

# **TEMAS DE ECONOMIA Y POLITICA**

**Noviembre 2010**

## **PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA**

Tercera Edición

Ensayo publicado en su primera edición bajo el título:  
“Problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana”

Oswaldo Hurtado



*Información de catalogación bibliotecaria:*  
Hurtado, Osvaldo

**Temas de Economía y Política. Tomo 8**  
**Problemas estructurales de la democracia ecuatoriana**

©CORDE

Noviembre 2010

Tercera Edición  
Diagramación: Andrés Dávila

ISSN: 1390-132X

Quito - Ecuador

# Índice

Resultados de la democracia . . . . .	6
Fragmentación Política . . . . .	9
Conflictividad. . . . .	11
Ilegalidad . . . . .	13
Populismo . . . . .	15
Exclusión Social. . . . .	17
Patrimonialismo . . . . .	18
Izquierdismo . . . . .	20
Regionalismo . . . . .	22
A modo de conclusión . . . . .	24

# Introducción

Con el deseo de aportar al debate que se ha iniciado en el Ecuador sobre la reforma política, CORDES ha considerado conveniente publicar un ensayo que el presidente de la Corporación, doctor Osvaldo Hurtado, escribió para la revista trimestral *Diplomacia, Estrategia y Política* (DEP) que edita el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil; también se publicará en la revista *La Ilustración Liberal de España* y en el periódico electrónico *Libertad Digital*. Contiene una versión revisada, ampliada y puesta al día de un artículo que, el año pasado, publicó en *Carta Económica* y en el diario *Hoy*, a propósito de los 25 años de la democracia ecuatoriana. El ensayo, en esta segunda edición, se publica con el título *Problemas Estructurales de la Democracia Ecuatoriana*, que expresa de mejor manera su contenido.

La reflexión del presidente de Cordes es el resultado de los numerosos estudios que ha realizado sobre la realidad ecuatoriana, así como de las experiencias que vivió cuando fue presidente de la Comisión que preparó los proyectos de leyes de Referéndum, de Elecciones y de Partidos (1977), vicepresidente de la República y presidente del Consejo Nacional de Desarrollo (1979-81), Presidente de la República (1981-84) y presidente de la Asamblea Constituyente (1997-98).

El ensayo no contiene ninguna recomendación específica sobre los cambios que requieren las instituciones democráticas del Ecuador, pero dado que examina con minuciosidad los obstáculos que han hecho fracasar anteriores reformas políticas, debería suscitar el in-

terés de personas e instituciones que se hallan empeñadas en modificar las normas constitucionales, camino que con anterioridad recorrió el país en innumerables ocasiones.

Una novedad que los lectores encontrarán en el ensayo del ex Presidente Hurtado, es el planteamiento de que existen en el Ecuador obstáculos estructurales, ideológicos y culturales que, por hallarse profundamente arraigados en costumbres y comportamientos de las personas, terminan desvirtuando las instituciones políticas mejor pensadas y diseñadas. Lo que debería llevar no solo a reformar constituciones y leyes, sino también a promover una movilización de todas las instancias de la sociedad ecuatoriana con el fin de producir un profundo cambio en los modos de pensar y de actuar de los ciudadanos.

En lo demás, quienes conocen anteriores escritos del presidente de CORDES volverán a encontrar en las páginas del presente ensayo una sistemática, objetiva y sustentada presentación de sus reflexiones, expuestas con una franqueza que provocará más de un embarazo.

Este documento se publica simultáneamente en formato físico y en formato electrónico en nuestra página web: [www.cordes.org](http://www.cordes.org).

Vicente Albornoz  
Director General de CORDES

---

## PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA

Oswaldo Hurtado\*

---

Quienes visitan el Ecuador se sorprenden por la prodigiosa diversidad que adquiere la naturaleza en su pequeña geografía. Sus numerosos y bellos nevados no se repiten en otro país latinoamericano. La geología de las islas Galápagos y su asombrosa fauna son únicas en el planeta. Es uno de los doce países del mundo con el mayor número de especies vegetales y animales. La riqueza artística de Quito, su colonial capital, es de las más importantes del continente. En apenas cuatro horas de automóvil o treinta minutos de avión se puede llegar a playas tropicales, montañas de nieves perpetuas o al bosque húmedo amazónico. El país sólo requiere importar trigo, pues produce una variedad de alimentos los doce meses del año. Un clima sin temperaturas extremas facilita la vida y el trabajo de los individuos. A una naturaleza tan generosa se suman valiosos productos de exportación y abundantes fuentes hídricas de energía que brotan de las montañas andinas.

---

\* Presidente de CORDES.

Bien podría pensarse que nada le falta al Ecuador para ser un país desarrollado, prosperar económicamente y ofrecer a sus habitantes un generalizado bienestar.

