieron en los principales defensores del Estado, cerraron filas en la defensa de su papel asignador de recursos, de las empresas públicas y del sector estatal de la economía, frente a lo que entendieron como la 'modernización privatizadora'.<sup>116</sup> Esta situación es, incluso, más significativa si se considera la sub representación de estos

---

<sup>115</sup> Al final, la evaluación redistributiva de la década de los ochenta fue claramente desfavorable para el conjunto de la sociedad. El PIN per cápita en dólares decreció en 35% y la inflación era tres veces mayor a 1982 (Jácome 1997, 36). El tipo de cambio efectivo perdió la mitad de su valor, en ese período. El sucre se depreció en términos reales. La misma caída experimentaron los salarios reales (Jácome 1997, 37). Las pérdidas cambiarias por la sucretización, asumidas por el BCE, alcanzaron en 1991, 1% del PIB (Jácome 1997, 34).

<sup>116</sup> Este giro en el campo de fuerzas se produjo en los años setenta cuando el movimiento sindical se movilizó por una radicalización del 'proyecto militar', en la versión de Rodríguez Lara, en especial, en lo referente su política de nacionalismo energético. Esta postura difería sustancialmente del radicalismo inclinado hacia la izquierda que, influido por la revolución cubana, dominó en los años sesenta.

sectores en los espacios de la sociedad política, en particular, el Congreso. Esta constituye un elemento crucial para la adaptación del Estado gubernativo ecuatoriano.

Pero de hecho, el actor que puso los límites y marcó la cancha de la reforma y 'modernización' estatal fueron las FFAA. Recordemos que esta prerrogativa estaba montada en el aparato normativo concreto en que se llevó a cabo la transición democrática. La C1979 y la LSN dejaron en claro que el binomio seguridad y desarrollo requerían de una participación decisiva de FFAA y, en particular, del CCFFA, en ámbitos atinentes al desarrollo, actividades empresariales y directorios de empresas estatales. Ximena Endara (1999, 109) indica con precisión la influencia ejercida por la institución militar para detener el alcance de los procesos de privatización, en especial, en el caso de INECEL y de las empresas militares. Solo tengamos presente que ni el proceso de privatización, ni la Ley de Solidaridad topaban el ámbito de las empresas militares. Todo ello dio como resultado la adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional.

### **Conclusión parcial: 'Grave conmoción interna', 'movilización nacional' y arbitraje militar**

En 1996, nuevamente, la irrupción electoral de las masas marcó el inicio de una coyuntura crítica que habría de cambiar el curso de transformación del Estado ecuatoriano, así como también la historia política del país. Si en los sesenta y setenta, el ascenso electoral de Asaad Bucaram fue uno de los factores que motivaron la intervención militar, en esta oportunidad otro Bucaram, Abdalá, sobrino del primero, resultó ganador de la segunda vuelta electoral frente a Jaime Nebot. El PRE había vencido al PSC, luego de más de casi una década de repliegue, en especial cuando los socialcristianos tomaron el Municipio de Guayaquil en 1992. Todo ello fue parte de la intensificación de la disputa entre ambas tiendas políticas por el control de las bases clientelares de Guayaquil y otras ciudades que se extendió a otros ámbitos, incluso al de la dirigencia deportiva.<sup>117</sup> Febres Cordero era entonces alcalde del puerto principal y se anunciaba una batalla a otra escala cuando Abdalá ganó la presidencia de la República. Curiosamente, esta 'lucha de titanes' no se libró en las calles ni en los barrios suburbanos de Guayaquil. Los escenarios de la intensa disputa política que generó el gobierno abdalacista ocurrió en las calles de Quito, en los

---

<sup>117</sup> Al finalizar su gobierno, Abdalá se hizo elegir presidente del Barcelona. Su idea era desplazar al PSC de uno de sus nichos de influencia política a través del deporte. Como oferta de campaña para el club, Abdalá movió toda su influencia para fichar al astro argentino Diego Armando Maradona; hecho que no se concretó por su salida del gobierno y fuga del país.

pasillos del Congreso Nacional, pero sobre todo en las negociaciones y decisiones que tomó el COMACO.

Lo cierto fue que, en apenas seis meses de gobierno, Abdalá Bucaram pasó de “líder de la fuerza de los pobres” a “repugnante otro” (De la Torre 2015, 90-1). En ese tiempo, rompió formalidades y protocolos; su discurso y gestualidad desafió el *estatus quo* a través de un intenso espectáculo mediático que cortocircuitó los códigos y registro estético del campo de fuerzas.<sup>118</sup> Siendo ya presidente, y de negarse a despachar desde el palacio presidencial, Abdalá se alzó en los escenarios como intérprete de baladas románticas de la mano del popular grupo uruguayo “Los Iracundos”, con quienes grabó un disco. A ello se agregó la radicalidad que pretendió imprimir a su programa económico que, contrariamente a sus ofertas redistributivas de campaña, se orientó hacia la profundización del ajuste mediante la aplicación del modelo argentino de la convertibilidad que importó de su asesor Domingo Cavallo. Este programa denominado Plan de Acción Inmediata, anunciado al país el 1 de diciembre de 1996, contemplaba un conjunto de reformas estructurales de orden fiscal, la creación de un fondo de estabilización petrolera y de seguro de depósitos, privatización de empresas públicas, entre otras (Romero 1997, 7-8). Mención aparte significó la expedición del DE 54, publicado en el RO 6, del 19 de agosto de 1996, a seis días de asumir el gobierno, con que el presidente encargó el control de las aduanas del país a las FF.AA. con la finalidad de controlar la evasión tributaria por la “indebida internación de mercaderías” y combatir la corrupción. Así mismo, el gobierno decidió la ejecución de programas sociales como el de la ‘Mochila escolar’; ‘Ábdalact’, un programa de leche subsidiada; la creación del ministerio de Etnias, con el buscó la división del movimiento indígena; el plan de vivienda popular; la ‘Teletón’ para distribuir juguetes en las navidades de 1996,

En todos los actos del gobierno, hubo rumores sobre actos de corrupción. En un análisis de coyuntura, analistas como Hernán Ibarra (1997, 24) calificó al gobierno de Bucaram

---

<sup>118</sup> Autores como De la Torre, Ibarra (1997) y Burbano de Lara (1997) destacan como uno de los rasgos del ejercicio político de Abdalá su choque con las formas convencionales del poder y coinciden que en ello radicó, en gran medida, la enorme oposición que generó su liderazgo en los sectores altos y medios, en especial, en la opinión pública. Su tendencia a la ‘farandulización del poder’ (Ibarra 1997, 27), su repudio a los escenarios políticos tradicionales; la política del ‘amor’ del ‘loco que ama’; desestabilizaba los registros culturales y morales sobre los que se sostiene el campo de fuerzas en que las prácticas delincuenciales y criminales no deben, no pueden, salir a la superficie. De ahí la reacción moral del ‘movimiento ciudadano’ que se lanzó a las calles en varias ciudades del país, exigiendo su destitución. En sus memorias, el mismo Bucaram (1998, 345) reconoce el hecho de que al golpe de Estado él “aportó con su locura”.



como la emergencia en el Ecuador de un Estado predatorio. Según este autor, en el corto gobierno abdalacista se organizó un esquema de predación de recursos públicos en que allegados y familiares del presidente usaban de manera indiscriminada el poder estatal para su beneficio personal y de grupo. Entre los casos más relevantes se rumoraba la presencia de su hijo en las aduanas; la interferencia gubernamental en la herencia de Luis Noboa Naranjo en beneficio de Álvaro Noboa; el contrabando de cerveza de uno de sus allegados principales en el gobierno, entre otros casos. El propio embajador estadounidense, en un evento público, habló de una 'penetrante corrupción' del gobierno y de hechos de una 'descabellada extorsión' de las que serían víctimas empresarios nacionales y extranjeros que hacen negocios con el Estado (Carrión 1997, 140). Todo ello marcó la indignación de diversos actores sociales, se abrió una 'veta anticorrupción' en el campo de fuerza que se mantendría de ahí en adelante, sobre la percepción de una corrupción generalizada en el gobierno.

El 8 de enero de 1997 el presidente decretó un paquete de medidas económicas: el alza del precio del gas; de las tarifas de energía eléctrica, entre otras. La oposición social a este 'paquetazo' económico fue liderado por el Frente Patriótico, que unificaba al FUT, al Frente Popular, a la Coordinadora de Movimientos Sociales. El 5 de febrero fue la fecha señalada para un 'paro cívico' en oposición al 'ajuste neoliberal' del gobierno. El formato de 'paro cívico' se distinguía de aquel de la 'huelga nacional'. Incluyendo la paralización sindical, este evento convocaba a una plataforma mayor de actores con claro un objetivo político: una petición al Congreso de destitución del presidente Bucaram; la designación de un gobierno interino; la convocatoria a una Asamblea Constituyente; el adelanto de las elecciones y la derogatoria de las medidas económicas del gobierno (Ibarra 1997, 28). La rueda hacia el fin del gobierno había comenzado a rodar. El campo de fuerzas entró en estado de ebullición; surgió la noción de 'sociedad civil' (Ibarra 1997, 31-2), en franca oposición a la clase política.<sup>119</sup> Desde muy diferentes posiciones e

---

<sup>119</sup> Los actores sociales, la sociedad civil, se constituyeron como un actor central de la movilización social dentro de campo de fuerzas en los años noventa. Este nuevo actor, subsumido en los años setenta y ochenta al interior del emergente ámbito de la sociedad política, los gremios y el movimiento sindical, adquirió forma autónoma en diversas manifestaciones de oposición protagonizados tanto por la CONAIE, desde 1990, como por la creada Coordinadora de Movimientos Sociales que se movilizó en contra de las iniciativas privatizadoras del gobierno de Durán Ballén. Representa una posición con claros rasgos anti políticos, crítico a las prácticas de la política partidaria, que operó bajo el paraguas de 'lo ciudadano'. Su movilización, especialmente en ciudades como Quito, se activó de manera intermitente, pero sistemática, y fue el factor principal del 'calentamiento' de las calles, previo a los sucesivos golpes de Estado de 1997, 2000 y 2005. Milton Luna (1997, 221-28) denomina estas movilizaciones como un

intereses diversos actores coincidieron en la tesis de que el gobierno de Abdalá debía terminar.

El golpe de Estado contra Abdalá fue una obra de varios movimientos. En el primero, la movilización social. Se activaron movimientos locales, la Asamblea de Quito, la Asamblea de Cuenca; alcaldes y prefectos se unieron a la movilización; al igual que los gremios empresariales. A fines de enero, militantes de la Coordinadora de Movimientos Sociales se tomaron la Catedral de Quito y la CONAIE inició el bloqueo de carreteras. Cónicamente, el propio presidente se unió al paro. Los medios de comunicación, radio, prensa y televisión, siempre en confrontación con el gobierno, se sumaron a la divulgación de esa corriente de opinión. El pico de la movilización se condensó el día del ‘paro cívico’, el 5 de febrero. Desde ese día, hasta el fin de la crisis, en el centro de Quito miles de manifestantes pugnaron por tomar el palacio de Carondelet al grito de “fuera, Bucaram, fuera”. En siete días de intensas manifestaciones se contaron en Quito y en el país cuatro fallecidos; uno en las inmediaciones del palacio presidencial. Con todo ello, el clima de protesta y repudio al gobierno de Abdalá fue gestando la percepción de que el país vivía un clima de ‘conmoción social’.

El segundo escenario fue político y allí jugaron varios actores. El propio presidente Bucaram, quien intentó aferrarse al poder que legítimamente había ganado en las urnas, denunció una conspiración desde antes de su posesión (Bucaram 1998, 165).<sup>120</sup> Según su

---

‘movimiento profundo’ de diversos actores de la sociedad civil. Sostiene que este movimiento se configuró alrededor de la recuperación ética de la gestión pública; la lucha contra la corrupción; la construcción de un proyecto nacional de largo plazo; la definición de objetivos de Estado. El mismo autor vincula a estos movimientos ciudadanos con “acumulaciones históricas hacia la modernidad” en que la clase media juega un “rol estelar por la implantación de la democracia y de relaciones sociales y políticas más modernas y más justas” (Luna 1997, 224). Estos ‘movimientos profundos’, según Luna, penetran a sectores empresariales modernos y competitivos, así como también a viejo movimiento obrero y sindical e, incluso, se han desarrollado al interior de las FF.AA. que en su tradición alfarista y juliana se consideran representantes del pueblo (Luna 1997, 226-7). Para Luna, el 5 de febrero fue un plebiscito que avaló las propuestas de este ‘movimiento profundo’ versus las ‘estructuras caducas’ que dominan el Estado (Luna 1997, 228).

<sup>120</sup> En sus memorias, denominadas *Golpe de Estado*, Bucaram (1998) menciona la existencia de un plan de desestabilización, denominado *Plan zorro*, planificado en el seno de las FF.AA. dirigido a sabotear su gobierno y sacarlo del poder. Responsabiliza directamente al COMACO y, en especial, a Paco Moncayo, al igual que la propia embajada de EE.UU.; el PSC y a sus principales líderes; a quienes califica como “el círculo más retrógrado del poder... parásitos de la sociedad” (Bucaram 1998, 180-1). Al respecto, Paco Moncayo (2011, 353-6), en su libro *Cenepa*, relata que revisó el documento a pedido del ministro de Defensa y que le aseguró que se trataba de un documento falso, plagado de inconsistencias. Según su versión, este documento, difundido por la prensa peruana con el fin de evitar su permanencia en el Ejército, buscaba

versión de los hechos, la verdadera razón del golpe fue impedir la vigencia del programa de convertibilidad, que debía implementarse a partir del 1 de julio de 1997, y que requería de profundas reformas fiscales y reformas tributarias que reduzcan la evasión, exenciones al IVA, nuevos impuestos a consumos suntuarios, que fueron negados por la “mayoría de legisladores complotados con la oligarquía y el golpe (Bucaram 1998, 79). Lo más importante: El 4 de febrero, el presidente Bucaram decretó la movilización nacional mediante el DE 535, mismo que se publicó en el suplemento del RO 123 de esa fecha. Su finalidad era la mantención del orden interno en el contexto del ‘paro cívico nacional’ convocado por las organizaciones sociales. Como lo analizaremos abajo, este declaratoria de movilización nacional fue el instrumento del que se valió el COMACO para asumir “la conducción de las operaciones de seguridad interna” (Moncayo 2011, 378).

