

LOS ÚLTIMOS TREINTA Y TRES AÑOS

La posibilidad de escribir una segunda parte de *El Poder Político en el Ecuador*, que examinara la evolución económica, social y política experimentada por el país desde el año 1976, ha sido un proyecto largamente acariciado. Si bien con tal propósito he recogido documentos, acumulado bibliografía y preparado notas, no he dispuesto de medios que me permitieran acometer tan laboriosa tarea. A lo que se sumó el ejercicio de responsabilidades de gobierno, mi participación en el debate político, el trabajo diario en Cordes y diversas circunstancias que me llevaron a escribir libros y ensayos sobre temas diferentes. Como también el hecho de que, habiendo intervenido en acontecimientos políticos de estos años, convenía dejar que transcurriera algún tiempo para que el análisis tuviera perspectiva y objetividad.

Esta reserva he debido vencer para atender la solicitud de editorial Planeta, de que escribiera un sucinto análisis sobre los últimos treinta y tres años para que encabezara la décima octava edición. Tomando como base lo que constó en las últimas ediciones he preparado un texto más completo y mejor sistematizado.

Como lo dije cuando se publicó una edición anterior, quisiera expresar mi alegría por la aparición de la décima octava edición de *El poder político en el Ecuador*, ahora en una nueva presentación editorial. Debo además agradecer a los lectores que siguen interesándose en un texto escrito hace tanto tiempo. En una entrevista que publicó la revista Vistazo dije que si después de cincuenta años los ecuatorianos me recordaban por lo que he escrito, antes que por haber sido presidente, pensaré que algo aporté al conocimiento del Ecuador. Al decirlo tuve en mente el libro que el lector tiene en sus manos.

Origen y aportes

Con la preparación de mi tesis de grado, inédita hasta ahora, en la que formulé un diagnóstico económico, social, cultural y político del subdesarrollo ecuatoriano (1966), inicié una relación académica con las ciencias sociales de la que no he podido desprenderme, aun en los periodos en los que las campañas electorales o el ejercicio de funciones públicas absorbieron mi tiempo. Muchos de los materiales contenidos en aquel escrito de juventud fueron usados para la investigación que dirigí, por encargo del Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social (Inedes), y dio origen al libro *Dos Mundos Superpuestos* (1969). En él fueron sistematizados los distintos aspectos de la realidad ecuatoriana, para proporcionar a las organizaciones que trabajaban con el sector social, y al movimiento sindical y campesino, un estudio socioeconómico que les permitiera orientar sus acciones. Al que siguió el libro *La Organización Popular en el Ecuador*

(1974), escrito con similar propósito, que también fue el resultado de una investigación patrocinada por Inedes.

Dos Mundos Superpuestos fue el primer libro ecuatoriano que sistematizó y analizó la realidad nacional en una época en la que la sociología aplicada comenzaba a dar sus primeros pasos. Es ilustrativo el hecho de que en la bibliografía que cité apenas constaron 37 autores ecuatorianos, buena parte historiadores, número menor que el de los extranjeros de cuyos estudios y teorías sobre América Latina me valí para suplir la escasez de aportes nacionales, en las partes en que fueron compatibles con la problemática del Ecuador. Las fuentes ecuatorianas más importantes fueron las publicaciones de dos instituciones estatales: el Banco Central y la Junta de Planificación.

Si bien el libro fue concebido con el propósito de iniciar a los lectores en el estudio de la realidad económica, social, cultural y política del Ecuador, por entonces poco conocida, sus críticos observaron la ausencia de un análisis histórico y de una interpretación sociológica, que permitieran comprender la causalidad de los fenómenos estudiados y su significación. Con la publicación de *El Poder Político en el Ecuador* (1977) respondí a tal cuestionamiento, como lo señalé en la introducción de su primera edición.

El interés que despertó en los lectores y la generosa crítica que recibió en medios académicos ecuatorianos y extranjeros, promovieron su difusión. Fue traducido al inglés con el título *Political Power in Ecuador*, idioma en el que se hicieron dos ediciones (University of New Mexico Press, Albuquerque 1980, y Westview Press, Boulder 1985), y al portugués con el título *O Poder Político no Ecuador* (Paz e Terra, Rio 1981).

En su preparación trabajé cinco años, con mayor dedicación cuando fui nombrado profesor a medio tiempo en la Universidad Católica del Ecuador (1973), gracias a la intervención de su rector Hernán Malo. Fue la época en que concluí la investigación, ordené los materiales acumulados y escribí el manuscrito. La preparación de las clases de Sociología Política -que también dicté en el Centro Andino de la Universidad de Nuevo México- y las discusiones con los alumnos, contribuyeron a la definición del esquema final y a la elaboración de algunos análisis. El interés que puso en mi trabajo el rector Malo también me permitió contar con la asistencia de los estudiantes José Vicente Zevallos y Augusto de la Torre, que más tarde culminaron brillantemente sus carreras de Sociología y Economía en universidades estadounidenses. El historiador americano Nick Mills y el profesor Simón Espinosa revisaron el manuscrito y formularon importantes observaciones. Ocasionalmente también colaboraron en la investigación los estudiantes Daniel Ford y Marco Romero.

En la época en que escribí *El Poder Político en el Ecuador*, era dominante la influencia del análisis marxista en las ciencias sociales. A él recurrían no sólo quienes se inscribían en esta corriente ideológica sino casi todos los científicos sociales ecuatorianos, para los que no era posible interpretar el proceso histórico nacional sin el uso de los supuestos teóricos contenidos en el materialismo histórico y en el materialismo dialéctico. Quien prescindía de estos instrumentos de análisis era visto como un hereje y los estudios de quienes se atrevían a ignorarlos calificados como no científicos. Para el fundamentalismo marxista y neomarxista, las ciencias sociales no debían limitarse a recoger la realidad y explicarla; además debían ser críticas del status quo y comprometidas con la revolución que requería el Ecuador.

Los trabajos realizados desde esta perspectiva, por la sociología marxista, incurrieron en el error de acomodar los fenómenos analizados a supuestos ideológicos preconcebidos, en ocasiones de manera tan arbitraria que terminaron deformando la realidad investigada. Pero, por entonces, observaciones de esta naturaleza eran dogmáticamente desechadas como “reaccionarias”, si algún académico “revolucionario” se daba el trabajo de tomarlas en cuenta. Tuvo que producirse el colapso de la Unión Soviética, la disgregación del bloque socialista, el rechazo general al Estado totalitario y el fracaso de la economía colectivista, que se suponía iban a dominar el mundo, para que fueran advertidas las falencias del análisis marxista y sus equivocadas predicciones. Más bien la democracia y la economía de mercado se volvieron universales, al ser adoptadas en todos los continentes por países que se decían socialistas, en el caso del mercado incluso en China y Vietnam, gobernados por el partido comunista. De esta manera, a fines del siglo XX, las teorías marxistas se volvieron obsoletas, sus análisis perdieron vigencia, sus autores se quedaron sin lectores y los académicos de las ciencias sociales pudieron disfrutar de libertad intelectual para examinar y reflexionar sobre la realidad.

Siempre estuve en desacuerdo con la utilidad del análisis marxista para interpretar la evolución histórica del Ecuador, punto de vista que sustenté empíricamente en los diversos capítulos de *El Poder Político en el Ecuador*. En el capítulo titulado *La Lucha de Clases*, demostré que la historia ecuatoriana no había sido determinada por los conflictos producidos “entre explotadores y explotados”, ni que fue el simple y mecánico reflejo de las “pugnas de intereses económicos antagónicos” producidos “al interior de la clase dominante” de acuerdo al “desarrollo de las fuerzas productivas”, como también que los procesos que marcaron la historia del Ecuador más bien caminaron impulsados por conflictos ideológicos, culturales, religiosos, regionales y étnicos. Más aun, como sucedió en épocas anteriores, y se ha repetido en las últimas décadas, el devenir nacional muchas veces ha sido el resultado de intereses personales enfrentados.

La teoría de la dependencia, que en su concepción original fue un instrumento útil para apreciar la forma en que los llamados factores externos influían y condicionaban el desarrollo de los países latinoamericanos, fue llevada a posiciones extremas por politólogos, sociólogos y economistas marxistas y neomarxistas ecuatorianos. Para todos ellos la historia del país era el simple reflejo de un sistema mundial omnipresente en todos los problemas nacionales, a los que dictaba diariamente su curso. Su influjo fue tan decisivo y avasallador que importaban poco, o nada, las condiciones internas y lo que hicieran los actores económicos, sociales y políticos nacionales para modificarlas. Planteamiento que convertía al desarrollo del Ecuador en un proyecto imposible de realizar al interior del país, pues nada podía hacerse para impulsarlo mientras no se rompieran las perjudiciales relaciones de dependencia que mantenían atada la economía nacional a los intereses de los países centrales. Paradójicamente muchos latinoamericanos que defendieron aquella teoría, mientras se desempeñaron como académicos, una vez que, años después, se convirtieron en gobernantes, lideraron procesos de apertura a la económica internacional, enfrentados a las realidades nacionales y al mundo globalizado de fin de siglo.

Varios capítulos de mi libro están dedicados a probar que los factores externos, si bien influyeron en el atraso del país, de ninguna manera lo determinaron. La presencia estadounidense y europea fue limitada hasta bien entrado el siglo XX, en razón del

aislamiento geográfico y del atraso en que vivió el Ecuador. En algunos órdenes las compañías extranjeras más bien contribuyeron a la modernización del país, pues le permitieron explotar recursos naturales que estaban abandonados y realizarse importantes obras públicas. Por estas razones resultaba absurdo plantear el atraso nacional como una consecuencia de la explotación del capitalismo y del imperialismo mundial. La equivocación de los teóricos de la dependencia ha sido demostrada por los llamados tigres asiáticos, países que gracias a sus vínculos con la economía internacional lograron progresar económica y socialmente en apenas unas décadas, resultado que no consiguieron las naciones que se aislaron o limitaron sus relaciones con el exterior, como fue el caso del Ecuador. Este camino ha seguido Chile con singular éxito, país en el que tanta influencia tuvo la teoría de la dependencia en académicos y líderes políticos.

Segunda lectura

En los treinta y tres años transcurridos desde que apareció *El Poder Político en el Ecuador* el país se transformó profundamente, las realidades y las ideas cambiaron en el mundo y los conceptos de democracia, libertad, pluralismo y mercado se volvieron universales. A la luz de estos procesos de cambio conviene hacer una segunda lectura de sus páginas.

La Primera y Segunda partes, referidas a la Formación del Poder en la Audiencia de Quito (1533-1820) y a La Estructura del Poder en la República (1820-1949), corresponden a procesos históricos que concluyeron hace mucho tiempo. Por este motivo, y porque en el análisis no usé instrumentos que las mutaciones ideológicas y las realidades contemporáneas hubieran invalidado, me parece que el estudio conserva su validez y sigue siendo pertinente para entender lo que ocurrió durante la Colonia y la República, hasta mediados del siglo XX.

En cambio la Tercera Parte, en la que analizo La Crisis del Poder en la Época Contemporánea (1950-1975), requiere de precisiones y complementos que permitan poner al día ciertos hechos. Un período de tiempo de sólo veinticinco años, no era suficiente para que maduraran los cambios desencadenados por la crisis de la institución hacienda, culminara la descomposición de una estructura de poder conformada en cuatro siglos, maduraran los procesos económicos, sociales y políticos en marcha y nacieran nuevas estructuras que reemplazaran a las antiguas.

Si bien el análisis realizado creo que interpreta correctamente la realidad estudiada, hubo fenómenos que siguieron cursos distintos o que no los advertí cuando escribí el manuscrito de *El Poder Político en el Ecuador*.

