

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES - SEDE ECUADOR**

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS

CONVOCATORIA 1993-1995

Partidos Políticos: ¿Héroes o villanos?

VERSION PRE-ELIMINAR- TESIS

Natalia Arias Rendón

Quito/1995

FLACSO - Biblioteca

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Maestría en Ciencias Políticas

PARTIDOS POLÍTICOS: ¿HÉROES O VILLANOS?

Natalia Arias Rendón

Quito, 1995

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Maestría en Ciencias Políticas

PARTIDOS POLÍTICOS: ¿HÉROES O VILLANOS?

Natalia Arias Rendón

Julio Echeverría
Asesor

Quito, Octubre de 1995

ÍNDICE

Resumen

Introducción

Contexto de la Reforma Política

I. Elementos Teóricos

- 1.1. Luhmann y la Teoría de Sistemas
- 1.2. El Sistema Político
- 1.3. Partidos Políticos y Sistemas de Partidos
- 1.4. Teorías sobre la Democracia
 - 1.4.1. La Teoría Elitista del Poder

II. El Proceso de Ajuste y la Toma de Decisiones

- 2.1. El Gobierno de Roldós y Hurtado
- 2.2. El Gobierno de Febres Cordero
- 2.3. El Gobierno de Borja
- 2.4. El Gobierno de Durán Ballén
- 2.5. Conclusiones

III. La Reforma del Sistema Político

- 3.1. La Reforma Política de 1979
- 3.2. La Reforma Política de 1994
- 3.3. Reformas Políticas y Formas de Relacionamiento entre Estado y Sociedad

IV. Sistema de Partidos y Proceso Electoral

4.1. Niveles de Institucionalización de los Partidos Políticos en el Ecuador

4.2. Las Tendencias Electorales

V. Conclusiones

Cuadros

Cuadro 1: Estadísticas Electorales de los Partidos Políticos Ecuatorianos. Periodo 1979-1994. Elecciones para Diputados Provinciales.

Cuadro 2: Participación Electoral de los Partidos Políticos Pro-ajuste

Cuadro 3: Participación Electoral de los Partidos Políticos sin posición clara frente al Ajuste

Cuadro 4: Participación Electoral de los Partidos Políticos Anti-ajuste

Cuadro 5: Volatilidad Electoral de los Partidos Políticos

Periodo 1979-1994.

Elecciones para Diputados Provinciales

Bibliografía

Anexos

Anexo 1 Contenidos de la Consulta Popular de Agosto de 1994

Anexo 2 Contenidos de la Consulta Popular de Noviembre de 1995

RESUMEN

La configuración y la lógica de funcionamiento del sistema de partidos en el Ecuador no es apropiada para la creación de mayor poder social, recurso imprescindible para gobernar en un periodo de ajuste estructural. Los partidos políticos ecuatorianos, como sistema, son examinados en este trabajo a la luz de la coyuntura creada por la reforma política de 1994-1995. La estrategia es estudiar el desempeño del sistema de partidos en el periodo que va desde el retorno al régimen democrático en 1979 hasta la actualidad. En el primer capítulo (*Elementos Teóricos*) se sistematizan los referentes teóricos que sirven de base para el estudio empírico, aludiendo sobre todo a la teoría de sistemas, el enfoque institucionalista de la democracia y a las teorías elitistas del poder. En el segundo capítulo (*El Proceso de Ajuste y la Toma de Decisiones*) se analiza el rol que han jugado en el diseño y la implementación de las políticas de ajuste a partir del desate de la crisis económica en 1982 y a través de las cuatro administraciones que se han sucedido desde esa fecha (Hurtado, Febres Cordero, Borja y Durán Ballén). En el tercer capítulo (*Reforma del Sistema Político*) se ensaya una interpretación de la naturaleza del sistema político posterior a la reforma de 1972, y de las tendencias introducidas con las reformas de 1994-1995. En el cuarto capítulo (*Sistema de Partidos y Proceso Electoral*) se realiza un análisis electoral del nivel de institucionalización de los partidos y las tendencias de cambio del sistema. Por último, en las conclusiones se sistematizan los hallazgos realizados en cada una de las secciones del trabajo, y se sugieren algunas salidas de reforma política para fomentar la capacidad del sistema de partidos de generar poder social y mejorar la gobernabilidad.

INTRODUCCIÓN

La realización de este trabajo coincide con una profunda crisis política, identificada ahora ya no sólo con el declive de los partidos políticos, sino también como el gobierno de la corrupción y la ausencia de valores. Estos discursos sobre la crisis y la necesidad de una reforma política priorizan el nivel ético, y dejan en un segundo plano el campo de la práctica, como exigencia de adecuación de las instituciones a las condiciones específicas de gobierno de la complejidad. Más allá de atribuir la crisis política a la desconexión entre la percepción de las necesidades de los representados y la actuación de los representantes, o a la falta de valores éticos, este trabajo pretende buscar las causas de la actual coyuntura en la disfuncionalidad entre el sistema de partidos definido por la normatividad de la constitución de 1979 y las condiciones de gobernabilidad determinadas por la crisis económica.

Al igual que otros países del área, el sistema político ecuatoriano atraviesa actualmente por una etapa de reforma y transformación que está modificando los supuestos de funcionamiento de las instituciones diseñadas para el retorno constitucional de 1979, y que han regido durante quince años de democracia. Este fenómeno podría ser parte de una tendencia regional a la crisis política, que desemboca en profundas reformas institucionales. En el Perú, el autogolpe de Fujimori inició el proceso de reconstitución del sistema político al introducir nuevos actores en la escena y debilitar a los actores tradicionales. En Colombia, la aprobación de la nueva carta constitucional previó transformar el esquema de monopolio político bipartidista. En Ecuador, las reformas constitucionales en marcha están dirigidas también a modificar la dinámica política actual.

El sistema de partidos se ha constituido en el eje de las controversias en todos los casos. Los partidos políticos han sido identificados como los mayores responsables de la incapacidad de manejar con éxito los graves problemas económicos característicos del periodo. Se les imputa además prácticas de

corrupción, de prebendalismo y de monopolio de la participación política. Incluso el rotularse como "independiente" se ha convertido en una estrategia de marketing de quienes aspiran a ocupar algún cargo público.

En general, las transformaciones en el sistema político apuntan a reducir el rol central que venían cumpliendo los partidos políticos, y ponen énfasis en la participación política por fuera de los aparatos partidarios; en el caso ecuatoriano, la participación de los "independientes" o la posibilidad de reelección a los cargos públicos se presentan como rasgos centrales de este fenómeno, pues desmontan aspectos medulares del sistema político que constituía a los partidos en el eje de la participación y del proceso de toma de decisiones, según el ordenamiento institucional de 1979.

Cabe preguntarse entonces si son realmente los partidos políticos los responsables de la crisis política, percibida en forma generalizada por la población y los actores sociales.

Para responder este interrogante nos valdremos de varios niveles de análisis.

El primero consistirá en una revisión de los procesos de toma de decisiones en el periodo de ajuste estructural, para analizar el papel que han jugado los partidos políticos y el subsistema representativo en la definición y aplicación de esas políticas en cada uno de los periodos de gobierno que se han sucedido en el poder a partir del estallido de la crisis económica en 1982.

Un segundo nivel de análisis abordará el estudio comparativo de la reforma política actual en relación a aquella de 1979. Trataremos de descifrar la lógica de los dos procesos que, paradójicamente, han sido bautizados con el mismo apelativo (modernización) pero que expresan dos formas contrastantes de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad.

Por otro último, ensayaremos un análisis electoral del sistema de partidos, que revise su trayectoria durante los quince años de democracia. El objetivo principal de este acápite será evaluar el nivel de institucionalización del sistema en su conjunto. Adicionalmente, se dará un vistazo a la lógica de

aparición / desaparición de los partidos en el Ecuador y a las tendencias de crecimiento y crisis de los partidos.

Estas estrategias nos permitirán evaluar cuál ha sido el rol de los partidos políticos ecuatorianos en la lógica de producción de poder social durante la etapa de ajuste estructural que va desde 1982 hasta la actualidad.

CAPÍTULO I

SISTEMA POLÍTICO Y DEMOCRACIA

Para abordar el nivel teórico de este trabajo, hemos optado por alinearnos con la teoría de sistemas como marco conceptual en el que se ubicarán los elementos de análisis de la coyuntura actual del sistema político, y con el análisis institucional como clave para la comprensión del régimen democrático. Estas dos estrategias de acercamiento al problema serán complementadas brevemente por una alusión a la teoría elitista del poder, por considerarla especialmente adecuada para interpretar la lógica de la toma de decisiones en el proceso de ajuste.

Dentro de la teoría de sistemas, haremos referencia sobre todo a dos autores. A Niklas Luhmann para explicar la naturaleza del sistema político y la lógica de producción de poder. Y a Giovanni Sartori para introducirnos en la teoría de los sistemas de partidos. Sobre las teorías de la democracia, nos apoyaremos en el trabajo de Danilo Zolo y sus alusiones a la producción de Norberto Bobbio. Con respecto a las teorías elitistas del poder, mencionaremos a Mosca, Pareto, Michels y Aron.

Antes de entrar de lleno en las definiciones de sistema político, haremos un breve recorrido por las generalidades de la teoría de sistemas, dentro de la cual éste se inserta.