También cuenta el país con ciertas virtualidades políticas. Si bien la democracia se interrumpió frecuentemente y fueron numerosos los gobiernos dictatoriales, el Ecuador no sufrió las tiranías que azotaron a otras naciones de América Latina y, en el siglo XX, más bien hubo gobiernos militares tolerantes y progresistas. Tempranamente, en los albores de aquel siglo, la Revolución Liberal introdujo la libertad de conciencia y el Estado laico y puso fin al enclaustramiento que había vivido el país por siglos, a lo que también contribuyó la apertura del Canal de Panamá en 1914. Los ecuatorianos no han sufrido los flagelos de la guerrilla y del narcotráfico que azotaron a sus vecinos, por lo que llegó a decirse que era una isla de paz en la convulsionada Latinoamérica de los años 80. Fue el primer país de la región que recuperó la democracia (1977-79) mediante un acuerdo civil militar, modelo de transición pacífica que luego siguieron otros países latinoamericanos.

¿Por qué un país con riquezas naturales tan importantes y un ambiente de paz y libertad, ha sido uno de los más atrasados de América Latina, condición de la que comenzó a salir recién en 1972, no por su esfuerzo, sino por la aparición milagrosa del petróleo?

¿Por qué una democracia, inaugurada apenas dos años después que la española, ha marchado en su propio terreno, mientras España ha conseguido un prodigioso progreso económico, social y político?

La respuesta es siempre la misma, para el siglo XIX, para el siglo XX y para el siglo XXI. El país no ha progresado y los ecuatorianos no han mejorado sus condiciones de vida, en los términos que habrían sido posibles, por causas estrictamente políticas.

Desde que se constituyó la República en 1830, hasta 1979, los gobiernos dictatoriales superaron en número a los democráticos y ambos fueron inestables ya que su duración fue de menos de dos años, en promedio. A partir de 1979, año en el que se inició el presente período democrático, en promedio duraron algo más de dos años y, si bien no se repitieron las dictaduras, hubo presidentes autócratas que atropellaron la Constitución y vulneraron la democracia o que asumieron el cargo mediante golpes “constitucionales”.

En condiciones de tan extrema inestabilidad política fue imposible que el Ecuador pudiera desarrollarse. Mientras los países que progresaron tuvieron gobiernos estables que perseveraron en el logro de objetivos de largo plazo, especialmente en los campos de la economía y de la educación, no son pocos los presidentes ecuatorianos que inauguraron sus mandatos con la promesa de “refundar” la República, ilusión que les llevó a cambiar incluso las positivas políticas de sus predecesores.

El país más próspero del mundo (Estados Unidos) por más de doscientos años ha tenido una sola constitución, a cuyas disposiciones se han sometido presidentes, congresistas, partidos y ciudadanos. El Ecuador, en cambio, ha tenido tantas constituciones (20) que podrían llenar un anaquel de biblioteca; textos que, además, poco contaron en la vida diaria de la democracia ecuatoriana. Los exitosos casos de desarrollo contemporáneo producidos en China, Es-

paña y Chile se han sustentado en la estabilidad política y en la continuidad económica, a pesar de ser diferentes sus sistemas constitucionales: de partido único el primero, parlamentario el segundo y presidencial el tercero.

## RESULTADOS DE LA DEMOCRACIA

El presente período democrático es el más prolongado de la historia ecuatoriana. En los treinta y un años transcurridos el país ha conseguido importantes progresos económicos y sociales, en buena parte debidos a los cuantiosos recursos generados por el petróleo, especialmente en los años en que sus precios fueron altos.

El analfabetismo fue reducido al 8%, disminuyó significativamente la mortalidad infantil y general, la esperanza de vida superó los 70 años, se extendió la cobertura de los servicios de educación y salud a casi toda la población, el pueblo indígena recuperó su identidad cultural y consiguió una importante participación en la vida pública, en las aulas de escuelas, colegios y universidades el número de mujeres se equiparó al de los hombres, las ciudades registraron un notable progreso y fue resuelto el centenario problema territorial que mantuvo en riesgo permanente la seguridad del Ecuador y tan costoso fue para la economía nacional.

Gracias a la democracia los derechos humanos fueron protegidos y el pueblo ha podido disfrutar de un ambiente de tolerancia y libertad, participar en la elección de las autoridades mediante el sufragio libre y expresar sus opiniones a través de medios de comunica-

ción, manifestaciones públicas, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

Pero la democracia, como institución, ha sido afectada por una fragilidad extrema, sobre todo al finalizar el siglo. Logró sobrevivir merced a la aceptación, como *fait accompli*, de abusos de poder, violaciones constitucionales y rupturas del Estado de Derecho, realizados por gobiernos y congresos y, lo que es más preocupante, tolerados y en ocasiones aplaudidos por un elevado número de ciudadanos.