Presencia indígena

En la Primera y Segunda partes me refiero ampliamente a los indios cuando estudio la forma en que fueron subordinados por conquistadores y colonizadores blancos, mediante la encomienda y luego la hacienda. De estas instituciones se valieron encomenderos y hacendados para explotar su mano de obra y cometer toda suerte de abusos, atropellos y expoliaciones, que los indígenas intentaron detener con rebeliones llamadas levantamientos, organizadas para liquidar a los opresores y eliminar la

dominación a la que estaban sometidos. En cambio en la Tercera Parte, inexplicablemente omití el análisis específico de la problemática indígena y de sus derivaciones políticas, vacío para el que tengo una sola respuesta. En los años siguientes a 1950 las centrales sindicales, en razón de la dimensión e influencia que alcanzaron, coparon el espacio social de la lucha política, poder que les permitió convertir a las pequeñas organizaciones indígenas (comunales y cooperativas) en meros apéndices de las federaciones campesinas, incluso en el caso de la Federación Ecuatoriana de Indios, dependiente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE).

Con la fundación, en 1986, de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), nace por primera vez una organización que agrupa y representa étnicamente a los indios, con independencia de otras organizaciones sociales y de los partidos políticos. A partir de 1990, año en el que la agrupación realizó el primer levantamiento, mediante tomas de carreteras, cortes de vías, paralización de servicios y marchas a las ciudades, el movimiento indígena se transformó en la más poderosa e influyente organización social del Ecuador.

Transformaciones de diversa naturaleza explican la destacada presencia política de los indios y de la Conaie. La reforma agraria de los años sesenta les permitió acceder a la propiedad de la tierra y liberarse de la estructura de dominación que mantenía atada su mano de obra, proceso que continuó con la compra de antiguas haciendas mediante financiamiento público y privado y culminó con la obtención de títulos de propiedad otorgados por el Estado sobre extensos territorios en la zona amazónica. Gracias a la Constitución de 1979 los iletrados indígenas obtuvieron el derecho al sufragio y, por acción de los primeros gobiernos democráticos de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, lograron importantes avances sociales. Aprendieron a leer y escribir, muchos en su propia lengua por la introducción de la grafía quichua, accedieron a la educación escolar, secundaria y universitaria y las comunidades fueron atendidas con caminos vecinales, servicios de salud y programas de electrificación rural. Líderes de la Conaie se formaron en estos años, algunos en los programas de alfabetización. Estas acciones continuaron en siguientes gobiernos, en los que además se crearon unidades administrativas y fondos financieros dirigidos a la promoción de los pueblos indígenas: Codempe, Sidenpe, Prodepine, Prodeco, Formia y Fodepi. Todo lo cual les permitió romper el sistema de dominación al que habían estado ancestralmente sometidos, independizarse económicamente, acceder al conocimiento, participar políticamente y vincularse al mundo moderno.

Los líderes de la Conaie han sostenido que el 40% de los habitantes del Ecuador son indígenas. Esta afirmación no corresponde a la realidad demográfica, pues, según el Censo de 2001 sólo el 6.8% de los ecuatorianos se declaró indígena, al responder a la pregunta sobre la raza a la que pertenecían. Al respecto hay que tener en cuenta que en la Costa, región que abarca la mitad de la población nacional, existen muy pocos indios y en la Sierra escasean en las ciudades, ya que casi todos se encuentran en las zonas rurales. Naturalmente si se define como indio a quien se considera miembro de la cultura indígena, pues, de recurrirse al criterio de sangre, pocos ecuatorianos podrían catalogarse como blancos, realidad que el mismo censo recoge al señalar que sólo el 10.5% de la población se consideró blanca.

Valores culturales

Tampoco tuve en cuenta los valores culturales del pueblo ecuatoriano y su influencia en el desarrollo del país, esto es costumbres, actitudes, creencias, prácticas y sentimientos que guían los modos de ser y actuar del pueblo en su vida cotidiana. Tales valores han sido decisivos en los procesos económicos y políticos que impulsaron el progreso del mundo desarrollado, como tempranamente advirtió Alexis de Tocqueville en el libro *La Democracia en América*, en el que predijo que los Estados Unidos se convertirían en una gran nación debido a las singulares virtudes cívicas de los primeros pobladores. También explican el atraso del Ecuador, como creo demostrar en la investigación contenida en el libro: *Las costumbres de los ecuatorianos* (2007). Valores como respeto a la ley, sentido de responsabilidad, confianza en los semejantes y trabajo esforzado, explican el éxito de Japón, Corea, Singapur, España y recientemente de Chile.

Los valores culturales de los ecuatorianos, en la medida en que no encajan en las conductas mencionadas, constituyen un obstáculo para que las instituciones democráticas operen adecuadamente y la economía pueda prosperar. El presente y lo inmediato, y no el largo plazo, determinan la conducta de trabajadores, empresarios y amplios sectores de la población; la inclinación al trabajo responsable y productivo no es un hábito arraigado; los problemas y los fracasos de los individuos y del país se escudan en culpas ajenas; se espera del Estado la solución paternalista de problemas individuales y comunitarios; una cultura de la ilegalidad impide que las leyes y las disposiciones de las autoridades se cumplan; las relaciones de desconfianza limitan el desenvolvimiento de los negocios; la inclinación al conflicto obstaculiza los consensos que tan necesarios son para que la democracia opere eficazmente.

Este déficit cultural ha pesado en las dificultades que ha enfrentado el país para salir del atraso y de la pobreza a pesar de las oportunidades que ha tenido para hacerlo, la última en la primera década del siglo XXI. También explica el mal funcionamiento de las instituciones democráticas y el relativo fracaso de las reformas constitucionales que se hicieron para enderezar la vida pública, las últimas con la expedición de las constituciones de 1979 y 1998. Ignorando esta y anteriores lecciones dadas por la historia, líderes políticos y ciudadanos se empeñaron en que se expidiera la Constitución de 2008, pero la vigésima carta política antes que corregir los males de la política ecuatoriana los empeoró.

Si bien los valores culturales de los ecuatorianos se están modificando positivamente, el cambio cultural que sufre el país no avanza con la rapidez que el desarrollo político y económico del Ecuador demanda. En este sentido cabe destacar el que se está produciendo en sectores sociales medios y populares, gracias al avance del Protestantismo. Los cultos evangélicos han conseguido que los prosélitos abandonen el consumo de alcohol y de esta manera eliminen los dispendiosos gastos que ocasionaba la bebida. Gracias a ello los indígenas disponen de mayores recursos monetarios para atender sus necesidades de alimentación, salud, vestido, vivienda y educación, ahorrar e invertir en negocios que les proporcionan ingresos complementarios. La diaria lectura de los textos bíblicos, acompañada de la discusión comunitaria de sus contenidos, les ejercita en la comprensión y expresión del lenguaje verbal y escrito, habilidad que les ayuda a mejorar su productividad y a obtener mejores resultados económicos. De esta manera los

indígenas evangélicos están consiguiendo, gracias a su propio esfuerzo, mejorar sus condiciones de vida más rápidamente que otros grupos de su raza.

Desarrollo, Estado y mercado

La circunstancia de que hubieran transcurrido apenas tres años desde que se iniciaron las exportaciones de petróleo, no permitió apreciar la significación que la nueva riqueza iba a tener en la economía nacional, por lo que no fue acertada la valoración que hice de los efectos sociales que produciría la prosperidad económica que generó. La información estadística disponible, por entonces inexistente, ha demostrado que la estabilidad y el crecimiento inciden fuertemente en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases popular y media, de lo que una muestra es lo que ha acontecido en el país en la primera década del siglo XXI. Es razonable suponer que lo mismo ocurrió en el primer lustro de los años setenta, pero en mayor medida, pues el crecimiento del PIB fue más elevado. Gracias al acelerado proceso de desarrollo que se desencadenó, el Ecuador abandonó su inveterado atraso, mejoró la infraestructura física y amplió los servicios de educación y salud; aumentaron los ingresos de los individuos, se crearon condiciones para que la clase media pudiera conformarse y se abrieron las puertas de la movilidad social.

El relativo estancamiento económico en el que se sumió el país en el último cuarto del siglo XX, desvirtuó ciertos supuestos teóricos que sustentaron el análisis contenido en el último capítulo de la Tercera Parte, sobre el papel positivo que iban a tener las políticas públicas dirigidas a favorecer la integración regional y a fortalecer el Estado.

Los proyectos de integración latinoamericana no produjeron los resultados esperados, pues no contribuyeron a que mejorara la capacidad de negociación de la región con los países industrializados y tampoco a que se dinamizara el desarrollo del Ecuador. Más aún, las restricciones a la inversión extranjera que derivaron y el inconveniente proteccionismo que promovieron, impidieron que el país se abriera a la economía internacional, política que tan beneficiosa resultó para los países que la adoptaron en otros continentes, todos los cuales salieron del atraso y progresaron aceleradamente.

El Estado, que ya tenía importantes responsabilidades, con la aparición del petróleo se fortaleció y amplió su ámbito, impulsado por los cuantiosos recursos que captó. El hecho fue registrado, no así la importancia y el efecto positivo que iban a adquirir las actividades económicas privadas en los campos del comercio, la industria, las finanzas, los servicios, así como en la diversificación de las exportaciones.

Las dictaduras de los años setenta y los primeros gobiernos democráticos consolidaron el sistema de planificación, promovieron proyectos de desarrollo, conformaron empresas productivas, ampliaron los servicios públicos, otorgaron subsidios, protegieron la producción nacional y establecieron controles y regulaciones que limitaron la acción del mercado.

Esta tendencia comenzó a cambiar a mediados de los años ochenta, con las limitaciones propias de la inestable política ecuatoriana. Paulatinamente fueron adoptándose políticas dirigidas a reducir el ámbito del Estado, liberalizar la economía y favorecer la intervención del mercado. El Estado resignó a favor del sector privado algunas de sus responsabilidades económicas, se abrió la economía a la competencia

internacional, fueron privatizados ciertos servicios públicos, reducido el proteccionismo y suprimidos subsidios y controles de precios. En el gobierno del presidente Rodrigo Borja se flexibilizó el régimen laboral y en del presidente Sixto Durán fueron reducidos los controles estatales y privatizadas pequeñas empresas públicas de cemento y transporte aéreo.

Varios elementos influyeron en la modificación de la política económica que el país había seguido por varias décadas. Los cambios ideológicos y políticos producidos en el mundo como consecuencia del fracaso del modelo económico socialista, el éxito de los países asiáticos que adoptaron la economía de mercado, las políticas liberales promovidas por los organismos internacionales, los limitados recursos que el Estado tuvo para destinarlos a la inversión, las periódicas caídas de los precios del petróleo, las bajas recaudaciones tributarias, los crónicos déficit presupuestarios y la corrupción, ineficacia y populismo que corroían –y corroen- las empresas públicas.

A la reducción del tamaño del Estado acompañó una ampliación de las responsabilidades del sector privado, que ha planteado a los empresarios múltiples desafíos, entre otros, mejorar los niveles de ahorro e inversión y elevar la productividad. La apertura económica les quitó el proteccionismo del que antes disfrutaron y la adopción del dólar ha eliminado los beneficios monetarios extraordinarios que percibían por las devaluaciones y el manejo financiero de los saldos de caja. El empresariado en buena medida respondió a los desafíos que les planteaba el nuevo esquema económico, pues las exportaciones de banano, camarones, flores y otros productos se mantuvieron y crecieron y más bien aparecieron innumerables nuevas exportaciones, incluso de manufacturas. Pero hubo actividades económicas que se debilitaron o desaparecieron, como fue el caso de la industria textil, por no poder competir con las importaciones de productos similares vendidos a menores precios.