Con esos antecedentes, su caída, según lo relata él mismo, adquirió tintes dramáticos. El palacio fue asediado por los manifestantes; bombas lacrimógenas fueron echadas en su interior; el alto mando ordenó cambiar la escolta; se sintió rehén en el propio palacio (Bucaram 1998, 278). Antes de abandonar el palacio de Carondelet para atrincherarse en Guayaquil, en un acto desesperado, derogó las medidas económicas que habían detonado la protesta. A su arribo al puerto principal se percató que había perdido ya el poder y pocas horas después el alto mando militar le retiró la escolta presidencial (Bucaram 1998, 286-7). El 11 de febrero, Abdalá huyó a Panamá para evitar los procesos judiciales que le sobrevinieron en su contra. Se había sellado el desenlace de su efímero gobierno.

En segundo lugar, tenemos a la vicepresidenta Rosalía Arteaga. A ella, sin duda, le correspondía legítimamente asumir la presidencia de la República luego de que el Congreso cesara en sus funciones a Abdalá Bucaram. En sus memorias sobre lo acontecido, presenta una radiografía del campo de fuerzas político de ese momento y narra los entretelones de lo que denomina el ‘secuestro de la protesta’, además, de los múltiples contactos que mantuvo para, sin éxito, intentar afirmarse en el poder, entre ellos, el embajador de Estado Unidos, la Iglesia Católica, gremios empresariales, organizaciones sociales y diferentes actores políticos (Arteaga 1997, 130-1; 147, 149). En su relato narra con detalle el papel jugado por las Fuerzas Armadas. Dice: “Siempre,

---

indisponerlo con el presidente electo Bucaram. El plan dibujaba distintos escenarios para impedir un eventual gobierno de Bucaram, desde el fraude electoral, la interrupción del proceso democrático e, incluso, el uso de una ‘operación húmeda’, es decir, la eliminación física del primer mandatario.

debo decir, estuve consciente de que las Fuerzas Armadas iban a ser la fuerza dirimente” (Arteaga 1997, 117). Al asumir la presidencia de la República el 7 de febrero, una vez que el Congreso un día antes había destituido a Bucaram, revela que, primero que todo, envió el decreto al Comando Conjunto. ¿Por qué? La expresidenta responde: “Porque el General Paco Moncayo me dice que el Alto Mando no tomará en consideración mi nombre si es que yo mismo no lo pongo en el juego, es decir, que este iba a ser dejado totalmente de lado si no tomaba la determinación de forma inmediata, por lo tanto, asumo la Presidencia y envió, en primer lugar, ese decreto al Comando Conjunto, lo envió a través de fax” (Arteaga 1997, 107). La ex presidenta menciona que siguió las recomendaciones de la estrategia trazada por los militares y que, finalmente, renunció al encargo presidencial debido a que no podía participar del ‘gran mercado’ político que se le exigía negociar para mantenerse en el cargo (Arteaga 1997, 198-203).

El tercero, fue el Congreso Nacional. Allí la correlación de fuerzas era adversa al presidente Bucaram. Es importante que la demanda de los actores del ‘paro cívico’ fue dirigida al Congreso y este sin dilación se encaminó a viabilizar la salida del presidente. La figura simbólica de este movimiento fue la ‘camioneta’ en la que, en la tarde del 7 de febrero, los líderes parlamentarios, sindicales y empresariales desfilaron por las calles de Quito en camino al palacio presidencial para tomarlo. Hecho que no se produjo, a menos en ese día. El punto neurálgico se dio alrededor de la aplicación de los artículos 100 y 101 de la C1979, codificada en 1995. Con el primero, el 6 de febrero una mayoría legislativa de 44 de 82 congresistas, conformada por legisladores del PSC, ID, DP, FRA, Pachacutik y MPD, declaró que el presidente Bucaram sufría de incapacidad mental para gobernar y se resolvió dar por terminado su período. Hubo 34 votos en contra, dos abstenciones y dos ausentes. Seguidamente, se aplicó de manera insólita el artículo 101 y se eligió al entonces presidente del Congreso, Fabián Alarcón,<sup>121</sup> presidente constitucional de la República interino’.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Su bloque parlamentario tenía apenas dos miembros, incluyéndolo; y con ello, no solo que logró la presidencia de la legislatura primero, sino la presidencia ‘interina’ de la República, después. Según Bucaram (1998, 247), durante la campaña electoral que lo llevó al triunfo presidencial, Alarcón fungió como director de campaña del PRE en Pichincha.

<sup>122</sup> La resolución del Congreso, del 6 de febrero de 1996, misma que consta en el Libro auténtico de legislación ecuatoriana, con la que se cesó al presidente Bucarón por incapacidad mental para gobernar recoge explícitamente el “mandato popular” del Frente Patriótica. Entre otros temas, además, deja sin efecto las decisiones tomadas por Bucaram en su gobierno, entre ellas, la convertibilidad y el alza de los servicios público; y, finalmente, resolvió el adelanto de

Un punto importante es que junto con la cesación de Bucaram, el Congreso declaró también cesantes al Contralor General del Estado, Fiscal General, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías, Superintendente de Telecomunicaciones y a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, en funciones prorrogadas. Además de aquello, resolvió el adelanto de las elecciones a todas las dignidades y la convocatoria a una Asamblea Constitucional para un “cambio estructural del Estado y la sociedad ecuatoriana”. De alguna manera, a partir del “mandato popular” recogido del Frente Popular y la Asamblea de Quito, el Congreso pretendió legitimar su actuación uniendo la salida de Bucaram con un acto de refundación del régimen político, conectado con la protesta y movilización ciudadana. En una entrevista a César Verduga, en ese momento diputado y posteriormente ministro de Gobierno de Alarcón, este destaca el hecho de que el Congreso y la dirigencia política hayan respondido a la reacción a la reacción popular (Arias 1997, 298). Esto, para Verduga, “mostró que este país tiene todavía potencialidades para construir una institucionalidad democrática, madura” (Arias 1997, 298). Esta misma conexión, entre protesta social y respuesta al mandato popular por parte del Congreso, se repetirá en las destituciones presidenciales de Mahuad y Gutiérrez de 2000 y 2005, respectivamente. En los tres casos, la ‘legitimidad’ de los actos legislativos con los que se cesó a presidentes democráticamente elegidos, se fundamentó en la adaptación del aparato normativo a las necesidades políticas de los actores del campo de fuerzas movilizados en la coyuntura. Un sistema de legitimidad, en el que alternan de modo flexible la estructura normativa y los intereses de los actores movilizados; fórmulas generalmente plebiscitarias que se canalizan normativamente según las conveniencias. El poder militar tutela que no se produzcan excesos.

Sobre el tema de la sucesión presidencial, Rafael Oyarte (2016, 494) explica que en 1995 el Congreso Nacional, en ejercicio del poder constituyente derivado, discutió la diferencia entre la sucesión temporal y definitiva del presidente de la República, estableciendo para el caso de la primera un claro orden de sucesión encabezado por el vicepresidente de la República. Empero, en la publicación y codificación de dicha reforma ‘se omitió’ especificar el caso de la subrogación definitiva que sí constaba claramente en el artículo 76 de la C1979. Sin embargo, el Congreso de aquel entonces interpretó que dicha omisión le permitía saltarse la sucesión de la vicepresidenta Rosalía Arteaga y nombró a Alarcón,

---

las elecciones generales y la convocatoria a una Asamblea Constitucional que permita un “cambio estructural del Estado y la sociedad ecuatoriana”.

como presidente interino; figura inexistente en el texto constitución. Esto significó que, entre el 7 y 8 de febrero, el Ecuador tuvo tres presidentes en simultáneo. Abdalá Bucaram; Rosalía Arteaga; y Fabián Alarcón. La salida 'constitucional' se produjo, bajo la tutela del COMACO, y se materializó el 9 de febrero en sesión extraordinaria del Congreso Nacional.<sup>123</sup> Se ratificó lo resuelto el 6 de febrero; Alarcón renunció a su elección como presidente constitucional interino; y se encargó 'temporalmente' el poder a Rosalía Arteaga hasta que el Congreso elija de manera definitiva al presidente interino; encargo al que ella renunció habiéndose posesionado, no en la sede del Legislativo, sino en el palacio presidencial, ante la presencia del COMACO. Ante la renuncia de Arteaga, el 11 de febrero de 1997 el Congreso designó a Fabián Alarcón como presidente constitucional interino hasta el 10 de agosto de 1998. Obtuvo 57 votos; dos en contra y cinco abstenciones.<sup>124</sup> Inmediatamente, el Congreso reformó la C1979, incluyendo una disposición transitoria, la décimo tercera, que ratificaba la elección presidencial de Alarcón; decisión que fue validada posteriormente por el Tribunal Constitucional.

No obstante los juegos de poder y conflictos del campo de fuerzas social y político, el tercer escenario fue el decisivo. Se trata del papel tutelar y arbitral de la crisis política ejercido por Fuerzas Armadas, a través del COMACO. Este escenario fue procesado, fundamentalmente, a partir del aparato normativo de la LSN, teniendo a la Constitución como marco referencial. Como lo puntualiza con claridad la ex presidenta Arteaga (1997, 154): "Como pueden darse cuenta, durante esos días realmente la fuerza del gobierno estaba en manos de los militares, porque Bucaram ya no podía tomar decisiones, ya no le estaban obedeciendo. A mí, no me reconocían mientras no tuviera el encargo del Congreso y, por otro, Fabián Alarcón tampoco era reconocido".

El primer aviso del desenlace lo dio, el 8 de febrero, el general José Grijalva, comandante de la séptima brigada de infantería. Se pronunció en el sentido de que las FF.AA. ya no

---

<sup>123</sup> La resolución del Congreso Nacional del 9 de febrero de 1997: Ratificó íntegramente la resolución de 6 de febrero, incluyendo, la declaratoria de incapacidad mental de Bucaram y su cesación del cargo de presidente de la República; exceptuando la designación de Fabián Alarcón como presidente constitucional interino. Además de ello, encargó la presidencia de la República a Rosalía Arteaga, hasta que el Congreso nombre al presidente constitucional interino. Se estableció también que Rosalía Arteaga reasuma la vicepresidencia de la República el momento en que se poseione el presidente constitucional interino designado por el Congreso.

<sup>124</sup> Para legitimar su mandato, Alarcón convocó a un referéndum para el 25 de mayo de 1997, en el cual se ratificó plebiscitariamente, la cesación de Bucaram; la designación de Alarcón y la convocatoria a una Asamblea Constituyente; tema que trataremos en el análisis de la siguiente etapa.

respaldaban al presidente Bucaram. Aquello coincidió con el abandono de este del palacio de Carondelet, su viaje a Guayaquil y el retiro de la escolta presidencial. En los hechos, el control directo y total de la situación por parte del COMACO se produjo a partir del 4 de febrero, cuando Abdalá firmó el DE 535 y declaró la movilización nacional con base en el artículo constitucional 103 j) y k) de la C1979 y a los artículos 58 y 71 de la LSN. Lo reconoce asó el propio jefe del COMACO de entonces, Paco Moncayo (2011, 378), quien señala que firmado este decreto "... le correspondía al Comando Conjunto la conducción de las operaciones de seguridad interna" con la advertencia de que se aplicarían sanciones al amparo del Código Penal Militar (Moncayo 2011, 375-6). Es decir, en el marco de la declaratoria de movilización, el control militar y político de la crisis pasó del ámbito del poder civil al del poder militar. Esta ruta se profundizó a raíz de la renuncia del ministro de Defensa designado por Bucaram y el mismo Moncayo, como jefe del COMACO, asumió el cargo. Moncayo (2011, 277) relata que el Consejo Ampliado de Generales y Almirantes, al que se incorporaron los oficiales generales de la Policía Nacional, se reunió permanentemente para evaluar la grave situación interna por la que atravesaba el país (Moncayo 2011, 277). También menciona los múltiples pedidos que durante la crisis recibió el COMACO de parte de múltiples sectores sociales y político. Según el jefe militar, el COMACO se mantuvo que el problema era político y que eran las autoridades civiles las debían encontrar una salida a la crisis. Sin embargo, ya en los hechos, y sobre todo amparados en el DE 535 suscrito por Bucaram, los militares interpretaron que el control de la seguridad interna y de Estado, en general, le correspondía a las FF.AA. El tema, según Moncayo (2011, 277-8), era aún más delicado por el contexto de las negociaciones de paz con el Perú, y la guerra psicológica desatada en ese país en contra del Ecuador.

En síntesis, los militares asumieron un claro rol tutelar del Estado al ser el COMACO la instancia de procesamiento de la crisis política; al actuar este como el referencia principal de diálogo y negociación entre los actores involucrados y, sobre todo, al ser el epicentro decisional que definió la salida, tanto política como jurídica, de la grave crisis política de la coyuntura. Los militares ensayaron varias vías de solución; fueron lugar de canalización de demandas ciudadanas y políticas; negociaron con los actores parlamentarios; guiaron las acciones de la vicepresidenta; condujeron la secuencia de la transición del gobierno de Bucaram al interinazgo de Alarcón, pasando por el encargo y renuncia de Arteaga. Finalmente, para el 12 de febrero la coyuntura crítica tuvo un

desenlace que Moncayo (2011, 282), ante el Consejo Ampliado de Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, definió en los siguientes términos:

“... con un mando unificado, aplicando profesionalmente los planes y la doctrina, se había logrado una participación institucional apegada a la Constitución y logrado una imagen positiva de la Fuerza Pública. La Doctrina de Seguridad Interna funcionó a cabalidad. Felicité a las Fuerzas de Tarea por su comportamiento profesional, al haber operado con sensatez e inteligencia, protegiendo los derechos humanos, orientados por los valores, principios y doctrina para mantener la unidad nacional y el sistema democrático”.

