

ECUADOR: UNA DEMOCRACIA INESTABLE

Juan J. Paz y Miño Cepeda

Pontificia Universidad Católica de Ecuador, Ecuador. E-mail: jpazymino@puce.edu.ec

Recibido: 3 Julio 2006 / Revisado: 27 Julio 2006 / Aceptado: 31 Julio 2006 / Publicación Online: 15 Octubre 2006

Resumen: En 1979, tras una década de dictaduras militares, se inició la fase constitucional más larga en la historia del Ecuador. Ésta se levantó sobre las herencias del pasado y se caracterizó, de manera fundamental, por el tránsito desde un *modelo estatal-desarrollista* hacia uno de tipo *empresarial*, por el apareamiento de nuevos agentes sociales, el multipartidismo político, la regionalización nacional, la presencia multicultural y la inserción del país en nuevas relaciones internacionales. Pero esos procesos trajeron como consecuencias centrales: la edificación de una economía inequitativa, una sociedad tensionada, la desestructuración institucional, la precarización del trabajo y la debilidad con la que la nación ha enfrentado el nuevo mundo unipolar. Todo ello ha configurado un cuadro de riesgos para la incipiente democracia. El Ecuador contemporáneo tiene, por tanto, una serie de desafíos económicos, sociales y políticos para escapar a la inestabilidad que ha acompañado a la construcción de su modernización democrática.

Palabras Clave: Modelo estatal-desarrollista, modelo empresarial, actores sociales, movimiento obrero, movimiento indígena, multipartidismo político, regionalización, regionalismo, neoliberalismo, desestructuración institucional, democracia, deuda histórica.

Ecuador nació a la vida republicana en 1830. Iniciaba, al mismo tiempo, la construcción del Estado nacional, una tarea titánica, pues había que vencer una serie de obstáculos estructurales.

Ante todo, la regionalización del país. Si bien desde la primera Constitución se proclamó un Estado unitario y centralizado, la Costa o litoral y la Sierra o región andina lucían como dos repúblicas diferenciadas por su economía, población, influencia política y hasta valores

culturales. Aún al interior de cada una de estas macro regiones existía diferencias. De manera que la integración nacional debió vencer las resistencias de las sociedades regionales, que dieron origen al *regionalismo*, fenómeno de largo peso en la historia del país, hasta la actualidad.

A la regionalización se unió el profundo atraso nacional. Este fenómeno estuvo determinado por la larga vigencia del régimen oligárquico-terrateniente, que vinculó las amplias capas de indios y campesinos bajo el dominio de una elite rentista de propietarios de haciendas, en una economía agrícola en la cual solo la Costa mantuvo alguna dinamia por la agroexportación y el desarrollo de un incipiente núcleo de comerciantes, banqueros y manufactureros. Hasta bien entrado el siglo XX Ecuador era, además, un país bastante aislado, con una leve presencia de formas capitalistas.

Ecuador también se caracterizó por la estructura social profundamente dividida, en la que la elite de hacendados, comerciantes, banqueros y manufactureros, constituyó la capa dominante del país, concentradora de la riqueza y del poder. Bajo ese dominio se ubicaban los sectores medios y populares, especialmente la población indígena serrana, mayoritaria en el territorio y cuyas condiciones de vida se mantuvieron iguales y a veces peores que en la época colonial.

La exclusión social de la mayoría nacional, fue otra de las características en la vida del Ecuador republicano. Se debió tanto a que las leyes y las instituciones largamente legitimaron la democracia censitaria, como al hecho de que la actividad política del país se concentró en la elite dominante. Como en otros países de América Latina, predominaron los conflictos alrededor de caudillos, facciones civiles, militares o dictadores y particularmente los

partidos Conservador y Liberal, expresión del bipartidismo clásico.

La institucionalización precaria alimentó la frágil democracia, con su trayectoria de ciclos entre constitucionalismo, dictadura, instalación de jefaturas supremas regionales y constantes revoluciones o golpes de estado. A ello se sumó la difícil relación internacional con los países vecinos, y particularmente el permanente conflicto territorial con Perú, con quien Ecuador recién solucionó el problema fronterizo tan tarde como en 1998.

Las condiciones descritas fueron la herencia sobre cuya base prosiguió la trayectoria histórica del Ecuador contemporáneo.

1. LA TRANSICIÓN DE MODELOS ECONÓMICOS DE DESARROLLO

El proceso más importante en el Ecuador contemporáneo ha sido el tránsito económico del país desde un modelo estatal desarrollista hacia un modelo de tipo empresarial¹.

Si se examina la historia nacional, durante el siglo XIX, bajo los principios de una economía agroexportadora, que se organizó sobre los criterios de rentabilidad terrateniente e iniciativa privada, el Estado ecuatoriano no fue un instrumento de promoción económica. Los gobiernos siempre estuvieron apremiados por la escasez de recursos públicos, excepto cuando las exportaciones lograron despegar, como ocurrió en las épocas de auge de las ventas de cacao. El manejo de las constantemente caóticas finanzas estatales y la ausencia de criterios orientadores sobre el papel gubernamental en la economía, junto a unas élites carentes de los ideales de progreso capitalista, estancaron el crecimiento económico y el bienestar generalizado. Gobernantes como Vicente Rocafuerte (1835-1839), Gabriel García Moreno (1860-1865 y 1869-1875) y Eloy Alfaro (1895-1901 y 1906-1911) fueron casi los únicos en generar mayor progreso e introducir reformas institucionales.