Las políticas liberales se estancaron, o caminaron lentamente, en los gobiernos siguientes, por lo que en este campo, al iniciarse el nuevo siglo el Ecuador figuraba como uno de los países que menos había avanzado en América Latina. Más aún, fueron revertidas en los gobiernos de los presidentes Alfredo Palacio y Rafael Correa, de manera drástica en éste, en el que constitucionalmente se consagró una economía de corte estatista y se dictaron leyes e impulsaron políticas de tal naturaleza.

Los gobiernos que promovieron reformas de mercado remaron contra corriente, por lo reacia que fue la sociedad ecuatoriana a apreciar sus beneficios. A ellas se opusieron sindicatos públicos, movimientos sociales, organizaciones indígenas, partidos políticos de izquierda, incluso de centro izquierda, movimientos populistas y buena parte del pueblo ecuatoriano. Cerrando los ojos ante las evidencias, prefirieron ignorar el colapso de los países que practicaron el estatismo, el progreso de los que las adoptaron, las modificaciones introducidas al Estado benefactor europeo, las bajas tasas de ahorro e inversión existentes en el Ecuador y el fracaso de las costosas y corruptas empresas públicas. Ni siquiera advirtieron que países latinoamericanos gobernados por partidos de izquierda impulsaban reformas de mercado, al llegar a la conclusión de que no existía un modelo económico alternativo al practicado por casi todos los países del mundo.

Prejuicios ideológicos impidieron que se entendiera que la ampliación del sector privado y la vigencia de la economía de mercado, no traían necesariamente consigo un debilitamiento de las responsabilidades del Estado. Por ejemplo proteger el bien común,

defender el interés público, impulsar el desarrollo, preservar la seguridad pública, prestar buenos servicios de educación y salud, garantizar el imperio de la ley, cobrar impuestos justos, promover la equidad social y corregir los excesos en que incurra el mercado. El deterioro institucional, técnico y moral que sufre el Estado, ni siquiera le permite cumplir eficazmente estas responsabilidades, de lo que constituyen ejemplos el severo deterioro académico de la educación pública, el dramático empeoramiento de la seguridad ciudadana y la difundida corrupción.

Estas realidades no han sido valoradas por organizaciones sociales, líderes políticos, orientadores de la opinión pública y amplios sectores ciudadanos, en los que todavía influyen viejas ideas socialistas, que han sido abandonadas en otras partes del mundo. En la consulta popular del año 1995 el pueblo se pronunció en contra de una reforma de la Seguridad Social para que los afiliados escogieran el sistema de su preferencia, público o privado. En el Congreso Nacional fracasaron proyectos que abrían el capital de las empresas públicas a la participación privada y flexibilizaban las relaciones laborales. Las atrasadas ideas económicas que dominan el debate nacional, fueron recogidas por la Constitución del año 2008, en la que se consagraron instituciones que centran en el Estado el desarrollo del país, minimizan el papel del mercado, favorecen el proteccionismo, limitan la inversión extranjera y obstaculizan la apertura internacional. No es el camino que han seguido los países que en la segunda mitad del siglo XX lograron salir de la pobreza, desarrollarse y proporcionar sus habitantes altos niveles de bienestar.

La reconstrucción del Estado es uno de los grandes desafíos que el Ecuador debe enfrentar, cualquiera sea el modelo económico que adopte. Algo ha mejorado la administración de algunos municipios, de lo que el cabildo de Guayaquil es un ejemplo ya que por muchos años vivió sumido en el caos. El Servicio de Rentas Internas (SRI), conformado al finalizar el siglo y consolidado en la primera década del siglo XXI, constituye una muestra de lo importante que es la existencia de eficaces y honestas instituciones públicas. Gracias a que sucesivos gobiernos, a pesar de la inestabilidad política reinante, tuvieron el buen juicio de respetar su institucionalidad, la oficina de impuestos del Estado ha logrado reducir la evasión tributaria y mejorar significativamente las recaudaciones fiscales, por primera vez en la historia del Ecuador. Con lo que se ha conseguido fortalecer las finanzas públicas, bajar la dependencia que tenía el fisco con respecto a la renta petrolera y redistribuir la riqueza.

Los hechos fundamentales

Corresponde ahora examinar los procesos políticos, económicos, sociales e internacionales que han marcado la suerte del Ecuador en estos años.

Solución del conflicto territorial

Los enfrentamientos bélicos producidos en la frontera amazónica con el Perú, que estuvieron a punto de desencadenar una guerra, en 1981 en la cordillera del Cóndor y en 1995 en el alto Cenepa, ilustran la gravedad que alcanzó la inveterada disputa territorial ecuatoriano-peruana y el peligro que corría la seguridad nacional del país.

Al morir el presidente Jaime Roldós si bien habían cesado los enfrentamientos fronterizos producidos en la cordillera del Cóndor, las relaciones bilaterales se hallaban gravemente afectadas, por lo que se temía que se produjera una invasión peruana a través de la provincia de El Oro, similar a la de 1941. A fin de alejar el riesgo de una devastadora guerra, el gobierno de la época tomó medidas militares y diplomáticas para bajar las tensiones y restablecer relaciones constructivas con el gobierno del Perú.

Primero como vicepresidente y luego como presidente, Osvaldo Hurtado planteó la necesidad de que el país encontrara una fórmula que posibilitara la solución definitiva del problema territorial. En vista de que el Ecuador había tenido múltiples posiciones sobre la forma en que debía resolverse la disputa, llamó a un consenso nacional que permitiera definir una posición única, a fin de que pudiera tener una política de Estado en tan importante materia. Fueron pocos los líderes de opinión que acogieron la propuesta y muchos los que se manifestaron en contra, llegando uno de ellos, León Febres Cordero, a calificarla de “traición a la patria” y a demandar que se mantuviera “la herida abierta” hasta que el Ecuador pudiera recuperar los territorios situados al norte del río Amazonas. Las mismas Fuerzas Armadas impugnaron un discurso del ministro de Defensa Raúl Sorroza que apoyaba la propuesta presidencial. Estas reacciones adversas liquidaron la iniciativa y paralizaron la acción impulsada por el secretario general de la OEA, Alejandro Orfila, para que representantes personales de los presidentes de Ecuador y Perú iniciaran conversaciones directas sobre el problema territorial, para lo que habían designado a los embajadores en Washington, Ricardo Crespo y Fernando Schwalb.

El presidente Febres Cordero, durante su gobierno se abstuvo de reiterar la aludida demanda, guardó silencio sobre el problema territorial y no tomó ninguna iniciativa, ni siquiera cuando el ministro de Relaciones Exteriores del Perú visitó Quito. La necesidad de encontrar una solución resurgió en el gobierno del presidente Rodrigo Borja, luego de un incidente fronterizo que estuvo a punto de desencadenar un nuevo enfrentamiento militar, circunstancia que aprovechó para proponer en la Asamblea General de las Naciones Unidas que la disputa territorial ecuatoriano-peruana fuera resuelta mediante un arbitraje del Papa. La negativa del Perú impidió que se concretara la intervención arbitral de Juan Pablo II, pero abrió las puertas a que los dos países discutieran el problema, por primera vez desde que se firmó el Protocolo de Río de Janeiro, acercamiento que permitió la visita al Ecuador de un presidente del Perú, por primera vez en la historia de los dos países. El gobierno del presidente Alberto Fujimori, si bien reiteró sus tradicionales posturas, según las cuales lo único que faltaba era demarcar ciertos tramos de frontera, aceptó que El Vaticano designara un perito para que colaborara en las labores de demarcación y expresó su disposición a realizar ciertas concesiones no territoriales, a fin de que el Ecuador accediera al río Amazonas, propuesta que no recibió una respuesta del gobierno del presidente Borja. En el caso de que el arbitraje hubiera sido aceptado por el Perú, en vista del apego del Vaticano al derecho internacional, el pronunciamiento del Papa seguramente se habría basado en el Protocolo de Río de Janeiro.

Tan auspicioso acercamiento fue continuado por el presidente Sixto Durán Ballén, en cuyo gobierno se multiplicaron los contactos bilaterales y se estudiaron fórmulas de solución, que se interrumpieron al abandonar las autoridades peruanas intempestivamente el diálogo y volver a posturas intransigentes. Cuando se produjo el enfrentamiento

fronterizo de 1995, Durán Ballén tomó la decisión histórica de reconocer la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, declaración que posibilitó la intervención de los países garantes (Argentina, Estados Unidos, Brasil y Chile), que cesaran las hostilidades militares y se iniciaran negociaciones formales sobre el diferendo territorial.

Al descubrirse en 1947 un accidente geográfico ignorado por el Protocolo de Río de Janeiro, el *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago, se había suspendido la demarcación de la frontera, pues Ecuador alegó la inejecutabilidad de aquel instrumento jurídico. Esta tesis fue cambiada en 1960 por el presidente José María Velasco Ibarra al declarar la nulidad del Protocolo, postura que el mismo proponente modificó años después al llamar al Perú a una transacción honrosa. A partir de entonces la posición del Ecuador se había tornado ambigua. La tesis de la nulidad continuó implícitamente vigente a pesar del cambio de posición de su autor y de que no fue asumida ni defendida por los regímenes militares y civiles de los años sesenta y setenta, ni por los gobiernos democráticos posteriores, ninguno de los cuales la reiteró formalmente ni realizó acciones diplomáticas que la promovieran.

El presidente Sixto Durán Ballén, al aceptar la vigencia del Protocolo de Río, puso fin a una indefinición que perjudicaba la credibilidad internacional del Ecuador, limitaba sus iniciativas diplomáticas y cerraba las puertas de una solución pacífica. Por su parte, la admisión de que existía el problema territorial ecuatoriano-peruano por parte del presidente Alberto Fujimori, permitió que se iniciaran conversaciones bilaterales con la colaboración de los países garantes. La línea adoptada por el Ecuador fue mantenida en los gobiernos de los presidentes Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad. Esta inusual continuidad de la política internacional permitió que continuaran las conversaciones, se estableciera la materia de la controversia y se acordaran mecanismos para resolverla. Con este propósito, en 1997 fueron designadas cuatro comisiones para que estudiaran un tratado de comercio y navegación, un programa de integración fronteriza, medidas de confianza y la fijación en el terreno de una frontera terrestre común.

Para conseguir este complejo objetivo, ambos países señalaron los puntos de la línea fronteriza en los que había discrepancias, a fin de someterlos a la opinión de dos comisiones especializadas técnico-jurídicas. Sus pronunciamientos en general confirmaron la línea fijada en el Protocolo de Río de Janeiro, resultado que llevó al Ecuador a impugnarlos. El diferendo fue resuelto al convenir los gobiernos de Ecuador y Perú solicitar a los presidentes de los países garantes que dirimieran el desacuerdo, decisión que las dos partes se comprometían a acatar, para lo cual solicitaron la previa autorización de los congresos nacionales. Una vez obtenida, los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos informaron que habían acogido el planteamiento de las comisiones técnico-jurídicas y sugirieron que se otorgara a Ecuador facilidades portuarias en el río Amazonas, además de otras concesiones.

El 26 de octubre de 1998 los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori firmaron el Acta de Brasilia. En ella se determinó la frontera ecuatoriano-peruana en la zona no demarcada de la cordillera del Cóndor y en otros lugares en disputa, y se refrendaron los acuerdos elaborados por las comisiones de integración fronteriza, de comercio y navegación, de medidas de confianza y de rehabilitación del canal de Zarumilla.

