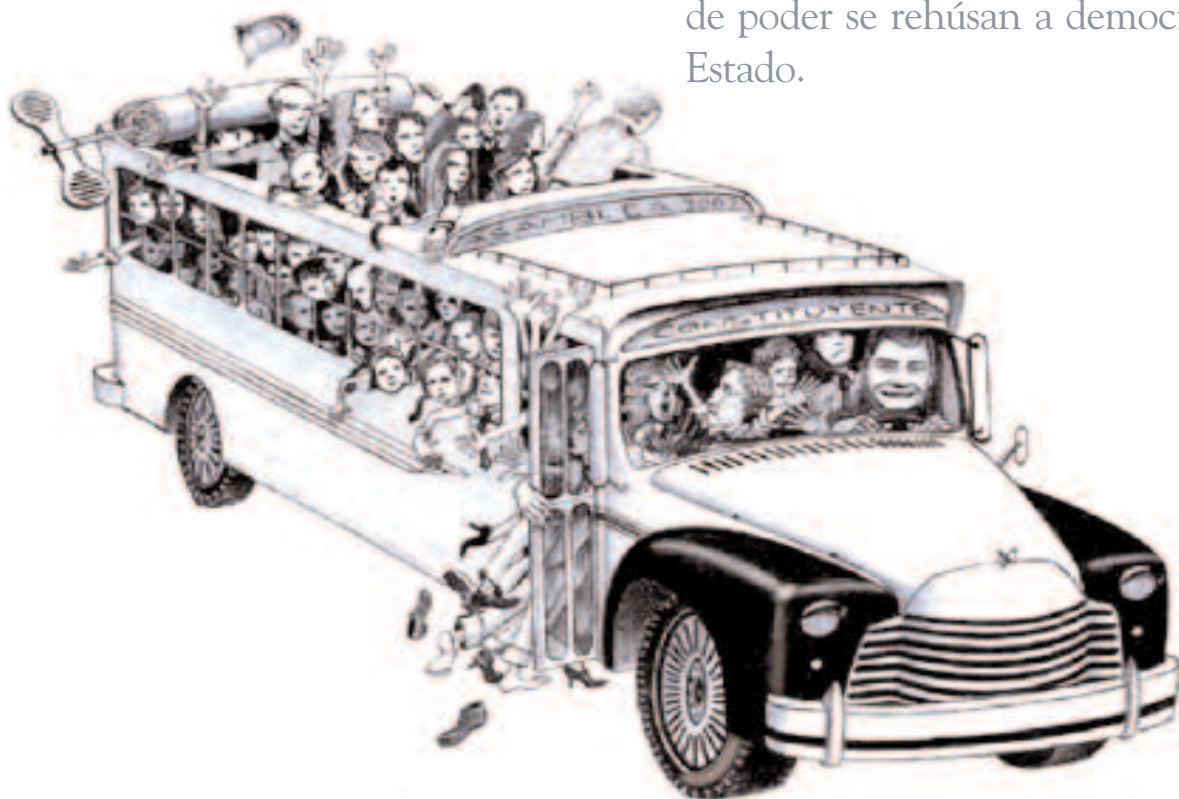


# La economía y la Constitución: relaciones formales e intereses ocultos

< POR LUIS TAPIA >  
INVESTIGACIÓN MA. LORENA CASTELLANOS

No han pasado sino diez años, pero el Ecuador de 2007 es muy diferente al de 1997. Además de estabilizar los precios, la dolarización ha servido para explicitar las diferencias sociales y territoriales, para descubrir los límites de la competitividad y para confirmar el carácter rentista de una sociedad dependiente

del petróleo. Desde que el neoliberalismo de Alberto Dahik fue conjurado por la economía social de mercado de los assembleístas de 1998 que, a su vez, podría ser conjurada por el socialismo del siglo XXI de 2008, la ruta hacia el desarrollo se muestra esquiva. Todo en el papel... mientras los factores reales de poder se rehúsan a democratizar el Estado.



La Asamblea Constituyente que se realizará en Montecristi es tal vez la más importante oferta de campaña del presidente Correa. Su propósito concreto —redactar una nueva constitución política, la vigésima en 180 años de vida republicana— parece mucho más limitado que las expectativas generadas en torno a ella, que alcanzan la dimensión de verdadera refundación del país, como lo ha propugnado insistentemente el régimen.

Por ahora, lo cierto es que la Constitución de 1998 irá al tacho de basura, luego de casi una década de... ¿vigencia? Bueno, de vigencia formal sí, porque su vigencia real, es decir, su cumplimiento como norma suprema para el convivir nacional duró poco más de un mes y terminó cuando una obsecuente ministra de Gobierno obligó a un “autónomo” Directorio de Banco Central a otorgar un gigantesco crédito de “liquidez” a un ban-

co porteño, cuyos dueños ahora viven en Miami. Allí comenzó el desacato al numeral 9 del artículo 244 y al artículo 265, que terminaría en enero de 2000 en la violación del artículo 264. Si por vigencia de una norma legal —Constitución incluida— se entiende su acatamiento, lamentablemente debemos concluir que la norma suprema del país no es, desde septiembre de 1998, la redactada en la Academia de Guerra de Sangolquí.

Por el cambio constitucional votó 82% del electorado en abril pasado. Se supone que esa porción mayoritaria del país comparte la esperanza de un nuevo Ecuador, más justo y solidario, menos excluyente, soberano, preocupado por vencer definitivamente la pobreza y por alcanzar el bienestar para todos. Estas aspiraciones sociales no tuvieron eco en la partidocracia tradicional. Pero, ¿qué deberíamos esperar de los asambleístas de

Montecristi? ¿Cuánto puede transformar a la sociedad ecuatoriana el cambio de redacción de la norma jurídica más atropellada del país?

