

La equidad. en la mira:

La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas



La equidad. en la mira:

La salud pública en Ecuador durante las últimas décadas

La realización de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo técnico y financiero de los proyectos de la representación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) en Ecuador, y gracias al respaldo institucional del Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Consejo Nacional de la Salud (CONASA).

Las opiniones expresadas, recomendaciones formuladas, denominaciones empleadas y datos presentados en esta publicación son responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente los criterios o las políticas de la OPS/OMS o sus Estados miembro, ni del MSP y el CONASA.

Comité editorial:

Plutarco Naranjo
Margarita Velasco Abad
Miguel Machuca
Edmundo Granda
Fernando Sacoto
Elizabeth Montes

Compilación:

Margarita Velasco Abad

Edición y corrección de estilo:

Álvaro Campuzano Arteta

Diseño gráfico:

Lápiz y Papel

Diseño de portada:

Liliana Gutiérrez, Lápiz y Papel

Diagramación e impresión:

Imprenta Noción

ISBN 978-9942-01-095-7

Forma de citar:

Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) 2007 *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas* (Quito: OPS/MSP/CONASA).



Índice

 Presentación	I
<i>Caroline Chang</i> Ministra de Salud Pública	
 Prólogo	III
<i>Jorge Luis Prosperi</i> Representante de OPS/OMS sede Ecuador	
 Introducción	IV
<i>Consejo editorial</i>	

PARTE I

NEOLIBERALISMO Y GLOBALIZACIÓN: LOS ASEDIOS A LA SALUD PÚBLICA

 Transformaciones en el rol del Estado como proveedor de bienestar	3
<i>Fernando Bustamante</i>	
 La salud pública en América Latina	13
<i>Margarita Velasco</i>	

PARTE II

CONDICIONES CONTEMPORÁNEAS DE LA SALUD EN ECUADOR

SOCIEDAD, POLÍTICA Y SALUD

 Tendencias sociopolíticas del Ecuador contemporáneo	31
<i>Santiago Ortiz</i>	
 Cambios en las condiciones de vida de la población ecuatoriana	41
<i>Margarita Velasco</i>	

CAUSAS PRINCIPALES DE ENFERMEDAD Y MUERTE

 Mortalidad materna 57 <i>César Hermida</i>
 Situación alimentaria y nutricional 61 <i>Plutarco Naranjo</i>
 Obesidad 74 <i>Rodrigo Yépez</i>
 VIH / SIDA 87 <i>Alberto Narváez Olalla y Eulalia Narváez Grijalva</i>
 Tuberculosis 97 <i>Miriam Benavides</i>
 Malaria 104 <i>Marcelo Aguilar</i>
 Dengue 111 <i>Lenin Vélez</i>
 Cáncer 122 <i>José Yépez Maldonado</i>
 Violencia social 134 <i>Dimitri Barreto Vaquero</i>

EL ENTORNO EN QUE VIVE LA GENTE

 Los riesgos naturales <i>Marcelo Aguilar, Xavier Coello, Othón Cevallos y Patricia Coral</i> 145
 La salud ambiental 158 <i>Ana Quan</i>
 Los plaguicidas 166 <i>Guido Terán Mogro</i>

 El ambiente de trabajo y la salud de los trabajadores 177 <i>Óscar Betancourt y Bolívar Vera</i>

CAMBIOS EN LA VIDA DE GRUPOS HUMANOS PRIORITARIOS

 La salud de las niñas, niños y adolescentes 195 <i>Juan Vásconez</i>

 La salud y los derechos sexuales y reproductivos 203 <i>Lily Rodríguez</i>

PARTE III

LA RESPUESTA DEL ESTADO

 Las políticas de salud y el sueño de la reforma 213 <i>Ramiro Echeverría</i>

 Los recursos humanos en salud 222 <i>Cristina Merino</i>

 Las acciones y políticas nutricionales 238 <i>Marcelo Moreano Barragán</i>

 La política de medicamentos 249 <i>Luis Sarrazin Dávila</i>
--

 El Programa Ampliado de Inmunizaciones 256 <i>Nancy Vásconez, Guadalupe Pozo e Irene Leal</i>
--

