

# Ecuador: 35 años de (dis)continuidad democrática

Ecuador: 35 years of democratic (dis)continuity

Luis Esteban Lucero

## De dónde venimos y hacia dónde vamos de negocios en la región.

En 1979 Ecuador inició en América Latina el proceso de retorno a la democracia de varios países de la región asolados por dictaduras militares. Las experiencias dictatoriales de distinto signo, encabezadas por las fuerzas armadas en países como Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador, habían dejado en algunos países un legado traumático en materia de derechos humanos, una precaria situación económica, una importante deuda social con los sectores más desfavorecidos de la población y una endeble institucionalidad política llamada a reconstruir la democracia.

Osvaldo Hurtado (2013) sostiene que en los siglos XIX y XX hubo dictadores que después de apoderarse del poder buscaron una legitimación jurídica, para lo cual convocaron asambleas constituyentes y referendos manipulados o fraudulentos que les entregaron cartas políticas a su medida y les permitieron prolongarse en el poder.

Entre 1979 y 2014 América Latina ha tenido el período más largo de continuidad democrática (con gobiernos elegidos a través de elecciones universales y secretas) en la historia republicana de la región, período que ha venido acompañado de momentos de agudas crisis seguidas de renacientes bonanzas económicas y de profundas tensiones y cambios en el conjunto de la sociedad. Ejemplo de ello es la sustantiva reducción de la pobreza y la consecuente emergencia de unas clases medias que, envueltas en una seria crisis de representación política, exigen cada vez con mayor vigor la atención del Estado a sus demandas por mejores condiciones de vida.

Otro ex presidente latinoamericano, el uruguayo Julio María Sanguinetti (2014) describe lo que para varios países del Cono Sur son ya 30 años de continuidad democrática, destacando que a pesar del restablecimiento democrático, subsisten aún restricciones a la libre expresión y a la libertad de prensa en países como Venezuela, Ecuador y Argentina. Además, caracteriza este período como uno en el que ha existido abundancia de recursos, y en que los términos de intercambio han favorecido el clima

Una forma no convencional de aproximarnos a conceptualizar el desempeño de los países latinoamericanos y los dividendos de su etapa democrática, puede ser una somera revisión al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2000.

Al observar el estado de cumplimiento de las metas planteadas al inicio del nuevo milenio, se puede concluir que América Latina ha logrado importantes avances en el cumplimiento de metas de desarrollo humano. Ello bien nos podría llevar a una actitud de autocomplacencia con la forma de goberarnos. Sin embargo, no deja de preocupar el malestar en la región con fenómenos como la globalización y con la valoración ciudadana sobre los logros de la democracia, por lo que bien se puede afirmar que persisten algunos serios desafíos a ser atendidos por las políticas públicas y su gestión en los países de la región.

Si bien según la información del Banco Mundial en los últimos diez años más de 70 millones de personas en la región han salido de su situación de pobreza, América Latina continúa siendo la región del mundo con mayores niveles de desigualdad. Al respecto, un tema pendiente en la región es el de la informalidad del mercado de trabajo, lo cual reproduce situaciones de pobreza y resta competitividad a la economía. De acuerdo la Organización Internacional del Trabajo (OIT), solo 145 de los 275 millones de latinoamericanos (es decir el 52,3%), que son parte de la fuerza laboral, tienen un trabajo formal.

También, persiste un importante déficit de infraestructura de saneamiento (agua potable y alcantarillado), que incide en la salud pública y afecta sobre todo a la población más vulnerable. Esta deficiencia incide no solo en la salud pública sino también lo hace en la integración social y en la económica regional, pues limita las posibilidades de desarrollar actividades de alto impacto social y económico como el turismo.

La región aún debe perseverar en la mejora de los indicadores de salud materno- infantil y en mejorar las condiciones de educación y trabajo de las mujeres.

Los avances en la cobertura de la educación pri-

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:** Luis Esteban Lucero  
E-mail: Elucerov@gmail.com

maria y secundaria no tienen su correlato en mejoras en la calidad de la educación. Existe además un importante rezago en términos de educación superior. De acuerdo con una publicación reciente, entre las 500 mejores universidades del mundo solo figuran 10 latinoamericanas<sup>1</sup>.

América Latina soporta una alta presión por la explotación de recursos naturales, lo cual ha reprimarizado su economía, estimulada especialmente por el crecimiento de la República Popular China y de otros países del Asia.