A pesar de los progresos anotados, la democracia fracasó en su misión de desarrollar el Ecuador y constituir una sociedad equitativa que ofreciera iguales oportunidades a todos. El crecimiento económico fue apenas superior al de la población, los porcentajes de pobreza continuaron altos y más bien empeoraron en los años de las recurrentes crisis económicas. Se deterioró la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado, particularmente la educación pública a la que concurren niños y jóvenes de las clases sociales de menores recursos.

A principios del siglo XXI la economía se estabilizó y creció (5% anual) por la dolarización, la mayor producción petrolera y sus altos precios. La estabilidad y el crecimiento permitieron que se redujera la pobreza y elevaran sus condiciones de vida todos los sectores sociales, auspicioso progreso que redujo su ritmo a partir del año 2007. Los gobiernos de estos años, en cambio, no lograron corregir la injusta distribución de la riqueza y tampoco reducir el rezago en el que había caído el Ecuador con respecto a otros países de América Latina.

En los resultados modestos alcanzados por la democracia ecuatoriana influyeron factores externos y catástrofes de diversa naturaleza. Crisis mundiales, conflictos armados en la frontera sur, terremotos, inundaciones, sequías, plagas y caídas del valor de las exportaciones, causaron cuantiosas pérdidas económicas. Los efectos negativos de estos desafortunados sucesos deben ponderarse, en vista de que las catástrofes y los embates internacionales fueron ocasionales y transitorios, de que el conflicto fronterizo fue resuelto en 1998 y de que hubo períodos en que fueron elevados los precios en los productos de exportación, como sucedió con el petróleo en los años 2007- 2010.

Más negativos para el desarrollo nacional fueron ciertos factores políticos que impidieron que el buen gobierno se convirtiera en un hecho cotidiano y que instituciones fuertes y respetables contribuyeran a facilitar la labor de los presidentes. Por estos motivos los gobiernos no pudieron perseverar en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y en la promoción del un crecimiento suficiente y sostenido, tan necesarios para el desarrollo del Ecuador. Estas limitaciones de la gestión pública fueron causadas por problemas de gobernabilidad, que no han podido corregirse a pesar de las reformas políticas realizadas con tal propósito en las constituciones de 1979, 1998 y 2008.

Por tener los problemas políticos un carácter estructural, las reformas constitucionales no han producido los efectos deseados, por lo que siguieron conspirando contra el éxito de los gobiernos, cualquiera fueran la ideología y las políticas que impulsaron los presidentes. Costosos programas de estabilización macroeconómica fracasaron, se interrumpieron promisorios procesos de crecimen-

to, se desperdiciaron oportunidades ofrecidas por la economía internacional, se dieron deficientes respuestas a crisis mundiales y se brindó poca atención a programas que mejoraran la calidad de la educación, redujeran la pobreza y promovieran la equidad social.

Ocho son los problemas estructurales que afectan a la democracia ecuatoriana, algunos de difícil corrección por tener un carácter cultural, esto es por originarse en costumbres, actitudes y creencias profundamente arraigadas en el alma nacional, que los ciudadanos expresan cotidianamente.

## FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

En el presente período democrático el número de partidos representados en el Congreso Nacional ha bordeado la docena. Aquellos que desaparecieron, o se debilitaron, fueron sustituidos por nuevas fuerzas fundadas por caudillos interesados en obtener la Presidencia de la República. De los doce presidentes que ha tenido el país sólo dos han pertenecido a la misma organización política (Democracia Popular), uno por sucesión, y ningún partido ha logrado ganar más de una elección presidencial. En todos los períodos legislativos se han constituido bloques parlamentarios “independientes”, integrados por diputados que abandonaron las tiendas políticas por las que fueron elegidos para ponerse al servicio del Gobierno a cambio de prebendas. Los partidos que ganaron las elecciones presidenciales nunca llegaron a recoger el cincuenta por ciento de la votación nacional y a sumar suficientes escaños para por si solos conformar una mayoría parlamentaria, ni siquiera cuando el presidente Rafael Correa obtuvo su reelección en la primera vuelta elec-

toral y su partido, Alianza País, consiguió una importante representación legislativa.

Las instituciones constitucionales, diseñadas en 1979 y en 1998, con las que se buscó corregir esta fragmentación del sistema de partidos, mediante la exigencia de que obtuvieran el 5% de votos en las elecciones pluripersonales, no operaron. Las organizaciones políticas en vías de extinción consiguieron que el Congreso derogara aquella disposición, que la Corte Suprema la declarara inconstitucional, que el Tribunal Constitucional desconociera decisiones del Tribunal Supremo Electoral o que este organismo simplemente no la aplicara.