El texto de Moncayo deja en evidencia varios aspectos. Primero, que la crisis no tuvo un manejo improvisado; que se aplicó una doctrina, la de la seguridad nacional; que hubo planes y una fuerza de tarea que hizo su trabajo con profesionalismo e inteligencia. No infiero que los militares programaron o planificaron la crisis, peor que hubo un plan de desestabilización, pero sí que la aplicación de una doctrina y de instrumentos predefinidos para procesar este tipo de situaciones por parte del COMACO y las FF.AA: en general. Segundo, que el Consejo Ampliado de Generales y Almirantes, al que se sumó el mando policial, conoció, evaluó y debatió las diversas salidas a la crisis política y fue, finalmente, el espacio ante el cual el jefe del COMACO rindió cuentas de lo actuado. Y, tercero, que la instancia decisoria última radicó en el COMACO, mismo que estaba por encima de cualquier autoridad civil y que, por ley, se sintió el llamado a tutelar el Estado y viabilizar una solución respaldado por la violencia legítima del Estado. No es que los militares buscaron inmiscuirse en los problemas políticos de los civiles. De hecho, el discurso de Moncayo como jefe de COMACO fue consistente en repetir que el problema era de los civiles y que estos debían resolverlos. Sin embargo, la intersección normativa de la C1979 y la LSN ponía a los militares en una posición tutelar del Estado, que ellos no la rehuyeron. E, incluso, al ejercerla desbordaron la estructura normativa, crearon y actuaron desde un verdadero Estado de excepción.

El punto de inflexión, la decisión excepcional, que dio lugar al golpe de Estado militar contra Bucaram fue la interpretación y aplicación por parte del COMACO del DE 535 expedido por el propio presidente. Su consecuencia no fue la toma del Ejecutivo por parte de los militares, sino la instauración de un gobierno excepcional de transición. La crisis política que derivó en la cesación del presidente por incapacidad mental, así como la movilización y protesta social que estalló demandando el fin del gobierno, fueron antecedentes definitivos a nivel del campo de fuerzas que motivaron, más no



determinaron, la decisión excepcional tomada por el COMACO. Digo antecedentes, pues estos hechos y otros, configuraron el escenario de 'grave conmoción interna' requerido para la aplicación de la figura de movilización nacional contemplada en la C1979 y, principalmente, en la LSN, artículos 52-81 y su reglamento.

En lo sustantivo, el DE 535 del 4 de febrero de 1997 tenía como objetivo mantener el orden interno con vista al 'paro cívico nacional' convocado para el siguiente día. Basándose en los artículos 103 j) y k) de la C1979 y a los artículos 58 y 71 de la LSN, decretó la movilización nacional. Dispone que la Fuerzas Pública "intervendrá inmediatamente, para dar cumplimiento a las disposiciones del presente Decreto", y señala que quienes no acaten sus disposiciones serán sancionados de acuerdo a los artículos 138, 139 y 145 de la LSN y "demás leyes complementarias". Como lo analizamos arriba, la 'movilización nacional', de acuerdo al artículo 52 de la LSN, se define como el "paso de la organización y actividades de tiempo de paz a la organización y actividades de tiempo de guerra u otras emergencias". Aquí lo clave es la referencia a "otras emergencias", situación que es aclarada en el artículo 58, mismo que estipula que el presidente de la República puede declarar movilización nacional en tres casos: guerra internacional, grave conmoción interna y catástrofe. Una situación como la vivida por el país entre enero y febrero de 1997 representaba una 'grave conmoción interna', ante la cual, una vez decretada la movilización nacional, precisaba la 'intervención inmediata' de la fuerza pública para tomar control de la situación; situación fijada en los artículos 103 j) y 161 de la C1979. Lo principal fue que Bucaram no declaró Estado de emergencia, art. 103 ñ), sino movilización nacional, lo cual resultaba suficiente para que el COMACO lo asimile en términos de una delegación presidencial para conjurar la 'grave conmoción interna'. En la LSN la declaratoria de movilización nacional y Estado de emergencia se confunden, conduciendo en los hechos, en ambos casos, a una 'delegación' del poder a los militares por parte del presidente de la Republica.

Esta situación queda sellada, como lo menciona el mismo DE 535, cuando se precisa que el ejercicio del poder punitivo del Estado en contra de quienes no lo acaten pasará al ámbito del Código Penal Militar, sin que se reconozca fuera alguno (art. 145). El decreto apela así a los artículos 138 y 139, además del 145, los mismos que fijan penas de prisión de tres meses a tres años en casos de obstaculización (art. 138) o incumplimiento (art. 139) de las disposiciones emanadas por la fuerza pública. Estos artículos de la LSN fijan una diferenciación crucial: 'tiempos de guerra' o de movilización decretada' en claro

contraste a 'tiempos de paz'. De este modo, estos artículos ponían a los ciudadanos del país, incluidas sus máximas autoridades, a las órdenes emanadas por el COMACO y bajo el poder punitivo de jueces militares. Incluidas las principales autoridades de las funciones del Estado, pues no se les reconoce fuero alguno. Nos situamos, entonces, en una situación de excepción en que ya no rige la estructura normativa de los 'tempos de paz'; asimilados "tiempos de guerra" con movilización nacional decretada" y, por tanto, requerida la 'participación inmediata' de la fuerza pública, autoridades y ciudadanos del país debían cumplir las disposiciones de la fuerzas pública, so pena de someterse a tribunales militares. Esto, por supuesto, solo podía ocurrir con el antecedente de una 'grave conmoción interna'.

Así se procesó, normativamente, el golpe de Estado militar de la que fue objeto del gobierno de Abdalá Bucaram. El poder pasó de los civiles a los militares; no por renuncia del presidente; no por la cesación del presidente por parte del Congreso (que fue un elemento adicional de la 'grave conmoción interna'; peor por la aplicación de un orden de sucesión 'omitido' de la Constitución, sino porque los militares ejercieron una 'prerrogativa' de poder especial, respecto al uso de la violencia estatal y la aplicación autónoma del poder punitivo militar.

Entre enero y febrero de 1997, mientras los actores políticos y sociales procesaban la crisis teniendo como referencia a la Constitución, a la cual moldearon según la necesidad de la mayoría parlamentaria, los militares manejaron la crisis entrelazando la estructura constitucional con el aparato normativo de la seguridad nacional. A partir de la figuras 'grave conmoción interna', misma que derivó en una 'movilización nacional' decretada, el COMACO tomó el control de la situación, resolviéndose el agudo conflicto político de la coyuntura. Sin duda, se produjo un quiebre constitucional, pero las FF.AA. y la doctrina de seguridad nacional resultaron plenamente fortalecidos. Como bien lo expresa Moncayo en la cita mencionada: "... con un mando unificado, aplicando profesionalmente los planes y la doctrina, se había logrado una participación institucional apegada a la Constitución y logrado una imagen positiva de la Fuerza Pública. La Doctrina de Seguridad Interna funcionó a cabalidad" (Moncayo 2011, 292).

Con este quiebre democrático, se agotó la fase de adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional. En todo este proceso, las FF.AA. se mantuvieron como el actor clave en el núcleo decisional del Estado, siendo la guerra del Cenepa, el corolario y el punto de inflexión de su posicionamiento dentro del mismo. Esto por dos motivos principales. En

primer lugar, conllevó al cierre definitivo de la frontera y a la consolidación del territorio del Estado; y, segundo, significó el fin del ciclo de las disputas territoriales y la apertura plena del Ecuador a la lógica de las amenazas globales a la seguridad. Aquello, por supuesto, no alteró la vigencia de la doctrina seguridad nacional como elemento constitutivo del Estado gubernativo ecuatoriano.

Lo anterior deja en evidencia la continuidad de la línea fijada en la transición democrática de 1979 y del 'reacomodo militar', iniciado en 1976, que esta requirió. La democracia ecuatoriana funcionó sobre una especie de 'soberanía escindida' entre el Ejecutivo y el COMACO, teniendo el segundo la voz cantante, la decisión última, frente a los Ejecutivos elegidos en las urnas. Lo anterior, rememora la reflexión planteada hace más de cuatro décadas por Alian Rouquié (1982) cuando se preguntaba sobre de los distintos grados de 'desmilitarización' del poder en los procesos de democratización latinoamericana. Rouquié (1982, 404) interrogaba: "El retorno de los civiles al gobierno, no significa la 'acivilización' automática del poder. Ni siquiera cuando las elecciones son libres y representativas. Es lícito preguntarse por qué, bajo qué influencias y en qué condiciones los militares entregan el mando a los civiles, pero también a qué se deben las limitaciones al proceso de 'extirpación' del militarismo".

En el caso ecuatoriano, las limitaciones al proceso de 'extirpación del militarismo' quedaron a la luz, incluso, antes de que Jaime Roldós asumiera la presidencia de la República. La LSN codificada de 1979, junto a la Ley de Defensa Nacional del mismo año, fijaron las bases de un poder militar subyacente al poder civil. Inmediatamente, la agudización del conflicto territorial con el Perú, en Paquisha (1981) y Pachacutik (1991), incrementó la prioridad de los militares sobre los gobernantes civiles, en especial, del hiper poderoso COMACO, cuyas funciones rebasaban con creces el ámbito militar. Cuando en 1981 empieza de lleno la fase de adaptación, a raíz de la trágica muerte de Roldós, la aplicación de la doctrina de seguridad nacional llevó a la institucionalización de aparatos y estructuras represivas específicas, en los gobiernos de Hurtado y Febres Cordero, lo que se agregaba al permanente apoyo al desarrollo desplegado por las FF.AA. y a las múltiples instancias de veto militar dentro del Estado. El escenario latente de una guerra externa y el contexto de múltiples amenazas interna a la seguridad nacional, atrincheraron, literalmente, a las FF.AA. en el núcleo decisional del Estado, otorgándole un poder dirimente. FF.AA., desde esa posición, desarrollaron un proyecto militar para el Estado, si no monolítico, jerárquicamente estructurado, que contrastaba con un campo de

fuerzas, político, económico, social, atravesado por el conflicto, la disputa por recursos y la falta de consensos. Desde allí, el poder militar se alzó con enormes prerrogativas tutelares y arbitrales, mismas que no escatimaron en ejercerlas.

La altísima conflictividad política y económica de la coyuntura por la que atravesaba el Ecuador a mediados de la década de los noventa requeriría, empero, decisiones trascendentales que no podían procesarse en el marco de una democracia electoral. Aquello lo demostró el fracaso del gobierno de Bucaram, más allá de sus propios excesos y su 'aporte de locura'. La opción de una dictadura militar también estaba cerrada en vista de la ola de democratización hemisférica y global. No quedaba más que una opción estrictamente política; extraña a la estructura normativa vigente; híbrida si se quiere, que no era democrática ni dictatorial: un gobierno excepcional de transición tutelado por las FF.AA. Aquello lo materializó el 'interinazgo' de Fabián Alarcón; el primero de una saga a la que se sumarían Gustavo Noboa y Alfredo Palacio.

Una de las primeras decisiones del 'presidente constitucional interino' fue la convocatoria a un referéndum con la finalidad de legitimar su mandato y convocar a una Asamblea Constituyente. Nuevamente la excepcionalidad política fue la clave para desatar los nudos gordianos de los conflictos económicos y políticos que en los próximos años iban a adquirir los niveles extremos. De todos modos se afianzó una constante: a más conflicto, a mayor disputa y enfrentamiento entre los actores del campo de fuerzas, mayor la tendencia al fortalecimiento del tipo estatal que, surgido en 1963, en la coyuntura crítica 1997-2002, habría de atravesar por un proceso definitivo de consolidación. Esta etapa será la materia de nuestro próximo informe de investigación.

## **Anexo: Modelo de interpretación: Conceptos y categorías**

Nuestro modelo interpretativo es multidisciplinario.<sup>125</sup> Renuncia a la aplicación de conceptos o categorías universales; descarta moldes conceptuales concebidos como ‘marcos teóricos’ y se proyecta a la construcción de un aparato conceptual de contenidos concretos.<sup>126</sup> Se basa en los siguientes conceptos y categorías.

### **Definición y epistemología del Estado**

Para definir el Estado nos afincamos en Max Weber (2002) y su definición en *Economía y sociedad*; hito conceptual desde el que por casi un siglo las ciencias sociales occidentales se han aproximado al fenómeno estatal. La definición weberiana de Estado, inscrita en los debates del positivismo jurídico de principios de siglo XX, lo identifica como la estructura (asociación política y/o empresa de dominación) que, en un territorio determinado, reclama para sí el monopolio de la coacción legítima (Weber 2002, 1956). Actualizaremos esta definición con los aportes de dos autores al tiempo complementarios y divergentes:<sup>127</sup> Charles Tilly (1985) y su reconstrucción histórica del vínculo entre construcción estatal y violencia y entre extracción y protección; y Carl Schmitt (2001 a;

---

<sup>125</sup> Tiene como punto de partida la sociología política del Estado de Max Weber. Lo complementan y corrigen la sociología histórica del Estado de Charles Tilly; y el pensamiento jurídico político del orden concreto de Carl Schmitt. En la especificación del régimen extractivo redistributivo trabajaremos desde la categoría de rentismo, reconstruida críticamente desde la Nueva Economía Institucional.