## Ecuador: la institucionalidad política, el contexto macroeconómico y la cuestión social

### El contexto político

Siguiendo la tradición norteamericana, Ecuador tiene un régimen democrático presidencialista que se ha reforzado en las tres últimas Constituciones (1979, 1998 y 2008), en desmedro de las facultades legislativas y de fiscalización del Parlamento unicameral y con Cortes de Justicia cuya falta de independencia no les ha permitido ser la garantía de la plena vigencia de la institucionalidad democrática.

El Estado ecuatoriano y su sistema político se han caracterizado por una débil institucionalidad democrática, marcada por la vigencia de 20 Constituciones en 185 años de vida republicana; por una gran fragmentación política caracterizada por la existencia de muchas organizaciones políticas sin una auténtica representación ciudadana; una cultura política confrontacional, con poca cooperación en los asuntos de Estado; y una tradición populista y autoritaria con poca valoración de las instituciones democráticas. Además, desde el 2007 el populismo autoritario que gobierna Ecuador configura un sistema político cerrado y excluyente, pues la participación política está condicionada a la conveniencia oficial, que controla todos los poderes del Estado.

En cuanto a la evolución política durante el período estudiado, con la elección de Jaime Roldós Aguilera en 1979, se puso en vigencia la Constitución aprobada en el Referendum en 1978 y las leyes de Elecciones y de Partidos Políticos, a través de

<sup>1</sup>La clasificación corresponde a la elaborada por Shanghai Jiao Tong que es la única que solo se basa en datos "duros": Mide la cantidad de graduados que han logrado premios Nobel y medallas Fields, y el número de publicaciones en las revistas Science y Nature, entre otras variables. En todo caso, en otros rankings los resultados no son muy diferentes en lo que respecta a la región.

las cuales el Estado reconoció formalmente a éstos como canales de organización y participación política de los ciudadanos. La Constitución de 1979 fue reformada en 1983 para conceder más facultades al Ejecutivo, sobre todo en el campo económico.

A Roldós le sucedieron en el poder una variopinta gama de gobiernos desde los centristas Democracia Cristiana (su Vicepresidente Hurtado y Mahuad) y Social Democracia (Rodrigo Borja), hasta la derecha Socialcristiana (Febres Cordero y Durán Ballén), pasando por varias expresiones de un populismo que recuerda la peor tradición de la política latinoamericana: autoritarismo, corrupción, desintitucionalización democrática, empobrecimiento generalizado e inestabilidad política (Bucaram, Gutiérrez y Correa).

Luego del fracaso gubernamental en una consulta popular orientada a dar mayor participación privada en el manejo de la economía, y después del conflicto militar con el Perú y de la caída del Vicepresidente Dahik por acusaciones de corrupción, Abdalá Bucaram (elegido en 1996) inicia un período de inestabilidad política de 10 años que duró hasta la elección en 2006 del también populista Rafael Correa (2007-2017).

Con la caída de Bucaram en 1997 a instancias de una revuelta popular, Ecuador reforma integralmente su Constitución en 1998 en busca de dar mayor estabilidad y gobernabilidad a su democracia. Además vive la más devastadora crisis financiera y económica de su historia, lo que obligó al gobierno del democristiano Jamil Mahuad a adoptar el dólar como moneda de curso legal.

Cabe señalar que la Constitución de 1998, avanzó en las conquistas sociales consagradas en 1979, aunque buena parte de esos cambios constitucionales no operaron en la práctica por la crisis de gobernabilidad derivada de la situación económica y de la deslegitimación del liderazgo político, lo que debilitó aún más a las instituciones democráticas.

De los gobiernos que se sucedieron en el poder desde 1979, solamente los de Borja, Mahuad y Correa han contado con mayorías parlamentarias. En los casos de los dos primeros al inicio de las respectivas gestiones y en el caso del tercero luego de protagonizar un golpe de Estado al Congreso y a los Tribunales de Justicia, Constitucional y Electoral, seguido de la convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente que consagró en una nueva Constitución, la vigésima de la historia republicana, un régimen autoritario de apariencia democrática.

En ese accidentado e inestable período democrático han tenido buena parte de responsabilidad, aunque no la única, los partidos políticos.

De hecho, Ecuador vive una prolongada crisis de liderazgo que alcanza no solamente a las instituciones de representación política como el Parlamento y las organizaciones políticas (partidos y movimientos) sino también a los medios de comunicación, los sindicatos, los gremios empresariales e inclusive al influyente movimiento indígena, surgido de forma orgánica en 1990, luego de un “levantamiento” protagonizado para obtener del Estado la atención a reivindicaciones históricas como el derecho a la propiedad de la tierra.