## El “modelo” en la Constitución

La Constitución es un “pacto jurado entre el rey y el pueblo, que establece los principios básicos de la legislación y del gobierno dentro de un país” o “la ley fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del derecho público de esa nación”, diría cualquier abogado. Lo de pacto tiene antecedentes en la tradición del contrato social y lo de ley fundamental en el positivismo jurídico austríaco, y agotan el tema en el claro ámbito de la lógica y del derecho, pero no ayudan a entender por qué se deben gastar recursos, tiempo y más de dos años de expectativas inciertas en cambiarla.

CUADRO 1

### ORGANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

#### Constitución de 1998

- Art. 244. Dentro del sistema de **economía social de mercado** al Estado le corresponderá:
1. Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. Las actividades empresariales públicas y privadas recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizarán la inversión nacional y extranjera en iguales condiciones;
  2. Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada;
  3. Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos. Impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen;
  4. Vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley y regularlas y controlarlas en defensa del bien común. Se prohíbe el anatocismo en el sistema crediticio.
  5. Crear infraestructura física, científica y tecnológica; y dotar de los servicios básicos para el desarrollo;
  6. Empezar actividades económicas cuando lo requiera el interés general;
  7. Explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado;
  8. Proteger los derechos de los consumidores, sancionar la información fraudulenta, la publicidad engañosa, la adulteración de los productos, la alteración de pesos y medidas, y el incumplimiento de las normas de calidad;
  9. Mantener una política fiscal disciplinada; fomentar el ahorro y la inversión; incrementar y diversificar las exportaciones y cuidar que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del país;
  10. Incentivar el pleno empleo y el mejoramiento de los salarios reales, teniendo en cuenta el aumento de la productividad, y otorgar subsidios específicos a quienes los necesiten.

#### Propuesta del gobierno

Sistema económico democrático que garantizará la estructuración de una economía nacional basada en el desarrollo local, tomando en consideración el potencial endógeno disponible. El sistema socioeconómico está dirigido a la producción y distribución de bienes y servicios, la preservación del medio ambiente y el desarrollo cultural y tecnológico, y las distintas formas de producción y distribución, incluidas las formas locales de producción y reproducción local.

Corregir las tendencias excluyentes del mercado y garantizar condiciones y mecanismos de reproducción de las distintas formas asociativas, individuales y solidarias de la economía del trabajo, conocidas como “economía popular”.

Sistema Nacional de Planificación que permita definir las líneas directrices del desarrollo. Coordinará las políticas de ministerios y dependencias del Ejecutivo. Creación del Consejo Nacional de Planificación que operará de manera descentralizada y participativa, articulará políticas entre el Ejecutivo, Legislativo, niveles subnacionales de gobierno y ciudadanía.

Sin embargo, casi diez años después de promulgada, es difícil disentir que la Constitución de 1998 no haya sido sino un “saludo a la bandera”, como lo probó hasta la contumacia **Jamil Mahuad**. Fue su régimen el que orquestó la sistemática violación del Título XII de la Constitución de 1998, donde se desarrolla la idea de “economía social de mercado”.

Elevar la economía social de mercado (*Cuadro 1*) a norma constitucional fue como pronunciar un *vade retro* para conjurar el ajuste estructural iniciado por **Alberto Dahik** y su equipo de tecnócratas hace quince años y abortado al poco tiempo en medio de fisuras irreconciliables producidas entre los pocos socialcristianos que le apostaron al mercado y los muchos que prefirieron el clientelismo, la cooptación de la función judicial y la complicidad con empresarios amparados en “grupos financieros” encubiertos por organismos de control copados por ellos mismos.

Los mismos partidos que antes de abril de 2007 negaban cualquier posibilidad de cambio constitucional —son los que aprobaron la ley de la AGD, que confirmaron la dolarización con la ley Trole, que aprobaron la ley de transparencia fiscal, que negaron la ley anti-monopolio en diciembre de 2003— no quieren faltar ahora a la cita de Montecristi. Básicamente para impedir lo que otros consideran indispensable, es decir el socialismo del siglo XXI. La coyuntura resulta por demás evidente: la eterna lucha de las fuerzas conservadoras contra las fuerzas que alientan el cambio histórico.

Pero las expectativas puestas en Montecristi chocan con la realidad. Comenzando por las condiciones estructurales del sector productivo ecuatoriano y sus innegables vínculos con los partidos políticos tradicionales y otros “movimientos” acabados de nacer para terciar en la disputa, que seguramente auspiciarán el gatopardismo pregonando el cambio para mantener intocados los rancios privilegios y las clientelas que han conducido al país hasta donde se encuentra. Y ter-

minando con los limitados asambleístas cuyas campañas recordaron los más burdos ofrecimientos clientelares de anteriores postulaciones a consejeros provinciales, alcaldes o diputados.

### El objetivo fundamental

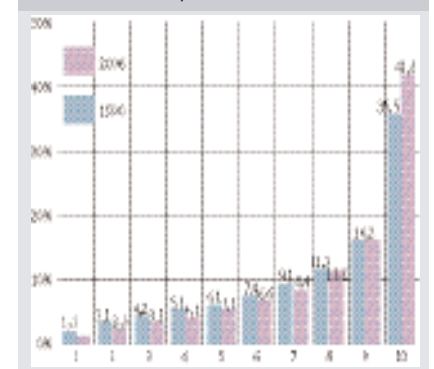
Que el Ecuador sigue siendo un país subdesarrollado es una verdad que nadie discute. La controversia comienza a la hora de decidir cómo superar esa condición y cuáles son los mecanismos para hacerlo. Hace diez años, todos en América Latina hablaban de la década perdida. Y todos emprendieron políticas para recuperar el tiempo desperdiciado. A unos les fue bien y a otros muy mal. Como al Ecuador, que en el período sufrió la peor crisis financiera de su historia, vio estancarse la productividad, enfatizó su dependencia del petróleo, concentró los activos y el ingreso, y acentuó la pobreza. No es una, son dos las décadas que ha perdido este Ecuador que debe encontrarse a sí mismo en la tierra de Eloy Alfaro.