La solución del problema fronterizo seguramente es el acontecimiento internacional más importante de la historia del Ecuador. Gracias a los acuerdos de paz firmados en Brasilia terminó un conflicto que no pudo resolverse en 168 años, fue conjurado el riesgo de una devastadora guerra, pudo disminuir la onerosa carga bélica, progresaron las provincias fronterizas y crecieron los intercambios comerciales, turísticos y financieros ecuatoriano-peruanos. Estos positivos resultados cobran mayor relevancia en vista del conflicto militar abierto en la frontera norte, por las incursiones en territorio ecuatoriano de insurgentes colombianos agrupados en las Farc. A las fuerzas armadas les habría resultado difícil defender la soberanía nacional en dos distantes fronteras.

Problemas de la democracia

En un país en que abundaron las dictaduras y la democracia fue precaria, tiene trascendencia que el Ecuador hoy viva el período democrático más dilatado de su historia. A tan inusual sobrevivencia ha contribuido la vigencia casi universal de la democracia, el rechazo de la comunidad internacional a los gobiernos que intentan abolirla y su adopción por partidos, sindicatos, intelectuales, estudiantes y, en general, por quienes la cuestionaban. Han perdido fuerza las críticas a la llamada democracia formal o burguesa, que muchos militantes de la izquierda combatieron, incluso con las armas, y ha cobrado vigor la idea de que, con todos sus defectos, es la institución que permite que las libertades, los derechos humanos y la participación política se encuentren garantizados. Parecida adhesión ha recibido de los sectores que la menospreciaban, como la derecha extrema y los grupos autoritarios de las Fuerzas Armadas.

Esta adhesión es sin embargo débil, tanto en ciudadanos como en líderes políticos y dirigentes sociales, muchos de los cuales no tienen un compromiso sólido con las instituciones democráticas, pues no contribuyen a su fortalecimiento, no cierran filas para defenderlas y las menoscaban con conductas inapropiadas. Como no existe el imperio de la ley, la Constitución Política y el ordenamiento jurídico son frecuentemente violados, por el Gobierno, el Congreso, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, otras instituciones del Estado, partidos políticos y organizaciones sociales.

Tres presidentes de la República -Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez-, fueron depuestos inconstitucionalmente y el año 2000 dirigentes indígenas y militares insurrectos conformaron una dictadura, afortunadamente efímera. Por haber salido el pueblo a las calles a solicitar el cambio de gobierno, se argumentó que se trataba de insurrecciones populares y no de golpes de Estado, tesis que fue sustentada incluso por un autor de derecho constitucional y ex presidente de la República, para justificar el derrocamiento de Mahuad.

En el gobierno de León Febres Cordero fue cercada con tanquetas la Corte Suprema de Justicia para impedir la posesión de los magistrados designados por el Congreso Nacional. En el de Lucio Gutiérrez fue destituida inconstitucionalmente la Corte Suprema y nombrada arbitrariamente otra. En el de Alfredo Palacio, con el aplauso general, se nombró una tercera Corte Suprema, contraviniendo la Constitución. En el de Rafael Correa, con procedimientos igualmente inconstitucionales, fueron destituidos decenas de diputados y el Tribunal Constitucional, convocada una consulta popular y reunida una asamblea constituyente. La constitución de 2008 abrió las puertas para que

desapareciera la división de poderes, se restringieran las libertades y se conformara un gobierno autoritario.

El presente período democrático comenzó a gestarse a fines del año 1975, cuando las Fuerzas Armadas reemplazaron al dictador Guillermo Rodríguez Lara con un triunvirato militar, integrado por los comandantes de las tres ramas (Alfredo Poveda, Guillermo Durán y Luis Leoro), al que encargaron organizar una transición política que devolviera el poder a los civiles mediante elecciones libres.

Con este propósito, a principios del año 1977, se integraron comisiones conformadas por representantes de partidos, universidades, trabajadores y empresarios, para que prepararan el andamiaje jurídico que permitiría alcanzar aquel propósito: leyes de Referéndum, Elecciones y Partidos y dos proyectos de constitución. En el referéndum realizado el 15 de enero de 1978 triunfó el proyecto de nueva constitución, apoyado por la mayor parte de partidos y organizaciones sociales. En las elecciones presidenciales, realizadas en dos vueltas electorales, en julio de 1978 y abril de 1979, sorpresivamente triunfó el joven binomio formado por Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, que asumió la presidencia y la vicepresidencia de la República el 10 de agosto del mismo año. Este inédito tránsito pacífico de la dictadura a la democracia, se produjo gracias a un acuerdo civil-militar que sirvió de modelo a transiciones que en los años siguientes se hicieron en otros países de América Latina.

Un proceso que debía demorar dos años se dilató por casi cuatro. El encanto del poder hizo que los jefes militares prolongaran su mandato, a lo que se sumaron maniobras de la vieja clase política dirigidas a impedir que el proceso avanzara. Los líderes tradicionales demandaron que se les entregara el poder y aliados con el sector no democrático de la dictadura pretendieron formar un gobierno civil-militar, convocar a una asamblea constituyente, que no se realizara el referéndum constitucional y se desconocieran los resultados de la primera vuelta electoral.

La transición democrática coincidió con el ocaso de partidos y líderes tradicionales. Fueron reemplazados por nuevas organizaciones políticas de diverso signo ideológico y por una joven generación de políticos a cuyo cargo estuvo la conducción de los asuntos públicos hasta fines de siglo. A partir de entonces, unos y otros sufrieron una persistente declinación, afectados por los errores en que incurrieron, la difícil coyuntura económica y social que debieron enfrentar y el indiscriminado concierto nacional que se levantó en su contra.

En la mayor parte de los treinta años transcurridos los ciudadanos hicieron uso de sus derechos, disfrutaron de las libertades, expresaron sus ideas sin cortapisas y la sociedad se benefició de diversas formas de pluralismo. Existió alternancia en el ejercicio del gobierno que se renovó mediante elecciones libres, el poder estuvo dividido entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, hubo órganos de control independientes, la constitución y las leyes fueron respetadas por los poderes públicos y operaron sin restricciones partidos, organizaciones sociales, gremios empresariales, medios de comunicación y la sociedad civil. Hubo gobiernos, sin embargo, en los que las instituciones democráticas fueron sobrepasadas, los derechos y libertades menoscabadas, la constitución y las leyes irrespetadas y el pluralismo político y la libertad de expresión restringidos. Es lo que ocurrió en las presidencias de León Febres Cordero, Lucio Gutiérrez y Rafael Correa, en la última en forma grave.

Los problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana, y su limitada capacidad para impulsar el desarrollo del país, se ha intentado subsanar mediante reformas constitucionales como repetidamente se hizo desde que se fundó la República. Tres constituciones, de las veinte que ha tenido el Ecuador, han regido en el presente período democrático.

La constitución de 1979, recogiendo las lecciones de las democracias exitosas, convirtió a los partidos políticos en el eje de la vida pública, bajo el supuesto de que su fortaleza contribuiría a mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas. Pero las normas constitucionales y las de la Ley de Partidos no consiguieron ni siquiera que se diera el primer paso, consistente en la simplificación del hipertrofiado cuadro de partidos políticos. El Congreso Nacional y el Tribunal Supremo Electoral manipularon las disposiciones que ordenaban eliminar los partidos que no contaban con una mínima representatividad electoral (5% de los votos), no pudo aprobarse un sistema electoral que disuadiera la fragmentación y premiara a las organizaciones mayoritarias y los ciudadanos cambiaron su adhesión política en cada proceso electoral.

La constitución de 1998 apuntó a fortalecer la autoridad del presidente de la República. Consideró que de este modo el país conseguiría preservar la estabilidad de los gobiernos, del gabinete ministerial y de las políticas públicas, además de asegurar un responsable y ordenado manejo de la economía, frecuentemente obstaculizado por el populismo clientelar del Congreso Nacional. Como en tantas ocasiones anteriores, las realidades cotidianas y los comportamientos de los actores políticos contaron más que lo dispuesto en las normas jurídicas. Dos presidentes perdieron el poder al poco tiempo de iniciada su gestión (Mahuad y Gutiérrez), los ministros de economía duraron pocos meses en sus cargos y, el año 1999, estalló la peor y más costosa crisis económica del período democrático.

Estas lecciones, acerca de la relativa influencia que las instituciones constitucionales tienen en la vida política del Ecuador, no fueron aprendidas por quienes se empeñaron en que se convocara a la asamblea constituyente que expidió la carta política de 2008. Esta constitución, a diferencia de las anteriores, no fue el resultado de consensos políticos básicos, no se interesó en perfeccionar la democracia y fue pensada en función de los intereses circunstanciales del presidente de la República. Rompe la tradición no reeleccionista de la democracia ecuatoriana, limita la libre acción de la oposición y de los medios de comunicación y concentra una desmedida autoridad en el ejecutivo, en perjuicio de la independencia de las otras funciones del Estado y de los órganos de control.

De lo que cabe concluir que los problemas que afectan a la democracia ecuatoriana no sólo se derivan del inapropiado diseño de las instituciones constitucionales. También influye la manera en que los actores políticos actúan en su interior, especialmente partidos, autoridades, organizaciones sociales, gremios empresariales, medios de comunicación y sociedad civil. Pero sobre todo los ciudadanos, pues son ellos los que, con sus votos, eligen directamente a presidentes, diputados, alcaldes, prefectos, concejales y consejeros; e indirectamente a otros altos funcionarios del Estado. Debe recordarse que en el éxito de las sociedades democráticas, muchas veces cuenta más las virtudes cívicas de los pueblos que la forma en que están organizadas las instituciones políticas.

Varios problemas estructurales, de difícil corrección, afectan a la democracia ecuatoriana. La fragmentación y volatilidad de los partidos ha impedido que el Ecuador cuente con organizaciones políticas sólidas y representativas que sustenten y operen eficazmente el sistema democrático y garanticen su estabilidad. La conflictiva vida pública ha provocado bloqueos políticos, ha dificultado la negociación de acuerdos, ha enfrentado a las funciones ejecutiva y legislativa y no ha permitido que se definan políticas de Estado. La difundida cultura de la ilegalidad no posibilita el imperio de la ley, base esencial de una sociedad democrática, requisito del progreso y garantía de la igualdad de oportunidades. El generalizado populismo ha incentivado el dispendio de los recursos públicos, que ha provocado costosas crisis económicas en las que los más perjudicados han sido los pobres. El patrimonialismo ha hecho prevalecer los intereses particulares por sobre los intereses públicos y ha favorecido la extendida corrupción, que ha llevado a que el Ecuador ocupe uno de los peores lugares en América Latina. El regionalismo ha limitado la formación de una identidad nacional que suscite el compromiso de todos los ecuatorianos con el bien del país.

Economía y sociedad

A las dictaduras de los años setenta (1972-1979) les tocó administrar la abundancia, mientras que los gobiernos democráticos (1979-2009) tuvieron que lidiar con la escasez, excepto en el segundo lustro del siglo XXI.

Los gobiernos dictatoriales coincidieron con el inicio (1972) de las exportaciones de petróleo y el elevado precio que alcanzaron en el mercado internacional, circunstancia que permitió que el fisco se nutriera de recursos y las actividades económicas cobraran dinamismo. Las exportaciones, que al iniciarse la década sumaban 199 millones de dólares, en 1979 ascendieron a 2.172 millones de dólares, notable incremento que elevó el crecimiento del PIB a la inusitada tasa anual promedio del 7.3% y transformó la economía ecuatoriana.

En cambio en las dos últimas décadas del siglo, un entorno internacional negativo y adversidades internas conspiraron contra su buen desempeño de los gobiernos democráticos. Los volátiles precios del petróleo, en ocasiones ínfimos, estancaron la economía y provocaron constantes déficit en el presupuesto del Estado, muchas veces inmanejables. La cambiante economía internacional y sus repetidas crisis, especialmente la provocada por la deuda externa (1982), limitaron y encarecieron los créditos externos y redujeron la demanda y el valor de las exportaciones ecuatorianas. Los conflictos bélicos de 1981 y 1995 afectaron a las actividades productivas y generaron gastos extraordinarios, requeridos para fortalecer el aparato bélico y proteger la seguridad del país. Las inundaciones de 1983 y 1998, causadas por el fenómeno de El Niño, destruyeron la infraestructura física y redujeron las exportaciones agrícolas. El terremoto de 1987 paralizó las exportaciones de petróleo por varios meses y las sequías afectaron la agricultura y causaron desabastecimientos de energía.