1.1. Luhmann y la Teoría de Sistemas

La elaboración que realiza Luhmann sobre la teoría de sistemas toma como punto de partida el funcionalismo estructuralista de Parsons, pero introduce en sus categorías básicas importantes modificaciones. Una de ellas es el énfasis dado al concepto de función sobre el de estructura. Esto proporciona un mayor

dinamismo al modelo, puesto que ya no está dirigido a la conservación estática de la estructura. Al mismo tiempo, se crea una distancia entre la categoría de función y las relaciones causales. En el mundo real no se pueden establecer nexos unívocos entre causa y efecto; una misma acción puede producir infinidad de efectos, y también se puede llegar a una situación final desde una amplia posibilidad de acciones.

La teoría de sistemas es una construcción conceptual que se refiere al mundo real. Supone la existencia de sistemas y ella misma es un sistema, por lo que se convierte en uno de entre sus muchos objetos del mundo real. Cuando se habla de sistemas, se hace alusión a sistemas autorreferentes, es decir, "sistemas con capacidad de establecer relaciones consigo mismos, y de diferenciar estas relaciones de las relaciones con su entorno" (Luhmann: 1990, p.44).

La teoría de sistemas puede ocuparse de tipos muy distintos de sistemas, en varios niveles de especificación (abstracción). Uno de estos niveles sería la teoría de los sistemas sociales, que, en su tensión hacia la generalidad, abarcaría todo el campo de la sociología.

La teoría de sistemas mantiene los siguientes presupuestos:

- *Diferencia sistema-entorno.* El punto de partida para la existencia de sistemas es su diferenciación con el entorno. El mantenimiento de fronteras del sistema es una condición para su supervivencia. Cada sistema tiene su entorno, que no se constituye como sistema pero que puede incluir otros sistemas. En este sentido, no se puede confundir la relación sistema-entorno con las relaciones entre sistemas. El entorno es contingente. El sistema tiene capacidad de interacción con el entorno y con otros sistemas, pero estas relaciones no están bajo su absoluto control.
- *Diferenciación sistémica.* Es la repetición de la constitución de sistemas al interior de los sistemas. La diferenciación sistémica incrementa la complejidad al reproducir las relaciones sistema-entorno en su interior. El sistema se constituye entonces como una unidad de diferentes. La diferenciación puede ser entendida como segmentación, estratificación,

diferenciación funcional, jerarquización, etc. (aunque esta última es más bien una estrategia propia del sistema para disminuir complejidad).

- *La causalidad en la relación sistema-entorno.* La unidad del sistema no está dada por la suma de partes, sino por su diferenciación con el entorno. Un sistema puede descomponerse en dos niveles: por los subsistemas que incluye (diferenciación sistémica) o por sus relaciones y elementos (complejidad sistémica). Un aumento de la diferenciación conduce a un aumento de la complejidad. A un aumento de elementos corresponde un incremento de relaciones, a lo que el sistema responde con una selección de las relaciones posibles, con lo que realiza una operación de reducción de complejidad. Un elemento existe en tanto es capaz de establecer relaciones dentro del sistema.
- *Diferencia entre elemento y relación.* Los elementos son las unidades de relación de los sistemas. No puede haber relaciones sin elementos.
- *El condicionamiento como regulación de las relaciones entre relaciones.* El sistema no es un conjunto de relaciones entre elementos. Las relaciones entre elementos pueden condicionarse mutuamente. Un mayor número de condicionamientos conduce a una mayor complejidad.
- *La complejidad.* Se puede definir la complejidad basándose en los conceptos de elemento y de relación. La complejidad del entorno es distinta a la complejidad orgánica, distinción que se basa en la selectividad en las relaciones entre elementos. El aumento de elementos en un sistema hace que en cada momento dado ya no se puedan establecer relaciones de cada elemento con todos los demás. La complejidad sería entonces "el conjunto interrelacionado de elementos cuando ya no es posible que cada elemento se relacione en cualquier momento con todos los demás, debido a limitaciones inmanentes a la capacidad de interconectarlos. El concepto de 'limitación inmanente' remite a la complejidad interior no disponible para el sistema que posibilita, a la vez, su 'capacidad de unidad'." (Luhmann: 1990, p.69). Esta obligación de optar por algunas posibilidades y no por todas introduce en la acción del sistema la contingencia, y es la explicación de que de un conjunto de elementos más o menos semejantes puedan resultar

sistemas distintos. La complejidad del mundo, su diversidad está dada por estos distintos procedimientos de reducción de complejidad. La selección de las posibilidades de relación entre elementos reduce la complejidad para el sistema, pero al mismo tiempo lo convierte en un sistema más complejo (solamente la complejidad puede reducir complejidad). La complejidad del sistema es orgánica. El entorno es más complejo que el sistema, y este compensa la diferencia de complejidad a través de su capacidad de selección. La complejidad del entorno condiciona las selecciones del sistema, la naturaleza de las relaciones entre sus elementos. El principio que obliga a la selección es la diferencia entre dos complejidades. La necesidad de reducción configura otro concepto de complejidad, según la cual "la complejidad es una medida de la indeterminación o de la falta de información. Vista de este modo, la complejidad es la información que le falta al sistema para poder comprender y describir completamente su entorno (complejidad del entorno) o bien a sí mismo (complejidad del sistema)" (Luhmann: 1990, p.76).

- *El concepto de límite.* Distingue al sistema de la estructura. El límite divide y une al mismo tiempo al sistema y a su entorno. Los límites definen qué elementos son parte del sistema y cuáles lo son del entorno. Las relaciones atraviesan las fronteras y son el vehículo de intercambio entre sistema y entorno. En este sentido, el sistema organiza tanto sus relaciones e interdependencias al interior del sistema, como en la relación sistema-entorno. Los límites son instrumentos de selección de las relaciones entre sistema y entorno. De este modo reducen complejidad tanto al interior como al exterior del sistema. Los límites estabilizan la diferencia de complejidad entre sistema y ambiente, y su definición constituye la base de la existencia de un sistema.
- *Los sistemas autorreferentes.* Esta propiedad está determinada por la capacidad de los sistemas de constituir sus elementos con funciones determinadas, elementos dirigidos también a la autoconstitución, de modo que esa dinámica se reproduzca en todos los niveles del sistema. Desde este punto de vista, son también sistemas autopoyéticos, puesto que son ellos los que producen sus propias estructuras.

Estos elementos básicos de la teoría de sistemas permiten entrar con más facilidad a la concepción del poder. Autónomo en relación al sistema social, existe un sistema cuya función es la de producir poder: el sistema político. Este sistema reduce complejidad social expresada como excesiva oferta de posibilidades por las que los actores pueden optar, reduciendo de esta manera su stress decisional. Esta reducción se da por medio de la selección de perfiles que determinan el sentido de la sociedad, estableciendo límites dentro de los cuales los actores pueden decidir sin poner en riesgo al sistema.

La decisión tomada por el sujeto decisor es transmitida a la esfera de comportamiento del sujeto receptor, y actúa como un presupuesto para su propia acción. No hay un nexo causal entre la decisión del primero y el comportamiento del segundo, puesto que el receptor puede negarse a asumir esa prestación, pero la primera decisión permanece como el marco en que se toma la segunda decisión.

Una característica importante de las situaciones de poder en las sociedades modernas es su reflexividad: ambas partes de una relación de poder realizan prestaciones selectivas que les otorgan una porción de poder que es ejercida de manera mutua. No hay una diferencia específica entre quienes detentan el poder y quienes están sometidos a él. Un mismo actor puede desenvolverse en ambos roles de manera alternada o simultánea. Se rompe aquí con las concepciones clásicas sobre el poder que dividen a los actores en dominantes y dominados.

Luhmann realiza también una distinción radical entre poder y coerción o violencia física. En una relación de poder, la voluntad del actor no es eliminada. No se le impone una decisión unívoca, privándole de toda oportunidad de elección. El actor tiene que participar en la relación por medio de una decisión voluntaria. El recurso al uso de la fuerza es síntoma del fracaso de la relación del poder, y no puede pasar de ser una posibilidad extraordinaria. Ningún sistema puede mantenerse estable si tiene que acudir de manera ordinaria y continua a la represión.

Luhmann realiza una afirmación controvertida sobre el poder en la sociedad contemporánea: la creciente complejidad que tiene que enfrentar la sociedad

de nuestros días exige de una producción acelerada de decisiones, a la que los sistemas políticos no están en capacidad de satisfacer. El peligro no está entonces en el surgimiento de un poder tiránico y totalitario -como es el parecer de la gran mayoría de pensadores posmodernos- sino justamente en un déficit de poder. La amenaza del caos y el desorden exige un sistema político con un alto poder decisonal, capaz de reducir y procesar internamente mediante prestaciones selectivas la complejidad del ambiente.

A diferencia de otros pensadores posmodernos, Luhmann no centra su atención en buscar un "afuera" del poder. Al parecer, la existencia del poder es un requisito para la existencia de la sociedad. Su rol es positivo, en cuanto reduce la complejidad que tienen que enfrentar los actores y actúa como cohesionador y productor de un sentido en la sociedad.

El enfoque que Luhmann hace del poder y de la sociedad contemporánea aporta muchos elementos valiosos de análisis. La totalidad de su construcción muestra una profundidad y una lógica en que cada elemento tiene su lugar.

1.2. El Sistema Político

Hemos visto hasta aquí cómo la teoría de sistemas concibe al poder. Analizaremos a continuación la forma en que el sistema político produce poder.

El sistema político se constituye como tal en la medida en que construye un espacio de autonomía al interior de la sociedad. La consolidación de la autonomía del sistema político al interior del sistema social es producto de su diferenciación interna. Esta diferenciación interna tiene lugar a distintos niveles de creación de sentido, mediante la generación de roles específicos que tienen como referente criterios universales. La autonomía del sistema político en relación a su ambiente (la sociedad) no es equivalente a autarquía. La autonomía del sistema político indica "el grado de libertad con el cual las relaciones entre sistema y ambiente pueden ser reguladas en base a los criterios selectivos del mismo sistema."¹

¹ Luhmann, 1983: p. 183.