Algo parecido sucedió con la norma de la Ley de Elecciones que buscaba controlar el gasto electoral, tempranamente establecida en 1979, y declarada inconstitucional en 1983 a pedido de los medios de comunicación y de un candidato presidencial. Luego de ser re-puesta en la Constitución de 1998, partidos y candidatos siguieron excediéndose en el gasto electoral. La constitución de 2008 buscó corregir, mediante el financiamiento público, las inequitativas condiciones económicas en las campañas electorales. El gobierno del presidente Rafael Correa eludió la correspondiente norma al poner al servicio de sus campañas electorales ingentes recursos públicos.

La fragmentación política fue incentivada por el volátil comportamiento electoral de los ciudadanos, en general proclives a cambiar de orientación en cada elección y a dispersar sus votos en múltiples candidatos, cuando concurrieron a sufragar por presidentes, legisladores y otros dignatarios. A lo que contribuyó un discurso a favor

de las “minorías”, aún de las no representativas, a las que se protegió desproporcionadamente sin tener en cuenta que las democracias estables y exitosas se asientan en sólidos y simplificados partidos políticos.

La inexistencia de sólidos partidos debilitó el sistema democrático e impidió que el país disfrutara de estabilidad política, continuidad económica y seguridad jurídica. Por estas razones no fue posible que se acordaran políticas de Estado y se realizaran los cambios que se requerían para que la economía se adaptara a las nuevas realidades y desafíos del mundo globalizado. Como también que los gobiernos contaran con una mayoría legislativa que respaldara sus iniciativas y moderara la desestabilizadora oposición que sufrieron los presidentes en el Congreso Nacional.

Los partidos que nacieron en el presente período democrático han perdido influencia y algunos podrían extinguirse. En su reemplazo ha emergido Alianza País, partido con vocación hegemónica que reusa convertirse en tal y ha preferido mantenerse como una organización electoral.

## CONFLICTIVIDAD

La democracia es un sistema político en el que el diálogo y la negociación permiten acercar posiciones, convenir acuerdos, facilitar decisiones e impulsar iniciativas de interés nacional, prácticas que suelen ser inherentes a una sociedad pluralista y que en un país, co-

mo el Ecuador, políticamente fragmentado y sin partidos mayoritarios, constituyen una necesidad insoslayable.

La capacidad de un sistema político para promover consensos, no sólo depende de la bondad de las instituciones y de los incentivos que ofrezcan para que puedan producirse, sino también de la forma en que actúan los actores políticos. En el Ecuador su comportamiento no ha sido compatible con el diálogo, la negociación y los compromisos. La influyente presencia en la vida pública de líderes dogmáticos y apasionados, empeñados en imponer sus posiciones, reacios a valorar el punto de vista del adversario y proclives a la violencia verbal, cerró las puertas del diálogo constructivo e interpuso toda clase de obstáculos a la negociación política. Tan conflictiva y mezquina ha sido la vida pública, que políticos y partidos que como opositores impugnaron de manera intransigente la política económica ejecutada por el gobierno en ejercicio, al ganar las elecciones la reeditaron con cambios menores.

Estas conflictivas relaciones políticas fueron perjudiciales para la institucionalización de la democrática y el desarrollo del país. Impidieron la formación de alianzas perdurables que fortalecieran la acción de los gobiernos, permitieran la adopción de políticas de Estado y facilitaran su ejecución en el largo plazo a través de sucesivas administraciones. Quienes pretendieron acceder al poder realizaron una oposición intransigente y desleal, sin tener en cuenta que el progreso del país dependía del éxito del Gobierno. En el debate sobre los asuntos públicos, antes que esclarecerlos mediante un intercambio razonado de puntos de vista y el sustento técnico de las discrepancias, se busca desacreditar moralmente al adversario con ataques personales, muchas veces maliciosos.

Tan conflictivas fueron las relaciones políticas que los presidentes al concluir sus gobiernos, con dos excepciones, no se interesaron en dejar la economía en orden. Un presidente llegó a decir que no veía porqué debía hacerlo y otro en los últimos meses de su administración tomó decisiones que agravaron los problemas económicos, con el deliberado propósito de perjudicar la gestión del sucesor. El año 2004 dos ex presidentes promovieron una moción inconstitucional para que fuera enjuiciado el presidente de la República, con la que desataron un conflicto que llevó a la arbitraria destitución de la Corte Suprema de Justicia y a que el jefe de Estado, Lucio Gutiérrez, fuera removido.

Los bloqueos políticos provocados por las intransigencias de partidos y organizaciones sociales convirtieron a los militares en árbitros de la democracia ecuatoriana. Los tres presidentes que fueron separados de sus funciones (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez), no perdieron el poder cuando el Congreso tomó la decisión de cesarlos, sino al ser notificados por las fuerzas armadas que habían perdido su apoyo.