Para solucionar los problemas del desarrollo primero es necesario calificar cuáles de ellos son los peores, y esto parte —siempre— de una determinada visión del mundo. Este ejercicio no es neutral como pretenden los economistas del equilibrio, que siguen sin entender un país con 50% de su población económica activa subempleada. Si para unos lo importante es exportar, para otros lo que cuenta es nivelar las disparidades de ingreso y consumo; si unos creen que primero es necesario producir para luego distribuir lo producido, otros estiman que el cambio de patrones distributivos está en la base de la reactivación.

Esa visión política impulsa a unos a proclamar que lo fundamental es corregir las abismales diferencias de ingresos, en un país en que la pobreza (medida por el consumo) apenas bajó de 39,3% a 38,3% entre 1995 y 2006, lo que significa que en la actualidad hay 600 mil pobres más que hace once años. No solo que hay más pobres, sino que ahora los pobres son más pobres: entre 1990 y 2006, los ocho primeros deciles

de hogares ecuatorianos sufrieron importantes reducciones en sus participaciones en el ingreso per cápita; el noveno decil mantuvo su participación y el décimo la incrementó en 6,3 puntos porcentuales (*Gráfico 1*). Esto significa que, si hace quince años 20% más rico del país concentraba 51,7% del ingreso total, hace un año ya concentraba 58%. En el otro extremo de la pirámide, en el mismo período de tiempo, el 20% más pobre vio reducir a la mitad su percepción de ingresos, de 5% a 2,4%.

GRÁFICO 1  
CONCENTRACIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES, 1990-2006



FUENTE: SIEH-ENEMDU

La desigualdad no es apremiante solo en el lado del consumo. También la producción está concentrada en unas pocas empresas. Y mientras menos empresas participan en el mercado, menos necesidad de lograr más eficiencia, de asimilar tecnología apropiada y de respetar el medio ambiente para ser más competitivas. No se trata simplemente de alabar en abstracto las virtudes del mercado, se trata de calificar una estructura productiva que en diciembre de 2003 se opuso furiosamente al intento de aprobar una ley de competencia. En 2005, en la rama Transporte, Almacenamiento y Telecomunicaciones, por ejemplo, cuatro de 5.261 empresas concentraban 40% de las ventas totales del sector y 51% de los activos totales (según los estados de resultados presentados en 2005 a la Superintendencia de Compañías). El sector de la construcción no se queda

atrás: dos empresas, de un total de 3.272, concentraban 37% de las ventas totales. La misma situación se reproduce en el resto de sectores de la economía (Cuadro 2).

Si lo fundamental fuese producir bienes y servicios, como afirman quienes creen que el objetivo de todo esto es el crecimiento, difícilmente se podría afirmar que la estructura representada en el Cuadro 2 está diseñada para competir en base a ganancias en productividad y competitividad. Se trata, más bien, de sectores oligopólicos con capacidad de ejercer poder de mercado. Y, como se sabe desde que **Adam Smith** hiciera de esto una ciencia, si hay poder de mercado los consumidores serán perjudicados, a despecho del lavado cerebral que realiza la publicidad. Estas cifras evidencian una estructura económica y social poco apropiada para producir más competitivamente y del todo inapropiada para distribuir y redistribuir lo producido.

Pero, a partir de estas simples constataciones, ¿se puede inferir que la forma más adecuada de corregir los problemas de producción y distribución que aquejan a la sociedad ecuatoriana es el cambio constitucional? Más todavía, según se puede constatar en el Cuadro 3, el artículo 243 de la Constitución —que muy probablemente será reformada en Montecristi— incluye sobradamente, como objetivos de la “economía social de mercado”, todos los objetivos que permitirían contar con una organización social que impulse un sistema productivo competitivo y que al mismo tiempo promueva la distribución y redistribución del ingreso. En este tema, al parecer, la Constitución de 1998 no requeriría ser modificada. Otro problema es el de su cumplimiento, pues ni la mejor norma jurídica sirve de nada si quienes la han consagrado como obligatoria en el papel no están dispuestos a cumplirla en la realidad.

### La falacia “mercado o Estado”

Si el mercado fuese un dispositivo autorregulable, como lo asume el neoliberalismo en sus versiones más recal-

CUADRO 2  
CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN, 2005

Sector económico	# empresas en el sector	# empresas que concentran el mercado	% participación en las ventas totales	% participación en los activos totales
Agricul., servicios agríc., caza, silvicult. y pesca	5.894	12	35	29
Explotación de minas y canteras*	596	2	50	37
Electricidad, gas y agua	176	3	36	38
Construcción	3.272	2	37	53
Comercio	18.441	10	19	12
Transporte, almacenamiento y telecomunic.	5.261	4	40	51
Fin., seguros, bienes inmuebles y s. técnicos profes.	22.730	10	32	16
Servicios	2.583	15	37	30
Industrias manufactureras	5.560	24	35	24

\* A 2005, OCCIDENTAL, QUE YA NO OPERA EN EL ECUADOR DESDE MAYO DE 2006, CONCENTRABA EL 30,4% DE LAS VENTAS DEL SECTOR.

FUENTE: PRODUCTO INDICADOR 2005.

CUADRO 3  
OBJETIVOS DEL SISTEMA ECONÓMICO

Constitución de 1998	Propuesta del gobierno
<p>Art. 243: Serán objetivos permanentes de la economía:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El desarrollo sostenible equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.</li> <li>2. La conservación de equilibrios macroeconómicos y un crecimiento suficiente y sostenido.</li> <li>3. El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.</li> <li>4. La eliminación de la indigencia, superación de la pobreza, reducción del desempleo y subempleo, el mejoramiento de la calidad de vida y la distribución equitativa de la riqueza.</li> <li>5. La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.</li> </ol>	<p>Asegurar el desarrollo de la capacidad transformadora y de gestión de los recursos naturales, humanos, ambientales, culturales y tecnológicos del Ecuador.</p>

citrantes, todo sería oferta, demanda y precios, no habría necesidad de administradores, menos de abogados; las constituciones no existirían y la historia habría llegado a su fin, como pregonaba hace casi dos décadas uno de sus ideólogos. La realidad es diferente: los mercados operan entre instituciones que marcan las reglas de juego del intercambio. Pero la sociedad es más que intercambio, también es reciprocidad y redistribución. Las instituciones son elementos clave porque determinan el rendimiento del mercado y los costos totales (de producción y transacción).