Osvaldo Hurtado (2013) señala que los partidos políticos nunca fueron organizaciones dominantes, debido a que no lograron constituirse como partidos nacionales con seguidores en las tres principales regiones del país y porque la ciudadanía siguió más a los líderes que a las ideas de los partidos, abandonándolos en los momentos de dificultades.

En su informe 2013, Latinobarómetro da cuenta sin embargo de que en países de la región como Ecuador se ha producido un incremento en el apoyo de la gente a la democracia. Ello contrasta no solo con los antecedentes complejos y difíciles de la democracia ecuatoriana, sino también con la presencia en el poder de autócratas del siglo XXI como Gutiérrez y Correa, especialmente éste último quien, a través de golpes institucionales al Parlamento y a las Cortes de Justicia y de cambios constitucionales hechos a su medida, ha logrado someter las funciones legislativa y judicial, conformando un sistema de dominación política que le ha permitido prolongarse en el poder y deslegitimar a la oposición (Hurtado, 2013).

Una encuesta reciente (2014) ubica al Parlamento (37%), la administración de justicia (15%) y los partidos políticos (10%) en los últimos lugares de la confianza ciudadana, a pesar de que la Constitución de 2008 había consagrado una reforma política largamente reclamada a la dirigencia de los partidos políticos. En contraposición a ello, la familia (95%), las Fuerzas Armadas (78%), la juventud (71%), la Iglesia Católica (70%), las universidades (70%) y los medios de comunicación (55%) son las instituciones que generan más confianza en los ecuatorianos, por encima de la figura del Presidente cuya confianza llega en el año 2014 al 53%.

Estos resultados, de apoyo a la democracia y de desconfianza en las instituciones políticas, en el contexto de una bonanza petrolera de una década, pueden ser interpretados como una democracia reducida al consumo a través de políticas públicas de inspiración populista, pero carente de institucionalidad y de ciudadanía política (Verdesoto, 2014).

## El desempeño económico

De acuerdo con información de la CEPAL, en el año 2013 la economía ecuatoriana representaba en tamaño la octava entre 33 economías latinoamericanas, con el 2% del total del producto de la región. La superan Brasil, México, Argentina y sus cuatro socios andinos (Colombia, Venezuela, Chile y Perú), con excepción de Bolivia.

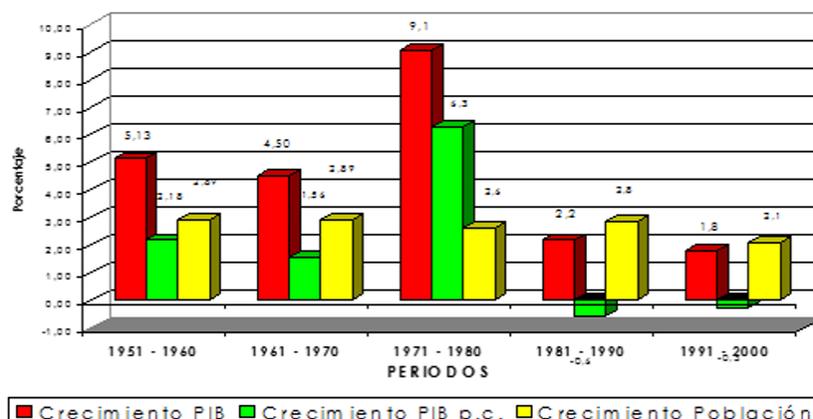
El desempeño ecuatoriano se basa en la exportación petrolera (64%) y de productos agropecuarios como banano (11%), camarones (9%), pescado (8%), flores (4%), cacao (2%) y café (1%). Cabe señalar que, salvo por la incorporación de las flores y los camarones, los principales rubros de exportación de Ecuador no se han modificado desde 1979.

Como en la mayoría de países de la región, la trayectoria de la economía ecuatoriana a lo largo de su historia ha estado condicionada en mayor medida por los ciclos económicos derivados de la explotación de sus recursos naturales. Como se muestra en el gráfico, si consideramos la segunda mitad del siglo 20, los momentos de mayor desempeño económico en términos de crecimiento, se explican por el auge del banano en la década de los 50 y por la bonanza petrolera en los años 70.