Fue a partir de la Revolución Juliana (1925) cuando el país comenzó la modernización estatal. Durante el ciclo de los gobiernos julianos (1925-1931) el Estado adquirió los primeros rasgos intervencionistas, aunque ello se limitó a la esfera monetaria y financiera y a cierto reformismo social². Después, el presidente Galo Plaza Lasso (1948-1952) avanzó en el

fomento estatal al desarrollo y el apoyo particular a la agroexportación del banano.

Pero fue durante la década de los años sesenta cuando despegó el intervencionismo estatal de tipo desarrollista. En el marco de las reacciones continentales frente a la Revolución Cubana (1959), la expansión de las estrategias norteamericanas para evitar la influencia del “comunismo” y las nuevas ideas sobre el desarrollo económico impulsadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Junta Militar que gobernó Ecuador entre 1963-1966 -anticomunista, autoritaria y muy pronorteamericana-, inauguró una serie de políticas innovadoras: la planificación estatal, el crecimiento de la inversión pública en obras y servicios, la reforma agraria con la que definitivamente fue liquidado el viejo régimen de las haciendas y el trabajo precario en la agricultura, la industrialización sustitutiva de importaciones que favoreció el impulso del empresariado moderno; y la integración económica con otros países en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Esas políticas, paradójicamente resistidas por las oligarquías ecuatorianas tradicionales que las consideraron inspiradas en el comunismo, sirvieron para que el país avanzara con una economía capitalista y dependiente, se ampliara su mercado interno y se fortaleciera el crecimiento industrial que desplazó, en apenas una década, la hegemonía económica del sector agrícola, cuyo deterioro provocó un agudo proceso de migración campesina, que alimentó el crecimiento de las grandes ciudades.

Sobre la base de los cambios económicos descritos, nuevamente fueron dictaduras militares, durante la década de los años setenta, las que profundizaron la vía desarrollista del Ecuador. Como nunca antes en la historia nacional, tanto el gobierno “Revolucionario y Nacionalista” presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) como el Consejo Supremo de Gobierno (triumvirato) que le sucedió (1976-1979), gozaron, gracias a las exportaciones de petróleo, de una situación fiscal excepcional, que hizo posible el espectacular crecimiento del país.

Durante la administración de Rodríguez Lara, el Estado llegó a manejar el 80% de la riqueza petrolera e impuso en la gestión gubernamental una política nacionalista, soberana y centralista,

que le identificó con las posturas tercermundistas de la época, cierto reformismo social y algunas posiciones antiimperialistas, al propio tiempo que le distanció totalmente de las dictaduras terroristas y anticomunistas del cono sur latinoamericano de aquellos años.

El gobierno Revolucionario y Nacionalista de las Fuerzas Armadas consagró al Estado como instrumento de promoción económica, mediante la planificación y las reformas estructurales e institucionales. Los crecientes recursos petroleros fueron empleados tanto para la edificación de un fuerte sector estatal de economía como en el fomento del sector privado interno y la atracción selectiva y controlada de la inversión extranjera. El “petrolerismo” ecuatoriano modernizó al país como en ninguna otra época histórica, a pesar del despilfarro y el descuido en una mayor promoción del bienestar popular.

El triunvirato militar sucesor, si bien no desmontó el modelo estatal desarrollista, discontinuó el nacionalismo anterior, abrió puertas al capital extranjero incluso en el área petrolera, fue proclive a las presiones del sector privado y adquirió una orientación autoritaria y represiva. A partir de 1976, ante el declive que ya comenzó a experimentar la riqueza petrolera por el desajuste de los precios internacionales, la dictadura inició un agresivo endeudamiento externo, que pesaría gravemente en los futuros gobiernos constitucionales.

Sin perspectivas para la continuación de la dictadura por más tiempo, el triunvirato dirigió un proceso de retorno al orden constitucional muy cuestionado y resistido por los políticos tradicionales, que desembocó en un referendo en el que el país se pronunció por una nueva Constitución (1978) y en las elecciones para integrar al Ejecutivo, el Congreso y los organismos seccionales, basadas en el sistema de doble vuelta presidencial y la obligada legalización institucional de los partidos políticos.

A partir de la elección presidencial de Jaime Roldós Aguilera (1979-1981) se inició la fase constitucional más larga en la convulsionada historia política del Ecuador republicano. En ésta se han sucedido, en una primera fase (1979-1996), los gobiernos de Osvaldo Hurtado, por sucesión legal tras la muerte de Roldós; León Febres Cordero, Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballén, electos por votaciones directas. Es decir,

cinco gobiernos en diecisiete años. Y, en una segunda fase (1996-2006), los gobiernos de Abdalá Bucaram; Rosalía Arteaga (mera transición de varios días); Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio. Es decir, siete gobiernos en diez años. Bucaram, Mahuad y Gutiérrez fueron los únicos presidentes electos por votación popular y los tres fueron derrocados por movilizaciones ciudadanas. Además, en la noche de la caída de Mahuad se integró un efímero “Gobierno de Salvación Nacional”. En consecuencia, puede advertirse que desde 1996 la gobernabilidad ecuatoriana ha hecho crisis, sin claras perspectivas de solución en el futuro inmediato.

Pero, además de esta inquietante situación, lo que cabe resaltar desde el punto de vista económico es que, si bien todos los gobernantes constitucionales pertenecieron a partidos políticos diferentes y, por tanto, con distinta ideología, progresivamente abonaron a favor de un cambio en el modelo de desarrollo. Frente al modelo estatal desarrollista se impuso un modelo empresarial.