Con alguna excepción, los gobiernos democráticos no supieron enfrentar estas adversidades. Generalmente postergaron los ajustes económicos que debían hacerse para enfrentar las crisis, corregir los desequilibrios, estabilizar la economía y reanudar el crecimiento, o no los hicieron de manera satisfactoria. Los que se ejecutaron en los

gobiernos de los presidentes Hurtado y Gutiérrez no fueron mantenidos por los sucesores y los de los presidentes Febres Cordero y Durán Ballén fueron abandonados a medio período. El populismo de presidentes y ministros de economía, la no entrega a los sucesores de las cuentas en orden y los desbordes presupuestarios del Congreso Nacional, impidieron que se cuidara la sanidad fiscal. Como también la opinión de influyentes sectores sociales y políticos de izquierda, de que una política de aquella naturaleza era “neoliberal”, esto es, contraria al interés general. Como no fue posible que el orden en las finanzas públicas se convirtiera en una política de Estado, el Ecuador no pudo llenar un requisito que ha resultado indispensable para que los países puedan desarrollarse. Por lo que el país vivió inmerso en el pernicioso círculo vicioso crisis -ajuste-recuperación-crisis-, que le hizo perder las oportunidades ofrecidas por la versátil economía ecuatoriana y en ocasiones por la economía internacional.

Parecidas razones ideológicas y políticas, impidieron que se hicieran las reformas que las nuevas realidades económicas nacionales e internacionales planteaban al Ecuador y que eran necesarias para proteger la estabilidad y alentar el crecimiento. Las caídas de los precios del petróleo y el deterioro de la producción estatal de crudo, habían mermado los recursos que financiaron la ampliación de las responsabilidades estatales en la provisión de servicios y en la explotación de recursos naturales. Las empresas públicas estaban politizadas y descapitalizadas, muchas generaban pérdidas que debían cubrirse con recursos fiscales y generalmente eran ineficaces y corruptas. El colapso mundial de las economías socialistas y el éxito alcanzado por los países que habían adoptado la economía de mercado, demostraban que no eran viables políticas económicas alternativas.

A pesar de tantas evidencias, sectores importantes de la vida nacional continuaron pensando y actuando como si nada de ello hubiera ocurrido. En las calles y en consultas populares, se opusieron a reformas que reducían el sector público y abrían la economía a la inversión extranjera y la economía a la competencia internacional, a las que calificaron peyorativamente de neoliberales.

Tales sectores son reticentes a aceptar que no es posible mejorar el bienestar general y reducir la pobreza sin estabilidad y crecimiento económico. Ella protege los ingresos de los sectores populares y medios y este favorece la creación de empleos, y no hay mejor medio para conseguir que un pobre deje de serlo que ofrecerle un puesto de trabajo. Los programas sociales, si bien contribuyen a paliar los problemas sociales, por sí mismos no pueden eliminar la pobreza.

Los factores anotados -errores y omisiones de los gobiernos, crisis internacionales, enfrentamientos fronterizos, catástrofes y caídas de las exportaciones- hicieron que en términos económicos fueran perdidas las dos últimas décadas del siglo XX. El PIB creció anualmente en un modesto 1.9%, tasa inferior al aumento de la población que fue del 2.3%, por lo que entre 1980 y 1999 el producto per cápita se redujo en precios reales, de 1.345 dólares a 1.277. Al estancamiento se sumó una creciente inestabilidad económica expresada en altas tasas de devaluación y de inflación, esta última de 36% anual en promedio. La suma de estancamiento e inestabilidad hizo que se deterioraran los salarios reales, que persistieran altas tasas de desempleo y de subempleo, que la pobreza urbana bordeara el 45% y que empeorara la desigual distribución del ingreso. Programas sociales y subsidios que los gobiernos democráticos

promovieron, en educación, alfabetización, salud, electrificación rural y bienestar, sólo consiguieron morigerar la problemática social.

La crisis económica y social a la que el país paulatina y fatalmente iba encaminándose, se agudizó en los gobiernos transitorios de Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón (1996-1998), porque nada hicieron para corregirla y por sus prácticas populistas. A lo que se sumó la drástica caída del precio del barril de petróleo a menos de 10 dólares y la plaga de la “mancha blanca” que destruyó la producción camaronera. Por estos motivos, y las prácticas corruptas de ciertos administradores, cayeron en insolvencia una docena de bancos y un número menor de instituciones financieras. El presidente Jamil Mahuad (1998-2000), no tomó las medidas que la grave coyuntura demandaba, especialmente en el caso de los bancos insolventes. Las equivocadas decisiones que tardíamente asumió, más bien contribuyeron a empeorar la crisis, como fueron la sustitución del impuesto a la renta por un impuesto del 1% a las transacciones que hacían los depositantes en las instituciones financieras, el feriado bancario, la congelación de depósitos y la mora en el pago de la deuda externa.

Al terminar el año 1999 casi todos los indicadores económicos y sociales eran negativos y conformaban un cuadro desolador, con excepción del precio del petróleo que había comenzado a repuntar. Tanto el sector público como el privado estaban en insolvencia, el PIB sufría una reducción del 76%, se encontraba quebrado el 70% del sistema financiero, las empresas habían perdido hasta el 50% de su patrimonio, el desborde de los precios empujaba la tasa de inflación a tres dígitos, fugaban capitales al exterior, los salarios reales se depreciaban en un 11%, la pobreza urbana ascendía al 46%, se había producido una devaluación anual del 174%, el déficit del sector público no financiero ascendía al 4% del PIB, un número elevado de ecuatorianos habían perdido una parte de sus depósitos bancarios y se empobrecían los sectores populares y medios, todo lo cual provocaba un éxodo de ecuatorianos a Europa y Estados Unidos. Una crisis de la economía tan profunda y generalizada no había conocido el país desde los lejanos años treinta del siglo pasado.

Una decisión política correcta y el mejoramiento de la coyuntura internacional, permitieron que el país evitara el colapso de la economía y superara la crisis en un tiempo relativamente corto. Pieza clave fue la decisión -por entonces controvertida pero hoy plenamente justificada- de reemplazar al sucre por dólar, resuelta por el presidente Jamil Mahuad el 9 de enero de 2000. Gracias a ella se detuvo la estampida inflacionaria y devaluatoria, pudo abatirse la incontrolable inflación y se crearon condiciones para que las actividades productivas trabajaran con cierto grado de previsibilidad, sin ser afectadas por los cotidianos conflictos políticos. A lo que se sumó la recuperación del precio del petróleo en el mercado internacional, una mayor producción de crudo gracias a las inversiones de compañías privadas extranjeras, la construcción del oleoducto de crudos pesados por ellas financiada, las cada día mayores remesas enviadas por los emigrantes, la apertura del crédito externo por la renegociación de la deuda, los programas de ajuste realizados por los presidentes Noboa y Gutiérrez y el auge de la economía internacional impulsado por el crecimiento económico de Estados Unidos y China, que favoreció la recuperación de las exportaciones tradicionales y el crecimiento de las nuevas.

Estas circunstancias económicas excepcionales, que el país no había disfrutado desde fines de los años setenta, permitieron que la sociedad, el Estado, las empresas y

los individuos no sólo recuperaran lo que habían perdido sino que además dieran muchos pasos adelante. Entre los años 2000 y 2005 el PIB creció en un alto 5.4% anual, la inflación se redujo a un dígito bajo, la pobreza urbana cayó al 25%, los salarios reales aumentaron en 78% con relación a los de fin de siglo, el déficit fiscal dejó de ser un problema acuciante, mejoraron significativamente las recaudaciones tributarias, se recuperó el gasto social en educación y salud, se produjo una leve mejora en la distribución del ingreso, disminuyó el desempleo y el sistema financiero restauró su solvencia y prosperó.

Al finalizar el año 2005 las condiciones económicas del país eran singularmente positivas. A la estabilidad y el crecimiento que el Ecuador no había conocido desde los años setenta del siglo anterior, se sumaban los elevados montos alcanzados por las remesas (2.454 millones de dólares en dicho año) y el alto precio del petróleo (41 dólares), ambos con tendencia a incrementarse como efectivamente sucedió. En tales circunstancias correspondía consolidar lo que el país había conseguido, aprovechar la favorable coyuntura internacional y realizar las reformas que requería la economía, suma de pasos que le habría permitido al país crecer a la elevada tasa del 8% por ciento anual y, con ello, mejorar rápidamente los niveles de bienestar.

Desafortunadamente se emprendió un camino contrario. En el gobierno del presidente Alfredo Palacio fueron canceladas las negociaciones que el Ecuador realizaba con los Estados Unidos para acordar un tratado de libre comercio (TLC); abolidas las normas que limitaban el crecimiento del gasto y propiciaban el orden en las finanzas públicas; suprimidos los fondos de ahorro petrolero con los que se protegía a la economía frente a contingencias; y dejadas a un lado las constructivas relaciones que había establecido el Estado con las compañías petroleras extranjeras.

Estas líneas de política económica, que había inspirado el ministro de Finanzas Rafael Correa, fueron profundizadas cuando asumió la Presidencia, al replicar el modelo económico que siguieron las dictaduras militares de los años setenta del siglo pasado, igualmente sustentado en altos precios del petróleo. Con tal propósito aumentó la participación del Estado en las actividades productivas y en la prestación de servicios; multiplicó controles, regulaciones, protecciones y subsidios; redujo el ámbito del mercado; alejó la inversión externa e interna; elevó drásticamente el gasto público; gastó los fondos de ahorro petrolero; cerró las puertas al libre comercio con Estados Unidos y Europa; debilitó el sistema financiero privado e impulsó el público; aisló al país del mundo desarrollado y de los organismos internacionales y centralizó el poder político y económico en la Presidencia de la República.

Las primeras cifras de los años 2006-2009 sugieren que la economía no avanza en la dirección correcta. Si bien ha sido afectada por la crisis financiera internacional (2008-2009), en cambio ha disfrutado de los cuantiosos ingresos aportados por el petróleo, no registrados en el presente período democrático; por su parte, las exportaciones se han beneficiado de la caída constante de la cotización del dólar. Sin embargo el crecimiento anual promedio fue del 3.3%, dos puntos inferior al registrado entre 2000 y 2005. El desempleo tiende a subir (9% en 2009) y se revirtió la caída del índice de pobreza urbana que en dicho año ascendió al 25%. La producción petrolera, que entre los años 2000 y 2005 pasó de 400 mil barriles diarios a 532 mil, ha caído a 490 mil en 2009, debido a la reducción de la producción privada desalentada por el Gobierno. El gasto público ha

llegado a representar un desproporcionado 40% de la economía nacional, nivel nunca alcanzado en el Ecuador moderno y con ello se han sembrado las semillas de una nueva crisis económica.

Si bien en el período analizado (1976-2009) se produjeron importantes progresos, fue en la séptima década del Siglo XX pero sobre todo en la primera década del siglo XXI en las que el Ecuador se transformó profundamente, como nunca antes había ocurrido. Si bien muchos factores intervinieron en el cambio económico y social producido, cuatro fueron los más importantes: el aumento de la producción de petróleo, sus altos precios, las remesas y la dolarización.