Los cambios producidos por el petróleo desde la década de los años 70, no sólo se tradujeron en una mejora importante de orden cuantitativo en su economía sino que, también, se expresaron en modificaciones de orden cualitativo, en lo económico, en lo político e institucional y en lo social. Así, por ejemplo, el Estado, al asumir para sí la administración del recurso petrolero, consiguió mayor autonomía de los tradicionales grupos de presión económica del país, promovió un embrionario proceso de industrialización inducido y desarrolló una amplia actividad económica, sobretodo en infraestructura y servicios. Se adoptó una matriz de desarrollo “Estado-céntrica”, caracterizada por la preeminencia del Estado en la vida política y económica del país, a instancias también de un agresivo endeudamiento externo y de un prolongado período de dictaduras civil y militar, que gobernaron entre 1970 y 1979. Se produjo el crecimiento y consolidación de la clase media, ligada a la actividad estatal y a los emergentes sectores de la industria, la banca y los servicios, que sustentó y legitimó buena parte de las políticas gubernamentales.

En las restantes dos décadas del siglo 20, la desaceleración de la actividad exportadora vinculada a estos recursos, además del advenimiento de crisis económicas de origen externo e interno, marcaron una notoria disminución de los ritmos de crecimiento económico, con el consecuente deterioro en las

Figura 1: Desempeño económico y población por década



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Central del Ecuador, Banco Interamericano de Desarrollo, INEC y CORDES

condiciones de vida de la población y la presencia de una recurrente conflictividad política e institucional, acompañados de una progresiva disminución de la intervención del Estado en la economía. En palabras de Mancero (1999), Ecuador vivió en este período un período de desinstitucionalización del Estado.

Luego de atravesar la más severa crisis financiera y una crisis de inestabilidad política de una década entre 1996 y 2006, el Estado recuperó su protagonismo en el manejo de la economía, a instancias nuevamente del petróleo. La abundancia de recursos obtenidos por el petróleo y el rendimiento tributario, sumados al desprestigio de la dirigencia política, empresarial (particularmente la bancaria) y social (organizaciones de trabajadores y del movimiento indígena), dio lugar al establecimiento y consolidación de un esquema de populismo autoritario en el manejo del Estado.

A inicios del siglo XXI, el gobierno nacional, forzado por la crisis financiera y el descontrol inflacionario y cambiario adoptó, un sistema de tipo de cambio fijo extremo, la “dolarización” oficial de la economía, la cual trajo estabilidad de precios a un elevado costo social (empobrecimiento de amplios sectores medios y bajos de la población). Sin embargo, la economía se vio beneficiada durante los primeros catorce años de este siglo por la depreciación del dólar y los altos precios del petróleo, principal rubro de exportación, y de los demás commodities de exportación ecuatorianos (banano, camarones, flores y pescado). Entre el año 2001 y el 2010, el crecimiento promedio de la economía fue del 4.1 % en tanto que el crecimiento poblacional fue del 1.8 %. El crecimiento económico entre el 2011 y el 2013 se ha incrementado al 5.9 % en tanto que el crecimiento de la población se redujo ligeramente al 1.7 %. En cuanto a la composición de la población

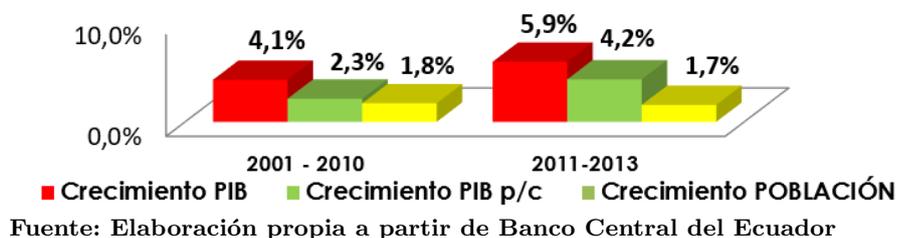
por estratos sociales, el correlato de la reducción de la pobreza ha sido la reemergencia de una vigorosa clase media, mejor educada, integrada al mundo exterior a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y sin una filiación política definida.

Cabe destacar que la reforma institucional más importante realizada en el Estado ecuatoriano ha sido la creación en el año 1998 del Servicio de Rentas Internas en sustitución de la antigua Dirección General de Rentas, que le ha significado al Estado un importante rendimiento en términos de recaudaciones al incrementarse los ingresos del fisco de un promedio del 9,5 % del PIB en el período 1990-99 a un nivel del 24 % en el año 2013.