En efecto, cuando Jaime Roldós, militante de Concentración de Fuerzas Populares (CFP), un partido “populista”, asumió la presidencia, estaba vigente el modelo estatal heredado de las dictaduras petroleras. Roldós afirmó una visión progresista y reformista sobre la sociedad ecuatoriana, en la que el Estado debía continuar siendo un instrumento para la conducción económica y el cambio social. El gobierno incluso formuló un Plan de Desarrollo, como documento guía para la acción. Y se identificó con las aspiraciones latinoamericanistas y “tercermundistas” todavía presentes al inicio de la década de los ochenta.

Esa visión sobre el país y la economía despertó la creciente inquietud de las altas capas empresariales y de la derecha política nacional, que aspiraban a otra conducción y sistemáticamente cuestionó al gobierno. La muerte de Roldós en un accidente de aviación, produjo la sucesión presidencial de Osvaldo Hurtado (1981-1984), académico y fundador del Partido Demócrata Cristiano (PDC). Ese cambio destapó la reacción oligárquica, que atacó abiertamente al nuevo presidente como encarnación de un proyecto político condenable por su “filocomunismo”, aunque nada de ello era verdad. Paradójicamente, Hurtado también fue combatido por el movimiento obrero³.

Aunque Hurtado mantuvo el principio de la orientación estatal de la economía, muy rápidamente, a partir del año 1982, tuvo que alterar los enfoques reformistas de sus convicciones como gobernante. Ello se debió a las secuelas del conflicto armado con el Perú ya afrontadas por Roldós, al deterioro cada vez más evidente de los precios de los hidrocarburos, a las inundaciones que destruyeron gran parte de los cultivos en la Costa ecuatoriana, pero, sobre todo, al hecho de que, a partir de ese año, estalló la crisis de la deuda externa latinoamericana, advertida tempranamente por el propio presidente, que también arrastró al Ecuador⁴. Casi en forma inevitable, Hurtado dio un giro al manejo estatal, pues empezó la liberación de precios de productos antes controlados, la apertura a las tesis de un mercado mucho más liberalizado en sus diversos órdenes y, sobre todo, el rediseño de los recursos públicos para poder pagar la abrumadora deuda externa que pasaría a condicionar la historia del país en las décadas posteriores. A tal punto llegó la situación que en el año 1983 Hurtado asumió una medida inesperada: sucretizó la deuda externa del sector privado; esto es, convirtió a sucres la deuda dolarizada de los empresarios y el Estado asumió el pago de tales deudas en dólares. A poco aparecería el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la visión neoliberal derivada de las políticas internacionales impuestas por este organismo y por el gobierno norteamericano del presidente Ronald Reagan (1981-1989).

A pesar de que los cambios económicos sin duda beneficiaban al sector privado, esto no alivió su beligerante posición, en tanto el sindicalismo obrero y amplios sectores populares ahondaron la confrontación antigubernamental. Pero es necesario señalar que, a pesar de esa crítica situación, el gobierno de Osvaldo Hurtado logró algunas políticas sociales exitosas, como las de atención al campo y a los pobladores rurales, o las desarrolladas en materia educativa, respetó las instituciones constitucionales y mantuvo un clima de respeto a la democracia y las libertades generales de los ciudadanos.

Si bien Hurtado orbitó entre el reformismo y el aperturismo económico, fue, en cambio, el gobierno del sucesor León Febres Cordero (1984-1988), militante del Partido Social Cristiano (PSC), quien dio el giro radical a favor de un modelo empresarial de desarrollo. De

hecho, su candidatura se levantó sobre el ataque demagógico, aunque efectivo, contra la “destrucción” del país supuestamente ocasionada por Hurtado; fue soportada por un conjunto de partidos de la derecha política que formaron el rimbombante “Frente de Reconstrucción Nacional” y, sobre todo, recibió el respaldo unánime del alto empresariado ecuatoriano, entusiasmado por contar con un gobierno propio.

Así es que Febres Cordero vinculó a su gobierno a los hombres de empresa y abiertamente proclamó sus valores y su visión del mundo, del país y, por supuesto, de la economía. Bajo tales orientaciones, la planificación estatal fue abandonada y el Estado fue convertido en objetivo de reestructuración a fin de canalizar recursos al fomento de las actividades privadas, con el acompañamiento de obras públicas condicionadas por tales esfuerzos. La época coincidió con la casi incontenible expansión del neoliberalismo en el mundo, los abiertos condicionamientos del FMI sobre los gobiernos latinoamericanos y el auge del capital transnacional, de manera que Febres Cordero –él mismo hombre de empresa–, orientó a su gobierno en línea directa con los objetivos del aperturismo económico internacional.

Puede entenderse, por tanto, que Febres Cordero, al representar los intereses de los hombres de empresa, afirmó el modelo empresarial de desarrollo. Pero, finalmente, lo hizo con tal sesgo regionalista a favor del empresariado costeño, que en la Sierra produjo amplio descontento entre sus antiguos partidarios. Además, Febres Cordero mantuvo una política autoritaria y represiva frente al sindicalismo obrero y los movimientos populares e incluso empleó la persecución directa contra opositores políticos y sectores críticos de su gobierno, a quienes pretendió vincular con las actividades subversivas del efímero movimiento guerrillero urbano “Alfaro Vive, Carajo”, contra quien se lanzó en el mismo estilo que caracterizó a la dictadura de Pinochet en Chile. Las sistemáticas violaciones a la Constitución y el clima represivo derivaron en un levantamiento militar y condujeron a que el Congreso nacional, en una resolución sin precedentes, solicitara, el 21 de enero de 1987, la renuncia del presidente. Desde luego, Febres Cordero no renunció, pero al final de su gobierno la institucionalidad estatal se había afectado y la democracia y el constitucionalismo estaban violentados.

El gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), militante del socialdemócrata partido Izquierda Democrática (ID), fue como una especie de paréntesis en el tránsito desde el modelo estatal hacia uno de tipo empresarial. Es que el mandatario procuró reorientar la economía sobre la base del reformismo y la gestión estatal. Pero ni la época, ni los conceptos manejados en aquellos momentos hicieron posible revertir las tendencias del manejo económico ya destapadas desde el gobierno febrescoorderista. Porque incluso en el mundo, con el derrumbe del socialismo real durante el segundo lustro de la década de los ochenta, pudo visualizarse un camino distinto a la campante hegemonía que adquirió la economía de mercado libre y la presencia unipolar de los Estados Unidos. De tal modo que Borja también abonó a las nuevas vías del desarrollo económico ecuatoriano con un conjunto de medidas que estuvieron más emparentadas con el neoliberalismo, que con la perspectiva socialdemócrata, como fue la flexibilización laboral introducida con la legitimación del sistema de maquilas y la reforma del Código del Trabajo para imponer condiciones más restrictivas a la organización sindical. Fue importante, en todo caso, la preocupación gubernamental para el reordenamiento fiscal y cierta atención a los sectores rurales e indígenas, junto al respeto de los principios democráticos que sí se observó.

Sin embargo, después de Borja, se produjo, como en oleada, la sucesión de gobernantes cuya inspiración económica y orientación política exclusivamente favorecieron la definitiva consolidación del modelo empresarial de desarrollo en Ecuador.

Continuó el proceso Sixto Durán Ballén (1992-1996), uno de los fundadores del socialcristianismo a inicios de la década de los cincuenta, pero que salió del partido para candidatizarse por Unión Republicana. Conservador en espíritu, dogmático religioso y tradicionalista, su gestión, en el orden económico, fue una continuación de las políticas que inspiraron a Febres Cordero. Por ello, nuevamente se vincularon al gobierno personalidades de la empresa privada e incluso conocidos socialcristianos febrescoorderistas. Durán Ballén se definió por la economía de mercado, las privatizaciones, el retiro del Estado, el apoyo a la banca y al crecimiento de las inversiones empresariales nacionales y extranjeras. En materia petrolera, clave para el

país por su dependencia de las exportaciones de hidrocarburos que han permanecido como el principal ingreso nacional, Durán Ballén fue un reformador a beneficio de consorcios externos. Separó al Ecuador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a la que había ingresado durante la dictadura de Rodríguez Lara. También su misión anti estatista condujo a la crisis de la seguridad social. Y careció de política social.

Abdala Bucaram (1996-1997), caudillo del populista Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), apenas estuvo seis meses en el gobierno. Más allá del espectáculo de la ridiculez y del escenario de corrupción en el que se desarrolló el gobierno, intentó dar continuidad a la vía del crecimiento bajo el esquema de mercado libre, planteando también un sistema de convertibilidad que decía inspirarse en los logros de Argentina. Pero en apoyo del gobierno estuvieron tres de los grupos familiares más poderosos del Ecuador: el de Álvaro Noboa, el magnate bananero; Fernando Aspiazú, ligado con la banca y el grupo Isaías, con conexiones en la banca, los medios de comunicación y otros sectores empresariales.

Sin embargo, la reacción contra un régimen de lumpenización política y económica, llevó al derrocamiento de Bucaram, a quien sucedió finalmente Fabián Alarcón (1997-1998) como presidente interino. La inoperancia caracterizó al transitorio régimen, tras el cual siguió la presidencia de Jamil Mahuad (1998-2000).

En materia económica el democristiano Mahuad estuvo lejos de seguir, ni siquiera medianamente, una política parecida al reformismo de Osvaldo Hurtado. En el año 1999 la protección a los intereses bancarios, conjugada con la persistente crisis económica de prácticamente dos décadas, condujeron a que, ante la inminente bancarrota en parte del sistema financiero, el gobierno decretara un feriado bancario, congelara las cuentas de la ciudadanía con un tope de retiros y, finalmente, creara una serie de salvatajes para las instituciones financieras. Varios bancos habían sido manejados a beneficio de sus propias empresas vinculadas, algunos quebraron y otros fueron asumidos por el Estado. También presionado por altos dirigentes de las cámaras de la producción (gremios empresariales), Mahuad decretó, en enero de 2000, la dolarización oficial de la economía ecuatoriana que impactó seriamente en amplias mayorías nacionales, al propio

tiempo que benefició a grandes empresarios. Todo este cuadro de dramas sociales, intereses económicos de las elites poderosas e impunidad de la “bancocracia” signada por banqueros corruptos que fugaron del país, provocaron la “Rebelión de Quito” del 21 de enero de 2000, que derrocó a Mahuad⁵.

El sucesor, su vicepresidente Gustavo Noboa (2000-2003) ejecutó la dolarización, se condujo en el mismo esquema de reformas que impulsaron el modelo empresarial de desarrollo y afirmó la “flexibilización” laboral en orden a crearle al “sector productivo” mayores ventajas competitivas a costa de la fuerza de trabajo nacional.