Resulta que esas instituciones están “anidadas” en una institución fundamental llamada Estado, donde se practica el intercambio, la reciprocidad y la redistribución. Y, por lo general, los Estados se rigen por constituciones.

Pero para desgracia de los adoradores del mercado, la historia no ha llegado a su fin. Las frustraciones sociales (qué sino eso, frustraciones, son la pobreza, la inequidad, la exclusión, el desempleo, la migración...) exigen cambios. Siempre habrá fuerzas opuestas a él, pero el cambio siempre se produce. Las frustraciones también se

expresan como la separación entre la legalidad y la legitimidad cuando, perplejos, los abogados ven que la ley no se cumple. Ése es el momento de la desinstitucionalización, cuando la gobernabilidad entra en crisis.

La gobernabilidad se basa en las tradiciones e instituciones que fundamentan el ejercicio de la autoridad. Esto incluye los procesos de selección, monitoreo y reemplazo de los gobiernos; su capacidad para formular e implementar políticas; y, el respeto de los ciudadanos a las instituciones que regulan las relaciones económicas y sociales. El Banco Mundial mide la gobernabilidad con seis indicadores. En cuatro de ellos el Ecuador se ubica en el último quintil del *ranking* y en todos se encuentra por debajo de la media latinoamericana (Cuadro 4). La peor calificación la tiene en Efectividad del gobierno: 185 países del mundo tienen mejores servicios públicos y civiles, más independencia frente a grupos de presión, políticas mejor formuladas e implementadas y mayor credibilidad del gobierno.

Mucho se ha insistido en el Ecuador que el Estado es demasiado grande y que sería bueno reducirlo para que el mercado lo haga mejor. Si el diagnóstico del Banco Mundial es correcto, no se trata de su tamaño, sino de su virtual inexistencia, pese a que año por año crece el gasto fiscal y mal que bien se aplica una ley de carrera administrativa. El Ecuador tiene un pésimo sistema regulatorio y el derecho sobrevive pre-

CUADRO 4  
Ecuador: GOBERNABILIDAD MÍNIMA

Indic. gobernabilidad 2006	Puesto entre 212 países*	Calificación (entre -2,5 y 2,5)
Voz y rendición de cuentas	133	-0,347
Estabilidad política	171	-0,905
Efectividad del gobierno	186	-1,117
Calidad regulatoria	175	-1,064
Vigencia del derecho	177	-0,964
Control de la corrupción	156	-0,748

\* PARA LA ELABORACIÓN DEL RANKING, LOS PAÍSES QUE NO DISPONEN DE INFORMACIÓN OCUPAN LOS ÚLTIMOS LUGARES.  
FUENTE: INDICADORES DE GOBERNABILIDAD 1996-2006, BANCO MUNDIAL.

CUADRO 5  
CALIDAD INSTITUCIONAL:  
PREOCUPANTE POSICIÓN DEL ECUADOR  
(MUESTRA DE 117 PAÍSES)

País	Independencia sistema judicial	Eficiencia marco legal	Derechos propiedad
Brasil	72	74	60
Chile	47	35	31
Colombia	66	58	51
Ecuador	115	115	109
El Salvador	69	78	67
México	60	62	66
Panamá	89	83	46
Perú	110	107	98

FUENTE: WORLD ECONOMIC FORUM 2006 Y BANCO MUNDIAL 2006.

cariamente. Hasta para economistas ultraortodoxos, como **Robert Barro**, la vigencia del derecho influye en el funcionamiento de la economía e indirectamente en la democracia, como lo ha probado empíricamente.

Además, el Ecuador es uno de los países más inestables del planeta: ocupa el puesto 171 entre 212. La Constitución de 1998 establece que las funciones de presidente y vicepresidente elegidos por elección popular duran cuatro años, pero en los últimos diez se han sucedido seis presidentes y 21 ministros de Economía. (Gráfico 2). Si esto no requiere un cambio profundo, ¿qué lo requiere?

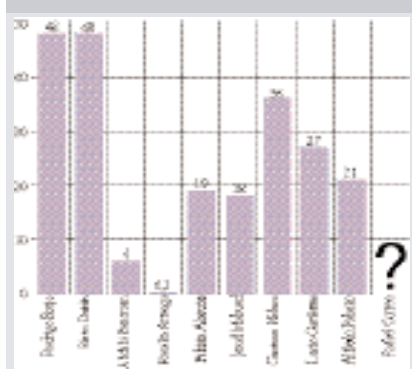
La calidad de las instituciones influye en los resultados económicos y consolida la confianza de los ciudadanos en su gobierno. Según el World Economic Forum, entre 117 países escrutados en 2006, el Ecuador ocupaba el puesto 115 en independencia del sistema judicial y eficiencia del marco legal, y el puesto 109 en derechos de propiedad (Cua-

dro 5). Si algo le debe el país a la partidocracia es esta destacada posición en el *ranking* de la inseguridad jurídica mundial. En el Ecuador todos sabemos que las sentencias pueden tener precio, que los expedientes pueden “traspapearse”, que se pueden cambiar los magistrados de las cortes de justicia para viabilizar coyunturas políticas, que los fiscales pueden cumplir las consignas del poder, que el castigo para los manipuladores de la justicia ecuatoriana viene del extranjero, aunque sea como retiro de visas... En fin, que los derechos de propiedad pueden cambiar de posición entre gallos y medianoche, en un Congreso Nacional que ni siquiera garantiza la integridad de las actas de sus chapuceras sesiones.