Si consideramos el gasto del gobierno central como porcentaje del producto durante el período 2001-2013, encontramos que éste pasó del 25,8 % en 2001 al 28,7 % del PIB en 2013, y que ha tenido un comportamiento procíclico con relación al desempeño de la economía. La inversión en educación se incrementó en el mismo período del 2,3 % al 3,9 % del PIB, en tanto que la inversión en salud lo hizo del 0,9 % al 2,1 % del producto. No obstante, el subsidio a los combustibles, quizá el rubro de gasto público más regresivo en términos distributivos, ha sido superior al gasto en salud y casi equivalente a la inversión que se realiza en educación.

El gasto cayó en promedio del 8,1 % del PIB entre el 2001 y 2006, al 3,7 % del PIB entre el 2007 y el 2013, debido al “default” ejecutado por el gobierno del Ecuador en el año 2009 respecto de los bonos Global renegociados por el país en el año 2000. Esta decisión cerró las fuentes de financiamiento externo para la economía ecuatoriana hasta mediados de 2014, con excepción de la proveniente de la República Popular China, que desde el año

Figura 2: Desempeño económico y población, 2001-2010 y 2011-2013



2009, es el principal acreedor del Ecuador con un monto de 4.715 millones, a tasas de interés en torno al 7%, muy superiores a las del mercado internacional y con garantía de pago de las exportaciones petroleras.

En este sentido, si bien la dolarización generó las condiciones para alcanzar una relativa estabilidad de precios, un horizonte de inversión de más largo plazo e incentivos para el crecimiento de la economía; la conflictividad política y el recurso al incremento en el gasto público sustentado en la nueva bonanza de recursos petroleros y en el progresivo endeudamiento, ha colocado a la economía en una situación de vulnerabilidad a raíz de la crisis de las economías desarrolladas que se ha prolongado desde septiembre de 2008.

La economía ecuatoriana es una economía pequeña y abierta sujeta a un tipo de cambio fijo extremo, la dolarización, que le impone un régimen de disciplinas y le fuerza a su economía a ser competitiva en los mercados internacionales y a atraer inversión extranjera, a fin de contar con un flujo de divisas necesarias para su normal desempeño.

Más allá de la intencionalidad de las políticas gubernamentales, la apertura de la economía nacional ha observado una trayectoria ascendente durante la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del presente siglo. Inclusive se puede afirmar que, como resultado de la producción y exportación petrolera en la década de los 70 y de los altos precios del hidrocarburo durante los últimos trece años, períodos en que los que ha predominado estrategias de desarrollo proteccionistas con una gran presencia del Estado, la apertura de la economía tuvo un incremento significativo, comparándola con décadas, como la de los años 80 y 90, en las que el Estado adoptó políticas deliberadas de liberalización y apertura comercial, en gran medida como respuesta a las serias restricciones de financiamiento impuestas por los acreedores de la deuda externa.

## La cuestión social

Patricio Meller (1999) examina las consecuencias distributivas del modelo económico latinoamericano, señalando que si bien el sistema de libre mercado es eficiente para resolver la mayoría de los problemas económicos, genera consecuencias sociales no deseadas. En la reflexión de Meller el problema de fondo radica en cómo transformar a la sociedad en una de carácter meritocrático. En esta propuesta el Estado juega un papel integrador en la sociedad.

Para el caso del Ecuador, Acosta y Ponce (2010) señalan que la redistribución de la riqueza y la reducción de la pobreza han sido dos temas importantes en el Plan de Gobierno de la administración Correa. Sin embargo, el modelo económico ha privilegiado la presencia activa del Estado en la economía sin que se hayan alterado los tradicionales patrones de acumulación del capital. En los últimos diez años, sectores vinculados a la banca, la inversión inmobiliaria, las importaciones y el comercio han experimentado una bonanza económica no registrada en los 30 años anteriores.

Si nos atenemos a los resultados en términos de redistribución del ingreso, medidos por el coeficiente de Gini, cabe indicar que desde el año 2000 en el cual se estableció la dolarización de la economía ecuatoriana, luego de la crisis financiera de 1995 a 1999, el coeficiente de Gini se redujo en 10 puntos porcentuales, del 58 % al 48 %.

Sin embargo, cabe anotar que la disminución del coeficiente de Gini entre los años 2000 y 2006 fue igual, 5%, a la reducción del mismo coeficiente entre 2007 y 2012, a pesar de que en el segundo período se administró por parte del gobierno más de las 3/4 partes de los recursos de una segunda bonanza petrolera, equivalente a los recursos administrados por el Ecuador durante los 26 años anteriores al año 2007. Esta consideración se suma al hecho de que un coeficiente de Gini del 48 % es reflejo de una sociedad todavía muy inequitativa.