 La gestión del conocimiento y la tecnología en el campo de la Salud 271 <i>Mario Paredes Suárez, Ramiro López Pulles y Guillermo Fuenmayor Flor</i>
--

 El proceso de construcción del Sistema Nacional de Salud 284 <i>César Hermida Bustos</i>

 La promoción de la salud en el Ecuador 294 <i>Carmen Laspina</i>	294
 Aseguramiento universal en salud: instrumento de la reforma sectorial 301 <i>Nilhda Villacrés</i> <i>Marco Guerrero</i>	301

PARTE IV

LOS MODELOS DE ATENCIÓN DE LA SALUD

 Los modelos de atención de la salud en Ecuador 317 <i>Fernando Sacoto. Fundación Ecuatoriana para la Salud y del Desarrollo (FESALUD)</i>	317
 La seguridad social y la reforma de salud 368 <i>Edison Aguilar Santacruz</i>	368
 El seguro social campesino 378 <i>Pedro Isaac Barreiro</i>	378
 Los servicios de salud de la Policía Nacional del Ecuador 386 <i>Fernando Salazar</i>	386

PARTE V

NUEVOS PLANTEAMIENTOS SOBRE SALUD PÚBLICA

 Salud y globalización 393 <i>Edmundo Granda</i>	393
 Apuntes sobre bioética en América Latina 407 <i>Fernando Lolas Stepke</i>	407
 Otras opciones en la atención de la salud: lo tradicional y lo alternativo 414 <i>Fernando Ortega Pérez</i>	414

 Interculturalidad y salud: la experiencia de Cotacachi 424 <i>Luz Marina Vega</i>	424
 Las tecnologías de la información y la gestión del conocimiento en salud 428 <i>Arturo Carpio y Patricio Yépez</i>	428

PARTE VI

BALANCE Y DESAFÍOS

 Las desigualdades en Ecuador y sus efectos en la salud 441 <i>David Acurio</i>	441
 Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ecuador 448 <i>Pablo Salazar</i>	448

LISTA DE RECUADROS

 Los micronutrientes y el combate de la desnutrición 70 <i>Rodrigo Fierro Benitez</i>	70
 La Corporación KIMIRINA y sus aliados, las poblaciones clave, en la prevención del VIH/SIDA 96 <i>Amyra Herdoiza</i>	96
 La reforma desde la perspectiva del ministro de Salud (1998 – 2000) 277 <i>Edgar Rodas Andrade</i>	277
 El CONASA 290 <i>Entrevistas a Jorge Albán y Marco Guerrero</i>	290
 Los organismos internacionales y su apoyo a la reforma de salud 299 <i>Diego Victoria</i>	299

 Municipio saludable 350 <i>Paco Moncayo Gallegos</i>
 La provincia saludable: un nuevo desafío 352 <i>Ramiro González</i>
 Cotacachi, una experiencia de descentralización en salud 353 <i>Auki Tituaña</i>
 Control comunitario de tuberculosis en la Amazonía ecuatoriana 363 <i>Fernando Sacoto</i>
 Nanegalito: una experiencia de atención primaria 365 <i>Entrevista a Jorge Cueva</i>
 El Hospital de Machachi: ¿cómo cambiar lo público? 366 <i>Entrevista a Carlos Velasco</i>
 ¿Cómo lograr un país equitativo? 446 <i>León Roldós Aguilera</i>
 ÍNDICE ALFABÉTICO DE AUTORES 453