## ILEGALIDAD

No es posible el imperio de la ley en una sociedad en la que existen pocos ciudadanos que están espontáneamente dispuestos a respetarla, bajo cualquier circunstancia, aún en el caso de que pueda afectarles. En ellas su aplicación depende de la coerción ejercida por autoridades y jueces y no de la inclinación natural de los individuos a someter sus actos a las normas jurídicas. Cuando los infractores son numerosos, el alud de ilegalidades termina rebasando la

capacidad de las instituciones encargadas de garantizar derechos, exigir obligaciones, asegurar la igualdad ante la ley y preservar la vigencia de las normas jurídicas. En sociedades en las que existe la costumbre de ignorarlas, de violarlas cotidianamente, de interpretarlas maliciosamente y de eludirlas mediante el uso de resquicios y atajos, como también la de valerse de los poderes económico y político para manipular o sobornar a jueces y autoridades, la ley termina aplicándose discrecionalmente de acuerdo a las conveniencias e influencias de los interesados y no de manera justa.

Esta cultura de la ilegalidad explica que gobiernos, congresos, partidos, organizaciones sociales, sectores económicos, empresarios y muchos ciudadanos, en lugar de encuadrar sus actividades dentro de los ámbitos establecidos por los preceptos jurídicos, las desarrollen al margen de ellos. Por este motivo, y no por falta de normas, en el Ecuador no existe el imperio de la ley, elemento del que depende la correcta operación de las instituciones democráticas, el otorgamiento de iguales oportunidades a los ciudadanos, la seguridad jurídica que tanto importa a los agentes económicos y la confianza recíproca en la que se sustenta el progreso de las sociedades contemporáneas.

Tres presidentes fueron cesados en sus cargos sin que se siguieran los procedimientos constitucionales. Entre los años 2004 y 2008 se sucedieron cuatro cortes supremas de justicia, removidas y nombradas mediante decisiones inconstitucionales tomadas por el órgano legislativo. En la Constitución de 1998, para preservar la estabilidad fiscal, se introdujo un artículo que reservaba para el presidente de la República, de manera exclusiva, la iniciativa en proyectos de ley que impliquen la creación de gasto público. En numero-

sas ocasiones el Congreso Nacional violó esta disposición, incumplimiento avalado por los propios presidentes.

No es diferente la conducta de la población. Es frecuente el incumplimiento de leyes y contratos, el desconocimiento de acuerdos formales y la elusión de deudas, como también la cotidiana violación de las normas de tránsito en que incurren conductores y peatones en calles y carreteras. A lo que se suma la presencia de una justicia poco confiable, tanto en juzgados y cortes como en instancias administrativas del Estado, por lo que no siempre los derechos de las personas y de las sociedades son reconocidos y sus obligaciones establecidas.

## POPULISMO

El Ecuador quizá es el país de América Latina en el que la cultura populista se encuentra más arraigada en el común de los ciudadanos, como lo comprueba el hecho de que los más influyentes líderes políticos de la segunda mitad del siglo XX y de la primera década del siglo XXI hayan sido populistas. Tal es la fuerza del populismo que su retórica y sus prácticas no sólo marcan la conducta de partidos que se confiesan como tales (Alianza País, Partido Social Cristiano, Partido Roldosista Ecuatoriano, PRIAN y Movimiento Popular Democrático), sino también la de otras organizaciones y de buena parte de los dirigentes políticos. Resulta apenas obvio concluir que la proclividad populista de los políticos es una respuesta a sentimientos y demandas de sus electores, pues los partidos citados, y otros que los antecedieron, han sumado una votación que ha superado el cincuenta por ciento del padrón electoral.

El dispendioso gasto público de gobiernos, congresos y municipios, especialmente en períodos electorales, su reticencia a tomar decisiones “impopulares” necesarias para mantener o restablecer la sanidad fiscal, la oposición a leyes y medidas convenientes para preservar la salud de la economía y propiciar el crecimiento y el desperdicio de recursos en programas asistenciales y en subsidios regresivos, impidieron que el país tuviera una administración ordenada de la economía. El populismo fiscal terminó provocando devastadoras crisis económicas y sociales de las que los peores perjudicados fueron los pobres, cuyos intereses los líderes populistas decían defender. El desinterés por programas de largo plazo, dirigidos a mejorar la atención de la salud y la calidad de la educación, cortó la posibilidad de que pudiera reducirse la pobreza y mejorar la equidad social.

Tres hechos, de los muchos que podrían citarse, ilustran el carácter populista de la sociedad ecuatoriana.