El sistema político expresa su autonomía en definir los plazos y los mecanismos en los cuales responde a las presiones del ambiente. Estas presiones pueden ser vistas como el *input* del sistema político, y se expresan en las demandas planteadas por los actores. Las respuestas que éste procesa, o *output*, se expresan bajo la forma de decisiones vinculantes.² El espacio que se crea el sistema para elaborar el *output* después de que el *input* ha sido planteado es una medida de su autonomía.

*Gracias al desarrollo de la diferenciación y a las condiciones propias de una elevada autonomía del sistema, el sistema político adquiere las condiciones de poder decidir y la función específicamente política viene dada en el nivel de la interacción concreta, confiando a estas decisiones un efecto vinculante.*³

Vemos entonces que el desarrollo de la diferenciación interna (especificación funcional de roles, profesionalización del rol político) y de la autonomía del sistema (la creación de un espacio propio en el cual maniobrar sin la interferencia de otros subsistemas) están dirigidas a generar poder, en el sentido de generar la capacidad de tomar decisiones. Las decisiones tomadas dentro de los mecanismos del sistema político tienen la peculiaridad de ser *vinculantes*, es decir, funcionan como presupuesto de la acción de los actores sociales, como una selección previa de sus posibilidades de acción. De esta forma, las decisiones vinculantes emanadas del sistema político dotan de sentido a la acción social.

*La capacidad de un determinado sistema político de absolver la función específica de producir decisiones vinculantes debe ser reforzada en la medida en que crece la complejidad de la sociedad y ésta plantea un número cada vez más alto de problemas que ya no pueden ser resueltos con el recurso a la verdad o a las convicciones comunes, gracias a la simpatía recíproca o a través del intercambio, sino que deben, más bien, ser afrontadas recurriendo a decisiones.*⁴

El incremento de la complejidad de la sociedad induce por tanto a una mayor diferenciación interna y a la acentuación de la autonomía del sistema político.

² Urbani, 1988: p. 1524.

³ Luhmann, 1983: p. 186.

⁴ Ibid, p. 186.

De esta forma, el sistema político absuelve la función de *producir poder social*, entendido, como habíamos dicho en el acápite anterior, como “un medio de comunicación que permite la transmisión de prestaciones decisionales”.⁵

1.3. Partidos Políticos y Sistemas de Partidos

Las definiciones de los partidos políticos son numerosas. Una de las más clásicas es la enunciada por Max Weber, que los califica como una asociación de individuos organizados con el fin de alcanzar el poder.⁶

Otras definiciones ponen énfasis en la función de los partidos políticos. Melucci (1990) sistematiza algunas definiciones de la función de los partidos políticos:

1. *Neumann*: a) organizar la voluntad política; b) educar al ciudadano en la responsabilidad política; c) ser instrumento de relación entre la opinión pública y el gobierno; d) permitir la selección de los dirigentes.
2. *Lowi*: a) representar los valores prevalentes; b) organizar alternativas simplificadas; c) movilizar al electorado en torno a estas alternativas; d) traducir las alternativas en objetivos para la acción de gobierno.
3. *Sorauf*: a) actividad electoral; b) actividad de control y de presión sobre la autoridad en el poder; c) actividad de movilización en torno a ciertas ideas y a ciertos objetivos políticos.
4. *Kirchheimer*: a) integración de los individuos y grupos en el orden político existente (o creación de instrumentos para modificar tal orden); b) determinación de las orientaciones generales de la acción política; c) selección del personal político para las funciones públicas.
5. *Seligman*: a) reclutamiento de la clase dirigente, esto es, de los candidatos y titulares de cargos políticos; b) reclutamiento de la masa de los adherentes; c) objeto de identificación política de tipo ideológico, social, psicológico; d) instrumento de gobierno y canal de acceso para la elaboración de las decisiones.⁷

Desde el punto de vista de la teoría de sistemas, nos interesa la noción de partido político como un instrumento de reducción de la complejidad del sistema político. El partido político organiza la demanda social y la intrduce

⁵ Ibid, p. 187.

⁶ Weber, 1944: p. 229.

⁷ Melucci, 1990: p. 61.

en el sistema político, integrándola dentro de los canales institucionales definidos. Los intereses diversos y heterogéneos que caracterizan a una sociedad compleja ingresan en la arena política a través de los partidos políticos, neutralizándose su potencial disruptivo. El conflicto social es moderado y manejado por la esfera política de modo que se garantice la gobernabilidad democrática. En esta medida son expresión de la naturaleza pluralista constitutiva de una sociedad.

Los partidos políticos son los modeladores de la participación, ya sea bajo la forma de representación o de delegación de funciones, dependiendo del nivel de desarrollo de la participación en entornos determinados.⁸

Los partidos políticos funcionan como nexo de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno. Se convierten en herramientas para alcanzar objetivos colectivos de comunidades organizadas.

De estas definiciones de partido se deriva la noción de sistemas de partidos. Para Sartori (1980: p. 60) un sistema de partidos es básicamente “un sistema pluralista de ‘partes’ que ‘expresan’ vigorosamente las opiniones de los gobernados”. Según otras posiciones (Urbani, 1988), el sistema de partidos se caracteriza como la “competencia entre más de una unidad partidaria y la forma de modalidad de esta competencia”.

Dentro de la teoría sistémica, el sistema de partidos, o subsistema de las representaciones (donde estaría incluido también el ámbito parlamentario), tiene la función específica de la producción de legitimidad. Esta legitimidad es utilizada por el subsistema administrativo (que abarcaría la función ejecutiva y la administración pública) en la toma de decisiones.⁹ Es decir, las decisiones emanadas por el sistema político son legítimas, y tienen por tanto el carácter *vinculante*, en la medida en que éste es producto de un proceso electoral donde se han respetado las reglas del juego consistentes en el pluralismo. La regulación de la actividad política por parte de un sistema de partidos brinda el marco formal para la producción de legitimidad que sustente la toma de decisiones vinculantes.

⁸ Oppo, 1988: p. 1192.

⁹ Cf. Echeverría, 1991: p. 35.

1.4. Teorías sobre la Democracia

El abordaje que ensayaremos en torno al tema de la democracia se caracterizará por alinearse con el realismo, es decir, tratará de aproximarse a la democracia tal como ésta efectivamente se presenta. No nos detendremos, por tanto, en definiciones de lo que "debería ser" la democracia, o las formas cómo incrementar la participación o potenciar la ciudadanía. La democracia nos interesa como un mecanismo legítimo de producir poder social, y su funcionamiento nos compete en la medida en que es un dispositivo efectivo de toma de decisiones.

Según definición de Bobbio,¹⁰ la democracia es, en realidad, un sustituto funcional para el uso de la fuerza en la resolución de los conflictos. Su esencia reside en el respeto a los derechos individuales, más que en la práctica de la participación en la toma de decisiones. De esta forma, el énfasis de la democracia se traslada desde la representación hacia la conservación de los "derechos de la libertad". Desde este punto de vista, la vida política y la dinámica electoral pasan a ser una suerte de juego escénico donde se genera la imagen de la democracia y donde los distintos poderes de la sociedad (individuales y colectivos) se conjugan y equilibran para dar como principal resultado la protección de los derechos de la libertad.

Sin embargo, la apariencia de la representación (más que su efectiva práctica) es esencial para la reproducción de las condiciones de gobernabilidad. Sólo así se explica la de un orden político en sociedades cada vez más complejas y heterogéneas. Cuando la ilusión de la representación se debilita, entonces surgen las crisis políticas.

La principal fuente de generación de la ilusión de la representación es la dinámica electoral. Es por eso que varios autores (Bobbio, Linz y Pzeworski entre otros) no encuentran mejor modo de definir en forma mínima un régimen democrático que a través de los siguientes rasgos:

¹⁰ Norberto Bobbio, *Il futuro de la democrazia*, citado en Danilo Zolo, 1992.

1. Elecciones políticas periódicas.
2. Participación universal (o al menos muy amplia) en elecciones.
3. Libertad de sufragio.
4. Existencia de alternativas reales entre las cuales optar (o incerteza en las sucesiones)
5. Decisión mayoritaria, con el límite del respeto a los derechos políticos de las minorías.¹¹

Esta definición pragmática de democracia se aleja mucho de los supuestos principios postulados por lo teóricos clásicos de las ciencias políticas. Bobbio habla en este sentido de las siete promesas rotas de la democracia.

La primera es la promesa de la *soberanía popular*. El surgimiento de grupos especializados en el gobierno y la administración del Estado que se constituyen en élites jerárquicas y monopolizadoras del proceso de toma de decisiones, lo que desvirtúa en la práctica el principio de la soberanía popular.

La segunda es la promesa rota de la influencia real del individuo en la política, o el individuo como la unidad fundamental de la democracia. La existencia de otro tipo de instancias de influencia en la política, como los partidos, los gremios o las asociaciones de intereses vuelven a la voluntad individual invisible ante los mecanismos de toma de decisiones.

La tercera es la capacidad de los individuos de conocer y decidir sobre los asuntos del Estado. En la práctica, la enorme complejización y tecnologización de los mecanismos de toma de decisiones llevan a que el común de los ciudadanos no esté en capacidad de formarse criterios informados sobre todos los asuntos de Estado.