Parte II

Condiciones contemporáneas de la salud en Ecuador



Tendencias sociopolíticas del Ecuador contemporáneo

Santiago Ortiz*

Apenas iniciado el nuevo período democrático, en octubre de 1982, se produjo un acontecimiento que marcó profundamente la historia contemporánea del Ecuador: la crisis de la deuda externa. Este hecho, acompañado de la baja en el precio del barril de petróleo, obligó al gobierno del entonces presidente Oswaldo Hurtado a lanzar el primer paquete de las llamadas “medidas de ajuste”. Con esta política se abrió un nuevo capítulo de la vida nacional. Llegaba a su fin el modelo desarrollista estado-céntrico que, alentado por el petróleo y por el rol central del Estado, levantó la expectativa de construir un país industrializado y progresista, sustentado en la equidad y en un pacto social que permitiese acceder a los beneficios sociales a toda la población. Con la crisis de la deuda se inauguró un nuevo modelo que retrocedió a aquello que se pensaba superado: la dependencia en la producción primaria, agrícola y minera, para la exportación. Se configuró así una economía dedicada a exportar para conseguir dólares destinados al pago de la deuda externa. Pero el nuevo modelo no sólo era económico. Aquello que se ha denominado el paradigma neoliberal requería un giro de 180 grados en el papel del Estado, en la organización social e incluso en la cultura.

Lo paradójico de este cambio de orientación es que ocurrió paralelamente al inicio del régimen democrático, cuando relucía la promesa de

“la fuerza del cambio”, liderada por Jaime Roldós, primer presidente electo tras un ciclo de dictaduras militares. La gente suponía que iba a tener mayor oportunidad para ejercer sus derechos políticos, al tiempo que gozaría de los beneficios del progreso y la modernidad. Pero la realidad es que el Ecuador ha vivido, desde entonces hasta ahora, “con una cal y otra de arena”. Las últimas décadas fueron un período complejo, repartido entre promesas de cambio y ajustes, en el que el anterior modelo desarrollista ha sufrido una larga agonía, sin que se llegue a dejar de creer en el “ogro filantrópico” del Estado. Durante estas dos últimas décadas y media, el mundo se hizo más ancho con la pantalla de la televisión, pero los bienes se hicieron más ajenos, pues las posibilidades de empleo y el nivel de ingresos se deterioraron para la mayoría de la población.

Por otro lado, la imagen del Ecuador cambió vertiginosamente durante este período. Si a comienzos de los ochenta persistía una encubridora visión de un Ecuador unificado y homogéneo, hoy es extraño quien no reconoce la diversidad y abrumadora complejidad de nuestro país. Fue, en suma, un cuarto de siglo con avances y retrocesos, que ha dejado una marca indeleble en la historia nacional. En este artículo trataremos de encontrar las claves de los cambios ocurridos, a fin de establecer pautas para interpretar lo que sucedió en el campo económico, social y político.

* Profesor-investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador

Ajuste, liberalización y estancamiento crónico

Bajo el paradigma neoliberal se difundió la idea, compartida por importantes sectores de la élite política y empresarial del país, que señalaba como causa fundamental de los problemas del Ecuador a la intervención estatal en la economía. Consecuentemente, se hizo aparecer a la debilitación del Estado como una tarea insoslayable. Para ello se planteó la liberalización en la fijación de precios, incluido el precio de la mano de obra; la supresión de los subsidios a la producción nacional, y en general de la regulación estatal de la economía; y el ajuste fiscal, o recorte de los servicios sociales del Estado, para controlar la inflación. La idea era que el Ecuador deje de gastar pólvora en la industria nacional, tan demandante de apoyo estatal, y que se dedique a “lo suyo”, es decir, a explotar sus “ventajas comparativas”. Este proyecto supuso un retorno a la función económica tradicional de exportar los productos que provienen de los recursos naturales (mineros, petroleros y agrícolas) disponibles en el país.