<sup>126</sup> Para la construcción de los conceptos y categorías sigo la teoría de la comprensión jurídica y conceptual de Carl Schmitt (2001a, 2001b; Herrera 2020) y la propuesta de historia conceptual de Reinhart Koselleck (1989, 2012a, 2012b), quienes llaman a estudiar la relación entre procesos históricos y conceptos desde sus “contextos concretos”, criticando las perspectivas ahistóricas, abstractas y descontextualizadas (Pankakoski 2010, 763). Para estos autores, conceptos como Estado, régimen político, sociedad, clase, soberanía, etc. “son incompresibles si no se sabe quién en concreto será atacado, negado, enfrentado a través de los mismos términos” (Schmitt 2001b, 181). Cada concepto emerge de una polaridad concreta que debe ser explicitada analíticamente; un concepto sin oposición sería una construcción vacía. Por ello, las cuestiones de definición conceptual son “problemas de alta política...”, decía Schmitt (2001b, 181) en su *Concepto de lo político*. En tal virtud, nos concentraremos en contextualizar el conflicto y politicidad alrededor de la construcción y transformación del Estado ecuatoriano entre 1963 y 2023, anclados al presupuesto ontológico de que lo estatal y ‘lo político’ son esferas sustancialmente conflictivas; esferas en que los actores (incluidos los académicos) pugnan desde muy diversas posiciones por lo que perciben significativo.

<sup>127</sup> Mientras que la sociología histórica estatal de Tilly guarda afinidad conceptual con el concepto de Estado de Max Weber, la perspectiva de Schmitt es al tiempo coincidente y crítica con la del autor de *Economía y sociedad*.

b; c) y su énfasis en el monopolio de la decisión política para la definición de distintos tipos estatales.<sup>128</sup>

Arribamos, así, a una definición. El Estado es una estructura que opera como un aparato extractivo/redistributivo de dominación. Cuando logra consolidarse, alcanza, con éxito variable y relativo, dos monopolios convergentes: coacción legítima y decisión política. El Estado interviene a través de actos jurídicos coactivos, mismos que emanan de un epicentro decisonal y expresan una voluntad política unificada en lo que concierne a la resolución de los conflictos principales de la sociedad. Para existir y sostenerse en el tiempo, el Estado requiere la conformación de aparatos de coacción y de administración cuyo mantenimiento exige la extracción de recursos a los habitantes del territorio en el que se extiende su dominio. Dicha extracción de recursos tiene como contraparte la protección estatal a las poblaciones sometidas; protección, sin embargo, desigual en tanto los recursos estatales son redistribuidos diferencialmente entre ellas. Se reproduce, así, una dinámica continuada de obediencia y dominio, extracción y protección. El Estado es menos una asociación política entre iguales, producto de un pacto social o valores compartidos de sus miembros, que un aparato extractivo/redistributivo a cargo de un grupo dominante que ha logrado someter a la población en un territorio delimitado.

Arribamos, así, a una definición. El Estado es una estructura de dominación que, con éxito relativo, centraliza sobre un campo de fuerzas (habitantes y territorio en el que extiende su dominio) dos monopolios convergentes: coacción legítima y decisión política. El Estado interviene a través de actos jurídicos coactivos, mismos que emanan de un

---

<sup>128</sup> Para Carl Schmitt (2001c), el Estado, en tanto monopolio de la decisión política fundamental, se define en función de su epicentro decisonal, a saber, el locus en el que tienen lugar las decisiones políticas que lo expresan como unidad decisiva específica. Según su locus, Schmitt establece el sistema de legalidad estatal, categoría que incluye tanto el epicentro decisonal del Estado como su principio de legitimación dominante. Al respecto, en su clásico texto de 1922, *Legalidad y legitimidad*, Schmitt reproduce la clasificación hegeliana de tipos estatales y propone de cuatro posibilidades: el legislativo de derecho, cuyo epicentro decisonal recae en el legislador y en que predomina un principio de legitimidad legal racional; el jurisdiccional, cuyo epicentro es el juez que imparte justicia siendo esta su principio de legitimación; el gubernativo, cuyo epicentro y legitimación corresponde a la voluntad soberana y personal del Ejecutivo o jefe de Estado; y el administrativo, en manos de la burocracia y sus necesidades de administración, mismo que tendería hacia el llamado Estado total; (Schmitt 2001b, 265-6). Schmitt (2001c, 261) aclara que en la realidad estos tipos estatales se encuentran sobrepuestos. En toda comunidad política toman parte la legislación, la jurisdicción, el gobierno y la administración. Sin embargo, en cada orden concreto prevalece la forma estatal que establece el “centro de gravedad de la voluntad decisiva, la cual, entre las distintas posibilidades, ocupa el centro una existencia normal” presentándose como la “dominante y excluyente en el momento decisivo” (Schmitt 2001c, 261).

epicentro decisional y expresan una voluntad política unificada manifiesta en la resolución de los conflictos principales del campo de fuerzas. Para existir y sostenerse en el tiempo, el Estado requiere la conformación de aparatos de coacción y de administración cuyo mantenimiento exige la extracción de recursos del campo de fuerzas. Dicha extracción de recursos tiene como contraparte la protección estatal a las poblaciones sometidas; protección, sin embargo, desigual en tanto los recursos estatales son redistribuidos diferencialmente. Se reproduce, así, un sistema de legitimación basado en una dinámica continuada de obediencia y dominio, extracción y protección. El Estado es menos una asociación política entre iguales, producto de un pacto social o valores compartidos de sus miembros, que un aparato extractivo/redistributivo a cargo de un grupo dominante que ha logrado someter a la población en un territorio delimitado.

Desde esta definición podemos captar actos normativos estatales que no corresponden a la rigidez lógica y jurídicamente pura de la estructura legal y que darían cuenta de prácticas y decisiones estatales que abarcarían no solo momentos de excepcionalidad jurídico política, sino eventos recurrentes de instrumentalización, adaptación, adecuación e, incluso, violación de las normas positivas. A nivel epistemológico, esto es vital porque de ese modo operan generalmente Estados como el ecuatoriano, objeto de nuestra investigación. En este ámbito ubicamos fenómenos como los estudiados por autores como Josiah Heyman y Alan Smart (1999) para un universo mucho mayor de estructuras estatales en todo el mundo. Estos autores señalan que la legalidad estatal siempre produce sus contrapartes, zonas de ambigüedad legal o de franca ilegalidad que no se encuentran por fuera de la acción estatal. Por tanto, debe siempre verse las conexiones entre legalidad e ilegalidad e, incluso, estudiarse juntas. El Estado no siempre compite o reprime el crimen; esto ocurre como una suerte de desviación en instancias aisladas o periféricas, sino como una realidad dinámica, en que las separaciones conceptuales entre legalidad e ilegalidad, así como criminalidad y aplicación de la ley pueden manifestar una condición simbiótica (Heyman y Smart 1999, 1-3). La ilegalidad sería una opción a disposición de clases, élites regionales, etnias, incluidos funcionarios estatales, buscar adelantar sus intereses (Heyman y Smart 1999, 13).

Queda claro que la prevalencia de manifestaciones extrañas al tipo de dominación legal racional no puede ser simplemente desecharse considerándolas como rezagos de prácticas tradicionales o carismáticas de legitimación. Todas ellas, más que ceder a una pretendida modernidad, han institucionalizado un orden, sino francamente ilegal, distinto al tipo

ideal del Estado moderno. Aún más, cada vez con más fuerza constituyen un universo de mecanismos permanentes de legitimación que moldean, bordean, suspenden o transgreden lo permitido por las normas. Tenemos allí desde el clientelismo y otras formas de patrimonialismo político, diversas modalidades de rentismo económico (Pritzl 2000) hasta prácticas ilegales de captura estatal de grupos criminales (Garay y otros 2018); la conformación de redes hegemónicas de poder (Flores Pérez 2020) e, incluso, la expansión de actividades de delincuencia organizada propiciadas desde el propio Estado (Montúfar 2018). Estas modalidades han mostrado una notable capacidad reproductiva y lejos de erosionar el orden vigente han terminado siendo clave para la legitimación estatal.

Para indagar este problema podríamos escoger varias puertas de entrada. Con miras a adentrarnos en la resolución de los conflictos redistributivos, optamos por herramientas analíticas microeconómicas, en particular, la categoría de rentismo.<sup>129</sup> Mediante esta categoría, la Nueva Economía Institucional ha destacado cómo el Estado a través de diversos actos normativos regulatorios específicos interfiere y moldea los derechos de propiedad y genera recursos de diverso tipo, rentas públicas, consolidándose un modelo rentista de interacción entre el Estado y la sociedad. Las rentas públicas se tornan en objeto principal de disputa redistributiva y el Estado pasa a ser actor principal de la lucha redistributiva y redistribución de recursos. Aún más, sus decisiones establecen patrones de redistribución arbitraria de recursos en que prima la inseguridad jurídica y el control burocrático. Se crean rentas privilegiadas para ciertos actores sociales; todo ello a partir de su influencia sobre los procesos políticos y burocráticos (Pritzl 2000, 266-7).

Lo anterior obliga a una actualización epistemológica de la teoría weberiana del Estado. Primero, debe dissociarse el estudio de las transformaciones del Estado de cualquier inscripción al telos de la modernización y al destino inexcusable de una dominación burocrática racional, técnica, exenta de motivaciones personales. Segundo, se precisa superar el paradigma del positivismo jurídico que subsume legalidad y legitimidad. El devenir estatal, en tanto orden legal, escapa los límites del derecho positivo. La estructura normativa abstracta del Estado está muy lejos de funcionar como un sistema lógico, formal y desconectado de la sociedad. Para estudiarla, por tanto, es necesario incorporar

---

<sup>129</sup> El rentismo o las conductas rentistas podrían definirse, de acuerdo a Rupert Pritzl (2000, 19), como “el conjunto de esfuerzos de los individuos en el proceso político para apropiarse de ingresos que les garantiza y asegura el Estado”. Es una práctica económica generalizada en los actores económicos, social y económicamente improductiva, por la que se pretende obtener ganancias por vía de decisiones estatales (Laserna 2008, 91).



al mismo las 'impurezas' de la decisión política que se sobrepone y determina a la norma. Tercero, requerimos trascender la tajante separación entre dominación política y dominación económica; entre poder de mando y obediencia y constelación de intereses. Precisamente la convergencia histórica e interrelaciones entre la evolución del Estado moderno y el capitalismo nos conduce al reconocimiento de las muy diversas formas de interpenetración y articulación entre intereses económicos y los motivos de la obediencia política. La legitimación estatal implica las motivaciones internas de obediencia política de los subordinados, pero también el procesamiento y equilibrio de sus demandas e intereses. No cabe ya mantener como compartimentos estancos la dominación política y la dominación de mercado.

Para estudiar al Estado ecuatoriano propongo, entonces, alejarnos de aproximaciones exclusivamente sociológicas, normativas o formalistas que lo proyecten como un Estado moderno de derecho fallido, incompleto o en camino de serlo, y que no lo aprehendan en su inextricable conflictividad, en tanto un aparato de dominación con la voluntad de determinar, por medio de violencia coactiva y de modo desigual, las intensas disputas redistributivas que hacen a nuestra sociedad. Buscamos estudiar el Estado en su 'realidad profunda' sin atribuirle ningún telos normativo. Con esa intención epistemológica proponemos dos categorías: sistema de legitimación y campo de fuerzas.

### **Sistema de legitimación**

En lugar de aproximarnos al Estado desde el estudio de su sistema legal proponemos la categoría sistema de legitimación. Comprendemos por legitimación el ejercicio constante, siempre inacabado, del Estado por asegurar el control del territorio, la obediencia y equilibrio de intereses de los actores del campo de fuerzas, por medio de acciones extractivas y redistributivas.

El sistema de legitimación no es un sistema cerrado. No solo incluye la realización de motivaciones políticas para conseguir obediencia, sino la satisfacción permanente de expectativas y demandas materiales, el acomodo de la 'constelación de intereses' presentes en el campo de fuerzas. En conjunto, establece el marco de limitaciones normativas y oportunidades en el que se desenvuelve la lucha redistributiva entre los diversos actores del campo de fuerzas.

Partiendo de que los actos estatales son actos normativos coactivos, esta categoría comprende dos dimensiones interconectadas: la estructura normativa abstracta y el

aparato normativo concreto. La distinción entre ambas es meramente epistemológica, pues en la realidad coexisten indiferenciables. La primera corresponde al 'derecho positivo', al conjunto de normas vigentes instituidas por el Estado en todos sus niveles; la segunda se refiere al 'derecho que se aplica' por decisión política de gobernantes, legisladores, jueces o burócratas. En esta segunda, opera el núcleo decisorio del Estado, locus que define el tipo estatal.

Profundicemos en los alcances de cada dimensión. La estructura normativa abstracta se encuentra constituida por el bloque de constitucionalidad, las leyes, los reglamentos y demás cuerpos legales vigentes, organizados en el marco del Estado legal racional. En ella se fijan positivamente los derechos y garantías de los ciudadanos; los principios y la organización y estructura del Estado; las reglas de participación política y acceso al poder; la organización del territorio; la organización de la economía y de la burocracia. La estructura normativa abstracta determina formalmente el proceso de toma de decisiones y las competencias de producción, aplicación y sanción de las normas. Rasgo principal de la misma es la concentración o dispersión de las decisiones estatales y las atribuciones de emergencia o excepción, así como la fijación de los instrumentos y vías para la producción legislativa. La estructura normativa abstracta responde a principios de generalidad y jerarquía; se presume como un orden lógico, cerrado a interferencias no jurídicas; organizado lógicamente (pirámide normativa de Kelsen); que se produce y reproduce a partir de procedimientos fijados. En ello afina sus criterios de validez formal. Incrustada en ella encontramos una variedad de vías para la producción normativa, en especial, de normas secundarias con fuerza de ley (decretos, reglamentos, resoluciones, acuerdos) que alteran su coherencia organización jerárquica. En esta dimensión consta la organización de las burocracias estatales, militares y civiles.<sup>130</sup> En este punto cabe el señalamiento de Tilly (1987, 183) en el sentido de que los estados se desarrollaron de diferente manera, pero el elemento más importante de su diferencia aparece en las características de su organización militar.