Entre 2001 y 2006 el Ecuador no ha hecho nada por reprimir la corrupción. Mantiene el puesto 138 entre los 163 países participantes del *ranking* de Transparencia Internacional. En América del Sur solo Venezuela y Paraguay se encuentran por debajo del Ecuador. La corrupción eleva la desconfianza, traba la dinámica de los mercados y reduce la competitividad.

Según el Informe de Competitividad Global 2006-2007 del Foro Económico Mundial, Chile tiene el mejor índice de competitividad global de América Latina y el Caribe —ocupa el puesto 27 de entre 125 países a nivel mundial— mientras que el Ecuador se encuentra en la posición 90 (Cuadro 6). Las peores calificaciones ecuatorianas se presentan en los rubros “Innovación” (105/125), “Eficiencia de los mercados” (112/125) e “Instituciones” (116/125). Este informe destaca que en países como el Ecuador, Honduras (puesto 93), Nicaragua (puesto 95), Bolivia (puesto 97), Paraguay (puesto 106) y Guyana (puesto 111) la falta de credibilidad en las instituciones, los favoritismos locales, los costos de seguridad asociados al crimen y la corrupción dificultan los negocios. Es decir, en el lenguaje de ese foro del gran capital transnacional, dificultan la inversión extranjera, la importación y la exportación. No podemos anticipar que los

GRÁFICO 2  
DIEZ PRESIDENTES EN 17 AÑOS  
MESES EN GESTIÓN



FUENTE: WWW.PRESIDENCIA.GOV.EC

CUADRO 6

## COMPETITIVIDAD GLOBAL: ELEMENTOS CLAVES PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO

	Ubicación del Ecuador en el ranking	Calificación del Ecuador	Mejor rankeado de A.Latina y el Caribe	Calificación mejor rankeado de A.Latina	Nº1 en el ranking	Calificación del Nº1 en el ranking
Índice de competitividad de los negocios*	105	-	Chile (puesto 29)	-		-
1. Calidad del entorno para los negocios	105	-	Chile (puesto 28)	-	EEUU	-
2. Operaciones de compañías y estrategias	89	-	Chile (puesto 29)	-	EEUU	-
Índice de competitividad global**	90	3,67	Chile (puesto 27)	4,85	Suiza	5,81
1. Requerimientos básicos	74	4,34	Chile (puesto 28)	5,35	Dinamarca	6,15
Instituciones	116	2,92	Barbados (puesto 23)	4,94	Finlandia	6,05
Infraestructura	94	2,65	Barbados (puesto 28)	4,85	Alemania	6,51
Macroeconomía	21	5,18	Chile (puesto 7)	5,7	Algeria	6,19
Salud y educación primaria	41	6,59	Argentina (puesto 23)	6,78	Japón	6,98
2. Promotores de eficiencia	96	3,13	Barbados (puesto 29)	4,6	EEUU	5,66
Educación superior y capacitación	97	3,09	Barbados (puesto 24)	5,23	Finlandia	6,23
Eficiencia de los mercados	112	3,51	Chile (puesto 24)	5,04	Hong Kong	5,69
Disponibilidad tecnológica	88	2,79	Barbados (puesto 34)	4,23	Suecia	6,01
3. Factores de innovación	97	3,14	Chile (puesto 33)	4,22	Japón	6,02
Sofisticación empresarial	82	3,63	Chile (puesto 30)	4,88	Alemania	6,26
Innovación	105	2,65	Costa Rica (puesto 36)	3,65	Japón	5,9

\* SE CALCULA PARA 121 PAÍSES.

\*\* SE CALCULA PARA 125 PAÍSES.

FUENTE: FORO ECONÓMICO MUNDIAL, INFORME DE COMPETITIVIDAD GLOBAL 2006 - 2007.

asambleístas de Montecristi tengan las luces para comprender la trascendencia de sus decisiones para impulsar la competitividad. Lo que sí sabemos es que, sin Asamblea, seguramente la competitividad ecuatoriana no cambiará, como no ha cambiado en los últimos siete años. Solo los locos creen que las cosas pueden cambiar cuando nada más cambia.

## Justicia ajusticiada

Quienes auspiciaron la dolarización unilateral de la economía ecuatoriana en enero de 2000 no solo ofrecieron estabilidad de precios. También aseguraron que con ella toda la sociedad finalmente se disciplinaría y comenzaría a operar como si se tratase de un país desarrollado, de esos en donde se respetan las instituciones. Tenían una confianza casi paroxística en las bondades de esa rigurosa “ancla cambiaria” que, suponían, lo cambiaría todo. Pero el tiempo se encargó de probar que una cosa es la estabilidad de precios y otra muy distinta la realidad política.

Cinco años después, cuando el coronel **Lucio Gutiérrez** perdió la gracia del PSC, se decidió interpretar la Constitución, traer de regreso a **Abdala Bucaram** y sustituir con esto el apo-

CUADRO 7

## EN OPINIÓN DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES...

## Principales obstáculos para el acceso a la justicia

Falta de personal	32%
Costo del servicio	16%
Inexistencia de asesoría	18%
Inexistencia de dependencia	8%
Falta de dependencia por materia	7%

## Principales obstáculos para el desempeño del funcionario judicial

Falta de capacitación	33%
Infraestructura deficiente	26%
Exceso de carga procesal	21%
Falta de recursos técnicos	8%

FUENTE: PROJUSTICIA (RESULTADOS PRELIMINARES).

CUADRO 8

## EN OPINIÓN DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO JUDICIAL

## Tiempo de tramitación de la causa

Muy lento	15%
Lento	37%
Ni lento, ni rápido	30%
Rápido y muy rápido	17%

## Valor pagado por tasas judiciales

Muy alto	18%
Alto	37%
Adecuado o bajo	45%
Nacional	57%
Sierra	55%
Costa	64%
Amazonía	47%

FUENTE: PROJUSTICIA (RESULTADOS PRELIMINARES).

yo del PSC por el del PRE, súbitamente le levantaron de la mesa del banquete, apenas había comenzado a usar el cubierto. El **Pichi Castro** y su corte también fueron destituidos y el “Loco que Ama” siguió en Panamá (*Recuadro I*).