La cuarta es la creencia de que, con el tiempo y el incremento de la información, los ciudadanos mejorarían y ampliarían su capacidad de participar en política. El proceso más bien parecería ser inverso: simultáneamente al desarrollo de los medios de comunicación, ha crecido entre la población la apatía en torno a los temas políticos.

¹¹ Ibid, pp. 131-132.

La quinta promesa rota es la de la desaparición de las oligarquías. La conservación de las élites de poder y la transposición de intereses particulares en el escenario político, donde sólo debería haber lugar para el interés general, son síntomas de este fenómeno.

La sexta promesa rota es la democratización de todos los ámbitos de la vida social. Este es principalmente evidente en dos ámbitos esenciales: la empresa privada y la burocracia estatal, donde se conservan esquemas de poder rígidos y jerárquicos.

La séptima y última es la incapacidad de la democracia de eliminar el poder invisible. Si el iluminar y volver transparentes los mecanismos del poder fue uno de los objetivos clásicos de la democracia, según sus primeros teóricos, en la democracia "realmente existente" este ámbito se ha ampliado considerablemente. Los "asuntos del Estado" que se ocultan a los ojos de los electores adquieren proporciones importantes y su conocimiento puede desencadenar profundas crisis políticas.

El enfoque que Bobbio realiza de la democracia intenta dar cuenta de sus verdaderas posibilidades en el ámbito de la práctica social, con el fin de distinguir los principios aplicables de aquellos que no pueden ser más que enunciados bien intencionados de los teóricos de la democracia. La democracia "realmente existente", según Bobbio, ha demostrado ser la mejor alternativa de gobierno por su principio básico de respeto a los derechos del individuo. La ineficacia manifiesta de los gobiernos democráticos es una consecuencia de la complejidad y magnitud que alcanzan en la actualidad los estados frente a sociedades cada vez más complejas y heterogéneas, cuyo ritmo de demandas al sistema político rebasan en mucho su capacidad de procesarlas.

En este punto, el enfoque de Bobbio se acerca al de Samuel Huntington y al de Niklas Luhmann. En el primero, el problema ya no reside en la falta de democracia sino en su exceso, en sociedades en proceso de modernización donde la movilidad social (mayores niveles de educación, mayor oferta de empleo) expande significativamente las expectativas de los actores sociales, lo cual no se corresponde con una suficiente consolidación de las instituciones

políticas. El problema, si bien en un ámbito distinto, se plantea también en los países ya "modernizados". En esos casos, a pesar de que el Estado ha desarrollado amplias capacidades para la satisfacción de las demandas, modificaciones ocurridas a menudo fuera del ámbito de lo político (recesión económica, reducción del empleo, migraciones crecientes, etc.) restringen la capacidad del Estado de atender las exigencias ciudadanas y modifican la naturaleza e intensidad de las demandas, dando lugar a profundas crisis políticas. A estos fenómenos se refiere Luhmann cuando señala que el mayor peligro de los sistemas políticos contemporáneos no es el exceso de poder, sino su déficit.

1.4.1.. *La Teoría Elitista del Poder*

La amenaza que representa para la práctica de la democracia la formación de élites en el poder, tanto a nivel de los estados como al interior de los partidos políticos, es un lugar común de los estudios sobre estos temas. La participación efectiva de un número limitado de ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que atañen al conjunto de la sociedad es una constatación ineludible y que contradice el espíritu de las teorías democráticas. Este aspecto ha sido ampliamente tratado por autores como Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto. Estos son los antecedentes en que Raymond Aron se basa para hacer una caracterización de la teoría elitista del poder.¹²

Aron parte de la constatación de que "independientemente de cómo funcione, el gobierno está siempre en manos de un pequeño número de hombres. En este sentido, los gobiernos democráticos no son distintos a los autoritarios". Esta oligarquía, según la nombra Aron, estaría compuesta por distintos grupos:

- *Élite*, son todos los que, en las diversas actividades, están a la cabeza de la jerarquía y ocupan algunos puestos importantes privilegiados, ya sea en términos de riqueza o de prestigio.
- *Clase política*, es la minoría mucho más estricta que realmente ejerce las funciones políticas del gobierno.

¹² Raymond Aron, 1960.

- *Clase Gobernante*, está situada entre la élite y la clase política; incluye a la gente privilegiada que, sin ejercer verdaderas funciones políticas, tienen influencia sobre los que gobiernan y los que obedecen, ya sea por su autoridad moral o su poder económico.

En diálogo con el enfoque marxista, Aron descarta que esta oligarquía sea, en las sociedades capitalistas avanzadas, identificable con la burguesía o con los poseedores de los medios de producción. Resalta más bien la autonomía del Estado, aunque admite que los grupos de poder económico poseen medios para ejercer presión sobre el Estado. Quienes ejercen el poder en las sociedades democráticas no son necesariamente los “capitalistas monopolistas”, sino profesionales que han adquirido los conocimientos para hacerlo, aunque además deban tener *contacto* con los poderosos económicamente y con los que tienen alto prestigio intelectual o espiritual.

De aquí surge una diferenciación de las funciones de control en las sociedades modernas, ilustradas en cuatro antítesis:

- *Poder temporal y poder espiritual*, que establece las jerarquías de valores que limitan y configuran la naturaleza del control.
- *Poder civil y poder militar*, que enfrenta la necesidad de una legitimación civil del control y al mismo tiempo la necesidad de contar con el apoyo de los medios coercitivos.
- *Poder político y poder administrativo*, que, a pesar de hallarse diferenciado en las sociedades modernas, implica la toma de decisiones políticas sobre la distribución del producto social.
- *Poder político y poder económico*, que vuelven relevantes a nivel político a categorías de personas relacionadas con el ámbito productivo: empresarios y sindicatos.

Estas antítesis configuran diversos grupos de personas privilegiadas, cuyas relaciones dan lugar a una estructura de la clase gobernante o de los líderes del poder. La creciente complejidad de las sociedades contemporáneas da

como resultado relaciones de autoridad múltiples y superpuestas. Los distintos individuos están sujetos simultáneamente a regulaciones que provienen de diferentes ámbitos de actividad, a cada uno de los cuales corresponde una élite especial. La particularidad de los regímenes occidentales radicaría en que se propicia el diálogo entre las distintas élites que componen la sociedad.

CAPITULO II

EL PROCESO DE AJUSTE Y LA TOMA DE DECISIONES

La crisis económica, que comienza con el fin de la bonanza petrolera y atraviesa toda la década del ochenta hasta llegar al momento actual, se convierte en un factor que condiciona fuertemente la toma de decisiones, hasta el punto de recortar drásticamente los márgenes de acción y de poner en riesgo la estabilidad de los gobiernos.

Los límites no sólo provenían de las condiciones externas adversas, que son las que provocan el estallido de la crisis,¹³ sino también de un escenario económico enormemente complejizado por las políticas adoptadas durante la década anterior.

Durante los años ochenta los gobiernos tuvieron que enfrentar también el legado de las políticas gubernamentales del pasado. Las distorsiones de precios a nivel sectorial eran muy fuertes: altos aranceles que protegían al sector industrial; una legislación laboral y de salarios mínimos que aumentaba costos y hacía inflexible el mercado laboral; tasas de interés subsidiadas para varios sectores e intentos de canalizar crédito bancario a los mismos, como parte de la política de desarrollo nacional; controles de precios de muchos productos, complementados por subsidios a la producción y al consumo de otros. Desde principios de la década de los setenta los precios de la gasolina y la energía se mantuvieron entre los más bajos del mundo.(Thoumi y Grindle: 1992)

La complejidad que suponía el enfrentar, con una institucionalidad que aún no estaba consolidada, los retos de condiciones enormemente adversas en el campo económico, se veían aumentadas por un esquema electoral que brinda un amplio espacio a las minorías y no propicia la formación de mayorías o

¹³ El principal detonante de la crisis desde el frente externo fue el crecimiento de las tasas de interés en el sector financiero internacional, lo que dio lugar a la crisis del endeudamiento externo, por los elevados montos que había recibido el país por este concepto, tanto en el sector público como en el privado.

alianzas estables adeptas al ejecutivo. El resultado de este rasgo es la continua generación de pugnas entre las funciones ejecutiva y legislativa, con el consiguiente bloqueo decisional.

El sistema de partidos que propició este esquema fue altamente inestable y fragmentado,¹⁴ lo que, sumado a la persistencia de prácticas populistas o clientelistas en casi todo el espectro partidario, provocaba una lógica paralizante donde el Congreso proponía largas listas de formas para gastar el presupuesto estatal, mientras el ejecutivo tenía que recordar continuamente los límites cada vez más estrechos de las finanzas públicas.¹⁵

Esta lógica de relaciones que se estableció entre el sistema de representaciones y la administración pública llevó al ejecutivo a tomar como interlocutores directos a los sectores organizados de la sociedad y a los grupos de presión, obviando la mediación de los partidos políticos en esta relación. Pero esta estrategia tampoco mejoró las condiciones de gobernabilidad, pues los interlocutores elegidos también propiciaban un alto nivel de conflictividad. Por un lado, los sectores económicos del país presentaban profundas divisiones internas. A un sector beneficiado por las políticas de fomento industrial (ISI) y orientado sobre todo a la producción para el consumo interno, se oponía otro grupo económico identificado con los productos tradicionales de exportación. Mientras a los primeros les convenía el fortalecimiento del Estado proteccionista y la continuación de las políticas del ISI, los otros auspiciaban la liberalización del comercio y el fin de los subsidios.