---

<sup>130</sup> Los actores del campo de fuerzas apelan constantemente a sus normas para avanzar sus intereses y posiciones; para reclamar al Estado ventajas y privilegios. Por ello, esta estructura sienta el marco institucional que delimita el accionar de los actores del campo de fuerzas, así como también los incentivos sobre los que estos organizan sus demandas y delinean sus estrategias para captar los mayores beneficios. En ese sentido cumple un papel regulador de las interacciones sociales y fija el marco de oportunidades, incentivos y limitaciones formales que organizan la disputa por recursos económicos y políticos.

La segunda dimensión, el aparato normativo concreto, se refiere al ámbito en que la decisión política se sobrepone y determina el derecho positivo; no solo en los momentos constituyentes o de excepcionalidad jurídico política, sino de manera permanente. Se refiere al uso instrumental de la legalidad en que se difumina la diferenciación entre leyes y medidas gubernamentales; entre legislador y administrador. Esta dimensión define el locus o epicentro de la decisión política, su núcleo decisional, desde donde se expresa la unidad y voluntad política del Estado. El epicentro decisional define el tipo estatal. En esta esfera hablamos del 'derecho que se aplica'; aquel que manifiesta concretamente en las decisiones que crean, ejecutan y juzgan el derecho positivo; que lo adecuan según las circunstancias; que lo interpretan de acuerdo a intereses específicos; que lo instrumentan en función de las presiones específicas; que, incluso, lo suspenden parcial o totalmente en los casos del Estado de excepción. Funciona a través de la aplicación discrecional del derecho positivo por agentes estatales quienes buscan a través de su ejercicio asegurar el control del territorio y la obediencia y equilibrio de intereses de los miembros del campo de fuerzas. Esta dimensión está regida por una lógica de legitimación, respaldándose, efectivamente, en la coacción estatal.<sup>131</sup>

En la conformación del aparato normativo concreto participan todos los operadores estatales que legislan, interpretan, juzgan y aplican normas, a saber, legisladores, jueces, burócratas, gobernantes. Nos interesa, especialmente, el papel de los gobernantes en el núcleo decisorio del Estado<sup>132</sup> y, sobre todo, el caso extremo de sobre determinación política del derecho, a saber, la suspensión total de la estructura normativa abstracta por razones de necesidad o Estado de excepción. Esto, sin perjuicio de que todo funcionario,

---

<sup>131</sup> El aparato normativo concreto no conforma una estructura que se rija el principio de generalidad o se organice normativamente de manera lógica y jerárquica. Los criterios de validez formal importan, pero son secundarios. Por el contrario, en este priman intereses y presiones específicas; se produce y reproduce con base a la necesidad; se organiza de acuerdo a las contingencias de la lucha política y redistributiva. No es caótico; exhibe un poder determinante e estructurador del Estado y el campo de fuerzas. No debe extrañarnos, por tanto, encontrar que un decreto o hasta una resolución se sobrepongan de facto a la ley y hasta a la constitución; que un solo acto normativo, de nivel inferior en la estructura normativa, tenga la fuerza de redefinir el curso del Estado, del régimen político y económico. Este tipo de situaciones no constituyen hechos marginales, sino eventos fundantes para el Estado y su sistema de legitimación.

<sup>132</sup> Epistemológicamente diferenciamos entre núcleo decisional del Estado y campo de fuerzas. Con ello, identificamos un espacio específico y diferenciado que es el locus en donde se adoptan aquellas decisiones que resuelve la lucha redistributiva del mismo. Así, este núcleo decisional, a pesar de sus inconsistencias, de su mayor o menor capacidad de intervención e, incluso, de sus vacíos y lagunas regulatorias, ejerce una voluntad decisional específica, más allá de los vasos comunicantes y presiones que pueda sufrir de las coaliciones redistributivas y predatorias que pugnan en la lucha por el poder y recursos.

de acuerdo a sus competencias, goza de la prerrogativa para moldear el derecho positivo, pero sin llegar a su suspensión total.

En esta investigación nos ocuparemos principalmente de estas decisiones excepcionales tomadas en la cúpula del núcleo decisonal del Estado ecuatoriano. Calificamos como decisiones excepcionales a los actos normativos que suspenden, total o parcialmente, la estructura normativa positiva; y, por tanto, emanan de “Estados de excepción” adoptados de facto (decretos supremos) o mediante decisiones normativas de cualquier jerarquía con consecuencias similares. En ambos casos, sin ser leyes, estos actos normativos que tienen “fuerza de ley” (Agamben (2007, 71-83). Son decisiones político jurídicas que persiguen objetivos políticos y económicos específicos.<sup>133</sup> En la literatura del campo de la ciencia política parte de este fenómeno ha sido calificado como ‘gobierno por decreto’, dando así a entender diferentes modalidades de usurpación del Ejecutivo de facultades legislativas y jurisdiccionales (Carey y Shugart 1998; Celotto 1999; Serrafiero 2005).<sup>134</sup>

Las decisiones excepcionales pueden cumplir dos fines: preservar el sistema de legitimación vigente o crear uno nuevo. Ninguna de tales decisiones es neutral; responden

---

<sup>133</sup> En el caso ecuatoriano, históricamente, estas decisiones excepcionales, traducidas a actos jurídicos, han adquirido la forma jurídica de decretos emanados por el Ejecutivo, sean supremos o ejecutivos. Se incluyen resoluciones de otros órganos como la Junta Monetaria, el Banco Central, las superintendencias, etc., tanto dependientes de la función ejecutiva como autónomos. En todo caso, estos actos normativos, al adquirir fuerza de ley, generan una suspensión fáctica, total o parcial, del orden constitucional y/o jurídico vigente. Según el caso, esto implicó también dejar de lado, igualmente de forma total o parcial, la operación de los órganos legislativos o jurisdiccionales.

<sup>134</sup> El decreto presidencial ha sido ampliamente estudiado en el campo del derecho público y la ciencia política (Carey y Shugart 1998; Serrafiero 2005; Celotto 1999). En el contexto de estudios sobre la postransición democrática o la tercera ola de democratización, autores como John Carey y Matthew Shugart (1998) desarrollaron una amplia agenda de investigación comparativa sobre el decreto presidencial y su tendencia a asumir tareas de producción legislativa, por fuera del ámbito de facultades de las asambleas legislativas. Estos autores definen la llamada autoridad presidencial de decreto como el poder que asume el ejecutivo para legislar en lugar del legislativo vía decreto, incluso en el caso de que estos decretos-ley eventualmente requieran la ratificación legislativa posterior. Este fenómeno, que no solo se da en sistemas presidenciales, sino también en sistemas parlamentarios e híbridos, puede englobar distintas modalidades: la facultad de legislar a través de la expedición de normas para la implementación de la legislación (potestad reglamentaria); la facultad de promulgar leyes por delegación del propio legislativo; de promulgar leyes por autorización presidencial; el poder de declarar estados de emergencia o excepción; y las prerrogativas para constitucionales que alcanzan los Ejecutivos al hacer uso de estas facultades. Dentro de ello, el veto presidencial cuenta también como un mecanismo de carácter reactivo para ampliamente utilizado por el Ejecutivo para incidir en la agenda legislativa (Carey y Shugart 1998, 5, 10).

al interés o expectativas de determinados actores del campo de fuerzas y resultan del accionar de coaliciones rentistas y predatorias organizadas en cada situación. De millares de decisiones excepcionales adoptadas en el período bajo estudio, en esta investigación tomaremos solo un puñado de ellas, estrictamente aquellas decisivas para el proceso de transformación estatal; eficaces para la mantención y recreación del sistema de legitimación; dirimientes de los conflictos políticos y disputas redistributivas principales; clave para determinar la configuración y variación de los regímenes político y económico

### **Régimen político y régimen económico**

El régimen político da cuenta del “conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones” (Levi 1983, 1362). De acuerdo a esta definición, esta categoría nos permite identificar las reglas que determinan la lucha política y el acceso de los actores a los espacios de decisión política, identificando desde allí los rasgos definitorios del régimen político en términos de dictadura, democracia, autoritarismo, etc. Sobre lo primero, durante el período de estudio encontramos que el régimen político ecuatoriano manifestó un amplio rango de oscilaciones: dictaduras militares, dictaduras civiles, democracias electorales e, incluso, autoritarismos electorales.<sup>135</sup> Consideraremos también un tipo de régimen peculiar, frecuente en el país, especialmente en las coyunturas críticas y de transición. Se trata del ‘régimen excepcional de transición’, cuyos gobiernos, ser propiamente dictaduras, tampoco podrían calificarse de democracias. En nuestro caso de estudio, este régimen se manifestó en gobiernos que irrumpieron como fruto de golpes de Estado y el arbitraje militar en contra de presidentes de la República elegidos en las urnas. Lo interesante es que estos gobiernos, posteriormente, fueron ‘legitimados’ por el Congreso Nacional o consultas populares.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Seguiremos un trabajo anterior (Montúfar 2016) para definir los distintos tipos de régimen político que se delinearon en el Ecuador en el período bajo estudio: dictadura (militar y civil), democracia electoral, autoritarismo electoral y autoritarismo competitivo. Las dictaduras, tanto militares y civiles, así como los denominados ‘gobiernos excepcionales de transición’ se considerarán regímenes de transición que operaron en momentos de crisis y produjeron hitos de transformación estatal. Un caso especial es el de Rafael Correa, quien en su permanencia en el poder entre 2007 y 2017 transitó por al menos tres regímenes políticos: En 2007 se posesionó como un presidente en el marco de una democracia electoral; inmediatamente inició una etapa dictatorial, una vez abierto al proceso constituyente de Montecristi hasta su segunda posesión en julio de 2009, y posteriormente, consolidó un gobierno en el marco de un régimen político que podríamos definir de autoritario electoral.

<sup>136</sup>. Agradezco a Enrique Ayala Mora por sugerir la especificidad de este tipo de régimen, en el que se inscribirían los gobiernos de Rosalía Arteaga (febrero 1997), Fabián Alarcón (1997-

Por su parte, el régimen económico alude al patrón de extracción y redistribución de recursos efecto de decisiones estatales. El Estado, como lo definimos arriba, es un aparato de dominación que por medio de sus actos normativos coactivos extrae y distribuye recursos entre los actores del campo de fuerzas. Denominamos rentas públicas a estos recursos. Los patrones y modalidades de generación y disposición de estas rentas determinan el régimen económico y organizan el campo de fuerzas. El carácter de la pugna redistributiva de cada coyuntura dependerá de las situaciones de escases de recursos o bonanza.<sup>137</sup>

Nuestra categoría de régimen económico tiene un alcance mucho más acotado que otras categorías como modelo de desarrollo, modelo económico o modelo de acumulación. Debajo de este acotamiento yace un tema conceptual y metodológico principal. Como lo mencionamos arriba, nuestra definición de Estado contempla analizarlo exclusivamente por su medio específico, la coacción legítima, y los mecanismos extractivos y redistributivos que sostienen su organización y legitimación. No buscamos desentrañar los propósitos, fines y funciones de las políticas estatales. Al comprender el Estado como el monopolio de la decisión política, que presupone la coacción legítima, lo principal es atender a los actos normativos concretos que dirimieron los conflictos redistributivos de cada coyuntura. En este marco clasificaremos al régimen económico en función de su inclinación redistributiva, pluralismo; su propensión restrictiva, elitismo; y sus fugas predatorias.

### **Campo de fuerzas**

Propongo la categoría campo de fuerzas para identificar el territorio sobre el cual Estado ha logrado el monopolio de la coacción legítima y la decisión política. Esta categoría

---

98), Gustavo Noboa (2000-02) y Alfredo Palacio (2005-07). Previo a 1963, el gobierno de Carlos Julio Arosemena (1961-63) podría también ser parte de esta categoría, aunque como un intento fallido.

<sup>137</sup> Las coyunturas de escases de recursos, producto de crisis del sector externo de la economía, se expresan problemas en la balanza de pagos, deuda externa, dificultades del sector fiscal y, en general, en los indicadores macroeconómicos. Son coyunturas de bonanza las resultantes de mayores ingresos del sector externo de la economía por vía del incremento de los precios y el volumen de exportación de los recursos naturales u otros productos primarios. Si en las coyunturas de bonanza el Estado debió resolver qué hacer con los excedentes, cómo y dónde invertirlos, con qué grupos privados, nacionales y extranjeros, asociarse; en definitiva, cómo administrar y distribuir los recursos en su poder, en los de crisis y escases, el problema radicó en financiar el aparato estatal que se había expandido en los momentos de auge y en definir los sectores ganadores y perdedores en contextos crisis fiscal, endeudamiento y deterioro del sector externo.

geohistórica es una re elaboración de concepto territorio, en la definición weberiana del Estado (Weber 2002, 1956), así como de la categoría nomos propuesta por Carl Schmitt (2005, 52). El territorio es la geografía y las poblaciones sobre las que el Estado ha logrado (con éxito relativo) el monopolio de la coacción legítima. Esto, por supuesto, fue resultado de un proceso conflictivo en que el Estado, a través de la coacción legítima, logró con relativo éxito, logro tomar control de un territorio y sus poblaciones. Cuando la geografía y las poblaciones son sometidas por un grupo dominante, por vía de la extracción y protección, entonces se consolida un Estado. Ese territorio es para nosotros un campo de fuerzas; articulación política de geografía y poblaciones. La geografía es un hecho político que se delinea desde la apropiación del espacio, la toma del suelo y la dominación de las poblaciones que son objeto de extracción y protección estatal.