El progreso de las actividades económicas urbanas relegó al mundo rural a un lugar inferior y adquirieron primera importancia el comercio, los servicios, la industria y el sistema financiero privado, antes irrelevante. Los caminos, puertos y aeropuertos que se construyeron y la ampliación y mejora de los servicios de teléfonos y electricidad, integraron geográficamente al país y permitieron que se conformara un mercado nacional que abrió múltiples oportunidades económicas. Los centenares de miles de empleos que se crearon, las mejores remuneraciones y la extensión de la educación y de la salud, además de elevar las condiciones de vida, permitieron que se conformara la clase media, se redujera la pobreza y aumentara la esperanza de vida a 75 años. El PIB per cápita se quintuplicó en términos nominales (3.754 dólares en 2009), el analfabetismo perdió relevancia y los niños que deseaban estudiar consiguieron una escuela para matricularse. Estos progresos económicos y sociales hicieron que el Ecuador abandonara el grupo de países latinoamericanos más atrasados para situarse en un nivel intermedio de desarrollo.

Las ciudades se modernizaron, especialmente Manta, Cuenca, Ambato y Loja; Guayaquil abandonó el marasmo en el que había caído, salió del atraso, mejoró sus servicios y embelleció sus paseos; Quito se transformó en una ciudad cosmopolita y el notable progreso económico que alcanzó atrajo migraciones costeñas, por primera vez en centenares de años. La sierra volvió a producir bienes exportables, cosa que no había hecho esta región desde la remota Colonia. La amplia difusión de la telefonía celular entre los pobres, les abrió múltiples oportunidades para que ampliaran sus negocios y servicios y con ello mejoraran sus ingresos.

Las mujeres cambiaron sus vidas, al acceder masivamente a escuelas, colegios y universidades, aumentar su participación en el mercado de trabajo y destacarse en los negocios, el arte, la música, el periodismo, la literatura, las ciencias y el deporte. De parecida magnitud fueron los avances que logró el pueblo indio. Recuperó su dignidad, se alfabetizó y educó, llegó a la universidad, mejoró sus condiciones de vida, obtuvo una atención preferente del Estado y sus líderes accedieron a altas funciones públicas.

No existe otro período de la historia del Ecuador en el que se haya producido una movilidad social tan intensa, especialmente a partir del año 2001. Empujados por sus mejores ingresos, centenares de miles de ecuatorianos abandonaron la pobreza y miembros de clase popular pasaron a la media y de esta a la media-alta. No hay estudios sobre este modernizador fenómeno social pero sí indicios: el considerable número de vehículos que se vende cada año; la numerosa asistencia a restaurantes, clubes, espectáculos y conciertos; la venta de departamentos bien equipados; los viajes de placer dentro y fuera del país; la proliferación de centros comerciales y la mejor vestimenta de la gente.

Falencias de la educación

Para que las instituciones democráticas funcionen óptimamente y el Ecuador pueda convertirse en una sociedad desarrollada, es necesario que la calidad de la educación mejore de manera sustancial. En el globalizado mundo contemporáneo triunfan las economías competitivas con elevados niveles de conocimiento y tecnología y no las que poseen recursos naturales abundantes. Hecho que importa más en un país cuyo crecimiento económico, en razón del pequeño mercado interno, está supeditado a la suerte que corren las exportaciones en el mercado internacional.

La notable extensión que alcanzó la educación en estos años, permitió que accedieran a las aulas millones de niños y jóvenes, por lo que, entre 1974 y 2006 la tasa de escolaridad se duplicó y el porcentaje de estudiantes que accedieron a la universidad se sextuplicó. Pero este importante avance cuantitativo, no fue acompañado de mejoras cualitativas en la enseñanza que imparten escuelas, colegios y universidades, rémora que es mayor en los establecimientos fiscales en los que incluso se produjeron retrocesos.

Según una investigación realizada por el Ministerio de Educación (2008), los estudiantes de educación básica del décimo nivel (colegios de bachillerato), obtuvieron notas muy buenas o excelentes, sólo un 2.5% en matemáticas, un 1.3% en ciencias naturales y ciencias sociales y un 9.7% en lenguaje y comunicación. Los peores resultados se dieron en establecimientos educativos fiscales y los mejores en colegios municipales y particulares, sobre todo en los regentados por comunidades religiosas, siendo mayores las deficiencias educativas en la costa y la amazonia que en la sierra. Especialmente preocupante es la mala formación y los limitados conocimientos de los alumnos en matemáticas y ciencias naturales, en razón de la importancia que ingenieros, técnicos y científicos tienen en el progreso de las naciones.

Similar es el atraso que sufre la educación universitaria. En la lista elaborada por la Universidad Jiao-Pong de Shanghai (2009), sobre las 500 mejores universidades del mundo, no figura ninguna universidad ecuatoriana. Entre las 100 mejores de América Latina sólo consta la Escuela Politécnica del Litoral (Espol), en el puesto 62, según Sybermetrics Lab. Estas informaciones ponen en evidencia el abismal rezago académico en el que se encuentran las instituciones de educación superior del Ecuador, incluso aquellas que reciben una buena calificación dentro del país. Y entre ellas hay notables diferencias en cuanto al nivel de la educación que imparten. Según un estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (Conea), 20 universidades estarían en el nivel superior (categorías A y B), 13 en un nivel intermedio (categoría C) y 35 en el nivel inferior (categorías D y E), todas estas sin condiciones para impartir una educación al menos aceptable.

Dos estudios permiten apreciar las consecuencias políticas y económicas de este déficit educativo.

En el Índice de desarrollo democrático (2009) elaborado por Política Latinoamericana (Polilat), Chile, Costa Rica y Uruguay ocupan los primeros lugares en el continente, mientras Ecuador se ubica en el antepenúltimo, apenas delante de El Salvador, Guatemala y Bolivia. El estudio mide el desempeño de las democracias latinoamericanas, a través del estudio de la forma en que conducen partidos, dirigentes e

instituciones.

En la medición sobre competitividad global que hace el Foro Económico Mundial, (2009), en 133 países, Ecuador ocupó el distante puesto 105, y en América Latina se ubica en uno de los últimos lugares, seguido por Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Paraguay. El estudio analiza la capacidad de los países para intervenir solventemente en el globalizado mundo contemporáneo.

En los dos primeros tercios del siglo XX el país tuvo escuelas y colegios públicos que impartían una buena educación, de lo que constituyen una muestra los líderes que asistieron a establecimientos fiscales y luego ocuparon importantes funciones. Constituye una paradoja que el masivo crecimiento de la matrícula, producido en el último tercio del siglo, haya sido una de las causas del deterioro de la educación, al no producirse un equivalente aumento del número de profesores bien preparados en el oficio de enseñar. Además, los buenos maestros de los establecimientos públicos fueron atraídos por los privados, en virtud de los mejores sueldos que podían pagar. El deterioro de la preparación académica de los profesores se agravó por la acción de un movimiento político, que quiso valerse de la educación para nutrir sus filas, consolidarse popularmente y realizar la revolución marxista-leninista que proclamó. El control del MPD sobre las facultades de Filosofía y Letras, llevó a que en la formación de los profesores pesara más la adhesión política que los estudios serios. Del control que ha tenido sobre el sindicato de maestros (UNE), se ha valido para neutralizar las acciones correctivas del Ministerio de Educación, obstaculizar el reclutamiento meritorio de profesores y premiar a sus fieles seguidores. En una reciente evaluación (2009) realizada por el Ministerio de Educación, el 8% de los maestros recibió la calificación excelente, el 11% muy buena, el 66% buena y el 26% insatisfactoria.

En el deterioro de la educación superior pública, influyó la eliminación de los exámenes de ingreso a la universidad (1968), la proliferación de universidades (75 actualmente), la politización del movimiento estudiantil y de un sector del profesorado, el cogobierno paritario de profesores y estudiantes y las devastadoras acciones populistas del violento MPD, realizadas a través de su brazo político estudiantil, el Frente Revolucionario de Izquierda Universitaria (FRIU), y de las federaciones de estudiantes que logró controlar a las que puso al servicio de sus objetivos partidistas.

Como las escuelas y colegios fiscales concentran el 69% de la matrícula y las universidades públicas el 80%, la deficiente enseñanza que imparten estos establecimientos afecta a un elevado número de ecuatorianos, más todavía si se considera que a ellos concurren los sectores populares y medios. En cambio los miembros de las clases sociales acomodadas disfrutaban del privilegio de educar a sus hijos en centros educativos privados, incluso en el extranjero. Esta inequidad es preocupante, porque un acceso generalizado de niños y jóvenes a buenas escuelas, colegios y universidades, es esencial para que pueda existir una sociedad que ofrezca iguales oportunidades a todos los ciudadanos y es sabido que el ingreso económico y la movilidad social están estrechamente ligados con el grado de preparación de los individuos. .

Con el fin de contribuir a la recuperación de la universidad ecuatoriana la Asamblea Constituyente de 1998 creó el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup), para la planificación, regulación y coordinación de las universidades, al que se le atribuyó la facultad de aprobar su creación, un sistema nacional de acreditación y

evaluación de las universidades y otro de admisión y nivelación de los estudiantes. Además limitó la autonomía universitaria, eliminó el subsidio regresivo de la gratuidad en los estudios y dispuso la creación de un sistema de becas y de matrículas, con valores diferenciados de acuerdo a la condición social de los alumnos, para proteger a quienes no disponían de recursos económicos.

Como suele suceder en el país con las normas jurídicas, tales disposiciones sólo se cumplieron parcialmente. Por ejemplo, el Conesup aceptó la creación de nuevas universidades (33 desde 1998) a pesar de que algunas no reunían requisitos, sólo aprobó el sistema de acreditación de cinco universidades (ninguna de las grandes universidades públicas) y no puso en vigencia el sistema nacional de admisión y nivelación de estudiantes. A lo que se sumaron normas constitucionales y legales -se encuentra en trámite una nueva Ley de Educación Superior-, aprobadas en el gobierno del presidente Correa, que reformaron algunas de las disposiciones antes mencionadas, restituyendo por ejemplo la gratuidad de la educación universitaria, que favorece indiscriminadamente a los hijos de familias con recursos económicos suficientes.

Estos pasos equivocados contrastan con el interés que ha demostrado en mejorar la calidad de la educación, en sus diferentes niveles, para lo que ha impulsado una nueva legislación y tomado medidas. Obligó a los maestros a someterse a una prueba de conocimientos a pesar de la oposición de la UNE que incluyó una huelga, promovió un estudio para medir el nivel de formación de los estudiantes y mantuvo al ministro de Educación en su cargo por tres años, -cosa que no había ocurrido en décadas- a pesar de las beligerantes demandas de la UNE para que fuera reemplazado.

Alguna ocasión, cuando fui presidente, dije que el país iría donde vaya la universidad. El deterioro académico que han sufrido las instituciones de educación superior, especialmente las públicas, ha incidido negativamente en el nivel de competencia de la clase dirigente: políticos, profesionales, tecnócratas, periodistas, empresarios, líderes sociales, escritores, académicos. En muchos de los problemas que ha enfrentado el país en estos años han tenido que ver las debilidades de la universidad ecuatoriana, expresadas en la deficiente formación de líderes políticos, sociales y económicos y de la tecnoburocracia. De lo que constituyen ejemplos las ineficaces empresas estatales, en mal funcionamiento de las dependencias públicas, la deficiente legislación expedida por los cuerpos legislativos, las equivocadas políticas de los gobiernos y el insustancial, retórico y personalista debate político cotidiano.

El deterioro de la educación ha causado menores perjuicios en el sector privado, porque consigue reclutar a los mejores profesionales, educados en las universidades privadas del país o en buenos centros de Estados Unidos, Europa y América Latina. Los altos sueldos que suele pagar y el ambiente de trabajo seguro y redituable que ofrece, libre de los riesgos que corren quienes trabajan en el sector público, le ha permitido atraer a los jóvenes más preparados.