Tal propuesta empezó a tomar cuerpo desde 1982, a raíz de la crisis de la deuda, con un importante protagonismo de los organismos financieros internacionales. Las medidas para su ejecución se expresaron en la firma de cartas de intención y en políticas económicas orientadas exclusivamente por indicadores macroeconómicos. Este tipo de medidas se convirtieron en las únicas políticas de “Estado” que trascendieron las administraciones de turno. Esto hasta un punto en que se decidió independizar su manejo de los gobiernos, entregando el timón a los círculos tecnocráticos de la Junta Monetaria y el Banco Central. Incluso cuando esta cesión de competencias no fue suficiente, el Estado llegó a renunciar a su potestad de implementar políticas monetarias y cambiarias, tal y como ha ocurrido tras la dolarización implementada desde el año 2001.

Estas políticas proyectaban generar la inserción de nuestra economía en el mercado mundial impulsando la producción de bienes primarios de exportación (petróleo, banano, camarón, flores, cacao, café). De este modo, bajo la égida del sector bancario y financiero, el eje de acumulación se trasladaba hacia la producción primaria, proceso tendiente a dismantelar la industria. Así, si en 1980 la agricultura representaba el 17% del producto interno bruto (PIB) frente a un 40% de la industria y la construcción, y un 43% del sector terciario, hacia el año 2004, la agricultura constituyó apenas un 9% del PIB, la industria y la construcción un 20%, mientras que el comercio, los servicios y el sector financiero pasaron al 60% del PIB (CORDES, 2004: 5-6). Todo este proceso ha significado el dismantelamiento de la base productiva nacional (especialmente de empresas pequeñas, de la artesanía y de la industria), la crisis crónica de la agricultura para el consumo interno, y el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores. Otros efectos importantes han sido la pérdida de soberanía alimentaria, la destrucción de la biodiversidad y la erosión del suelo que nos provee de nuestros principales productos. Por otro lado, se han reforzado las condiciones de dependencia y heterogeneidad estructural de nuestra economía, provocando un mayor desequilibrio entre las ciudades o regiones que producen para la exportación y el resto del país que se sumerge en la crisis.

Contrariamente a lo proyectado por sus promotores, las políticas neoliberales implementadas no tuvieron los resultados exitosos que se esperaban. La economía logró un ritmo de crecimiento extremadamente leve de 2,23%, cifra apenas unas décimas sobre el crecimiento de la población de 2,18%. Se trata entonces de un virtual estancamiento que se expresa, por ejemplo, en que el PIB per cápita, de 1.400 dólares a inicios de los ochenta, luego de 25 años, pasó tan sólo a 1.460 dólares en el 2004 (CORDES: 2004). La situación se agravó en

1999, cuando se vivió una profunda crisis que ubicó a cientos de miles de ecuatorianos por debajo de la línea de pobreza y forzó a muchos a emigrar del país. La pobreza subió en un 22% de 1995 a 1999 (SIISE, Encuesta de Condiciones de vida INEC).

Sin embargo, a pesar de estas tendencias, básicamente por efecto del petróleo, el turismo y las remesas, el PIB nacional creció de aproximadamente 10.000 millones de dólares en 1980 a cerca de 19.000 dólares en el 2004, calculado sobre la base de dólares constantes del 2000 (CORDES, 2004). Mientras esto sucedía en la economía nacional, el Ecuador pagó sumas cada vez más altas por la deuda externa. Prácticamente el 50% de nuestro presupuesto fue destinado al pago de la deuda en las últimas dos décadas. A pesar de ello, la deuda ha subido de cerca de 4.000 millones de dólares en 1980 a casi 15.000 millones en el 2004. Esto permite describir al tipo de modelo económico que hemos seguido como uno en el que nos convertimos en exportadores de dinero y capitales, mientras la mayoría de ecuatorianos deben ajustarse los cinturones.