Lucio Gutiérrez (2003-2005), patrocinado por el Partido Sociedad Patriótica (PSP), triunfó con amplio apoyo de los movimientos sociales y particularmente del movimiento indígena. Se había recordado su actuación en la Rebelión de Quito contra Mahuad, en la que actuó como dirigente del sector de militares alzados contra el gobierno, y sobre esa base creó su respaldo político posterior y su propia imagen de renovador nacionalista. Pero la realidad gubernamental fue completamente distinta. Apenas a los pocos meses, los indios rompieron con el gobierno. También se distanciaron los movimientos sociales y aquellos partidos de izquierda que inicialmente le apoyaron. Todos se sintieron traicionados pues Gutiérrez se condujo como un seguidor económico del modelo empresarial inaugurado por Febres Cordero.

A pesar de que desde el año 2000 la economía tendió a mejorar y que el gobierno de Gutiérrez podía exhibir los mejores índices en la recuperación y el crecimiento, las políticas neoliberales y la reacción ciudadana contra el persistente modelo de desarrollo implementado desde hace dos décadas, condujo al derrocamiento de Gutiérrez en abril de 2005. Le sucedió su vicepresidente Alfredo Palacio (2005-2007), a quien la ciudadanía demandó una profunda reforma política que fue incumplida. Palacio se limitó a obrar bajo los esquemas de la administración heredada. Y bajo su gobierno el país entró al debate sobre la conveniencia o no de suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, defendido radicalmente por las cámaras de la producción y cuestionado, también en forma radical, por académicos y amplios sectores sociales del Ecuador. La eventual suscripción de un TLC, en

los términos planteados por la administración del presidente George Bush, se inscribiría como remate de las políticas de corte neoliberal.

Puede entenderse, de esta rápida visión, que en el proceso de consolidación del modelo empresarial de desarrollo pesaron algunos otros factores decisivos por sobre los sucesivos gobiernos. La crisis económica que estalló en 1982 y se prolongó dos décadas, limitó las posibilidades de atención gubernamental a los sectores más necesitados. El pago de la deuda externa orbitó en todos los gobiernos, de manera que, condicionados por el FMI y los esquemas del neoliberalismo, la prioridad de la administración fiscal se concentró en pagar la deuda y renegociarla con más créditos y con estrategias menos onerosas para el Ecuador⁶. La pérdida de dinamia de las exportaciones de petróleo, principal rubro de ingresos estatales y nacionales, afectó las posibilidades de recuperación. El énfasis en la estabilidad macroeconómica, de acuerdo con los criterios neoliberales, desarticuló y limitó el gasto social. Las medidas y políticas económicas liberalizadoras siempre se orientaron en la dirección de los intereses de las capas más poderosas de empresarios. Y, a pesar de todo, la economía ecuatoriana nuevamente toma impulso durante el último lustro, gracias a los nuevos precios internacionales del petróleo que ascendieron en forma inesperada y hasta espectacular, el crecimiento de las exportaciones no solo de productos tradicionales (banano, cacao, café, frutas, etc.) sino de otros nuevos (flores, por ejemplo) y, sobre todo, las remesas de los migrantes ecuatorianos desde el extranjero.

2. ACTORES SOCIALES Y PARTIDOS POLÍTICOS

Los cambios económicos del Ecuador contemporáneo han sido acompañados por dos procesos íntimamente conectados: el surgimiento de nuevos actores sociales y el multipartidismo político.

En cuanto a los actores sociales, cabe observar que con la afirmación del modelo de desarrollo aperturista y neoliberal, el sector que más se fortaleció fue, sin duda, el empresarial. Las cámaras de la producción se convirtieron en un factor esencial del poder político, actuando o reaccionando en función de los intereses que defienden. El alto empresariado respaldó totalmente al gobierno de Febres Cordero y se

ha visto representado sobre todo en los gobiernos de Sixto Durán, Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez. Fueron vistos con recelo los gobiernos de Roldós, Hurtado y, con menos preocupación, Borja.

Pero el alto empresariado es un grupo de elite, ya que en el conjunto del país, siendo una gran mayoría el empresariado mediano, pequeño y hasta el microempresario, estos otros sectores han tenido menos influencia sobre las políticas gubernamentales.

Sin embargo, ese alto empresariado no ha modificado los hábitos rentistas tradicionales y, sobre todo, aún no desarrolla un nivel de conciencia social que le permita asumir las responsabilidades y desafíos para la mejora de las condiciones de trabajo del sector laboral ligado a su dependencia. De modo que también ha sido corresponsable de la falta de mejoras en la situación social del Ecuador, si bien ha contribuido a generar inversiones, al empleo y al crecimiento económico en algunos ámbitos de la economía nacional.

La burocracia, en cambio, fortalecida en la época del desarrollismo estatal, es uno de los sectores más golpeados durante el constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo. No solo por las políticas gubernamentales orientadas por la visión anti estatista, sino por la precarización de sus condiciones de trabajo – excepto en algunas entidades estatales privilegiadas como el Banco Central o Petroecuador- y el deficiente desempeño general ante la ciudadanía, incluida la extendida corrupción pública.

El desarrollo de las clases medias es complejo y a la vez contradictorio. Sin embargo, de manera general, las capas medias han visto descender sus condiciones de vida y trabajo, aunque el fenómeno no es universal si se atiende precisamente a la múltiple segmentación de este sector, ya que existen niveles de clases medias muy favorecidas por el modelo económico vigente.

En la antípoda del sector empresarial se ubicó el movimiento obrero. Las grandes centrales de trabajadores ecuatorianos, todavía divididas en la década de los sesenta, progresivamente convergieron en plataformas comunes durante la década de los setenta, hasta llegar a la conformación del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) en 1981.