Los actores políticos

Los partidos políticos y los grupos de presión modelaron el Ecuador contemporáneo, pues fueron actores destacados del debate nacional, influyeron de manera decisiva en las decisiones de gobiernos y congresos y fijaron el rumbo del desarrollo

nacional.

Los partidos políticos

Luego de la desaparición de las organizaciones políticas que dominaron la vida pública en el siglo XIX y buena parte del XX -el Partido Conservador y el Partido Liberal-, no ha podido conformarse un régimen de partidos que sustituya a estas dos agrupaciones históricas. La ausencia de este elemento fundamental de un sistema democrático constituye el más importante problema político que el Ecuador enfrenta, pues en sociedades que carecen de partidos sólidos, mayoritarios y representativos, la democracia y el desarrollo suelen enfrentar dificultades insuperables. No existe democracia en el mundo que funcione sin partidos políticos y es sabido que la demolición de las instituciones democráticas comienza con la previa liquidación de los partidos políticos. Conviene recordar las importantes responsabilidades que tienen a cargo los partidos: seleccionan y promueven líderes, elaboran la constitución y las leyes, designan a los más altos funcionarios del Estado y definen y ejecutan los programas de gobierno.

Los partidos que en la primera mitad del siglo XX se conformaron para sustituir al bipartidismo liberal-conservador, han desaparecido o se han debilitado de tal forma que no cuentan en la vida pública. El Partido Socialista (1926) y el Partido Comunista (1931) no consiguieron implantarse electoralmente. Los partidos de orientación populista, Velasquista (1934) y Concentración de Fuerzas Populares (CFP, 1947) no sobrevivieron a la muerte de sus caudillos, José María Velasco Ibarra y Asad Bucaram. Algo similar ocurrió con otras organizaciones menores, formadas para aupar los proyectos electorales de sus líderes.

Producido el colapso del viejo orden partidista, se pensó que las organizaciones que emergieron en los albores del presente período democrático generarían el sistema de partidos que la democracia ecuatoriana requería. No ocurrió tal cosa. Unos se hallan en vías de extinción y los que todavía sobreviven están seriamente debilitados, de manera que sus posibilidades de recuperación son remotas. Esta precaria supervivencia de los partidos fundados en el siglo XX, da para pensar que no prosperará el proyecto de Alianza País (2006) de convertirse en un partido dominante, que dicte la política nacional por muchos años. De conseguirlo, el Ecuador tendría el peor sistema de partidos posible, pues la experiencia enseña que sociedades donde no existe pluralismo y alternancia política, tienden a incubar diversas formas de absolutismo.

El único partido que logró sortear la crisis de los partidos tradicionales fue el Partido Social Cristiano (1951), gracias al liderazgo del dirigente empresarial guayaquileño León Febres Cordero, que no sólo consiguió que superviviera sino que lo convirtió en la fuerza hegemónica de la derecha. La oposición intransigente que hizo a los gobiernos de los presidentes Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, le catapultó a la presidencia de la República (1984-1988). El autoritarismo en el que incurrió y la grave crisis económica y social que desencadenó, por el manejo populista del gasto público y la renuencia a tomar medidas para corregir los desequilibrios económicos causados por la paralización temporal de las exportaciones de petróleo y la caída de su precio, desacreditaron a su gobierno y a su partido. El PSC se repuso electoralmente al ser elegido el ex Presidente alcalde de Guayaquil por dos veces consecutivas y realizar una

exitosa administración que sacó al Municipio del caos en el que había vivido, obra que fue continuada por Jaime Nebot, también reelegido. Por ser la primera fuerza electoral de la Costa y contar con una importante representación en el Congreso Nacional, desde 1992 hasta 2006 fue un factor determinante en la gestión de los gobiernos que se sucedieron en tales años. La muerte de Febres Cordero, el desinterés del alcalde Nebot en liderarlo y el descrédito general de los partidos, lo han debilitado.

La Democracia Popular (1979), originada en el movimiento demócrata cristiano fundado en 1964, gobernó con el presidente Osvaldo Hurtado (1981-1984) y el presidente Jamil Mahuad (1998-2000), y ejerció la alcaldía de Quito por tres períodos consecutivos (1990-2002). Influyó en la definición conceptual de las constituciones de 1979 y 1998 y de las leyes de Referéndum, de Partidos y de Elecciones que guiaron la transición democrática de aquel año. La DP reformó sus principios para ponerlos a tono con los cambios contemporáneos en un congreso ideológico que celebró en 1993, lo que implicó que dejara el centro izquierda y se ubicara en el centro. El gobierno del presidente Hurtado enfrentó, y superó, la aguda crisis económica que estalló en su mandato. No hizo lo propio el presidente Mahuad en una situación parecida, omisión que provocó, entre otras razones, el colapso económico, social y político del año 1999. Desde entonces la DP ha sufrido una continua declinación, al punto de no tener representación parlamentaria luego de haber sido una fuerza mayoritaria en la Sierra.

La Izquierda Democrática (1970), de orientación social demócrata y con fuerte representación electoral en la Sierra, ocupó la presidencia con Rodrigo Borja (1988-1992) y ha ejercido la Alcaldía de Quito por dos períodos sucesivos. También formó parte del gobierno interino de Fabián Alarcón y de las asambleas constituyentes de 1998 y 2008. Los resultados sociales de la gestión gubernamental de las ID no correspondieron a sus principios progresistas. A diferencia de lo que ha sucedido con otros partidos socialdemócratas de Europa y América Latina, que han puesto al día sus programas para que respondan a las nuevas realidades del mundo, ha mantenido sus rígidas posiciones socialistas originarias, contrarias al mercado, a la reducción del papel del Estado y a la apertura económica internacional. Su caudal electoral es hoy reducido y su colaboración con el gobierno del presidente Correa le ha desdibujado políticamente, provocando su fragmentación.

Desde su fundación (1983), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) ha sido la segunda fuerza electoral en la Costa, condición que le ha permitido obtener dignidades municipales y provinciales y por dos ocasiones la Alcaldía de Guayaquil. Mediante una campaña de exacerbado populismo, en 1996 Abdalá Bucaram ganó la Presidencia de la República, función que perdió seis meses después luego de caudalosas manifestaciones populares en su contra. Los juicios que se le siguieron por corrupción en el desempeño de la Alcaldía y de la Presidencia le llevaron al exilio, alejamiento que ha perjudicado al PRE debido a su carácter caudillista. Ha perdido prefecturas y alcaldías y conserva una mínima representación parlamentaria.

El Movimiento Popular Democrático (MPD), organización marxista-leninista conformada en 1978, a pesar de su zigzagueante conducta política y de no haber superado el 5% de la votación nacional, ha sobrevivido por ser la opción electoral de los sectores radicales de la izquierda. A lo que ha contribuido su influencia, que tiende a deteriorarse, en organizaciones sociales que le nutren de adeptos (Unión Nacional de Educadores

(UNE), Federación de Estudiantes Universitarios (FEUE), Federación de Estudiantes Secundarios (FESE), Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud y Seguro Social Campesino.

Estos partidos emergieron en los albores del presente período democrático, tuvieron responsabilidades gubernamentales, conformaron organizaciones nacionales representativas y algunos alcanzaron la Presidencia de la República. Esta destacada presencia política llevó a pensar que había nacido un nuevo sistema de partidos a cuyo cargo estaría, por mucho tiempo, la conducción de los asuntos públicos. La mala época en la que les tocó gobernar, signada por dos “décadas perdidas” en términos de desarrollo, los errores en que incurrieron y la volátil conducta de los electores, impidieron que ello ocurriera. Todos se han debilitado severamente y bien podrían desaparecer en el futuro, quizá con excepción del MPD.

Apenas treinta años después de la aparición del sistema de partidos que ha acompañado al presente período democrático, tiende a conformarse otro con el propósito de reemplazarlo. Estas nuevas organizaciones políticas, aparecidas entre fines y principios de siglo, tienen una orientación populista y se han formado a la sombra de un caudillo en busca de la Presidencia de la República, con excepción de Pachakutik. También han aparecido innumerables movimientos políticos, muchos de ellos locales y provinciales, incentivados por la flexibilización de las normas que les exigía, entre otros requisitos, contar con una estructura nacional.

Pachakutik fundado en 1995 por la Conaie y otras organizaciones indígenas para que les representara electoralmente, tuvo una importante presencia en provincias de la Sierra y de la Amazonía con elevada población india. Ha obtenido diputaciones, alcaldías y prefecturas e integró las asambleas constituyentes de 1998 y de 2008. Condujo la revuelta popular que derrocó al presidente Mahuad y junto con militares insubordinados conformó la breve dictadura que se constituyó después. Integró la alianza electoral que llevó a la Presidencia a Lucio Gutiérrez, en cuyo gobierno ocupó importantes funciones, que también las tuvo en los gobiernos de Abdalá Bucaram y Gustavo Noboa. Si bien Pachakutik conserva una pequeña representación parlamentaria y ciertas alcaldías y prefecturas, se ha debilitado electoralmente por la pérdida de representatividad de la Conaie, la introspección indígena, el alejamiento de dirigentes y votantes blanco-mestizos y la migración de sus bases al movimiento político del presidente Rafael Correa.

Una vez que obtuvo su amnistía en el juicio seguido por el golpe de Estado que encabezó, el coronel Lucio Gutiérrez fundó el Partido Sociedad Patriótica (PSP) en 2002, año en el que consiguió ser elegido presidente de la República en alianza con Pachakutik y el MPD. Estos partidos pronto lo abandonaron para sumarse a la oposición liderada por los ex presidentes Rodrigo Borja y León Febres Cordero, que propusieron su destitución. Ella se produjo como consecuencia de manifestaciones motivadas por la cesación inconstitucional de la Corte Suprema de Justicia. Como se redujeron a Quito y no pocos actuaron impulsados por motivaciones racistas, pronto recuperó su ascendencia popular, al lograr el tercer lugar en las elecciones presidenciales del año 2006 y el segundo en 2009.

El Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), con una base electoral que principalmente se asienta en la Costa, fue fundado en 2002 por el millonario guayaquileño Álvaro Noboa. Emergió en la política cuando, patrocinado por el PRE

intervino como candidato en las elecciones presidenciales de 1998, en las que disputó la segunda vuelta electoral, opción que también tuvo en 2002 y 2006, con las banderas del PRIAN. Menos afortunado fue Noboa el año 2009, pero consiguió que fuera elegida una pequeña representación de su partido a la Asamblea Nacional.

El movimiento Alianza País (AP) fue conformado el año 2006 para patrocinar la candidatura presidencial de Rafael Correa, promovido por capillas ideológicas marxistas y cristianas, formadas en los revolucionarios años sesenta y setenta del siglo XX. También se sumaron políticos que abandonaron sus partidos y jóvenes deseosos de renovar la vida pública o emprender una carrera política. Gracias al carisma de Correa, a sus éxitos electorales y a una Constitución hecha a su medida, AP se ha transformado en una fuerza hegemónica que el país no conocía desde la dominación liberal. Copó la Asamblea Constituyente de 2008 y controla la Asamblea Nacional y los demás órganos del Estado. Correa ha sido reticente a que AP se transforme en partido, por lo que carece de estructura y de órganos representativos elegidos por las bases y su suerte estará ligada al futuro político de su caudillo. El gobierno autoritario de AP, en el que ha desaparecido el Estado de Derecho, ha seguido una política económica populista y estatista y una política internacional tercermundista y antiimperialista, inspiradas en ideas socialistas anteriores a la caída del muro de Berlín.