A diferencia de las categorías de la ciencia política, que se concentran en el análisis del sistema de partidos, sistema electoral, diseño constitucional o funcionamiento y capacidades de las instituciones políticas, etc., el campo de fuerzas incorpora un ámbito más amplio de interacciones entre el Estado, la geografía y la sociedad. Con ello incluimos al análisis un conjunto mayor de actores; no solo partidos y demás instituciones de la sociedad política, sino también gremios, empresarios, grupos de interés, lobistas, sindicatos, movimientos sociales, coaliciones redistributivas, coaliciones predatorias e, incluso, grupos criminales. Estos actores, según la coyuntura, pueden adquirir mayor o menor influencia en las decisiones estatales. Igualmente, otros segmentos de la sociedad no están incluidos o lo están muy tangencialmente. Aquello hace que su participación en la disputa redistributiva y acceso a rentas públicas resulte marginal. En el campo de fuerzas, por tanto, tiene lugar una verdadera “guerra redistributiva” que incide sobre el Estado y viceversa, que consolida patrones de discriminación sistemática en la redistribución de recursos y, en muchas oportunidades, deriva en eventos o procesos sistemáticos de apropiación fraudulenta de rentas públicas (Pritzl 2000, 97-8; 251).

En el campo de fuerzas solo operan aquellos grupos o individuos cuyas demandas tienen el reconocimiento estatal; aquellos a los que éste otorga legitimidad para disputar fracciones de recursos y/o influencia. El Estado a través de su sistema de legitimidad, categoría que especificaremos abajo, estructura el campo de fuerzas a partir de actos normativos que definen los incentivos y expectativas de los actores, así como las rentas públicas que otorga el Estado. La organización y distribución de las decisiones estatales, así como los derechos otorgados por el Estado, son el marco en que se organiza la disputa

económica y política de los actores; siempre de manera desigual e inequitativa. Así se encuadra normativamente en el marco de oportunidades, incentivos y limitaciones que cada actor tiene a mano para perseguir sus fines y búsqueda de rentas.

En específico, los actores del campo de fuerzas provienen de la sociedad política (Congreso, partidos políticos); del sistema económico (grupos de presión, gremios empresariales o empresarios individuales, lobbies, sindicatos, trabajadores); de la sociedad (movimientos sociales, activistas, ONG); de los medios de comunicación (convencionales y digitales); de la academia. Participan, de igual modo, actores del Ejecutivo que no conforman su núcleo decisorio. Es el caso de las órbitas periféricas de la administración central; los dignatarios de gobiernos seccionales (hoy llamados GAD); sectores de la tecnocracia, servidores públicos, etc. Además de los anteriores, lo integran también actores ideológicos que intervienen con opiniones; interpretaciones de la realidad; marcos jurídicos; concepciones morales y religiosas; consignas ideológicas; perspectivas epistémicas; teorías económicas, políticas, sociológicas, antropológicas que sirven de marco de interpretación para perfilar las demandas y expectativas de los actores, así como para sustentar las decisiones estatales y las políticas públicas sobre bases tecnocráticas o programáticas. Se incluyen personajes de relevancia pública, cuyos discursos y prácticas tienen peso en la opinión pública y sobre las decisiones estatales. En un país como el Ecuador el campo de fuerzas opera también con un marcado sesgo regional y muestra un predominio patriarcal y étnico cultural.<sup>138</sup> Actores internacionales de carácter político, económico, militar e ideológico son también partícipes clave del campo de fuerzas: gobiernos extranjeros, organismos multilaterales, acreedores de la deuda, movimientos sociales internacionales, etc. Esta categoría debe pensarse en una dimensión internacional y transnacional. En fin, el campo de fuerzas es el espacio en donde se elaboran y reelaboran los conflictos redistributivos de la sociedad; allí se organizan y estructuran las demandas de los distintos actores frente al Estado. En este estudio, nos concentraremos en las dimensiones políticas y económicas del campo de fuerzas y por ello atenderemos, con mayor atención, a los conflictos y disputas de orden político y económico. En ese sentido, cuando hablamos de conflictos redistributivos nos

---

<sup>138</sup> La operación del campo de fuerzas a nivel regional y local escapa el alcance analítico de este trabajo. Aunque la tesis que sostiene Jorge Trujillo (2003) sobre el carácter regionalizado del sistema político ecuatoriano es distinta a la de este trabajo, es muy ilustrativa su reconstrucción del peso político de las regiones y de lo local en el Ecuador.



referimos a la distribución y acceso a espacio de poder político como a la distribución de recursos económicos.

### **Coaliciones redistributivas: rentistas y predatorias**

Central a la dinámica conflictiva del campo de fuerzas encontramos la operación de coaliciones redistributivas y predatorias. Esta categoría nos permite ir más allá de los partidos políticos al que la ciencia política convencional otorga tanta importancia como monopolio de la representación y articulación de intereses de la sociedad.<sup>139</sup> Según el caso, encontramos en estas coaliciones actores políticos como partidos, movimientos o vehículos electorales, así como también burócratas, empresarios, gremios, actores sociales, mediáticos, grupos de presión y lobbies. Antes que formalmente constituidas, estas coaliciones actúan en red, sin una estructura organizacional dada; su funcionamiento obedece a una jerarquía difusa, definida por los recursos, tamaño, capacidad organizativa, capital social, económico y político de sus integrantes.

En tiempos dictatoriales la presión y logros de las coaliciones redistributivas se basa en las conexiones directas con las distintas agencias del Estado en control de los militares. En regímenes democráticos, las estrategias y acciones de las colaciones redistributivas se apoya predominantemente en organizaciones electorales, pero va más allá de ellas. En efecto, las coaliciones pueden asumir narrativas generales y hasta fungir como voceras de alguna versión del 'bien común', pero en su operación son instancias para-partidarias y, hasta, anti políticas. Su posición frente a los partidos es, generalmente, utilitaria, siendo

---

<sup>139</sup> Mucho se habla de las organizaciones políticas, de los partidos como base de la democracia, pero poco se ha estudiado qué mismo son este tipo de organizaciones en casos como el ecuatoriano. Aparte de estudios sobre las relaciones clientelares en el desarrollo de organizaciones políticas, como los de Menéndez Carrión (1986), que explora los inicios de CFP en los años cincuenta y sesenta, y Freidenberg (2003), que estudia el PRE en los años ochenta y noventa, en el Ecuador existe una agenda de investigación aun inexplorada sobre el carácter de las organizaciones políticas desde el retorno democrático. La variedad de las mismas ha evolucionado en el tiempo, pero es más o menos claro de las mismas carecen de los elementos presentes en definiciones convencionales sobre partidos políticos. Por ello, en el Ecuador es difícil proponer una caracterización y clasificación de los aparatos políticos actuantes en el país desde el retorno democrático, por su maleabilidad, ductibilidad y distinta base electoral. Por ejemplo, el partido político más influyente desde 1979 ha sido el PSC, mismo que ha evolucionado de una organización representante de sectores hacentatarios serranos hasta los años setenta a una estructura regional elitista y clientelar en el presente. Podemos también encontrar estructuras que exhiben rasgos de partidos ideológicos con vínculos a organizaciones gremiales gremiales (MPD, Partido Socialista); partidos con vínculos orgánicos a movimientos sociales como Pachakutik; aparatos que giran alrededor de liderazgos caudillistas locales; vehículos políticos que sirven de plataforma electoral de candidatos; empresas electorales propiedad de empresarios con aspiraciones políticas, entre otras.

que sus intervenciones estratégicas rebasan los canales oficiales, combinan recursos formales e informales, legales o ilegales, siempre en función de lograr la mayor efectividad posible en la consecución de sus objetivos redistributivos específicos.<sup>140</sup>

En el ámbito económico, participan de la disputa por rentas públicas: subsidios estatales de los más diversos tipos: acceso a contratos públicos, tasas de interés; tipo de cambio; ventajas en contratos colectivos; políticas laborales y salariales; preferencias en la concesión de créditos; condonación de deudas, prebendas clientelares; etc. En el ámbito político, la disputa concierne a las reglas y mecanismos de acceso a espacios decisorios; las reglas electorales; las regulaciones para la creación y funcionamiento de organizaciones políticas; la distribución y cuotas de participación; la asignación de espacios de influencia; el acceso al personal del aparato administrativo y a los canales formales e informales de decisión.

En principio, las demandas y actuación de las coaliciones redistributivas se enmarcan en los incentivos y limitaciones que establece la estructura normativa del Estado dentro de un marco de legitimidad y licitud en sus propósitos. Sin embargo, precisamente por situarse al margen del sistema convencional de representación, su relación con la informalidad y, en algunos casos ilegalidad, se torna casi inmanente a su operación. En el caso de traspasar clara y expresamente esta línea tenemos de forma inequívoca la comisión de delitos en contra del Estado o de terceros. No obstante, su participación en la lucha redistributiva del campo de fuerzas les coloca permanentemente en la disyuntiva de buscar caminos alternativos a los de la legalidad instituida, sea por la vía de la captura normativa y regulatoria del Estado; la ocupación de espacios decisorios del mismo. Ahí los linderos de legalidad e ilegalidad se desvanecen; y más aún, se evaporan las distinciones entre organizaciones económicas y políticas actuantes en el campo de fuerzas, así como también de redes que actúan en el marco de la ley y las que transgreden la legalidad.

---

<sup>140</sup> Mancur Olson (2022, 23-25) señala que la efectividad de la acción colectiva de grupos de interés para conseguir sus propósitos varía según organización, cohesión y homogeneidad de intereses. Los grupos pequeños y cohesionados, las organizaciones de intereses especiales (*special-interest organizations*), logran un mayor poder organizacional y mayores beneficios de las regulaciones e incentivos estatales (Olson 2022, 41). Dicha lógica de acción colectiva les permite prevalecer frente a los intereses difusos del público o de coaliciones redistributivas más amplias (Olson 2022, 73).

Marcamos ahí la distinción entre coaliciones redistributivas de dos tipos, rentistas y predatorias. Las primeras operan en el marco de la ley y sus intereses son lícitos; las segundas, traspasan la legalidad y la licitud y para ello usan diversas modalidades. No es raro el caso de coaliciones que utilizan las leyes de modo instrumental para avanzar sus propósitos ilícitos; tampoco que, mediante capturas normativas y regulatorias de espacios decisionales del Estado, coaliciones logren la modificación de normas para legalizar sus intereses ilícitos, sin perjuicio de aquellas que exhiben comportamientos claramente criminales y violando la legalidad obtengan cuantiosas rentas predatorias.

Esto último nos coloca al frente de la operación de coaliciones predatorias, sobre todo las más influyentes. Estas coaliciones, en coyunturas de exacerbada pugna redistributiva, pugnan con éxito por transferencias masivas de recursos tanto estatales como privados desencadenando en eventos que denominaremos fugas predatorias. La operación de coaliciones redistributivas, sean de carácter rentista o predatorio, conduce a la captura estatal de diversos ámbitos decisorios, normativos y regulatorios.

## Bibliografía

- Abad, Gonzalo. (2016). “El proceso de lucha por el poder en Ecuador 1960” en Rhon, Francisco y Carlos Pastor, editores. *50 años de reforma agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones La Tierra), pp. 95-115.
- Acosta, Alberto. (2008). “Sucretización. ¿Un atraco al alimón?”, mimeo, 11 de diciembre.
- Acosta, Alberto. (1995). *Los nombres de la deuda: Sucretizadores, canjeadores y tenedores*. (Quito: Grupo de Trabajo de la Deuda Externa y Desarrollo).
- Acosta, Alberto. (1993). *Deuda externa y renegociación*. (Quito: FONDAD, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo).
- Acosta, Alberto. (1990). *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*. (Quito: Libresa).
- Aguilar, Juan Pablo. (2005). “El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriana” en Bertha García y María Elena Nájera, ed. *La administración de la defensa en el Ecuador*. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 53-77.
- Álava, Milton. (1986). “La reforma constitucional del presidente Febres Cordero” en Hernán Salgado, editor. *Las reformas constitucionales de 1986*. (Quito: JURISPUCE – ILDIS), pp. 41-83.
- Albán, Ernesto. (2005). “Unidad jurisdiccional y legislación militar” en Bertha García y María Elena Nájera, ed. *La administración de la defensa en el Ecuador*. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 96-101.
- Albán, María. (1993). *Las financieras. El atraco del siglo*. (Quito: M.A. Publicaciones).
- Andrade, Pablo. Editor. (2020). *Nuevos enfoques para el estudio de los estados latinoamericanos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Andrade, Pablo. (2009). *Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Arboleda, María. et al. (1985). *Mi poder en la oposición. El primer año de gobierno de León Febres Cordero 1984 – 1985*. (Quito: Editorial El Conejo).
- Archer, Margaret. et al. (2016). “What is Critical Realism” en *Perspectives*, 38, 2, pp. 4-9.
- Archer, Margaret. (1982). “Morphogenesis versus Structuration: On Combining Structure and Action” en *British Journal of Sociology*, vol. 13, 455-483.
- Arteaga, Rosalía. (1997). *La presidenta. El secuestro de una protesta*. (Quito: EDINO).
- Arias, Enrique. (1997). “Ecuador: rompecabezas para armar. Entrevista al economista César Verduga” en Báez, René et al. *¿Y ahora qué...?* (Quito: Exkeletra Editorial), pp. 285-306.
- Arízaga Vega, Rafael. (1984). *La mano negra y los pálidos reflejos. Las elecciones de 1978*. (Quito: Impreseñal).
- Arosemena, Otto. (1973). *Infamia y verdad*. (Guayaquil: Editorial Cromos).
- Arteaga, Rosalía. (1997). *La presidenta. El secuestro de una protesta*. (Quito: EDINO).
- Atkins, John Pope. (1974). “La Junta Militar Ecuatoriana (1963-1966)” en *Revista Economía*, UCE, tercera época, pp. 94-115.
- Ayala Román, Pablo. (2019). “Crimen, escándalo y opinión pública en Ecuador: 1960 hasta la actualidad” en Ayala Mora, Enrique, editor. *Los muertos de la política. Crímenes políticos en el Ecuador 1960-2018*. (Quito: DINEDICIONES), pp. 9-13.