Si bien uno de los sectores favorecidos por el modelo fue el bancario-financiero, la eliminación del control estatal, la concentración del crédito y la recesión económica condujeron a este sector a una crisis sin precedentes. La magnitud de la crisis desatada en 1999, provocó la operación de “salvataje” de los bancos, mecanismo mediante el cual, básicamente, el Estado trasladó los recursos generados por todos los ecuatorianos a los acreedores de los bancos en quiebra. Tal traslado, realizado mediante préstamos, congelamientos, emisión de bonos y transferencias fiscales, sumó más de 8.300 millones de dólares. La banca cayó en bancarrota, succionando en su caída ingentes recursos del erario público.

Paralelamente a este giro en la función del Estado, las instituciones públicas destinadas a la promoción del desarrollo han sido casi liquidadas,

tanto a nivel urbano como rural. Los sectores estratégicos de la economía, antes en manos del Estado, comenzaron a entregarse a la empresa privada y a las multinacionales. Así, en el sector petrolero, parte de la infraestructura ha pasado a manos privadas, aunque aún existen empresas debilitadas como Petroecuador. Igualmente, el sector de la electricidad y las comunicaciones, así como varias empresas de la Dirección de Industrias del Ejército, han comenzado a ser privatizadas. Este proceso aún no se ha completado, en buena medida, a causa de los bloqueos mutuos entre los grupos dominantes y monopólicos en su disputa por el control sobre estos grandes negocios. Sin embargo, los intereses privados continúan su expansión.

Por otra parte, se ha mantenido la dolarización con el fin de evitar la inflación, estabilizar la moneda y acelerar el paso hacia una plena apertura económica. Pero esta medida quitó competitividad a la economía nacional: el mercado interno se ha visto inundado de productos provenientes de la frontera o desde el Asia a precios bajos. Pese al riesgo que implica la dolarización y a los malos efectos en la producción nacional, los últimos gobiernos han logrado manejar la situación gracias al aumento del precio del petróleo y a las remesas de los emigrantes. Este inesperado ingreso permitió mantener a flote la economía y elevar el consumo de la población, lo que generó una leve reactivación económica. Es sólo a causa de estos factores que los gobiernos han logrado mantener la dolarización.

Sin embargo, hay serios problemas estructurales que no se resuelven y que pueden provocar crisis severas en el futuro. El sector productivo está debilitado debido a la reducción del mercado interno, la falta de apoyo del Estado y la exigente competitividad del mercado internacional. Tras la implementación de políticas neoliberales se ha fortalecido a sectores exportadores de productos primarios y a sectores financieros, ambos de carácter monopólico. Ello ha redundado en la

descapitalización del país sometiendo al sector productivo a una crisis crónica. A esto se suman los problemas que hubiera traído el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC). Con este tratado se corría el riesgo de sacrificar la producción para el consumo interno de los campesinos, conduciendo a productos como el arroz, el maíz y la papa a la desaparición.

Toda esta situación conduce a un deterioro de las condiciones de vida de los campesinos e indígenas, que alcanza a las capas medias, y el aumento del desempleo y subempleo (que afecta ya a más del 60% de los ecuatorianos). Pero más allá del ámbito económico, el modelo además ha producido importantes cambios en la estructura social y política que exploraremos a continuación.

La reforma del Estado

La reforma del Estado era una clave fundamental para la política neoliberal. Pero si en la economía hubo problemas, como veremos, en la institucionalidad estatal el camino fue aún más tortuoso.

La propuesta neoliberal siempre apuntó a producir un “Estado mínimo”, es decir, a cambiar el rol del Estado de manera que no intervenga en la economía y haga lo menos posible en lo social, retomando la tesis liberal del “dejar hacer y dejar pasar”. Desde esta perspectiva, el mercado es el que debe ocuparse –con su “mano invisible”– de resolver los problemas de los ciudadanos. Junto a la construcción de este Estado mínimo se procuraba, principalmente, conseguir tres objetivos. Primero que nada, reducir la burocracia. Segundo, impedir todo intento de reforma agraria y suprimir todo apoyo estatal a la agricultura o a la industria. Y tercero, controlar el gasto social, a fin de reducir el déficit fiscal y así controlar la inflación. En resumen, se trataba

de un paso del Estado interventor y regulador a un Estado mínimo, eficiente y supeditado al mercado.