Los grupos de presión

La ausencia de partidos sólidos y representativos ha llevado a que los grupos de presión asuman papeles políticos, atribuyéndose la representación de los ciudadanos, a pesar de que en realidad expresaban los intereses particulares de sus asociados. Las organizaciones sociales protagonizaron huelgas, paros, levantamientos y revueltas populares que pusieron en jaque a varios gobiernos, a los que en algunos casos derrocaron. En cambio los militares se desempeñaron como árbitros en conflictos que los civiles fueron incapaces de resolver.

El elevado crecimiento económico de los años setenta, impulsado por el descubrimiento del petróleo, permitió que se multiplicara el número de trabajadores; y el espacio de libertad que creó la democracia favoreció la organización de sindicatos y su intervención en la vida pública. El Frente Unitario de Trabajadores (FUT), conformado por organizaciones sindicales fuertemente influenciadas por el pensamiento marxista (CTE, CEDOC y CEOSL), se convirtió en la principal fuerza social de protesta y movilización política en la primera década del presente período democrático –años ochenta-, al cercar a los gobiernos con numerosas huelgas generales, una de las cuales, al declararse indefinida, estuvo a punto de derribar al gobierno del presidente Hurtado. Las reivindicaciones sindicales contenidas en las “plataformas de lucha” del FUT, estuvieron dirigidas a conseguir aumentos de salarios, evitar que se reajusten precios de bienes y servicios y a que fueran derogadas las medidas que los gobiernos tomaron para restablecer la estabilidad de la economía.

En los años noventa el FUT paulatinamente fue perdiendo influencia política debido a los cambios que se produjeron en el Ecuador y en el mundo. El colapso internacional del socialismo le privó de soporte ideológico y político, al poner en evidencia que no era posible sustituir la empresa capitalista y derribar el sistema que la

sustentaba. El abuso del recurso de la huelga general molestó a la opinión pública, agotó a las organizaciones sindicales y deterioró su capacidad de convocatoria. Las recurrentes crisis económicas y los efectos negativos que tuvieron en el empleo, generaron en los trabajadores un sentimiento de temor a perder los puestos de trabajo, lo que favoreció el desarrollo de relaciones obrero-patronales constructivas. Las reformas realizadas al Código del Trabajo en el gobierno del presidente Borja limitaron la organización sindical y la acción de los sindicatos.

En cambio los sindicatos públicos continúan vigentes, mantienen su influencia política e imponen sus demandas, a lo que ha contribuido el populismo clientelar de los administradores de las empresas estatales y el poder que les otorga el control de los sectores petrolero, eléctrico, de telecomunicaciones y la seguridad social. Gracias a la presión que por este motivo pueden ejercer, mediante la amenaza o ejecución de huelgas y paros, han impedido que se reformen las ineficaces y corruptas empresas estatales y han conseguido que se multipliquen sus privilegios. Estos fueron mermados en el gobierno del presidente Correa sin que los sindicatos públicos puedan reaccionar, entre ellos la poderosa UNE y los trabajadores del sector petrolero.

La Conaie sustituyó al FUT como representante de las reivindicaciones populares, al realizar en 1990 un insospechado y exitoso levantamiento que desconcertó al gobierno de la época y tomó por sorpresa a la sociedad blanco-mestiza. Si bien desde el restablecimiento de la democracia los indígenas estuvieron presentes en la mente de los gobiernos, y consiguieron algunos progresos, el país no se había planteado que pudieran ser actores políticos de primera línea, olvidando las combativas insurrecciones de antaño. Inicialmente la Conaie actuó al margen de las organizaciones sindicales, de los partidos y de la antigua izquierda marxista, a pesar de que buscaron acercársele. Pero luego hizo suya la agenda política de tales organizaciones, acordó alianzas políticas y realizó acciones conjuntas. Menos representativas han sido, la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (Feine) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (Fenocin), ligada al movimiento sindical.

La Conaie adoptó una ideología etnocentrista deducida de la cultura indígena, de la experiencia histórica del pueblo indio, de estudios antropológicos, de ciertos elementos del pensamiento cristiano y de la necesidad de liberar y promover al pueblo indio. Ha contado con asesores blancos y mestizos que influyeron en su visión de la problemática nacional, algunos de los cuales iniciaron carreras políticas bajo el paraguas indígena, que abandonaron cuando encontraron mejores opciones electorales. La organización ha sido dirigida por líderes indígenas, todos con educación escolar, muchos bachilleres y algunos con títulos universitarios. La acción política de la Conaie se orientó a reivindicar los derechos económicos y sociales del pueblo indio, a promover la cultura nativa y a obtener leyes y programas que impulsaran su progreso. También planteó los problemas generales del país, se opuso a las políticas llamadas neoliberales y fue contraria a la apertura internacional de la economía y a la inversión extranjera.

Inicialmente la Conaie no aceptó la democracia y más bien la descalificó por considerarla ajena a sus problemas y necesidades. Su oposición fue tan radical que llegó a ordenar a sus miembros no participar en las elecciones de 1992 y abstenerse de colaborar con el Censo de Población y Vivienda. Aquellas posiciones abandonó con la formación del partido Pachakutik, que le ha permitido intervenir en procesos electorales y acceder a

importantes funciones en alcaldías, prefecturas, gobiernos, congresos y otros organismos del Estado. En 1995 integró una mesa de diálogo con el Gobierno y los propietarios agrícolas, que permitió aprobar la Ley Agraria mediante un amplio consenso de las tres partes. Sin embargo, el año 2000 provocó el derrocamiento del gobierno constitucional e integró la dictadura que se conformó para sustituirlo.

Las críticas de la Conaie a la democracia y las acciones que ha desarrollado para derribarla, no son consecuentes con la contribución de sus instituciones a la reivindicación de los derechos de los indígenas y a su progreso socioeconómico. Si se exceptúa la Ley de Reforma Agraria, expedida por una dictadura, los cambios políticos, económicos, sociales y culturales que han mejorado las condiciones de vida del pueblo indio y reivindicado su identidad cultural, han sido hechos por los gobiernos democráticos. Por cierto que, a pesar de estos avances, los indígenas continúan sometidos a diversas formas de exclusión social y en general forman parte de los sectores más pobres de la sociedad ecuatoriana. Pero a diferencia de otros grupos menos favorecidos, cuentan con una organización social (Conaie) y una política (Pachakutik) que además de representar a los indígenas defiende y promueve sus intereses.

La Conaie ha perdido la gravitante influencia política que tuvo por casi tres lustros. Desde el año 2003 no ha podido realizar un nuevo levantamiento, a pesar de las numerosas convocatorias que ha hecho, y en 2007 no logró reunir firmas suficientes para participar en las elecciones de ese año. Deterioro en el que ha tenido que ver las posturas contrarias a la democracia, la participación en el gobierno del presidente Gutiérrez, las contradicciones del Pachakutik en el Congreso Nacional, la adopción de prácticas políticas que antes criticó, la radicalización de su etnocentrismo, las divisiones internas, el burocratismo, el abuso del recurso del levantamiento y la oposición, por razones ideológicas, a políticas económicas que favorecían los intereses del pueblo indio.

Las organizaciones más representativas del movimiento estudiantil han sido la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), especialmente la primera, ambas controladas por el MPD y en menor medida por otros partidos de izquierda marxista. Bien podría su influencia terminar, pues desde fines de siglo viene debilitándose conforme han ido despolitizándose las universidades públicas. El movimiento estudiantil ha perdido la capacidad de agitación que exhibió en los primeros años del periodo democrático, en los que encabezó la lucha callejera, muchas veces teñida de violencia, en apoyo de huelgas generales organizadas por el FUT, cuyas reivindicaciones compartió. En la reducción del poder de la FEUE ha intervenido el sectarismo dogmático del MPD, el ocaso de las ideas marxistas y el deseo de muchos universitarios de priorizar los estudios por sobre el activismo político, para así mejorar su formación y las oportunidades de conseguir un empleo

La politización de las Cámaras de la Producción, entre 1980 y 1986, les convirtió en instrumento de los proyectos políticos del dirigente industrial León Febres Cordero, con el que llegaron al gobierno, en el que ocuparon importantes funciones, cuando fue elegido presidente de la República. En esos años dejaron de ser gremios al servicio de los intereses de sus asociados para convertirse en una especie de partido político, primero opositor y luego gobiernista, al extremo que la Cámara del Comercio se sumó a una de las huelgas generales del FUT, cuyas demandas contradecían los principios de libre

empresa por ella defendidos. La crisis económica provocada por el gobierno socialcristiano y el hostigamiento que sufrieron algunos empresarios, les hizo abandonar su alineamiento político y retomar posiciones gremiales.

Las Cámaras de la Producción no han aprovechado la oportunidad que les ofreció el inesperado final del modelo estatista y el triunfo de la economía de mercado, para involucrarse en el debate acerca de los requisitos que debe llenar el país para impulsar el desarrollo nacional, en parte por la prevalencia de intereses particulares de los distintos sectores empresariales. Las pugnas regionalistas han dividido a los empresarios de Quito y Guayaquil y les ha impedido conformar una organización nacional que les represente en la discusión de la problemática económica. Por estas razones las Cámaras de la Producción han perdido la influencia que antes tuvieron.

Desde que el Ecuador recuperó la democracia, el año 1979, las Fuerzas Armadas en general han estado subordinadas a la autoridad civil representada por el presidente de la República. Además han contribuido al mantenimiento del sistema democrático, en un período plagado de conflictos que en épocas anteriores habrían tornado inevitable la instauración de una dictadura. Sin embargo, en unos casos institucionalmente y en otros por acciones indisciplinadas de sus miembros, los militares han actuado como una fuerza política deliberante contraviniendo lo dispuesto en la Constitución. En 1987 el comandante de la Fuerza Aérea general Frank Vargas, encabezó una revuelta contra el presidente Febres Cordero, al que luego, mediante la fuerza, obligó a desistir de las acciones judiciales iniciadas en contra del insurrecto y a aceptar la amnistía que le otorgó el Congreso Nacional. En el gobierno del presidente Durán Ballén el alto mando ejerció presiones para que el vicepresidente Dahik fuera reemplazado, propósito que consiguió. En enero del año 2000 un grupo de coroneles del Ejército y oficiales de menor rango, intervinieron en las acciones de fuerza que provocaron el reemplazo del presidente Mahuad por un efímero gobierno dictatorial del que formaron parte. Los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez no dejaron sus cargos al ser depuestos por el Congreso Nacional, sino cuando los mandos militares les notificaron que habían resuelto “quitarles su apoyo”.

Las intervenciones de los militares en asuntos políticos muchas veces fueron provocadas por civiles y en algunos casos por el presidente de la República y el Congreso Nacional. Arbitrariedades, abusos de poder, violaciones de la Constitución, pero sobre todo la incapacidad de los actores políticos para ceder posiciones y encontrar puntos de acuerdo, produjeron bloqueos políticos insuperables que convirtieron a los militares en árbitros. Como también la participación de las Fuerzas Armadas en directorios de instituciones públicas, la propiedad de numerosas empresas estatales, la opinión que dan sobre diversos asuntos y las acciones desplegadas por ciertos gobiernos para convertirlas en una instancia política que apoye sus proyectos.

El análisis realizado abarca un número de años (1976-2009) mayor que el de la Tercera Parte (1950-1975). En el último cuarto del siglo XX culminó la crisis de la sociedad estructurada en la Colonia y consolidada en la República decimonónica y comenzó a conformarse un Ecuador diferente, en el que juegan otros factores de poder, proceso que se ahondó en la primera década del siglo XXI. Estas deben ser las razones

por las que algunos lectores me han pedido analizar lo acontecido en el Ecuador de fin de siglo, en un segundo volumen de *El poder político en el Ecuador*. El somero y tentativo estudio que he realizado en estas páginas espero ampliar y profundizar en el futuro, con más tiempo y menos prisa.

Quito, enero de 2010