En el año 2005 diputados, líderes políticos, periodistas, editoriales y organizaciones de la sociedad civil se pronunciaron por un aumento de pensiones reclamado por los jubilados. El Congreso y el Gobierno lo aprobaron sin contemplar su financiamiento, teniendo en cuenta únicamente las justas necesidades de los pensionistas y no los efectos negativos en la solidez del Seguro Social. Bajo el argumento de que había que atender las necesidades diarias, los mismos actores apoyaron una ley, aprobada unánimemente por el Congreso, en la que se ordenaba la devolución de los fondos de reserva depositados por trabajadores y empleados en la seguridad social, a pesar de que eliminaba un útil fondo de ahorro y afectaba el financiamiento de prestaciones médicas y de jubilación. Con pare-

cidas consideraciones de corto plazo, entre 2006 y 2007 se eliminaron fondos de ahorro constituidos gracias a los altos precios del petróleo, para proteger la economía en los períodos de escasez. Estas prácticas populistas han empeorado en épocas que el país disfrutó de ingresos petroleros extraordinarios, como sucedió en los años 2007 y 2010.

Los partidos populistas también son responsables de la constante degradación de las instituciones democráticas. Su ejercicio clientelar del poder les ha llevado a poner a su utilitario servicio las instituciones públicas, a multiplicar una burocracia innecesaria, a bajar su nivel de competencia y, con ello, a crear condiciones para que prospere la corrupción. Finalmente, sus prédicas paternalistas y la incontinente demagogia de sus líderes, han impedido que el pueblo adquiriera conciencia de sus responsabilidades y, con ello, se construyera ciudadanía, requisito del que depende la correcta operación de las instituciones de la democracia y el progreso de las naciones.

## EXCLUSIÓN SOCIAL

Los altos porcentajes de pobreza y de indigencia, las hirientes injusticias sociales, abusivos, privilegios y la ausencia de iguales oportunidades, especialmente para los que más las necesitan, han generado sentimientos de exclusión social, que han llevado a los sectores preteridos a menospreciar la estabilidad y el crecimiento económico, tildados de neoliberalismo, e incluso a cuestionar el sistema democrático. Estos sentimientos se han exacerbado durante las crisis económicas, cuando las devaluaciones, las altas tasas de inflación, los dolorosos ajustes y a fines de siglo la pérdida de de-

pósitos por la crisis bancaria, agravaron los problemas sociales. Como el círculo vicioso crisis-ajuste-recuperación-crisis, no ha podido ser roto por los gobiernos democráticos, los anotados problemas se han vuelto recurrentes.

En los años ochenta del siglo XX las frustraciones populares fueron expresadas políticamente por organizaciones sindicales agrupadas en el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), que con las numerosas huelgas nacionales que promovió cercó a los gobiernos de la época. Al perder adhesiones y representatividad por la crisis del movimiento sindical, en los años noventa las organizaciones indígenas agrupadas en la CONAIE y en el partido Pachakutik asumieron la representación de las demandas populares. Mediante los llamados “levantamientos” paralizaron las provincias andinas y en ocasiones concluyeron con la “toma de Quito”. Mediante estas acciones consiguieron frenar o desvirtuar decisiones que los gobiernos debían tomar para preservar la estabilidad macroeconómica, reactivar el crecimiento, modernizar el Estado, abrir la economía a la competencia externa y recuperar la credibilidad internacional. La CONAIE llegó a descalificar la democracia e incluso fue más lejos cuando junto a militares insubordinados, el año 2000 provocó el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad y proclamó e integró una dictadura, afortunadamente efímera.

## PATRIMONIALISMO

Frente al patrimonio público, en amplios sectores de la sociedad existe una actitud permisiva que no es, como se cree, exclusiva de políticos y funcionarios estatales. Ciudadanos, empresas, organi-

zaciones sociales y grupos de la sociedad civil, cuando está de por medio su beneficio personal o corporativo, tienden a subordinar el interés general al interés particular y a beneficiarse utilitariamente de recursos públicos. Como los linderos de lo público y de lo privado se confunden, el Estado y la autoridad no son vistos como instancias a las que corresponde proteger intereses generales, exigir obligaciones, defender el bien común y atender derechos legítimos, sino como instrumentos a través de los cuales personas y grupos pueden obtener favores, recibir prebendas, defender privilegios e incluso enriquecerse. No son pocos los que consideran que los bienes de los particulares sí tienen dueño y, en cambios, que los de propiedad del Estado son de nadie.

La ausencia de una virtuosa cultura ética explica que la corrupción no haya podido eliminarse, a pesar de las leyes expedidas para perseguirla, de los organismos creados para controlarla, de la acción persecutoria de ciertas autoridades y de las promesas de extinguirla que, a su tiempo, realizaron partidos y líderes que gobernaron el Ecuador en estos años. Por ser la corrupción un problema generalizado es que el Ecuador figura, desde hace varios años, en el grupo de países más corruptos del mundo, en el índice que elabora Transparencia Internacional.