El FUT jugó un activo papel de movilización popular y de confrontación política durante la década de los ochenta y particularmente en el primer lustro, a través de las huelgas nacionales, que llegaron a paralizar el país. El autoritarismo del régimen febreorderista así como el derrumbe del socialismo en el mundo y la debacle de los paradigmas teóricos sobre las posibilidades revolucionarias del proletariado, afectaron al movimiento obrero ecuatoriano. En la década de los noventa el movimiento obrero perdió toda dinamia y hoy está prácticamente desaparecido.

En contraste, desde el levantamiento nacional de 1990 adquirió fuerte presencia en Ecuador el movimiento indígena, que con los años pasó a constituirse en uno de los más importantes de América Latina y probablemente el de mayor referencia política en la región. Este movimiento condujo a repensar al Ecuador en términos de su multiculturalidad y pluriétnicidad, al punto que la Constitución de 1998 fue la primera en la historia en proclamar al país en esos términos.

Los indígenas, no solo a través de sus organizaciones clasistas, sino también por intermedio de Pachakutik, el partido político de su expresión, lograron electoralmente el control de una serie de gobiernos seccionales que se constituyeron en ejemplo de administración local. También varios dirigentes alcanzaron la diputación. Pero la participación política no dejó de afectar al movimiento indígena que quedó muy golpeado después del apoyo al derrocamiento de Mahuad y sobre todo tras haber respaldado y formado parte del gobierno de Lucio Gutiérrez.

Otros movimientos sociales no han alcanzado la dimensión de las fuerzas descritas. Además, la desarticulación de los movimientos sociales orgánicos ha sido una de las consecuencias del modelo de desarrollo empresarial. De manera que la colectividad ha tendido a expresarse como movimiento ciudadano, con múltiples reivindicaciones. Esta realidad explica el derrocamiento de Gutiérrez (el movimiento “forajido”) y el activismo ciudadano permanente para la reforma política en la actualidad.

Por otra parte, el multipartidismo político ha sido característico del Ecuador contemporáneo⁷.

Cuando se inició la actual fase constitucional, la Constitución de 1979 -aprobada mediante

referéndum- y la Ley de Partidos Políticos establecieron un régimen institucional para ellos. Solo los partidos inscritos en el Tribunal Supremo Electoral (TSE) podían participar en elecciones. Y aunque esta exigencia se modificó tras una consulta popular realizada bajo el gobierno de Sixto Durán a fin de permitir la participación electoral de los “independientes”, los partidos políticos han continuado siendo, hasta el presente, los ejes de las disputas electorales y de la ocupación de los espacios políticos e institucionales del Estado.

En los 27 años de vida constitucional contemporánea ha existido casi una veintena de partidos políticos, aunque no todos han tenido la misma significación, varios de los que se registraron originalmente ya no existen, otros se reestructuraron o integraron y también aparecieron nuevos partidos.

Pero lo que la Constitución, la Ley y los teóricos políticos previeron con la institucionalización de los partidos no se cumplió sino parcialmente. Ante todo, dicha institucionalización legal pretendió disminuir los partidos. Además, que ellos desempeñen el rol de intermediarios entre el Estado y la sociedad civil. Que se constituyan como entidades ideológicas y programáticas. Y que vuelvan gobernable al país.

Lo cierto es que ha habido partidos de fuerte raigambre regional, como el PSC, la DC, la ID o el PSP; partidos caudillistas y populistas como el PRE; y verdaderas empresas electorales, como el Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN) del multimillonario Álvaro Noboa. Además, agrupados por las clásicas tendencias que en Latinoamérica se ha empleado para la catalogación, hay partidos de derecha, a la cabeza de los cuales se destaca el PSC, de preponderante presencia hasta la actualidad a pesar de su pérdida en las recientes elecciones nacionales (octubre de 2006); partidos de izquierda, donde se destacan el Partido Socialista y el Movimiento Popular Democrático; partidos de centro derecha, entre los que se cuenta fundamentalmente al PDC - antes identificado como Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana-, de centro izquierda como la ID, y los llamados partidos populistas, con el PRE y el PRIAN a la cabeza.

La clasificación por esas tendencias no llega a expresar la complejidad del multipartidismo ecuatoriano, originado en la falta de institucionalidad política así como en la

multifacética expresión de los intereses sociales en juego en el país, despertados con la presencia de actores y fracciones de clase. Pero, lo importante a destacar es que con los partidos se constituyó una “clase política” que se ha reproducido permanentemente en distintas funciones públicas. Y que el ejercicio partidista ha venido deteriorándose a tal punto que en la actualidad los partidos y la clase política son profundamente rechazados por la ciudadanía y mantienen un alto desprestigio, pese a que, en los procesos electorales, tienen que ser obligatoriamente votados junto con los candidatos que patrocinan. Ese deterioro del partidismo político ha contribuido a los grandes problemas de gobernabilidad que afronta el Ecuador del presente⁸.

3. LOS RESULTADOS SOCIALES Y POLÍTICOS

Tomando en cuenta los cambios de modelos económicos, así como la presencia de nuevos actores sociales y del multipartidismo político, cabe apuntar algunas de las consecuencias más significativas de los procesos anteriormente descritos para el Ecuador contemporáneo.

La economía inspirada en principios neoliberales y el predominio de un modelo empresarial de desarrollo no han provocado los resultados que sus agentes han querido. Prácticamente durante dos décadas el crecimiento económico se estancó y esa tendencia apenas ha revertido en el último lustro. Tampoco se lograron los soñados equilibrios macroeconómicos. Y el país continúa vulnerable, como en el pasado histórico, ante la hegemonía del capital transnacional y los condicionamientos de la economía internacional.