Pero todas esas medidas llevaron a que el Estado “abandonara” muchas regiones del país. Un Estado que ha tenido importancia en la vida de la sociedad y que se proyectó como eje de la nación, perdió influencia hasta el punto en que, en muchas localidades del país, dejó de tener presencia. Además, en un mundo donde las decisiones se internacionalizan, varias competencias y atribuciones tradicionalmente estatales pasaron a ser asumidas por los organismos internacionales. Si bien algunas funciones del Estado, como el manejo de la deuda, de la tributación o del comercio debían y llegaron a modernizarse, las competencias en otros campos como en lo social y productivo se cumplieron cada vez menos. En resumen, la llamada modernización se logró en ciertos islotes del aparato estatal, formando una especie de archipiélago moderno en medio de un Estado erosionado y debilitado.

A finales de los ochenta, varios organismos internacionales reconocieron los efectos negativos del ajuste y la reforma estatal, y las dificultades que estos efectos suponían para lo que denominaron la “governabilidad”. En consecuencia, se formuló una segunda generación de reformas institucionales orientadas a “modernizar” el Estado, que pasaban por la descentralización, el fortalecimiento de la función judicial y de la policía, y también de ciertas ramas de lo social. Todo esto apuntando a mayores niveles de estabilidad, cohesión y gobernabilidad. En este contexto, durante los noventa, en el Ecuador se lanzó el Programa de Desarrollo Municipal (PDM); se formularon proyectos en salud, educación y desarrollo de los pueblos indígenas; y se diseñaron leyes de modernización y descentralización. También se creó una instancia para conducir la reforma estatal: el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

Sin embargo (eterna frustración de lo proyectado por las políticas neoliberales...), la nueva generación de reformas se cumplió poco y mal: no se avanzó en la descentralización; no se logró modernizar la administración pública; los proyectos sociales no fueron institucionalizados; la justicia siguió cayendo en un pozo de corrupción (hasta el punto en que desapareció la Corte Suprema de Justicia) y por varios años no funcionaron ni la Contraloría ni el Tribunal Constitucional; y finalmente, la Policía fue rebasada por la violencia social y por la corrupción institucional interna. Hacia el fin del siglo, la institucionalidad estatal fue afectada por una ausencia de valores generalizada. Hay que señalar además que un eje de la construcción del Estado, las Fuerzas Armadas, sufrió una crisis de identidad luego de la firma de la paz con el Perú.

Vemos entonces que, debido a las políticas neoliberales, el Estado ecuatoriano sufrió un debilitamiento que le afectó gravemente, lo cual repercutió en la cohesión social. En ese escenario, surgieron demandas de cambio del Estado desde diversos actores: diversos movimientos cívicos plantearon autonomías, mientras que el movimiento indígena propuso el reconocimiento de la plurinacionalidad. La forma unitaria y centralista, característica del Estado nacional, fue cuestionada desde distintas posturas: tanto desde las posiciones privatizadoras y autonomistas, como desde las nacionalidades indígenas.

Durante las últimas décadas, se hizo evidente que nunca se generó un consenso nacional para reformar el Estado, y también se puso en evidencia que las élites económicas, políticas y sociales no tenían una propuesta de cambio que permita arribar a un nuevo puerto luego de dos décadas de reformas inconclusas. Se generaron así condiciones de inestabilidad que pronto salieron a la superficie en el escenario político.