De los muchos ejemplos que pueden citarse cabe mencionar unos pocos. La alianza colusoria de particulares, políticos y funcionarios públicos para socapar el contrabando de toda clase de bienes. El robo, mediante conexiones fraudulentas, de energía eléctrica, tiempo telefónico, agua potable, petróleo y combustibles, delitos que ha resultado imposible extirpar por la tupida red de intereses y complicidades que han tejido sus autores. Muchos ecuatorianos,

especialmente en las provincias de la Costa, no consideran el pago de impuestos es la más importante obligación de un ciudadano y la retribución que deben hacer por los servicios que reciben del Estado. Los jóvenes no son ajenos a esta conducta, como lo demuestran las encuestas, de lo que son un ejemplo los muchos estudiantes que copian tareas, monografías y exámenes.

Han existido partidos y líderes que en lugar de procurar el interés público sirven intereses particulares o los de dirigentes, afiliados y allegados. Esta conducta no ha sido sancionada por sus votantes, que más bien han continuado respaldándolos en cada nueva elección. La degradación que ha sufrido el concepto de interés público ha llegado a tal punto que, para defenderlo, en ocasiones han debido intervenir el Fondo Monetario, el Banco Mundial y el BID, para con su condicionalidad frenar lesivas decisiones que se aprestaban a tomar gobiernos y congresos.

## IZQUIERDISMO

Mientras en Europa y en otros países de América Latina el pensamiento tradicional de izquierda ha perdido vigencia, influencia y electores, y los partidos comunistas que gobiernan China y Vietnam lo han modificado para adaptarlo a las nuevas realidades económicas y políticas que emergieron luego de la caída del muro de Berlín, en Ecuador sigue siendo fuente de inspiración de partidos y organizaciones sociales, entre ellas el movimiento indígena. Unos y otros cierran los ojos ante el hecho indudable, de que el modelo económico estatista ha dejado de existir en los países que lo adoptaron, de que los movimientos de liberación del Tercer Mundo han

abandonado sus ideas revolucionarias y de que los partidos de izquierda que gobiernan Chile, Brasil y Uruguay han hecho suyos la economía de mercado, la apertura internacional y la reducción del papel del Estado. Olvidan que la otrora influyente teoría de la dependencia no la defienden ni siquiera sus creadores, que los países que más progresan son los integrados al mundo internacional y que se ha demostrado que el desarrollo de las naciones es el resultado del esfuerzo constante de sus habitantes.

Como si nada de ello hubiera ocurrido, aquellos partidos y organizaciones sociales, incluso los que se dicen de centro-izquierda, menosprecian la estabilidad macroeconómica, se oponen a la inversión extranjera, ponen reparos a la apertura internacional, desdennan el mercado y se empeñan en mantener las responsabilidades que el Estado tuvo en la explotación de recursos naturales y en la administración de servicios públicos en los años sesenta y setenta del siglo pasado.

Debido a estas rígidas posiciones ideológicas, que han impuesto desde el Gobierno, el Congreso y mediante la lucha callejera, esta izquierda conservadora, en ocasiones mediante métodos violentos, ha obstaculizado la ejecución de programas económicos que promovían la estabilidad y el crecimiento, a los que tacharon de neoliberales. Crearon toda suerte de dificultades para que se mantuvieran los equilibrios macroeconómicos, se abrieran a la inversión privada empresas públicas ineficientes, subsidiadas y corruptas y se atrajeran capitales extranjeros que suplieran el bajo ahorro nacional, políticas que habrían redundado en el abatimiento de la inflación, mayores tasas de crecimiento económico, creciente oferta de puestos de trabajo y reducción de la pobreza. Lo que quedó

demostrado en los primeros años del siglo XXI, en los que la estabilidad y el crecimiento permitieron que se produjera una disminución significativa de la pobreza y el mejoramiento general de las condiciones de vida de los ecuatorianos.

Ni siquiera el hecho de que gobiernos de estos partidos exhiban resultados económicos y sociales negativos, ha servido para que aquellos grupos cambien sus equivocadas posiciones. La enajenación de la realidad es de tal grado que la CONAIE, por ejemplo, sigue oponiéndose o menospreciando políticas que benefician socialmente a los indígenas, igual que a los demás sectores populares, como ocurrió en los exitosos primeros años del siglo XXI.

## REGIONALISMO

Son tan marcadas las diferencias regionales que los medios de comunicación escuchados, leídos y vistos en la región en la que se editan, o emiten sus señales, tienen menos hábitos en la otra, lo que también sucede con las simpatías de costeños y serranos por clubes deportivos y manifestaciones sociales y culturales. Los celos, sospechas y conflictos que separan a Quito y Guayaquil, han impedido que los empresarios conformen directorios nacionales que los representen colectivamente, de modo que cada región cuenta con su propia cámara empresarial.