Con sus efectos contradictorios, propios de la economía capitalista, el peso de la deuda externa conjugada con los ajustes estructurales y las medidas de política económica aperturistas y liberadoras en un mundo unipolar atravesado por la globalización, ha beneficiado a los estamentos que se ubican en la cúspide de la pirámide social ecuatoriana. El modelo empresarial no provocó la estabilidad nacional. Al contrario, se edificó en el Ecuador una economía excluyente, que concentra la riqueza en un sector minoritario y que ha hecho que el país pase a ocupar uno de los primeros lugares de inequidad en el mundo, donde América Latina es la región mundialmente más inequitativa.

A ello se suma el desajuste de las condiciones de trabajo, pues se ha persistido no solo en la “flexibilización” neoliberal, sino en considerar a la baratura de la mano de obra nacional como una “ventaja comparativa”, que debiera mantenerse a fin de volver competitiva a la empresa y la producción ecuatorianas. Esta ineficiencia estructural del sistema económico del país, explica la vigencia del desempleo y del subempleo, que han alcanzado un promedio histórico del 60% y del 10% de la población activa, respectivamente. Además, el trabajo se ha precarizado, por cuanto los principios y derechos laborales han revertido a consecuencia de las presiones flexibilizadoras y la introducción del trabajo por horas y del trabajo tercerizado, en medio de los bajos sueldos y salarios existentes en el país.⁹ En Ecuador el salario mínimo vital referencial es de \$ 4.00 (¡cuatro!) dólares mensuales, la remuneración unificada básica es de \$160,00, mientras la canasta general básica es de \$ 450.83 y la canasta familiar vital de \$ 304,53 mensuales.

Aunque hay informes que sostienen que la pobreza, el desempleo y el subempleo disminuyeron en Ecuador durante el último lustro, tales datos no alivian las conflictivas relaciones sociales que genera una economía excluyente e inequitativa. Hay que tomar en cuenta, además, que esa disminución también está relacionada con un nuevo fenómeno en la historia ecuatoriana: la imparable migración de nacionales al exterior y particularmente hacia España. Y, aunque quienes impulsaron la dolarización la magnifican como el gran logro que brindó estabilidad monetaria del Ecuador y mejoró ciertas variables macroeconómicas como la inflación que disminuyó sustancialmente, lo cierto también es que la emigración de ecuatorianos está vinculada a la dolarización, pues ella se incrementó a partir de la adopción de esta medida.¹⁰

La oleada de migrantes, que hasta 1997 tradicionalmente se dirigía a los Estados Unidos, empezó a cambiar con destino a Europa y se acentuó tras la dolarización. Hay un promedio de 120 mil ecuatorianos que salían al exterior, pero que se frenó a partir del año 2004, cuando Europa impuso, con el visado Schengen, severas restricciones a la recepción ya no solo de migrantes latinoamericanos, sino de turistas y viajeros académicos. Un asunto que ha despertado críticas, porque va en la vía opuesta al discurso sobre las relaciones Europa-América

Latina y a las ideas oficiales sobre la unidad hispanoamericana.

Pero lo que cabe resaltar con particular énfasis es que la migración ecuatoriana ha buscado mejores condiciones de trabajo y de vida, porque precisamente el desarrollo supuestamente modernizante y abierto del país en el sentido de la globalización neoliberal, no construyó esas condiciones, aunque ciertos datos macroeconómicos demuestren crecimiento y estabilidad, y a pesar de que las rentabilidades empresariales y la concentración de la riqueza se afirmaron. Aún más, las remesas de los migrantes constituyen el segundo rubro de ingresos para el Ecuador después del petróleo. Y tales remesas no se destinaron a la producción, sino masivamente al consumo¹¹. Bien cabe afirmar que la dolarización ecuatoriana ha sido mantenida por los nacionales migrantes.

La escondida conflictividad social que encierra el deterioro de las más importantes variables humanas y laborales en la vida del Ecuador, que no suele reflejarse en los logros modernizantes de la economía de mercado bajo el modelo empresarial de desarrollo, explica, a su vez, las tensiones políticas en la vida nacional.

Cierto es que Ecuador ha conquistado, desde 1979, un sistema de democracia constitucional y electoral. Pero ha sido más difícil avanzar en la conquista de una democracia social. Esta carencia afecta al sistema político, pues ronda como un riesgo desestabilizador el conjunto de legítimas demandas ciudadanas, siempre esperanzadas con cambios profundos, pero frecuentemente frustradas con los logros de la conducción económica y política.

En estas tensiones radican los problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana, que desde 1996 se ha canalizado por intermedio del derrocamiento de los tres únicos presidentes electos y en la acumulada reacción ciudadana contra las instituciones del poder del Estado, afectadas por la deslegitimación y la desinstitucionalización.

En la actual coyuntura ecuatoriana, las tensiones se han expresado en la campaña electoral de primera vuelta y en la polarización, para la segunda, entre dos candidaturas: la del multimillonario Álvaro Noboa, con un proyecto político exaltador y continuador de la vía empresarial de desarrollo sin responsabilidades sociales, y Rafael Correa, candidato de Alianza

País (AP), que moviliza un proyecto radicalmente distinto, pues ha dado prioridad a la reforma política, la promoción popular y el cambio total del modelo de desarrollo seguido por el país. En torno a Noboa se ha unido el alto empresariado y los partidos de la derecha política, que ven en Correa una amenaza considerada “comunista”, evidentemente sin serlo¹².