Por otro lado, los sindicatos y las organizaciones populares habían salido fortalecidos del periodo dictatorial, y eran partidarios de la profundización y ampliación de los beneficios del Estado de Bienestar, que se habían instituido durante el boom petrolero, en una etapa donde la contracción de los recursos estatales presionaban más bien al recorte de estos beneficios.

El escenario para el manejo de la crisis se presenta por tanto enormemente conflictivo: un ejecutivo débil, un sistema de partidos fragmentado, élites

¹⁴ Ver en el capítulo IV el análisis del sistema de partidos en el Ecuador.

¹⁵ Esta lógica es evidente sobre todo en los primeros años de retomo a la democracia. Ver Torrontegui, 1995.

económicas divididas, y actores sociales con expectativas sobredimensionadas. La consecuencia es que la política económica seguida durante el periodo presenta un desempeño pobre y poco eficaz. Mientras en otros países de América Latina se había recorrido rápidamente la etapa de la estabilización macroeconómica y se había pasado a una profunda reforma estructural, propiciando la reactivación productiva, al Ecuador le costó más de una década lograr resultados medianamente aceptables de estabilización macroeconómica, y la reforma estructural sigue siendo una tarea por cumplir.

Una revisión de la toma de decisiones en política económica durante la década del 80 -como la realizada por Thoumi y Grindle (1992)- revela además la poca definición y univocidad en este tema. Las políticas diseñadas eran altamente reversibles, ya sea por la oposición levantada por diversos sectores de la población, o por la lógica enfrentacionista de los partidos políticos. Este comportamiento de los actores se explica por los antecedentes del periodo anterior, caracterizado por el boom petrolero y el crecimiento del Estado interventor.¹⁶

La década del boom petrolero interiorizó en los actores sociales la percepción de un tipo de Estado que reparte privilegios y recursos. Por esta razón, al precipitarse la crisis, la reactividad de los actores ante las medidas restrictivas en política económica fue muy fuerte. El retorno a la democracia había además creado un ambiente político de crecientes expectativas y movilización, lo que volvía aún más difícil el manejo de la crisis y la implementación de políticas adecuadas.

¹⁶ Efectivamente, la gran expansión de los ingresos gubernamentales convierte al Estado - en manos de una dictadura militar- en el principal propulsor del proceso de modernización en la economía, por medio de una amplia gama de subsidios y tratamientos preferenciales destinados básicamente al sector industrial de sustitución de importaciones. Además de estos subsidios focalizados, se implementaron políticas redistributivas más generales, que incluían el subsidio al consumo de energía, el cual llegó a dimensiones muy altas.

2.1. El gobierno de Roldós y Hurtado

La bonanza petrolera de la década del setenta condujo a una distorsión en el tamaño y las funciones del Estado. Quienes llegaron al poder en 1979, como resultado del proceso de retorno a la democracia, se encuentran con una economía al borde del colapso, con un déficit fiscal alto (4,5% del PIB en 1980 y 7,9% en 1982) y una deuda pública que se había incrementado considerablemente (de 241,5 millones de dólares en 1970 a 2.974,6 en 1978) (Thoumi y Grindle:1992).

El retorno al régimen democrático no marca un cambio en el modelo de desarrollo implantado por las dictaduras militares. A pesar de que ya se cargaba con el pesado fardo de la deuda externa y del déficit fiscal, no se preveía la necesidad de efectuar cambios significativos de política. Los ingresos petroleros continuaban siendo altos, pues el precio del petróleo estaba en los niveles más elevados de la década.

El estilo de gobierno de Roldós y Hurtado combinaba el populismo con el desarrollismo, poniendo énfasis en la necesidad de atender a los llamados "sectores marginales" del país. En un principio no se afectó ninguno de los múltiples subsidios instituidos en la década anterior, de los que el más oneroso era el subsidio a los combustibles, el cual provocaba un aumento desproporcionado del consumo interno y la disminución del monto exportable.

Los primeros signos de crisis se hacen evidentes a propósito del conflicto fronterizo de la cordillera del Cóndor, que obligó a un crecimiento brusco de los gastos fiscales para atender los requerimientos de la defensa militar. Este acontecimiento provoca los primeros y tímidos intentos de ajuste de la economía, pero la emergencia aún no se había declarado. Al respecto, Alberto Acosta (1991) comenta:

En definitiva, los recursos financieros seguían disponibles ya sea por vía de créditos o por el alza de los precios del petróleo: el crudo llegó a superar los 40 dólares por barril en el mercado ocasional, en tanto las primeras reducciones, experimentadas en 1982, aparecían todavía como coyunturales.

El gobierno de Roldós se caracterizó por propiciar soluciones aisladas a los problemas que se iban presentando, cuidando constantemente de mantener la protesta social a niveles que no amenacen la estabilidad democrática, pues el peligro de un golpe militar todavía aparecía como plausible. El estilo populista que caracterizaba a Roldós hacía que trate de satisfacer las demandas de los distintos grupos de presión, sin tener presente una visión política de largo plazo.

No es sino hasta finales de 1982, con el ascenso al poder del democristiano Osvaldo Hurtado, cuando la crisis estalla en toda su magnitud. En octubre de ese año, las obligaciones de la deuda externa superan la capacidad de pago del país, y se vuelve impostergable la necesidad de efectuar cambios importantes en la economía para evitar su colapso.

De este modo, da comienzo la década de crisis y ajustes, marcada principalmente por el problema de la deuda externa. Este cambio de rumbo determina el fin de la planificación económica en términos de largo plazo en la que se había basado la estrategia del Estado Desarrollista. Comienza en cambio un periodo de estrategias de ajuste a corto plazo, destinadas a controlar los distintos indicadores macroeconómicos y a sofocar posibles tendencias disruptivas al interior de la sociedad.

Ninguna de las modalidades adoptadas optó por modificar profundamente el esquema en el que funcionaba el Estado, y por tanto se reincidía en las causas de la crisis y esta se profundizaba vertiginosamente.

Este primer experimento de ajuste no contaban con una visión clara y de conjunto de la magnitud de la crisis, y las medidas que se toman fueron más bien correctivas que estructurales, destinadas principalmente a disminuir el déficit fiscal (disminución de los subsidios al consumo de energía en hidrocarburos y electricidad, minidevaluaciones periódicas de la moneda, restricción de importaciones, limitación de ajustes salariales, recorte del gasto público, limitación al endeudamiento, etc.). Como resultado de estas medidas, efectivamente, el déficit fiscal se reduce al 1,4% del PIB, pero la economía entra en recesión, con altos niveles de inflación, contracción del crecimiento

del PIB, y el consiguiente deterioro de los niveles de vida de amplios sectores de la población.

El ambiente político que tuvo que afrontar el gobierno de Hurtado mostraba gran efervescencia por el represamiento de esta actividad. Los movimientos sociales habían salido fortalecidos después de casi una década de dictadura, y ejercían una fuerte presión, tanto desde los sectores empresariales como desde los sindicales, sobre la toma de decisiones en política económica. Adicionalmente, la oposición parlamentaria, encabezada por los sectores neoliberales y de derecha -que se preparaban su presidencia para el próximo periodo- se constituía también en una grave traba para la estabilidad del régimen.

En efecto, apenas iniciado el gobierno de Roldós y posteriormente el de Hurtado, el conflicto político se desatará de una manera sin precedentes en la última historia política del país. Conflicto que se iniciará por la conocida "pugna de poderes" entre Ejecutivo y Legislativo, que evidencia, desde el inicio, la frágil base de sustentación sobre la cual se apoyaba la candidatura triunfante de Roldós y Hurtado.¹⁷

Ciertamente, el primer periodo de ajuste es el que más complejidad presenta. El común de la gente no estaba preparado para aceptar la existencia de una crisis, y mucho menos para ver disminuidas sus conquistas y sus beneficios, después de las expectativas que había creado la abundancia petrolera y el retorno a la democracia.

Adicionalmente, los efectos de las políticas de ajuste sobre el incremento de los precios de los productos de consumo masivo, la reducción del empleo, el aumento de la inflación y el deterioro de los salarios, afectó sensiblemente las condiciones de vida de amplios segmentos de la población.

El primer episodio en que se efectuaron cambios significativos en las políticas económicas del Ecuador fue importante, no porque aquellos fueron los más radicales o completos de la década, sino porque rompieron tabúes importantes respecto a reformas de política. La sociedad y sus diferentes grupos se habían acostumbrado a que el gobierno proporcionara beneficios, sin exigir o imponer disciplina económica. Además, [...] el público no estaba acostumbrado a cambios

¹⁷ Echeverría y Verdesoto, 1990.

en políticas y variables macroeconómicas que habían permanecido estables durante largo tiempo.

Al conflicto que se desató entre el Ejecutivo y Legislativo, le sucedería el conflicto social propiciado tanto por los sindicatos de trabajadores como por las cámaras de la producción. El gobierno de Hurtado debió enfrentar cuatro huelgas generales de trabajadores y una huelga general de la empresa privada, esta última coincidente con la huelga general de los trabajadores. Todas estas huelgas constituirán los momentos más altos de conflictividad sectoriales y parciales que enrarecieron el ambiente de las relaciones entre la sociedad y el Estado.¹⁸

Otro factor negativo para la gestión de Hurtado, que disminuía su capacidad de construir niveles de consenso alrededor de sus propuestas, era que no había sido elegido para presidente, sino que su ubicación en ese cargo era consecuencia de la muerte del presidente titular.¹⁹ Además, Hurtado pertenecía a un pequeño partido de reciente aparición, la Democracia Popular, y por tanto no contaba con ningún respaldo sólido en el Congreso.