- Ayala Mora, Enrique. (2019). “Insurrección, dictaduras y violencia (1960-1979)” en Ayala Mora, Enrique, editor. *Los muertos de la política. Crímenes políticos en el Ecuador 1960-2018*. (Quito: DINEDICIONES), pp. 17-25.
- Ayala Mora, Enrique. (2018). *Evolución constitucional del Ecuador. Rasgos históricos*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Ayala Mora, Enrique. (2015). *Historia del Ecuador I. Época Republicana*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Ayala Mora, Enrique. (2014). *Historia, tiempo y conocimiento del pasado*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Baez, René. (1975). “Hacia un subdesarrollo moderno” en Leonardo Mejía *et al.*, *Ecuador: pasado y presente*. (Quito: Instituto de Investigaciones Económicas), pp. 248-75.
- Bárcena, Jesu de Miguel y Javier Tajadura. (2019). “Kelsen y Schmitt: Dos juristas en Weimar” en *Historia Constitucional*, No.20, pp. 367-400.
- Bayas, Santiago y Eduardo Somensatto. (1994). “Programa de sucretización ecuatoriano: Historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado”. *Cuestiones Económicas*, No. 23.
- Bhaskar, Roy. (2008). *A Realist Theory of Science*. Londres: Routledge.
- Bhaskar, Roy. (1998). *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. Londres: Routledge.
- Belaunde Moreyra, Antonio. (1995). *Nuestro problema con Ecuador*. (Lima: Ariel).
- Benjamin Walter (1955). “Tesis de filosofía de la historia”, *Revolta Global/Formacio*, [www.revoltaglobal.net](http://www.revoltaglobal.net)
- Borja, Rodrigo. (2003). *Recovecos de la historia*. (Quito: Planeta).
- Borja, Rodrigo. (1997). *Enciclopedia de la política*. (México: Fondo de Cultura Económica).
- Borja, Rodrigo. (1991). *Derecho político y constitucional*. (México: Fondo de Cultura Económica).
- Bobbio, Norberto. 2004a. “Max Weber y los clásicos”, en Fernández Santillán, José, compilador. *Norberto Bobbio: El filósofo y la política. Antología*. México: Fondo de Cultura Económica), pp. 91-114.
- Bobbio, Norberto. 2004b. “Max Weber y Hans Kelsen”, en Fernández Santillán, José, compilador. *Norberto Bobbio: El filósofo y la política. Antología*. México: Fondo de Cultura Económica), pp. 115-31.
- Bocco, Arnaldo. (1987). *Auge petrolero, modernización y subdesarrollo*. (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Bocco, Arnaldo. (1982). “Estado y renta petrolera en los años setenta” en Alberto Acosta *et al.* *Ecuador: El mito del desarrollo*. (Quito: Editorial El Conejo), pp. 157-191.
- Barrera Valverde, Alfonso. (1982). *Hombres de paz en lucha*. II tomos. (Salamanca: El Montalvo).
- Bucaram, Abdalá. (1998). *Golpe de Estado*. (Guayaquil: PREdiciones).
- Burbano de Lara, Felipe. (2003). “Democracia, cultura política y gobernabilidad. Los estudios políticos en los años noventa” en Burbano de Lara, Felipe, compilador. *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. (Quito: FLACSO), pp. 13-63.
- Bustamante, Fernando. (2005). “Parlamento y conducción democrática de las Fuerzas Armadas en el Ecuador” en García, Bertha y María Elena Nájera. *La administración de la defensa en el Ecuador*. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 103-159.

- Carey, John y Matthew Shugart. (1998). "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?" en Carey, John y Matthew Shugart. (1998). Edt. *Executive Decree Authority*. (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 1-32.
- Caro Coria, Dino. (2010). Sobre la punición del expresidente Alberto Fujimori. Fujimori como autor mediato de una organización criminal estatal. Pontificia Universidad Javeriana, *Realidades y tendencias del derecho en el siglo XXI. Derecho Penal* (pp. 199-230). Bogotá: Editorial Temis.
- Carrión, Andrés. (1997). "... Y llegó el comandante y mandó a parar" en Báez, René *et al. ¿Y ahora qué...?* (Quito: Exkeletra Editorial), pp. 117-144.
- Carrión, Andrés. (1987). *Informe de una clausura*. (Quito: Editorial El Conejo).
- Cavarozzi, Marcelo. (1993). "Transformaciones de la política en América Latina contemporánea", XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, 30 de mayo – 6 de junio.
- Cornejo Menacho, Diego. *El caso Dahik. Crónica de un delito de blancos*. (Quito: Paradiso Editores).
- Costa Pinto, Luis A. (1969). *Nacionalismo y militarismo*. (México: Siglo Veintiuno Editores).
- Chiriboga, Manuel. (1984). "El Estado y las políticas hacia el sector rural" en *Ecuador agrario*. (Quito: ILDIS-El Conejo), pp. 94-141.
- Chiriboga, Manuel. (1982). "La pobreza rural y la producción agropecuaria" en Manuel Chiriboga, *et al. El mito del desarrollo* (Quito: Editorial El Conejo), pp. 93-130.
- Cohaghan, Catherine. (1994). "Partidos débiles, políticos 'indecisos' y tensión institucional: El presidencialismo en Ecuador, 1979-1988". En Linz Juan y Arturo Valenzuela, compiladores. *La crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*. (Madrid: Alianza Universidad), pp. 239-281.
- Conaghan, Catherine. (1988). *Restructuring Domination. Industrialists and the State in Ecuador*. (Pittsburg: University of Pittsburg Press).
- Cordovez, Diego. (2000). *Una propuesta inconclusa. Ecuador – Perú: del inmovilismo al acuerdo de Brasilia*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Cosse, Gustavo. (1984). *Estado y agro en el Ecuador: 1960-1980*. (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Cueva, Agustín. (1975). "La crisis de los años 60" en Leonardo Mejía *et al.*, *Ecuador: pasado y presente*. (Quito: Instituto de Investigaciones Económicas), pp. 225-48.
- Cueva, Agustín. (1972). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. (Quito: Editorial Crítica).
- De la Torre, Augusto y Yira Mascaró. (2011). *La gran crisis ecuatoriana de finales de los noventa*. (Quito, CORDES).
- De la Torre, Carlos. (2015). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismo y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. (Quito: UASB-E y Corporación Editora Nacional).
- Diamond, Larry. (2002), "Elections without Democracy. Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 2, pp. 21-35.
- Durand, Francisco. (2018). *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Editores).
- Echeverría, Julio. (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y crisis el sistema político ecuatoriano*. (Quito: Letras).
- Egas, José María. (2012). *Escritos desde la academia*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Elder-Vass, Dave. (2004). "Re-examining Bhaskar's Three Ontological Domains: The Lessons of Emergence". Ponencia presentada en la conferencia IACR, Cambridge, agosto. Tomada de internet 31 julio de 2021; 15h30

<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.508.2850&rep=rep1&type=pdf>

El Telégrafo. (2014). “La sucretización infló la deuda en un 93%”, 11 de abril de 2014. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/la-sucretizacion-inflo-la-deuda-en-un-93>

Espinosa, Roque. (2018). “La emergencia del Estado de Seguridad Nacional en el Ecuador 1960-1980”. Documento sin publicar.

Fierro, Luis. (1991). *Los grupos financieros en el Ecuador*. (Quito: CEDEP).

Fierro, Virginia y Mónica Salvador. (1997). “Reorientación del gasto público: Del servicio de la deuda externa al financiamiento del gasto social” en *Cuestiones Económicas*, No.30.

Flores Pérez, Carlos. (2018). “Hegemonic Power Networks and the Original Configuration of the State for Illicit Purposes”. *Third World Thematics* 3 (5), pp. 1-29.

Freidenberg, Flavia. (2003). *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones presidenciales*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).

Galarza Zavala, Jaime. (1973). *Piratas en el golfo*. (Quito: Ediciones Solitierra).

Galarza Zabala, Jaime. (1970). *El festín del petróleo*. (Quito: Ediciones Solitierra).

Gallardo, José. (2010). “De Paquisha al Cenepa”, en Academia Nacional de Historia Militar, *Historia Militar del Ecuador*. (Quito: Ministerio de Defensa Nacional).

Garay, Luis Jorge. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. (Bogotá: AVINA, MÉTODO, Transparencia por Colombia).

García, Bertha. (2005). “Ministerio de Defensa: Representación de la función Ejecutiva frente a las Fuerzas Armadas” en Bertha García y María Elena Nájera, ed. *La administración de la defensa en el Ecuador*. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 15-52.

García Bertha. (2005b). “El proceso presupuestario de la defensa en el Ecuador” en Bertha García y María Elena Nájera, ed. *La administración de la defensa en el Ecuador*. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 161-204.

García, Bertha. (1987). *Militares, economía y lucha política. El Ecuador en los años setenta*. Tesis doctoral presentada al Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

Gondard, Pierre y Huber Mazurek. (2001). “30 años de reforma agraria en el Ecuador (1964-1994). Dinámicas espaciales” en *Dinámicas territoriales*, vol. 10, pp. 15-40.

Garay, Luis Jorge, et al. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. (Bogotá: Fundación AVINA).

Granda, Víctor. (2019). “La masacre de Aztra: un crimen político innegable” en Ayala Mora, Enrique, editor. *Los muertos de la política. Crímenes políticos en el Ecuador 1960-2018*. (Quito: DINEDICIONES), pp. 71-9.

Granda, Víctor. (2006). *Jaime Roldós Aguilera: ¿Accidente o atentado?: Informe de la Comisión Multipartidista del Congreso Nacional*. (Quito: La Tierra).

Granda, Daniel. (2012). *El hiperpresidencialismo en el Ecuador*. (Quito: FACSO).

Josiah y Alan Smart. (1999). “States and Illegal Practices: An Overview” en Heyman, Josiah. *States and Illegal Practices* (Oxford: Berg), pp. 1-24.

Herrera, Hugo. (2020). “El derecho como modo de comprensión fundamental en el pensamiento de Carl Schmitt” en *Revista de filosofía*. 77, pp.117-131. <https://revistafilosofia.uchile.cl/index.php/RDF/articel/view/60455>

Herrera, Francisco. (2012). *Si callan a los míos... gritarán hasta las piedras...* (Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio).

- Herrera, Washington. (1988). “La posición del Ecuador en la integración andina” en Herrera, Washington *et al. Economía ecuatoriana. Concentración económica y pobreza social*. (Quito: Editorial El Conejo), pp. 9-40.
- Herrero, Monserrat. (1996). “Estudio preliminar”, en Schmitt, Carl. (1996). *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Hey, Jeanne. (1995). *Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980s*. (Ohio: Ohio University).
- Hurtado, Osvaldo. (2006). *Los costos del populismo*. (Quito: CORDES).
- Hurtado, Osvaldo. (2002). *Deuda externa y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. (Quito: Planeta).
- Hurtado, Osvaldo. (1993). *Gobernabilidad y reforma constitucional*. (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Hurtado, Osvaldo. (1990). *Política democrática*. Tomos I y II. (Quito: Corporación Editora FESO).
- Hurtado, Osvaldo. (1988). *La dictadura civil*. (Quito: FESO).
- Hurtado, Osvaldo. (1983). *La victoria del no. Crónica de un plebiscito*. (Quito: FESO).
- Hurtado, Osvaldo. (2010). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- Ibarra, Hernán. (1997). “La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma política” en CAAP, *Ecuador Debate* 40, pp. 21-33.
- Ibarra, Hernán. (1999). *La guerra de 1941 entre Ecuador y Perú: Una reinterpretación*. (Quito: CAAP).
- Ibarra, Hernán. (2016). “Génesis y significado de la reforma agraria de 1964” en Rhon, Francisco y Carlos Pastor, editores. *50 años de reforma agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones La Tierra), pp. 21-61.
- Ibarra, Hernán. (2015). *Acción colectiva rural, reforma agraria y política en el Ecuador, 1920-1965*. Tesis doctoral de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Iza, Leonidas, Andrés Tapia y Andrés Madrid. (2020). *Estallido. La rebelión de octubre en Ecuador*. (Quito: Editorial RedKapari – Qimantú – Editorial El Colectivo – La Fogata editorial – Bajo Tierra Ediciones – Editorial Zur).
- Jácome, Luis. (1997). *El tortuoso camino de la estabilización en el Ecuador*. (Quito: FESO).
- Jarrín Ampudia, Gustavo. (1998). “25 años de producción petrolera” en *Petróleo y Sociedad*, 8, Revista del Comité de Empresa de los Trabajadores de Petroecuador, pp. 59-65.
- Kosselleck, Reinhart. (1989). “Social History and Conceptual History”, *International Journal of Politics, Culture and Society*, Vol. 2. No. 3, primavera, 308-325.
- Kosselleck, Reinhart. (2012a). “Historia de los conceptos y conceptos de historia”, en *Historias de conceptos. Estudios sobre la semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Editorial Trotta.
- Kosselleck, Reinhart. (2012b). “Historia conceptual”, en *Historias de conceptos. Estudios sobre la semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Editorial Trotta.
- Krueger, Anne. (1974). “The Political Economy of the Rent Seeking Society” en *American Economic Review*, 64, pp. 291-303.
- Larrea Maldonado, Carlos. (1985). “El sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana durante la etapa bananera (1948-1972). Subdesarrollo y crecimiento Desigual”. Louis Lefebvre, ed. *Economía política del Ecuador. Campo, región y nación*. (Quito: Corporación Editora Nacional), pp. 35-90.
- Laserna, Roberto. (2008). *La trampa del rentismo*. (La Paz: Fundación Milenio).