4. LOS DESAFÍOS Y LA DEUDA HISTÓRICA

No hay duda que, bajo los dos modelos de desarrollo económico sobre los que ha transitado el Ecuador, se logró, de algún modo, progreso y modernización. El país ha dejado de tener la imagen agraria y atrasada del pasado. La dinámica de la economía capitalista florece y se ha impuesto.

En general, la sociedad ecuatoriana se encuentra participando del adelanto material, con un impresionante desarrollo urbano en los centros más importantes y con significativa presencia de la obra pública en diversos órdenes: carreteras y caminos, electrificación, comunicaciones, alcantarillado, riego, espectacular crecimiento de las construcciones públicas y privadas, etc. El Ecuador luce una faz moderna ante el mundo y los visitantes extranjeros pueden constatar que el país posee una geografía maravillosa y variada, recursos y biodiversidad inigualables, ambientes y espacios para el disfrute cotidiano, bienes sociales y culturales que lo destacan, como es la fastuosa presencia de ciudades como Quito, proclamada patrimonio cultural de la humanidad entre las cumbres andinas, o Cuenca en el sur serrano y Guayaquil en la Costa, o los atractivos de la amazonia y de cualquier otra ciudad, poblado o región ecuatoriana.

Para el extranjero visitante y también para el sentimiento ecuatoriano general las cosas no parecen estar tan mal. El consumismo a todo nivel parecería confirmarlo. El país también ha dejado en mucho su tradicional aislacionismo y hoy participa de la vorágine de la economía y de la política mundiales. Incluso logró solucionar (1998) el grave diferendo territorial que mantuvo con Perú desde su nacimiento como república soberana, lo cual alejó el peligro de una guerra de funestas consecuencias.

Pero si ese es un lado de la medalla, también aparece otro que presenta la faz conflictiva y tensionante derivada del hecho de que todavía el

relativo progreso material y el ambiente admirable que agrada a extranjeros y satisface a los nacionales, no se conjuga con la afirmación de una democracia social que avance más allá de la democracia electoral ya conquistada.

Ecuador tiene hacia el futuro desafíos enormes por vencer. Y una deuda histórica por atender. Porque hay responsabilidades externas e internas sobre el atraso económico y la injusta exclusión social¹³.

El concepto deuda histórica exige, por tanto, ubicar esas responsabilidades y, además, formular las reclamaciones y reparaciones que la sociedad ecuatoriana merece. En una perspectiva más amplia, la deuda histórica del Ecuador, en el marco de la historia de América Latina, demanda el cobro por el saqueo de recursos, la concentración de beneficios en minorías, la negación del bienestar colectivo y la postergación del progreso económico y social. La deuda histórica incluye, por tanto, el daño emergente y el lucro cesante, la deuda ecológica, la valoración en beneficio del país del patrimonio nacional y cultural trasladado al exterior, la compensación por las formas de explotación laboral del pasado, la redistribución de la riqueza concentrada para beneficio de los sectores de trabajadores urbanos o rurales y de todos los amplios estamentos de la población nacional que durante décadas han recibido sueldos y salarios ínfimos e insuficientes, que permitieron la acumulación de las capas ricas. El concepto deuda histórica moviliza la conciencia académica a favor de los cambios que sigue aspirando América Latina y que Ecuador plantea como esperanza renovadora.

NOTAS

¹ El estudio ampliado de este proceso está preparado para un libro de próxima publicación.

² Paz-y-Miño, Juan, *Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*. Quito, Editorial Abya Yala, 2000 y 2002.

³ Mills, Nick D., *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito, Corporación Editora Nacional, 1984.

⁴ Hurtado, Osvaldo, *Política Democrática. Los últimos veinte y cinco años*. Quito, FESO, Corporación Editora Nacional, 1990.

⁵ Paz-y-Miño, Juan, *Golpe y contragolpe. La “Rebelión de Quito” del 21 de enero de 2000*. Quito, Editorial Abya Yala, 2000.

⁶ Acosta, Alberto, *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*. Quito, LIBRESA, 1994.

⁷ Freidenberg, Flavio; Alcántara, Manuel, *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito, FLACSO, 2001.

⁸ Hurtado, Osvaldo, *Problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana*. Quito, CORDES, julio 2005.

⁹ Paz-y-Miño, Juan, “La “flexibilidad”: el fracaso de la “política labora” en Ecuador”. Boletín del THE, Noviembre-Diciembre 2005, No. 2-3; “La “flexibilización”: el desconocimiento de la historia laboral”. Boletín del THE, Enero 2006, No. 4. Disponible desde Internet en: <http://the.pazymino.com> [con acceso el 21-5-2006]

¹⁰ Eguiguren Meneses, Pedro José, “Los impactos de la dolarización en la migración ecuatoriana: 1996-2004”, Quito, Disertación de Grado, Facultad de Economía, PUCE.

¹¹ Acosta, Alberto; López, Susana y Villamar, David, *La migración en el Ecuador. Oportunidades y amenazas*. Quito, Corporación Editora Nacional, 2006.

¹² Nota *post scriptum*: Rafael Correa triunfó en la segunda vuelta electoral realizada el 26 de noviembre de 2006 y se posesionó como Presidente de la República del Ecuador el 15 de enero de 2007.

¹³ Paz-y-Miño, Juan, *Deuda Histórica e Historia Inmediata en América Latina*. Quito, Editorial Abya Yala, 2ª Edición, 2006.