La Democracia Popular contaba solamente con 4 escaños en el Congreso, por lo que tuvo que buscar alianzas temporales y débiles con otros partidos pequeños, con los que formó Convergencia Democrática, frente que se desarticuló rápidamente debido a pugnas internas. La oposición en cambio tenía una sólida posición en el Congreso: por un lado, la Concentración de Fuerzas Populares CFP (partido que había llevado al poder a Roldós), liderado por el carismático Assad Bucaram, contaba con 29 escaños legislativos; por otro lado, el Partido Social Cristiano PSC, identificado con las élites económicas de la costa bajo el liderazgo de León Febres Cordero (quien sería el sucesor de Hurtado en la presidencia) tenía 3 diputados elegidos.

Las relaciones de Hurtado con los sectores productivos fueron también poco fluidas. Los antecedentes comunitarios de Hurtado generaron desde el principio la desconfianza de las élites económicas, imagen que no se desvaneció a pesar de los esfuerzos del Presidente por hacerlo. El llamado a un pacto social con el sector privado, destinado a mantener estables los salarios y los precios de los productos, tuvieron poco éxito. No bastó ni

¹⁸ Thoumi y Grindle, 1990.

¹⁹ El presidente Roldós murió en un accidente aviatorio en mayo de 1982.

siquiera la decisión de sucretizar la deuda externa privada y de convertirse en interlocutor de los bancos acreedores, ante el riesgo de que las empresas -que se habían endeudado en dólares sin prever el incremento de las tasas de interés y del tipo de cambio- quiebren y arrojen a la desocupación a gran número de empleados.

Tampoco fue exitosa la negociación con los sectores sindicales, a quienes apremió a moderar sus demandas salariales. Durante el gobierno de Roldós se habían logrado relaciones fluidas con los trabajadores, en base al incremento de los salarios y la modificación de los elementos represivos que había introducido el régimen militar en la legislación laboral. Las relaciones se deterioraron durante el gobierno de Hurtado, cuando la restricción de los recursos fiscales obligó a congelar los salarios y a reducir los subsidios. Las reacciones de las principales centrales sindicales fueron radicales: se desataron dos huelgas nacionales. También desde el sector de los empleados públicos, las protestas no se hicieron esperar.

Cada paquete de austeridad, que suponía mayores devaluaciones y severas restricciones del gasto público, provocaba reacciones de todos los sectores de la sociedad. Esto condujo al ejecutivo a planificar la política económica sin la mediación del diálogo con los actores políticos o sociales. Hurtado formó un equipo de trabajo en materia económica al que mantuvo aislado de las presiones externas. Las medidas asumidas eran negociadas después de ser aplicadas, y no antes. Esto determinó que se diera marcha atrás en muchas de las resoluciones adoptadas.

A pesar de los enormes esfuerzos del gobierno de Hurtado por alcanzar la estabilidad, y de sus logros parciales, principalmente en materia de déficit fiscal, al final de su periodo la economía ecuatoriana afrontaba una severa recesión, agravada por desastres naturales que habían destruido gran parte de la producción agrícola del litoral.

El gobierno de Hurtado demostró un alto nivel de voluntad política para enfrentar una grave crisis que tomó por sorpresa a todos los actores políticos y sociales, pero su periodo no sería sino el primero de una larga lista en hacer frente a las políticas de ajuste.

2.2. El Gobierno de Febres Cordero

En estas condiciones asciende al poder, en 1984, el social-cristiano León Febres Cordero. Armado con un equipo técnico bien entrenado, entra a aplicar un plan netamente neoliberal de estabilización de la economía. Junto con las medidas tradicionales (alza de las tarifas de combustibles y devaluación de la moneda), se implementa una estrategia de liberalización de precios, liberación de importaciones, flotación de las tasas de interés y aumento en la recaudación de impuestos. Paralelamente, con el objetivo de atraer capitales extranjeros, se liberaliza el tratamiento a la inversión extranjera. Cambiando la estrategia que había regido desde la década del cincuenta, se estimula a la economía de agroexportación como alternativa de desarrollo, en lugar de fomentar la industria manufacturera.

El ascenso de Febres Cordero al poder expresa una notable rearticulación de los sectores de la derecha, que logra conformar un frente amplio agrupando al Partido Social-Cristiano, al Conservador, al Liberal, y a otras fuerzas menores y de independientes. De este modo, en base a la estrategia de oposición al gobierno de Hurtado y a una hábil campaña electoral basada en el ofrecimiento de "pan, techo y empleo", logran superar a las fuerzas reformistas que, a pesar del difícil periodo de Hurtado, seguían teniendo una amplia aceptación entre los electores.

La derecha toma la bandera de la crítica al estatismo y postula las ventajas del mercado. Sin embargo, su primera experiencia en el poder después del retorno a la democracia es desastrosa. Factores determinantes para este fracaso son las variaciones del mercado del petróleo -que durante esta administración alcanza sus precios más bajos de la década²⁰- y el terremoto de 1986, que desarticula la economía al obligar a la suspensión de las exportaciones de hidrocarburos.

Febres Cordero inicia su periodo con una política tendiente a la liberalización del mercado y bastante consecuente con las prescripciones del Fondo Monetario Internacional. Su intención es establecer relaciones cordiales con

²⁰ Ver Acosta, 1986.

los organismos rectores de la economía internacional, a fin de tener acceso a los flujos de créditos e inversiones, lo que naturalmente lleva a un incremento de la deuda externa.

Igualmente, se implementan medidas para incrementar el ahorro interno y favorecer el retorno de capitales nacionales invertidos en el extranjero, incrementando las tasas de interés por sobre la inflación esperada. Los compromisos de liberalización de la economía le permitieron al país renegociar su deuda externa con los bancos privados en condiciones favorables.

Para 1984, la economía presentaba síntomas de recuperación, sostenida principalmente por el crecimiento de los sectores orientados a la exportación. En 1985, los indicadores fiscales y económicos alcanzaron niveles sumamente positivos: reducción del déficit en la balanza de pagos, fuerte crecimiento del PIB (4.3%), incremento del ahorro interno, reducción de la proporción entre exportaciones y servicio de la deuda (del 68.3% al 28.6%), e incluso un superávit fiscal del 1.5% del PIB (aunque provocado más por el incremento de las exportaciones de petróleo que por una reducción del gasto público).²¹

En este punto de mayor éxito de su gobierno, Febres Cordero empieza a experimentar amenazas desde distintos puntos de su entorno. La oposición política se había radicalizado ante el estilo autoritario del gobierno; los sectores populares respondían a las medidas económicas mediante violentas protestas que dejaron en algunas ocasiones el saldo de varios muertos; incluso las élites económicas que habían sido el soporte del gobierno de Febres Cordero, experimentaron divisiones de quienes no resultaban favorecidos por las políticas de liberalización que beneficiaban sobre todo a los sectores agroexportadores.

La brusca caída de los precios del petróleo a principios de 1986 genera obstáculos para la continuación de la política estatal. A pesar de que los volúmenes exportados se habían expandido substancialmente, la baja de los precios provoca un marcado desfinanciamiento del sector público y genera un déficit fiscal del 5%. La crisis es afrontada con un paquete económico de emergencia que incluyó una devaluación del 14% y el incremento de los

²¹ Janvry et al., 1994.

precios de servicios y productos, lo que generó la agudización del descontento social.

El inoportuno llamado del gobierno a una consulta popular en junio de 1986, para decidir sobre la participación de los independientes en elecciones a cargos públicos, se convirtió en un mecanismo de censura de la gestión estatal.²²

En medio de este clima hostil, el gobierno decide completar sus medidas de liberalización de la economía en agosto de 1986. Las principales medidas son la eliminación de los aranceles a las exportaciones, la flotación de las tasas de interés, la reducción del encaje bancario, la devaluación de la moneda, entre otras. Como era de esperarse, estas medidas complacieron sólo al sector exportador, y generaron mayores reacciones en el resto de los sectores sociales, como los productores orientados al mercado doméstico y las organizaciones populares.

La autoridad política del gobierno sufre un nuevo golpe cuando en enero de 1987 el presidente es secuestrado por un grupo de comandos de la Fuerza Aérea que exigía la liberación del un militar que había protagonizado una revuelta en contra del gobierno en marzo del año anterior. El desenlace, a pesar de la liberación del presidente, resulta desastroso para su imagen y le priva de los recursos políticos para enfrentar la crisis que se avecinaba: en marzo de 1987 un terremoto deja a miles de personas sin hogar y destruye un tramo del oleoducto, obligando a suspender las exportaciones de petróleo.

La reducción de las exportaciones provocó una dramática caída del 5% del PIB de ese año, y obligó a tomar medidas emergentes, como el incremento del 80% en el precio de los derivados de petróleo, y del 25% en las tarifas de la transportación pública. Estas medidas terminaron de violentar el clima social. En todo el país tuvieron lugar protestas y manifestaciones que provocaban graves enfrentamientos entre la población y las fuerzas policiales.

La crisis condujo a la descomposición del gobierno de Febres Cordero. La desertión de algunos de sus ministros y la destitución de otros por parte del

²² El "no", auspiciado por los partidos de oposición, ganó en una proporción de 2 a 1.

Congreso debilitó el equipo de gobierno. Los objetivos de estabilidad y liberalización de la economía fueron abandonados y reemplazados por una política irresponsable de inversión en obra pública, destinada a tratar de recuperar la imagen política del presidente.