Crisis de representación política

El régimen político instaurado a partir del retorno a la democracia, se mantuvo durante un período de aproximadamente 15 años. Este régimen reconoció una serie de derechos políticos a la población, e institucionalizó a los partidos como mediadores entre los ciudadanos y el Estado. Los problemas que se habían presentado, tales como la fragmentación de los partidos, la persistencia de lazos clientelares en la relación entre los ciudadanos y las autoridades, o las pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo que habían sido el trasfondo de buena parte de las coyunturas políticas, parecían solucionables mediante reformas que apuntalen la gobernabilidad.

Sin embargo, desde mediados de la década del noventa, esta expectativa comenzó a modificarse. La población comenzó a alejarse crecientemente de los partidos y a perder confianza en la política. Los partidos, por su parte, tendieron a replegarse a nivel regional, mostrando serias debilidades para formular planteamientos nacionales. El Congreso se convirtió en un escenario de tráfico de influencias y de clientelismo, sin jamás ejercer debidamente sus funciones de legislación y control, anulando su capacidad de representar a la sociedad y de generar consensos. Por otro lado, surgieron nuevos movimientos políticos que buscaban acceder a puestos de poder; entre ellos, movimientos de independientes y el propio movimiento indígena que buscaba expresarse directamente en el escenario político institucional.

Luego de la caída del ex-presidente Abdalá Bucaram en 1997, se hizo evidente la crisis del sistema político y la necesidad de una reforma constitucional de fondo que permita generar un nuevo escenario para la supervivencia de la democracia. El intento se canalizó a través de una Asamblea Constituyente que estableció cambios en la institucionalidad orientados, básicamente,

a reconocer nuevos derechos ciudadanos (entre ellos los derechos colectivos de los grupos étnicos), nuevas instancias de participación democrática, y sistemas de gobierno abiertos a la sociedad civil en los campos de la salud, la educación, el medio ambiente y la niñez. Por otro lado, la Asamblea también fortaleció el presidencialismo reduciendo el peso del parlamento, y abrió el espacio para que se produzcan reformas privatizadoras del sector estatal de la economía.

A pesar de todos los avances en materia de derechos ciudadanos, la nueva Constitución dictada en 1998 dejó algunos vacíos: prácticamente no tocó el sistema de partidos, no intervino en redefinir el rol de las Fuerzas Armadas, no contempló competencias y funciones para el nivel intermedio de gobierno, ni aseguró que la democratización y descentralización lograda a nivel constitucional se traduzca en leyes que tornen operativos a los cambios. Además, se debe considerar que en un país donde la cultura política se especializa en eludir las leyes, un cambio en la Carta Magna no aseguraba que la institucionalidad cambie.

Al tiempo que se dictaba una nueva Constitución, los partidos tradicionales hacían de las suyas para borrar con el codo lo que se había logrado con las manos de importantes actores ciudadanos. Pronto la crisis del sistema político salió a la superficie desatándose un nuevo torbellino institucional que decantó en la caída del expresidente Jamil Mahuad en enero del 2001. En este derrocamiento, el movimiento indígena tuvo un papel preponderante. El coronel Lucio Gutiérrez, uno de los miembros del efímero triunvirato que accedió al poder por una noche, accedió a la presidencia años más tarde en alianza con el movimiento indígena. Pero a su vez, él mismo sería derrocado al cumplirse un año de su sinuoso mandato, marcado por la traición al movimiento indígena y por movimientos contorsionistas de alianzas con los

partidos políticos tradicionales. En este último derrocamiento, el protagonismo recayó sobre una autónoma y descentralizada movilización ciudadana, básicamente asentada en la capital.

La pregunta que cabe hacer luego de diez años de inestabilidad política tiene que ver, obviamente, con las razones y causas de esta persistente crisis. No existe una explicación única a un fenómeno tan complejo pero es importante señalar, en primer lugar, que tiene relación con las características del modelo económico y la reforma que se ha buscado ejecutar en el país. La acentuación de las desigualdades sociales y el estancamiento crónico de la economía, impidieron crear condiciones que permitan cumplir la oferta hecha por la democracia de generar mayores niveles de integración social. En esta línea, mermar las funciones del Estado debilitó la instancia institucional que podría cohesionar al país y que podría asegurar mejores condiciones de vida (o bien, a mejoras en ámbitos como el de la educación, la salud o la seguridad social) para amplios sectores.