El gobierno del demócratacristiano Jamil

Mahud (1998 – 2000) estableció el bono solidario como una transferencia no condicionada de recursos a la población por debajo de la línea de pobreza (sus beneficiarias eran las madres jefes de hogar). Esta medida de política social propia de gobiernos calificados como “neoliberales”, ha demostrado ser la más exitosa medida de política social del Estado ecuatoriano, pues no solamente que se ha mantenido gobierno tras gobierno sino que además se ha incrementado tanto en los montos transferidos como en el número de beneficiarios.

El problema de la corrupción ha permeado la actividad pública y privada en la sociedad ecuatoriana y los logros en materia de su reducción no han sido significativos. Para el año 2014, según Transparencia Internacional Ecuador ocupa uno de los últimos lugares en materia de corrupción en América Latina.

En cuanto al empleo, la política gubernamental de utilizar el gasto público como motor de la economía con la descalificación de las actividades privadas por su afán de lucro, ha conspirado contra el crecimiento sostenido de la economía y con la promoción de dichas actividades como fuentes generadoras de crecimiento y empleo. En el Ecuador el subempleo, que agrupa a más de la mitad de la población en edad de trabajar, sigue representando un problema estructural de la economía nacional, lo cual resulta contradictorio con la necesaria mejora en las condiciones de vida de la población y con la dinamización y mayor productividad de la economía en su conjunto.

De acuerdo con información del último censo de población y vivienda (2010), 8 de cada 10 ecuatorianos cuentan con documento nacional de identidad, en tanto que solo un 20 % de la población tiene cobertura de la seguridad social. Adicionalmente, más de la tercera parte de la población no tiene acceso al servicio de agua potable y solo algo más de la mitad de la población tiene acceso a la red pública de alcantarillado. Estos indicadores dan cuenta de la ausencia del Estado en la prestación de servicios esenciales para la población, lo que tiene serias implicaciones en términos de salud preventiva, sobre todo en las provincias costeras y de la amazonía.

## Conclusiones

Desde el retorno a la democracia en 1979, y luego de poner en vigencia tres Constituciones, Ecuador no ha podido consolidar las instituciones democráticas de tal manera que el país en su conjunto

pueda definir y trabajar por alcanzar el desarrollo en el marco del respeto a la ley, de la vigencia plena de los derechos y libertades ciudadanas y de un juego democrático que garantice la estabilidad y alternancia en el poder de organizaciones políticas ideológicamente estructuradas. El dilema actual de la democracia ecuatoriana se resume en la contraposición entre un modelo democrático y pluralista y el viejo populismo autoritario propio de la tradición política latinoamericana.

El modelo económico en el Ecuador continúa siendo dependiente de la renta proveniente de la explotación de los recursos naturales, particularmente el petróleo. La intervención del Estado en la economía lejos de concentrarse en su rol regulador y promotor de la competencia ha disputado el espacio que le corresponde a la actividad privada como generadora de empleo y crecimiento económico. Este patrón de funcionamiento de la economía está en contradicción con el esquema monetario de dolarización que durante los últimos quince años ha garantizado la estabilidad de precios y el crecimiento de la economía.

La vitalidad de la organización social que ha demostrado el Ecuador a lo largo de estos 35 años de democracia debe ser canalizada en los propósitos de la participación política consciente e informada, de tal suerte de que el denominado “tejido” social sea el soporte de una sociedad democrática, con organizaciones políticas sólidas e ideológicamente estructuradas y con un liderazgo político, económico y social comprometido con el futuro del Ecuador.

## Referencias

- Acosta, A. y Ponce, J. (2010). La revolución ciudadana o ¿pobreza de revolución? *Revista Debate*.
- Hurtado, O. (2013). *Dictaduras del siglo XXI, el caso ecuatoriano*. Editorial Planeta, Quito.
- Mancero, M. (1999). *Ecuador y la integración andina, 1989–1995. El rol del Estado en la integración*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Meller, P. (1999). El Modelo Económico y la Cuestión Social. *Revista Perspectivas en política, economía y gestión*, 2.
- Sanguinetti, J. M. (2014). 30 años en perspectiva. *El País*.
- Verdesoto, L. (2014). El Latinobarómetro 2013 y el sueño de las clases medias. *El Universo*.