Como la coyuntura actual se presta para nuevamente pescar a río revuelto, y como la Asamblea Constituyente requiere el apoyo de tirios y troyanos, una solícita diputada “decidió” intentarlo nuevamente y se encuentra tramitando un indulto parlamentario para traer de vuelta al líder del PRE. ¿Qué es la Constitución? ¿Ese elegante e inservible texto de 284 artículos y 46 disposiciones transitorias? ¿O lo que deciden hacer los poderes fácticos desde las funciones del Estado, los directorios de Petroecuador, Conartel, Conatel, CNRH o Conelec y las superintendencias y contralorías? ¿Qué vamos a hacer en Montecristi? ¿Cambiar unos por otros artículos inservibles, idearnos nuevas transitorias o llamar al orden a esos poderes fácticos?

El Título VIII de la Constitución de Sangolquí trata de cómo debería ser la función judicial, pero la verdad es bien distinta, no solo por lo sucedido con la “Pichicorte” y todas sus secuelas. Los

RECUADRO 1

## DE LA CONSTITUYENTE DE 1998 A LA PICHICORTE DE 2005

En 1997 se instaló una nueva Corte Suprema de Justicia (CSJ). Las funciones de sus 31 magistrados debían durar cuatro años y luego el Congreso Nacional elegiría a los nuevos jueces de última instancia. Pero al año siguiente el artículo 202 de la Constitución determinó que los magistrados ejercerían durante un período indefinido no vitalicio; el cargo podía terminar si el magistrado cometía algún acto ilegal. Al producirse la vacante, los 30 miembros restantes de la CSJ elegirían un nuevo magistrado (lo que se llama la “cooptación”).

Los constituyentes de Sangolquí también decidieron que el período de gobierno del presidente de la República debía comenzar el 15 de enero del año siguiente al de su elección (Art. 164 de la Constitución). Lo que implicaba que las autoridades públicas elegidas en el período gubernamental 1998-2002 terminarían sus funciones el 10 de agosto de 2002 y el país se quedaría sin autoridades entre el 11 de agosto de 2002 y el 14 de enero de 2003. La disposición transitoria 25ª estipuló que “Los funcionarios e integrantes de organismos designados por el Congreso Nacional y el Contralor General del Estado designado, a partir del 10 de agosto de 1998 para un período de cuatro años, en virtud de las disposiciones de esta Constitución, permanecerán en el desempeño de sus funciones hasta enero del año 2003”, pero no consideró a los funcionarios de la función judicial.

Luego de que el coronel **Gutiérrez** perdiera el favor del PSC, viajó a Panamá (31 de agosto de 2004) y el 25 de noviembre su partido (PSP), el PRIAN y el MPD reemplazaron al presidente del Congreso, **Guillermo Lanzáuri** (ID), por **Jorge Montero**. Acto seguido destituyeron a los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral.

El 8 de diciembre de 2004, Gutiérrez convocó al Congreso a sesión extraordinaria para tratar la situación jurídico constitucional de la función judicial y éste interpretó que la transitoria 25ª debía aplicarse a la función judicial, y que el Art.202 era aplicable a la siguiente Corte Suprema y no a la de entonces. Esto implicaba que esos magistrados estaban con funciones prorrogadas desde 2003 y en la madrugada del 9 de diciembre el diputado del MPD **Luis Villacís** planteó su destitución. Fueron cesados 27 jueces de la CSJ e inmediatamente reemplazados bajo el criterio de repartición de cuotas políticas. El nuevo presidente de la CSJ, **Ramón Rodríguez**, renunció el 12 de enero de 2005 y fue reemplazado por **Guillermo “Pichi” Castro**, amigo de Bucaram y ex fiscal durante el corto gobierno del PRIAN.

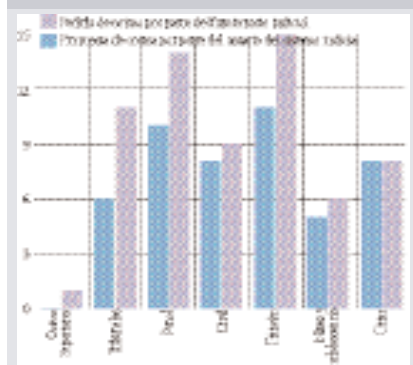
El 31 de marzo, Castro notificó a la Fiscalía la nulidad de los juicios contra **Abdalá Bucaram**, **Gustavo Noboa** y **Alberto Dahik**. El 17 de abril los “forajidos” obligaron al Congreso a cesar a la “Pichicorte”. El Congreso también resolvió que los magistrados designados en 1997 no podían retomar sus funciones. Los juicios contra Bucaram, Noboa y Dahik se reactivaron; Noboa permaneció en el país bajo arresto domiciliario. El 20 de abril fue derrocado Gutiérrez y hasta el 30 de noviembre de 2005 Ecuador no tuvo CSJ.

resultados preliminares de un estudio de Projusticia indican que de 277.000 juicios iniciados en 2006, solo se despachó 45% y el resto sigue en trámite. Las causas serían la excesiva carga procesal en los juzgados y la falta de diligencia en el despacho y tramitación de los casos. Según **Néstor Arbitro**, coordinador técnico de Projusticia, en promedio cada año se despacha 50% de los juicios ingresados a una judicatura y los restantes se resuelven el año subsiguiente. Esto quiere decir que cualquier persona tiene un 50% de probabilidades de que su proceso judicial demore hasta dos años. Sin embargo, solo 15% de los usuarios del sistema judicial (*Cuadro 8*) considera que el sistema es muy lento. ¿Será que la ciudadanía ya está subyugada?