El discurso político que tiene acogida en la Sierra no es recibido positivamente en la Costa, de manera que el partido que gana las elecciones en una región suele perderla en la otra en la que es corriente que obtenga muchos menos votos. Una excepción fue el ve-

lasquismo y ahora es el correísmo. Este hecho ha impedido que se conformen partidos nacionales con representatividad en todas las regiones y provincias del país.

El centenario conflicto entre la Sierra y la Costa ha sido usado por dirigentes del Partido Social Cristiano y de las cámaras de la producción de Guayaquil, como también por articulistas y periodistas, para aupar intereses económicos particulares. Alegando una supuesta afectación sufrida por dicha ciudad, han impedido que se tomen decisiones y se aprueben reformas legales de interés nacional y han promovido las que favorecían a sus protegidos, lo que ha redundado en costosas erogaciones fiscales y en perjuicios para el desarrollo nacional.

Reformas que buscaban moralizar las aduanas y perseguir el contrabando fueron archivadas bajo el insólito argumento de que “querían llevarse las aduanas a Quito”. En la crisis financiera de los años 1998 y 1999, en la que quebró el 70% del sistema bancario, los alegatos regionalistas de aquellos sectores impidieron que las autoridades bancarias tomaran medidas contra bancos insolventes (el caso del Banco del Progreso fue paradigmático), en los que sus administradores habían incurrido en ilegalidades para beneficiarse personalmente. Mediante la imputación de que “centralistas quiteños” se proponían “acabar con la banca guayaquileña”, consiguieron que dichos bancos no fueran cerrados, se contaminaran instituciones que habrían podido salvarse y sus dueños encubrieran delitos. Omisiones que provocaron una multiplicación del número de depositantes perjudicados y que sobre las espaldas del Estado se echara un costo aproximado de 4.000 millones de dólares, equivalente al 25% del PIB del año 2000.

Finalmente, la fragmentación regional ha hecho que en ciertos casos los intereses locales y provinciales primen por sobre las conveniencias nacionales y que no puedan consolidarse sentimientos de identidad nacional. Ambos elementos son necesarios para que los ciudadanos se sientan miembros de una comunidad y el pueblo asuma responsabilidades y realice sacrificios, cuando los intereses superiores del Ecuador lo exijan, para superar circunstancias difíciles y acometer las tareas que labran el futuro de las naciones.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La franca exposición de debilidades y limitaciones que sufre la democracia ecuatoriana, atribuibles a problemas estructurales, conductas inconvenientes e ideas equivocadas, busca tres propósitos. Llamar la atención sobre un ámbito que no ha sido valorado por los estudiosos de los problemas políticos; advertir que el desarrollo del Ecuador dependerá del esfuerzo constante de sus habitantes y conseguir que los ciudadanos tomen conciencia de sus errores, corrijan comportamientos inconvenientes y asuman sus responsabilidades cívicas.

No deben los ecuatorianos seguir buscando en otros, o en hipotéticos enemigos externos, responsabilidades de culpas que son propias. Los partidos, los políticos, las oligarquías, las constituciones, las leyes, los gobiernos, el imperialismo, las multinacionales y la globalización, no pueden seguir siendo los chivos expiatorios de culpas individuales y colectivas.

Los problemas políticos que afectan el funcionamiento de la democracia y la gestión de la economía, excepto la fragmentación partidista, no podrán resolverse mediante reformas de las instituciones políticas, si a ellas no se suman cambios en los modos de ser y pensar de los ciudadanos, esto es en sus ideas, actitudes y costumbres.

Mientras no se modifiquen sus pautas culturales -cambio que dependerá de lo que con tal propósito hagan autoridades, educadores, iglesias, líderes y comunicadores-, las reformas que se hagan a las instituciones políticas seguirán produciendo resultados limitados y el desarrollo del país continuará postergándose.

La responsabilidad de los partidos en el relativo fracaso de la democracia ecuatoriana, en el cumplimiento de su misión de gestionar eficazmente el desarrollo del país y mejorar el bienestar de las personas, la comparten sectores económicos, sociales y mediáticos, como también ciudadanos de todas las condiciones sociales.

Debe tenerse en cuenta que los políticos no son distintos al común de los ciudadanos, pues en todas las sociedades, y también en el Ecuador, son apenas el espejo en el que se retratan los pueblos, con sus virtudes y defectos.

Si bien el análisis contenido en estas páginas se refiere al Ecuador, algunos elementos pueden ser pertinentes para otros países latinoamericanos, en los que, *mutatis mutandis*, se repiten problemas políticos estructurales, limitaciones ideológicas y hábitos culturales de la naturaleza anotada.