El gobierno de Febres Cordero tuvo que enfrentar una conflictividad ejecutivo-legislativo similar a la de su predecesor Osvaldo Hurtado. A pesar de haber triunfado limpiamente en las elecciones presidenciales, el Partido Social Cristiano captó sólo 27 escaños parlamentarios, cantidad insuficiente para garantizar una mayoría sólida en el Congreso (mínimo 34 diputados). La oposición en cambio, identificada esta vez con los partidos de centro izquierda (principalmente la Izquierda Democrática y la Democracia Popular), se consolidó mediante la formación de una coalición que tomó el nombre de Bloque Progresista, y que controló el Congreso durante la mayor parte del periodo de gobierno.

La pugna ejecutivo-legislativo condujo al presidente a numerosas salidas autoritarias, basadas en una estrategia de gobierno por decreto antes que en la negociación con los sectores de oposición. Abundaron incidentes como el desconocimiento de las resoluciones del Congreso, la aprobación unilateral de leyes. La crisis tuvo su efecto más notorio cuando el presidente ordenó la militarización de la Corte de Justicia, debido a desacuerdos en el nombramiento de algunos jueces.

El clima autoritario generado dio pie al apareamiento de expresiones políticas violentas como el grupo armado Alfaro Vive Carajo, organización que fue reprimida con medios poco transparentes durante esta administración.

Como bajo el gobierno de Hurtado, la oposición política que se enfrentó a Febres Cordero creó mayores dificultades para el proceso de estabilización y ajuste. Devaluaciones, restricción de las importaciones, supresión de los salarios mínimos, y eliminación de los subsidios y los controles de precios impusieron severas cargas a casi todos los sectores socio-económicos. Los únicos ganadores inmediatos bajo este programa fueron los agro-exportadores y ciertos grupos financieros de interés. Febres Cordero pensó que la economía iba a responder con la suficiente rapidez para compensar los excesivos costos sociales, pues su programa no contenía medidas para compensar a los obreros, a los trabajadores del sector público, a los industriales de sustitución de

importaciones, y a otros amplios sectores de la población que se hablan desencantado rápidamente con la liberalización y la austeridad. La falla del capital internacional en responder tan rápidamente como se esperaba, combinado con una serie de costosos shocks externos, sin embargo, comprometieron el éxito del proceso de ajuste.

2.3. El gobierno de Borja

La situación que enfrenta Rodrigo Borja, socialdemócrata que asciende al poder en 1988, es crítica.

Borja enfrentaba un déficit fiscal récord, altas tasas de desempleo, una deuda externa masiva, una tasa de inflación creciente que se acercaba a los niveles de la hiperinflación, y un país que, después de los años de tensión del gobierno de Febres Cordero, desconfiaba más que en el pasado del liderazgo político. (Thoumi y Grindle: 1991)

La estrategia de política económica adoptada por Borja es parecida a la que su coideario de tendencia, Osvaldo Hurtado, aplicó del 82 al 84: gradualismo en el aumento de tarifas de los servicios públicos, de los combustibles, devaluaciones periódicas; mayor control en las importaciones y en el mercado financiero. A semejanza de la estrategia de Hurtado, sus medidas están destinadas a paliar los síntomas de la crisis para neutralizar los posibles conflictos sociales, más que a tratar de salir de ella por medio de un impulso a los sectores productivos.

Pero el aspecto que marca la diferencia entre esas dos administraciones es que Borja introduce al mismo tiempo medidas de liberalización del mercado a largo plazo: el mercado de divisas, los precios de productos vitales de primera necesidad. Se intenta flexibilizar el mercado laboral (reformas al código de trabajo, trabajo a tiempo parcial, maquila) y el mercado de capitales.

Si bien por un lado la administración social-demócrata toma medidas de corte neoliberal, en relación principalmente con la desregulación del mercado, en cambio no plantea reformas substanciales en relación al gasto público y al tamaño del Estado.

Borja empezó su gestión con un llamado a la "concertación nacional" entre empresarios, trabajadores y gobierno. Esto le brindó un campo de maniobra inicial más amplio del que habían disfrutado sus predecesores. En efecto, en contraste con la gran efervescencia social que se había vivido en los últimos meses de la administración anterior, con continuas huelgas y declaratorias de estado de emergencia, la administración social-demócrata logra implantar un clima de paz social propiciado por el discurso conciliador del presidente y por la estabilidad que brindaba una posición mayoritaria en el Congreso.²³

Los principales objetivos de la política económica que se planteó el gobierno de Borja fueron el control de la inflación, la resolución del problema de la deuda externa y el control de las finanzas públicas. Tres semanas después de asumir el poder, se anuncia el primer paquete de medidas económicas destinados a hacer frente a los problemas más apremiantes de la crítica situación, haciendo énfasis en la eliminación de los gastos fiscales que no eran considerados como esenciales.

La oposición a esta política vino principalmente de las organizaciones obreras, que llamaron a una huelga nacional a finales de 1988. También los trabajadores del sector público generaron graves incidentes durante este periodo, pues la contracción del gasto fiscal afectaba enormemente sus ingresos y sus condiciones de vida.

Los alcances que podían tener estas medidas se vieron limitados por el insuficiente control del gasto público y por el crecimiento desmedido del sector estatal de la economía. Si bien la inflación no se disparó, no se la pudo bajar del 50% anual, y el clima de relativa paz social que se alcanzó no sirvió para introducir los cambios de política que se hacían imprescindibles. La economía permaneció casi estancada, con niveles bajísimos de crecimiento (2,3% en 1990, 2,9% en 1991), y el déficit fiscal, al finalizar el periodo en agosto de 1992, ascendió al 7% del PIB.

La política económica del gobierno tenía una gran dosis de diálogo con los distintos sectores involucrados, pero, al no lograr conciliar intereses

²³ La alianza gobiernista compuesta por la Izquierda Democrática y la Democracia Popular controlaba 40 de los 71 escaños del Congreso.

contrapuestos, la búsqueda de consensos no se traducían en decisiones efectivas y por tanto no se mostraba una línea de acción clara y definida. La estrategia conseguía mitigar los posibles conflictos, pero también impedía la formación de apoyos al gobierno. La gestión presidencial evidenciaba la contradicción entre las premisas ideológicas del partido y la imposibilidad práctica de llevarlas a cabo.

A pesar de que algunos miembros del equipo de gobierno eran partidarios de adoptar un estilo de desarrollo orientado hacia afuera, al estilo de los países asiáticos, el gobierno terminó asumiendo una estrategia de desarrollo auto-centrado, de efectos ampliamente recesivos. En este esquema, la prioridad del pago de la deuda externa se pospuso, y las obligaciones fueron abandonadas de manera indefinida. El discurso contradictorio del gobierno entre una “estrategia orientada hacia afuera” y una “retórica orientada hacia adentro” provocó la desconfianza de inversionistas internos y externos.

Después de un año de gestión sin que se haya podido vencer el estancamiento económico, los apoyos del gobierno comienzan a contraerse. La oposición laboral se agudiza, la mayoría legislativa se desmorona, y el gobierno se ve obligado a cambiar su estilo participativo de toma de decisiones hacia otro más aislado del diálogo y la concertación. En las elecciones de medio periodo, la composición del Congreso se modifica en favor de la oposición, conformada por el Partido Social Cristiano, el Partido Roldosista y otros partidos de derecha. La Izquierda Democrática retrocede de 20 a 14 escaños en el Congreso. La nueva mayoría aprovecha su recién adquirido poder enjuiciando y destituyendo un ministro tras otro.

El desgaste que experimenta el gobierno de Borja es menos espectacular que el de sus predecesores, pero el resultado final es bastante parecido. Sus esfuerzos de estabilización fueron limitados, y la necesidad de la reforma estructural fue pospuesta indefinidamente debido al temor de provocar protestas de los distintos sectores que podían resultar afectados. La gestión de este periodo deja la sensación de que se contuvieron tanto los conflictos sociales como la necesidad de introducir reformas substanciales en la estructura del Estado, lo que no hizo sino agravar la situación del país.

2.4. El gobierno de Durán Ballén

Para el periodo 1992-1996 las condiciones de entorno para la toma de decisiones en política económica habían cambiado substancialmente. En primer lugar, la percepción de la crisis era distinta: ya no se la veía como una situación coyuntural, sino como el inicio de una nueva etapa a nivel global a la que había que adaptar a la economía local para poder salir del estancamiento económico y revertir el deterioro de las condiciones de vida de la población, fuertemente afectadas durante la década anterior.

Por otro lado, el éxito de programas de ajuste estructural en otros países de América Latina, como Chile, Bolivia y más recientemente Perú crearon una importante corriente de opinión pública favorable al ajuste y a la modernización, lo que constituyó una base de apoyo importante para este tipo de políticas.

Este ambiente más propicio para la aplicación de políticas de reforma estructural se traduce tanto en el que los dos finalistas de la elección presidencial de 1992 fueran hombres de derecha, como en el hecho sin precedentes de que el presidente Durán Ballén fuera elegido aún después de haber admitido que aplicaría estas estrategias, incluso cuando su campaña política no trató de ocultar sus intenciones.

La estrategia de Durán Ballén en torno a la política económica se caracterizó por incursionar más consistentemente que sus predecesores en la reforma estructural, y no solamente en la estabilización macroeconómica como había sido propio de las administraciones anteriores. El punto central de esta estrategia fue la promulgación de una serie de leyes para modificar el marco institucional y facilitar el proceso de modernización.