Para dar mayor agilidad a la administración de justicia se ha propuesto implantar el sistema oral. Pero solo una de cada cuatro dependencias judiciales dispone de espacio físico para realizar audiencias. En todo el país, menos de 100 dependencias judiciales tienen salones aptos para desarrollar procedimientos orales. Según la investigación de Projusticia, el principal obstáculo para el acceso a la justicia es la falta de personal y el principal impedimento para administrarla es la falta de capacitación (*Cuadro 7*).

14% de usuarios de los servicios judiciales se siente “totalmente insatisfecho”, 43% se siente “insatisfecho” y solo 13% expresa sentirse “satisfecho”. Apenas una de cada tres dependencias

GRÁFICO 3  
CORRUPTORES Y CORROMPIDOS EN  
LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



FUENTE: PROJUSTICIA (RESULTADOS PRELIMINARES).

judiciales tiene acceso a Internet y el correo electrónico solo sirve a 32 dependencias en todo el país. En plena era de la información y el conocimiento, estos niveles de aislamiento pueden esconder casi cualquier cosa. Los problemas de acceso al sistema judicial contradicen las buenas intenciones del mentado Título VIII, pero no solo es un tema de ineficiencia y de ineficacia de una de las tres funciones esenciales del Estado. La poca fe que se tiene en el sistema es consecuencia tanto del escaso dinamismo en el despacho de las causas como de la corrupción que lo engangrena. Según Projusticia, en todos los ámbitos y especialidades de la función está presente la coima (Gráfico 3). En todos ellos, si alguien vende como propios servicios que son del Estado, alguien los compra. Y como en todo mercado, quien más tiene más compra. Lo opuesto al famoso principio de igualdad ante la ley de que habla la Constitución. Sin duda que la igualdad ante la ley es un objetivo a alcanzar, el problema en el Ecuador es que ese objetivo se perdió de vista hace mucho tiempo.

### ¿Qué es de quién?

En el Ecuador existen formas fáciles de enriquecerse, si se dispone de los resortes políticos apropiados, como ocurrió con la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), otro mecanismo ideado por la partidocracia para privatizar las ganancias y socializar las pérdidas. La AGD se creó a finales de 1998 con el

pretexto de garantizar los depósitos del público en el sistema financiero. Bancos quebrados y clientes vinculados se valieron de ella para constituir fideicomisos tras fideicomisos hasta perder la pista de los deudores, entregar bienes sobrevalorados y garantías espurias para pagar deudas y reestructurar casi a su antojo obligaciones financieras. Según un estudio de la Gerencia Técnica de la AGD (julio de 2007), el costo social estimado de la quiebra de las instituciones financieras en saneamiento asciende a \$ 3.200 millones a febrero de 2007, cifra equivalente a la tercera parte del presupuesto general del Estado de 2007 (Recuadro 2).

embargo, el discurso dominante insistió que era suficiente el mercado —asignador supremo de recursos— y que, por tanto, no se requerían estrategia ni planificación. Así desapareció paulatinamente la Junta Nacional de Planificación y se intentó regalar a las empresas transnacionales esos mismos recursos del Estado que en el inconsciente colectivo nunca dejaron de sentirse estratégicos. Pero ni la Constitución de 1998 pudo conculcar ese derecho soberano (Cuadro 9), aunque abrió el camino para una feble contratación petrolera, dismantelar el Consejo Nacional de Recursos Hídricos privatizar en la práctica el uso del agua y

CUADRO 9  
DERECHOS DE PROPIEDAD

Constitución de 1998	Propuesta del gobierno
Art. 247. Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables, y en general los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta a la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial.	Definir constitucionalmente la existencia de propiedad pública exclusiva de los sectores estratégicos como agua potable, telecomunicaciones, explotación de recursos de la biodiversidad, distribución y venta de energía, actividad hidrocarburífera y minera, la defensa y seguridad pública, entre otros. Determinar la posibilidad de gestión mixta de los sectores estratégicos.  Garantizar la intangibilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del patrimonio público. Garantizar la coexistencia de distintas formas de propiedad.
Art. 249. Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y riego, saneamiento, telecomunicaciones, entre otros. Podrá prestarlos por cualquier forma contractual acordada a empresas mixtas o privadas.	
Art. 267. El Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción y estimulará la empresa agrícola.	
Art. 271. El Estado garantizará los capitales nacionales y extranjeros que inviertan en producción, destinada al consumo interno y la exportación.	

El reciente proyecto de ley de justicia financiera tampoco tenía mayores consideraciones con el derecho de propiedad de los depositantes. Finalmente no pasó como fue concebida, no precisamente porque los dignos legisladores hayan comprendido la importancia del derecho de propiedad privada como basamento del orden social.

### ¿Quién hace qué?

La habilidad para dirigir el desarrollo implica contar con una estrategia. Durante las dos décadas pasadas, sin

festinar concesiones de inciertas empresas mineras.

La estrategia es imprescindible —sin embargo— y todos los países exitosos, más allá del tipo de ventajas que hayan desarrollado, de cómo y cuándo se hayan repartido la torta o de si fueron menos o más aperturistas, tuvieron un plan a largo plazo en el que se fijaron las metas para alcanzar el desarrollo, sin que en ello influyan los cambios de gobierno.

Todo plan que se precie de tal requiere una estrategia que incluya cómo impulsar el crecimiento económico,



RECUADRO 2

## LA SOCIALIZACIÓN DE PÉRDIDAS EN EVIDENCIA

La ley de creación de la AGD se publicó en el Registro Oficial el 1 de diciembre de 1998. Dos días después, Filanbanco entró a un programa de reestructuración para evitar su liquidación, que incluía constituir un fideicomiso mercantil (se lo llamó Fideicomiso AGD) al cual los accionistas de ese banco debían aportar bienes hasta por \$ 65 millones, que serían utilizados por la AGD para cubrir los activos de riesgo irrecuperables y las pérdidas de esa entidad hasta el 2 de diciembre de 1998. Constituido el 29 de diciembre de 1998, con 20 compañías, si bien ese Fideicomiso debía aportar \$ 65 millones, en noviembre de 1998, los avalúos realizados a los bienes aportados por los ex accionistas solo sumaron \$ 46,6 millones, es decir, \$ 18,4 millones menos.