- Leal Buitrago, Francisco. (2002). *La seguridad nacional a la deriva* (Bogotá: Alfaomega).
- León Jorge, Juan P. Pérez. (1986). “Crisis y movimiento sindical en el Ecuador. Las huelgas nacionales del FUT (1981-1983), Verdesoto, Luis, *et. al. Movimientos sociales en el Ecuador* (Quito: CLACSO, CAAP, CEDIME, IEE, CEPLAES, CIUDAD, ILDIS), pp. 93-150).
- Levi, Lucio. (1991). “Régimen político” en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, editores. *Diccionario de la política*. (México: Siglo XXI), pp. 1362-66.
- Levitsky, Steven y James Loxton (2013), “Populism and competitive authoritarianism in the Andes”, *Democratization*, Vol. 20, No. 1, pp. 107-136.
- Lloret Orellana, Patricio. (2011). “El pacto de caballeros”. En Ejército Ecuatoriano. *La victoria del Cenepa*. (Quito: ESPE).
- López, Patricio. (2008). “La normalidad excepcional. Una panorámica de la política económica del gobierno de Galo Plaza Lasso (1948-1952)”, en De la Torre Carlos y Mireya Salgado, editores. *Galo Plaza y su época*. (Quito: FLACSO – Fundación Galo Plaza), pp. 61-106.
- Luna, Juan Pablo. (2020). “Estado en América Latina: Problemática y agenda de investigación” en Pablo Andrade, Editor. 2020. *Nuevos enfoques para el estudio de los estados latinoamericanos*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Luna, Milton. (1997). “Bucaram !fuera! La voz de los movimientos profundos” en Báez, René *et al. ¿Y ahora qué...?* (Quito: Exkeletra Editorial), pp. 197-228.
- Marangos, John. (2009). “The Evolution of the Term ‘Washington Consensus’”. En *Journal of Economic Surveys*. Vol. 23. No. 2. Pp. 350-384.
- Martz, John. (1980). “The Quest for Popular Democracy in Ecuador” en *Current History*, vol. 78, No. 454.
- Migdal, Joel. (1988). *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton: Princeton University Press).
- Mills, Nick. (1984). *Crisis, conflicto y consenso*. (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Moncayo Gallegos, Paco. (2011). *Cenepa: Antecedentes, el conflicto y la paz*. (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Moncayo Gallegos, Paco. (1995). *Fuerzas Armadas y sociedad*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional).
- Moncayo, Patricio. (1979). *Ecuador: Grietas en la dominación*. (Quito: Artes Gráficas Señal).
- Montúfar, César. (2020). “State-Organized Crime: A Hypothesis on the Institucionalización of Corruption During the *Revolución Ciudadana*” en Sánchez, Francisco y Simón Pachano. Editores. *Assessing the Left Turn in Ecuador*. (Londres: Institute of the Americas, University College London), pp. 67-90.
- Montúfar, César. (2017). *Hacia una teoría de la Constitución de Montecristi*. Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar.
- Montúfar, César. (2016). *¿Vivimos en democracia? Análisis conceptual del régimen político de la revolución ciudadana*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-CEN).
- Montúfar, César. (2013). *Las reglas del silencio. Análisis de la Ley Orgánica de Comunicación*. Quito: Trece Editores.
- Montúfar; César. (2012). *La dictadura plebiscitaria*. Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar.
- Morlino, Leonardo. (2002) “What is a ‘Good’ Democracy? Theory and Empirical Analysis”, ponencia presentada en la conferencia “The European Union, Nations State,

and the Quality of Democracy. Lessons from Southern Europe, University of California, Berkeley, octubre 31-noviembre 2.

Morlino, Leonardo. (2007), “Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, No. 2, pp. 3-22.

Morlino, Leonardo y Larry Diamond. (2004), “The Quality of Democracy”, CDDRL Working Papers, No. 20, Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford Institute on International Studies, septiembre.

Nazmi, Nader. (2004). “Ecuador: Fracaso de las reformas y colapso económico.” En Falconí, Fander y Julio Oleas, compiladores. *Economía ecuatoriana. Antología*. (Quito: FLACSO).

Neira, Mariana. (2019). “Crímenes en la década correísta” en Ayala Mora, Enrique, editor. *Los muertos de la política. Crímenes políticos en el Ecuador 1960-2018*. (Quito: DINEDICIONES), pp. 199-211.

Nun, José. (1966). “América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar” en *Desarrollo Económico*, vol. VI, julio-diciembre.

Organización de Estados Americanos. (1984). Acta Final. XIX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. (Washington DC: OEA).

Ospina, Pablo. (2022). “Crónica de una promesa extraviada. De Roldos a Mahuad, nacimiento y muerte del régimen de partidos en el Ecuador”, UASB, documento inédito, pp. 1-42.

Ospina, Pablo. (2020). *La aleación inestable. Origen y consolidación del Estado transformista: Ecuador 1920-1960*. (Buenos Aires: Universidad Andina Simón Bolívar – Editorial Teseo).

Ospina, Pablo (2000) “Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998)”, en Massal, Julie y Marcelo Bonilla, editores. *Movimientos sociales en las democracias andinas*. (Quito: FLACSO – IFEA), pp. 125-146.

Oyarte, Rafael. (2016). *Derecho constitucional*. (Quito: CEP Corporación).

Pacheco, Lucas. (1985). *Política económica en el Ecuador. Una visión histórica*. (Quito: CIPAD Publicaciones Tercer Mundo).

Palonen, Kari. 2005. “The politics of conceptual history”, *Contributions to the History of Concepts*, Vol. 1, No. 1, 37-50.

Pankakoski, Timo. 2010. “Conflict, Context, Concreteness: Koselleck and Schmitt on Concepts”, *Political Theory*, Vol. 38, No. 6, 749-779.

Peñaherrera, Blasco. (1988). *Viernes negro. Antes y después de Taura*. (Quito: Editorial El Conejo).

Pérez, Santiago. (1989). “Efecto de la crisis externa y las políticas económicas” en Farrel, Gilda, editora. *La investigación económica en el Ecuador. Antología de Ciencias Sociales*. (Quito, ILDIS), pp. 381-406.

Perloff, Harvey. (1969). *Alliance for Progress. A Social Invention in the Making*. (Baltimore: The Johns Hopkins Press).

Peñafiel, Diego. (2013). “La seguridad nacional y el terrorismo de Estado en Ecuador (1984.1988)”. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Piana, Ricardo. 2019. “Revisitando el concepto de estado en Carl Schmitt. Legalidad, legitimidad y derecho” en *Revistas Jurídicas CUC*, pp. 9-38.

Plitzl, Rupert. (2000). *Rentismo y corrupción en América Latina*. (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A. C. CIEDLA).

- Presidencia de la República del Ecuador. (1986). “Proyecto de reformas constitucionales”, en Hernán Salgado, editor. *Las reformas constitucionales de 1986*. (Quito: JURISPUCE – ILDIS), pp. 167-268.
- Pyne, Peter. (1976). “Legislature and Development. The Case of Ecuador 1960-61, en *Comparative Political Studies*, Vol. 9 (1), pp. 69-92.
- Pyne, Peter. (1975). “The Politics of Instability in Ecuador. The Overthrow of the President, 1961” en *Journal of Latin American Studies*, 7 (1), pp. 109-133.
- Quintero, Rafael y Erika Silva. (1991). *Ecuador: una nación en ciernes*. Tres tomos. (Quito: Abya Yala – FLACSO).
- Rabotnikof, Nora. (2003). Corrupción política: Definiciones técnicas y sentidos sedimentados. In Carbonell, M. & Vázquez, R. (Ed.). *Poder, derecho y corrupción* (pp. 45-62). México: Siglo XXI Editores.
- Raskin, Marcus. (1971). *The Politics of National Security*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Books.
- Reátegui Sánchez, James. (2004). Los delitos de corrupción de funcionario y criminalidad organizada. *Revista de Derecho Penal, Instituto de Ciencias Penales*. Buenos Aires, 2004(2), 309-352.
- Roldós, León. (1991). “El decenio perdido”, en Menéndez Carrión, Amparo, *et al. Ecuador. La democracia esquivada*. (Quito: ILDIS), pp.111-143.
- Roldós, León. (1984). *El abuso del poder. Los decretos-leyes de económicos urgentes aprobados por el gobierno del Ing. Febres Cordero*. (Quito: Editorial El Conejo).
- Romero, Marco. (1997). “Crisis política y retorno al gradualismo” CAAP, *Ecuador Debate* 40, pp. 5-20.
- Rosero, Fernando. (1990). *Levantamiento indígena: Tierra y precios*. (Quito: Cedis).
- Rouquié, Alain. (1982). *El Estado militar en América Latina*. (Buenos Aires: Emecé).
- Roxin, Claus. (2016). *Autoría y dominio del hecho en derecho penal*. Madrid: Marcial Pons.
- Salgado, Germánico. (2017). “El Grupo Andino y la inversión extranjera” en *Integración económica y desarrollo en América Latina*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional), pp. 325-370.
- Salgado, Hernán. (1986). “Consideraciones jurídicas sobre el proyecto de reformas constitucionales del Ejecutivo”, en Hernán Salgado, editor. *Las reformas constitucionales de 1986*. (Quito: JURISPUCE – ILDIS), pp. 123-53.
- Sánchez-Vera, José. (2002). *Delito de infracción de deber y participación delictiva*. Madrid: Marcial Pons.
- Salto, Napoleón. (2020). “Cenepa: La última guerra territorial”, en *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, Volumen 13, Num. 1, pp. 21-7.
- Schedler, Andreas. (2004), “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos*, No. 24, Medellín, enero-junio, pp. 137-156.
- Schedler, Andreas. (2006), “The Logic of Electoral Authoritarianism”, en Andreas Schedler, editor, *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Serrafero, Mario. (2005). *Exceptocracia ¿Confín de la democracia?* (Buenos Aires: LUMIER).
- Schmitt, Carl. (2012). *Posiciones ante el derecho*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Schmitt, Carl. (2001a). “Teología política. Cuatro capítulos sobre la teoría de la soberanía” en Héctor Orestes Aguilar, editor. *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, Carl. (2001b). “El concepto de lo político” en Héctor Orestes Aguilar, editor. *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Schmitt, Carl. (2001c). “Legalidad y legitimidad” en Héctor Orestes Aguilar, editor. *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, Carl. (2001d). “El nomos de la tierra” en Héctor Orestes Aguilar, editor. *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, Carl. (1996). *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Schmitt, Carl. (1982). *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, Carl. (2005). *El nomos de la tierra*. Buenos Aires: Ed. Struhart y Cia.
- Schoultz, Lars (1987). *National Security and United States Policy toward Latin America*. (Princeton: Princeton University Press).
- Smart, Alan. (1999). “Predatory Rule and Illegal Economic Practices” en Heyman, Josiah. *States and Illegal Practices* (Oxford: Berg), pp. 99-128.
- Stephan, Alfred. (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*.
- Tilly, Charles. 1985. “War Making and State Making as Organized Crime” en Evans, Peter, D. Rueschemeyer y T. Skocpol. Edt. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-191.
- Tilly, Charles (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Tobar Donoso, Julio y Juan Larrea Holguín. (1989). *Derecho constitucional ecuatoriano*. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones).
- Tullock, Gordon, comp. (1974). *Toward a Theory of the Rent Seeking Society* (College Station: Texas A&M University Press).
- Trubeck, David (1972). “Toward a Social Theory of Law” en *The Yale Law Journal*, vol 11, no. 1.
- Ugarte, José Manuel. (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa. Un análisis orientado a América Latina*. (Buenos Aires: Editorial Plus Ultra).
- Uggen, John Foster. *Peasant Mobilization in Ecuador: A Case Study*. PhD. Dissertation; University of Miami.
- Varas, Augusto y Fernando Bustamante. (1978). *Fuerzas Armadas y política en Ecuador*. (Quito: Ediciones Latinoamérica).
- Vargas Pazzos, René. (1976). “Petróleo, desarrollo y seguridad” en Instituto de Investigaciones Económicas, *Política petrolera ecuatoriana 1972-1976*. (Quito: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador), pp. 133-200.
- Viteri, Galo. (1998). *Las políticas de ajuste. Ecuador 1982-1996. Evaluación de sus resultados*. (Quito: Corporación Editorial Nacional).
- Villamizar, Darío. (1994). *Insurgencia, democracia y dictadura*. (Quito: Editorial El Conejo).
- Vos, Rob. (1987). “Las políticas gubernamentales, la desigualdad y las necesidades básicas” en Lidia Barreiros, et al. *Ecuador: Teoría y diseño de políticas para las necesidades básicas*. (Países Bajos: Instituto de Estudios Sociales), pp. 488-94.
- Weber, Max. (2002). “Sociología de la dominación. Estructura y funcionamiento de la dominación”, en *Economía y sociedad*. (México: Fondo de Cultura Económica), pp. 695-847.
- Weber, Max. (2002). “Sociología del Estado. El estado racional como asociación de dominio institucional con monopolio de poder legítimo” en *Economía y sociedad*. (México: Fondo de Cultura Económica), pp. 1056-60.
- Yépez, Mauricio. (2005). “Política presupuestaria y gastos de defensa en el Ecuador” en Bertha García y María Elena Nájera, eds. *La administración de la defensa en el Ecuador*. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 206-215.

Williamson, John. (1990). "What Washington Means by Policy Reform". En Williamson, John. Editor. *Latin American Adjustment. How Much has Happened?* (Washington DC.: Institute for International Economics), pp. 7-20.

Zevallos, José Vicente. (1981). *El Estado ecuatoriano y las transnacionales petroleras*. (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Ediciones de la Universidad Católica).