Sin embargo, los logros más consistentes del gobierno se dieron en el ámbito de la estabilización macroeconómica. El más sobresaliente fue sin duda la virtual eliminación del déficit fiscal, en base a una fuerte disciplina en el gasto público y un mayor control sobre el presupuesto, gracias a la Ley de Presupuesto del Estado. Otro de sus éxitos fue el control de la inflación, que

disminuyó desde el 60.2% a inicios del periodo (agosto de 1992) hasta aproximadamente el 23% para 1995. El pilar de la estrategia de control de la inflación fue la política monetaria, que se caracterizó por mantener un tipo de cambio bastante estable en base a la intervención del Banco Central en el mercado cambiario.

Los avances en reforma estructural fueron más restringidos. Si bien se aprobó ya la Ley de Modernización, en la práctica la política de privatización de las empresas públicas y la modernización administrativa no fue consistentemente acometida. Desde el principio de la administración Durán Ballén, se inició un proceso de desinversión del Estado en las actividades productivas de sectores no estratégicos. La desinversión en los llamados sectores estratégicos presentó mayor complejidad, a pesar de que en esa dirección fueron aprobadas algunas leyes, como la de Hidrocarburos, las reformas a la Ley de Telecomunicaciones y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico.

Las reformas del Estado que contemplan la descentralización administrativa y una consistente reducción burocrática tampoco fueron prioridades de la administración Durán Ballén, a pesar de que estas transformaciones son imprescindibles para lograr un mejor uso de los recursos estatales en función de los objetivos prioritarios del país.

La modernización del sector financiero y del agrícola mediante sus respectivas leyes también fueron logros de la actual administración. Es principalmente notable la forma en como se llegó a consensos en torno a la modernización en el agro. Después de intentos fallidos en la aprobación y ejecución de la Ley, la presión de los sectores indígenas obligó al gobierno a convocar a discusiones de los actores involucrados para reformar la ley. Se llegaron a acuerdos ventajosos para todas las partes, lo que constituye un fenómeno sin precedentes en el proceso de modernización del Estado.

Sin embargo, las estrategias de política económica gubernamentales experimentaron también fracasos en los objetivos que se propusieron. El más notable es el estancamiento de la economía: en 1993 el crecimiento del PIB fue del 3.6%; en 1993 bajó al 2.0%; y en 1994 se mantuvo en los mismos niveles. La recuperación económica que se esperaba para 1995 (superior al

5%) se vio frustrada por el conflicto limítrofe con el Perú, que significó un egreso fiscal significativo e inesperado, lo que condujo a un replanteamiento de las metas fiscales para ese año.

En el ámbito político, la situación que enfrentó el gobierno de Durán Ballén difirió de la de sus antecesores. A pesar de que la representación gobiernista (a través del Partido Unidad Republicana y del Partido Conservador) no era lo suficientemente fuerte para lograr la mayoría del Congreso, un pacto no público con los legisladores del Partido Social Cristiano (que llegaron a ocupar 23 escaños del parlamento) les permitió aprobar algunos de los proyectos de Ley que estaban incluidos en su estrategia de gobierno.

El estilo de toma de decisiones en política económica durante este gobierno, sin embargo, no fue más participativo que el de los gobiernos anteriores. La estrategia se basó en la conformación de un sólido equipo de economistas alineados principalmente con el Partido Conservador, bajo la dirección de Alberto Dahik (quien había sido ministro de economía de Febres Cordero), los cuales, en base a criterios técnicos más que políticos, condujeron la política económica durante todo el gobierno, a pesar de los cambios parciales que se dieron a su interior.

2.5. Conclusiones

A pesar de que con la última administración se incursionó con más fuerza en la reforma estructural y se han superado los niveles superficiales de la estabilización, no podemos afirmar que las estrategias estatales en política económica hayan abandonado su carácter reactivo ante las condiciones de la economía global. De hecho, no se revela ninguna iniciativa consistente que apunte en un mediano y largo plazo a una inserción ventajosa en el mercado mundial.

La década del ochenta fue la década de la crisis y el ajuste. La magnitud de la crisis presionó a cambios en las funciones centrales del Estado: desde un ente que se caracterizaba por su presencia activa en diversos ámbitos de la sociedad -

tanto en los servicios como en la producción- se pasa a una restricción drástica de sus prestaciones y de su incidencia.

Los quince años de ajuste, cuyas principales preocupaciones fueron el mantener equilibradas las dimensiones macroeconómicas -balanza de pagos, déficit fiscal, inflación-, llevaron al agravamiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población. La administración de esta crisis desde la institucionalidad democrática ha sido indudablemente conflictiva por varias razones. Por un lado, las presiones desde la economía a la reproducción del régimen democrático, restringen su capacidad de decisión y sus marcos de acción. Por otro lado, se crea un desfase entre las condiciones económicas adversas y el esquema de desarrollo sancionado por las estructuras institucionales: entre el agotamiento de los recursos que obligan a la reducción de las dimensiones del Estado, y la estrategia del Estado interventor y promotor del desarrollo.

Durante gran parte del periodo analizado, los actores políticos intentan paliar los síntomas de la crisis dentro del mismo esquema del Estado Desarrollista, dando paso a modificaciones tímidas y parciales conforme las condiciones se iban agravando, dentro de un estilo de "reacción" frente a la crisis, sin que se planteen iniciativas creativas y agresivas que corten con el proceso de progresivo deterioro de las condiciones de vida de la población.

Los partidos políticos no lograron ponerse a tono con las nuevas circunstancias, y en lugar de introducir en el debate niveles de racionalidad y de propuestas que contribuyeran a darle una salida a la crisis, redujeron su accionar a prácticas electoralistas y de exacerbación de las pugnas políticas. Esto disminuyó la capacidad de generación de consensos, provocó inestabilidad en las alianzas y configuraba un escenario político conflictivo, desprestigiado y propicio para salidas autoritarias por parte del poder ejecutivo.

Casi todas las administraciones que se sucedieron en el poder (con la excepción parcial de Durán Ballén) demostraron una escasa visión del problema global por el que atravesaba el país. La necesidad de modificar profundamente la esencia del funcionamiento del aparato estatal es una constatación de los últimos años. Ninguna mostró coherencia en la aplicación de las políticas de ajuste. No existió una línea de política económica estable que guíe las acciones de un gobierno durante todo su mandato. Las estrategias fueron cambiando, a veces por presiones de grupos sociales, otras veces por objetivos muy corto-placistas, y muchas veces para detener el desprestigio en que fueron cayendo las coaliciones en el poder y para favorecer a los candidatos de su tendencia en elecciones seccionales y nacionales. Estos cambios de rumbo afectaron la efectividad de las medidas, produjeron un mayor deterioro de las condiciones económicas y sociales, y redujeron la confianza de los sectores sociales en la capacidad de las instituciones para enfrentar la crisis.

A esto se vino a sumar el desfase entre las funciones ejecutiva y legislativa, que no permitió la implementación de acciones coordinadas que evitaran pugnas paralizadoras. En todos los casos, el esquema de ajuste fue diseñado por equipos técnicos formados por el jefe del ejecutivo, completamente aislados de la dinámica política. Como consecuencia, las decisiones tomadas no pasaron por procesos de consenso que permitan su mejor formulación, y provocaron por tanto fuertes reacciones contrarias en los grupos sociales.

La inestabilidad del ambiente político y la incertidumbre provocada por la crisis económica llevan a los actores sociales a organizarse alrededor de la defensa de sus ámbitos más restringidos de reproducción. De este modo, adquieren mayor importancia los movimientos de pobladores, si bien desde una visión cortoplacista y de reivindicaciones inmediatistas. Las nuevas condiciones que se crearon durante la década dieron paso al surgimiento de nuevas reivindicaciones alrededor de las cuales se formaron importantes movilizaciones y agregación de

demandas; ejemplo de ello son la lucha por los derechos humanos, de enorme relevancia en el gobierno de Febres Cordero, así como el fortalecimiento de la movilización de mujeres en cuanto actores sociales altamente sensibles al agudizamiento de las condiciones de vida causado por la crisis. Igual importancia asumirán reivindicaciones como el ecologismo y las luchas étnicas que reflejan dimensiones menos inmediatistas, y de cuestionamiento más global.

Un elemento que llama la atención en todos los periodos analizados es la vigencia de un ciclo político bianual, según el cual en los dos primeros años de gobierno, con una conformación del Congreso más favorable y un ambiente social menos conflictivo, los gobiernos hacen esfuerzos por aplicar políticas económicas coherentes y responsables. Las elecciones de medio periodo introducen un efecto de desestabilización en los equilibrios políticos, pues generan Congresos opuestos al ejecutivo. Esto provoca que en tercero y cuarto años de gobiernos se verifique un clima político sumamente adverso a las estrategias del ejecutivo, lo que lleva a la descomposición de los equipos gubernamentales y por tanto a la pérdida de los objetivos y prioridades que animaron al gobierno en los dos primeros años de gestión. Sorprendentemente, este periodo crítico ha coincidido en más de una ocasión con desastres naturales (inundaciones o terremotos) o shocks desde el sector externo de la economía (baja de los precios de los productos de exportación o subida de las tasas de interés) que han agravado la ya difícil situación del gobierno.

Existen también rasgos esperanzadores que hacen prever un cambio en las lógicas de la política ecuatoriana. Parecería que existe mayor madurez en los actores sociales y políticos en la percepción de la dimensión y naturaleza de los retos que afronta el país, y un consenso relativo acerca de los mecanismos para hacerles frente. Además, a pesar del curso sinuoso que ha tomado el proceso de ajuste y de reforma estructural en el Ecuador, se puede decir que se han logrado ciertos los objetivos primarios y que la gestión estatal deberá ocuparse ya de otros aspectos como las tareas de mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos y el combate a la pobreza.