También se utilizó el tipo de cambio para socializar las pérdidas. Tras la adopción de la dolarización, el cambio de sucres a dólares no se consideró a las fechas en que los bancos recibieron los recursos del Estado, sino que se cambiaron a S/. 25.000 por dólar, la cotización con la que se dolarizó la economía el 9 de enero de 2000. Esto significó una reducción automática de deudas. En el caso del Banco del Pacífico, se la redujo a la mitad, de \$ 72,6 millones a \$ 33,8 millones y en el caso del Banco La Previsora, bajó de \$ 25,6 millones a \$ 17,3 millones.

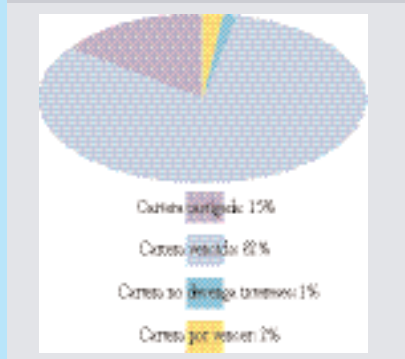
A los créditos de liquidez provistos por el Banco Central se sumaron los bonos entregados por la AGD para salvar al Filanbanco, Pacífico y La Previsora, que sumaron \$ 852,8 millones. El salvataje bancario se tradujo en una socialización de las pérdidas de los bancos. El Ministerio de Economía emitía bonos del Estado y los entregaba a la AGD (los bonos AGD), quien los canjeaba en el BCE por sucres nuevos (se emitió el equivalente a unos \$ 1.400 millones). La AGD utilizó estos recursos en la capitalización de los bancos del Pacífico y La Previsora, que finalmente quebraron junto a otros doce (Azúay, Bancomex, Crédito, Finagro, Financorp, Occidente, Popular, Préstamos, Progreso, Solbanco, Tungurahua y Unión). Las autoridades decidieron fusionar Previsora y Filanbanco y unir Pacífico y Continental (estatizado en 1996). Solo sobrevivió el Pacífico, ahora en poder del BCE.

Desde 2002 la AGD no recibe financiamiento del público y dispone de activos calificados con riesgo. Los bancos aportan a un fondo de la AGD, a manera de seguro de depósitos, para casos de quiebra. Parte de este fondo cubre las deudas de los bancos que quebraron en la crisis financiera de 1999. Ahora la Ley establece que "únicamente se garantiza el saldo de los depósitos, con los correspondientes intereses calculados hasta el día de pago, hasta un valor equivalente a cuatro veces el PIB per cápita, por persona natural o jurídica".

La AGD tiene una cartera de alrededor de \$ 50 millones; la cartera vencida suma cerca de \$ 1.200 millones y la castigada otros \$ 220 millones (Gráfico 4). Esto significa que el Estado, es decir, todos los ecuatorianos, ya hemos asimilado esos \$ 220 millones. Si bien contablemente la recuperación de cartera entre 1999 y 2007 asciende a \$ 1.175 millones, apenas \$ 74 millones (6% del total recuperado) corresponde a dinero en efectivo; 61% se diluye entre compensaciones, otros tipos de recuperación y reprogramaciones.

Todavía existen diez entidades financieras en saneamiento y siete en liquidación. Entre 1999 y 2007 los préstamos otorgados por la AGD a las entidades financieras en saneamiento para el pago de acreencias (que se ha ordenado pagar a los clientes de dichas instituciones financieras, no necesariamente desembolsado) suman unos \$ 1.265 millones (incluyendo compensaciones por \$ 100 millones). Faltan por pagar \$ 488 millones.

GRÁFICO 4  
AGD: DEUDAS IRRECUPERABLES,  
CARGA PARA EL ESTADO



FUENTE: AGD.

qué se consideran problemas fundamentales a ser vencidos con prioridad, en fin, quién debe lograr esos objetivos y con qué. En la era del ajuste estructural, la empresa estatal de petróleo cayó en un desprestigio funcional a las transnacionales petroleras y los oscuros afañes del clientelismo criollo impidieron que las telefónicas y las eléctricas fueran privatizadas como exigía el dogma. En asuntos aparentemente menores, como los recursos hídricos y los sistemas de acopio agrícola, la organización pública se diluyó en los atomizados intereses de los caciques locales.

México nunca ha dejado de considerar su petróleo como un recurso estratégico y la poderosa Pemex tiene a su cargo toda la gestión del sector. Los mexicanos tienen claro que sería torpe ceder a cualquier petrolera foránea una actividad en la que los costos de producción de un barril, cuyo precio en el mercado mundial es \$ 70, no alcanzan los \$ 5. Pero el presupuesto de inversiones de Pemex no está sujeto al presupuesto general del Estado, en que la regla es el déficit cero.

Esa misma falta de estrategia ha conducido al sector eléctrico al borde del colapso, con empresas constituidas como sociedades anónimas pero dependientes del poder político central, donde se han cocinado los apoyos y los pagos de cuentas políticas con los caciques locales. El crecimiento económico y el desarrollo requieren aclarar las responsabilidades, ahora que ya pasó el tiempo de la fiebre privatizadora: la provisión eficiente de energía es responsabilidad del Estado, ése es un servicio estratégico, sin duda.

Y otro tanto se puede decir de ríos y bosques, que ya no son más recursos infinitos, como suponían los viejos teóricos del desarrollo, y como siguen suponiendo los economistas ortodoxos que continúan negándose a aceptar que la economía solo es un subsistema de un sistema mayor llamado planeta Tierra. En estos ámbitos, el mercado ha probado ser poco eficiente y es necesario usar otros mecanismos sociales para resolver los problemas relacionados. 