A esto se refiere la llamada “falta de rendimientos de la democracia”, en ocasiones mencionada por analistas sociales, que explica la ausencia de interés en la política y su falta de credibilidad. La frustración de las expectativas levantadas por la democracia, traducidas en la falta de empleo y en el empobrecimiento de la población, no sólo ha provocado la pérdida de confianza en el sistema político (y la caída de tres gobiernos en los últimos diez años), sino también el incremento de la emigración (clara expresión de la pérdida de esperanza en el Ecuador, como comunidad humana y proyecto nacional).

Otro aspecto referido a la explicación de la permanencia de la crisis, tiene que ver con las lógicas de poder que están detrás del sistema político. En un país con altos niveles de desigualdad, los grupos que detentan el poder económico mantienen un alto nivel de influencia

política, siendo frecuente que prescindan de cualquier formalismo institucional para defender sus intereses y que accedan impudicamente a los recursos que aún mantiene el Estado. Esto es lo que se llama “patrimonialismo”. Se trata de una situación en la que la frontera entre lo público y lo privado se difumina, y en la que operan redes familiares y la influencia corporativa.

En ese marco, condicionados por intereses particulares, los partidos anulan su misión de velar por el bien común. La única manera de mantenerse en el poder es mediante redes clientelares que, más allá del sistema formal, permiten un intercambio de lealtad política por favores y pequeñas obras. Obviamente, hay un serio déficit en los grupos políticos, generalmente bajo control de los “dueños de los partidos”. La falta de horizonte programático, de propuestas en torno a la economía y la reforma estatal, la débil democracia interna y la escasa renovación de líderes, así como la afirmación de relaciones autoritarias a su interior, abren grietas en los partidos y los reducen a grupos de presión regional.

Pero también el problema de la democracia tiene que ver con la falta de independencia de los tres poderes del Estado y la ausencia de responsabilidad de las autoridades. En el marco de un comportamiento delegativo, donde los ciudadanos buscan descargar sus responsabilidades en la autoridad, no se construye ni por parte de los gobernantes ni de los gobernados una cultura de rendición de cuentas y control ciudadano.

Bajo estas condiciones, con la alta presión de los organismos internacionales y la influencia de pocos pero poderosos grupos económicos, fácilmente se va acentuando un poder personalista que tiene en el presidencialismo su mejor expresión. No hace falta escuchar a los ciudadanos cuando la estructura de poder otorga al presidente funciones desmesuradas, facilitando la utilización de los recursos estatales para ofrecer

obras provinciales, dinero o fondos de reserva que corrompen y compran diputados.

A pesar de la debilidad de los partidos y del sistema político, aún no se ha producido un desmoronamiento del sistema de partidos. A diferencia de otros países andinos, el sistema político no ha colapsado y se mantiene la legitimidad de los líderes y partidos a nivel regional y local. Sin embargo, hay una seria desinstitucionalización y una tendencia a la fragmentación, que pone en riesgo la estabilidad misma del Estado.

Por último, el problema político también se relaciona con el campo social. Especialmente con las características de la desigualdad en la sociedad ecuatoriana, donde anidan algunos de los fenómenos que luego se expresarán en el escenario político. Por ello es importante dar revista a un último aspecto en este artículo. Revisemos algo de los cambios en la estructura social y en los actores y movimientos sociales que han participado en estas últimas décadas de democracia.

Cambios sociales

Las diversas características de la sociedad, la economía y la política ecuatorianas hasta finales de la década de 1970, dieron lugar a la configuración de grupos sociales vinculados con la modernización de la economía: sectores propietarios de la tierra, las industrias, el comercio y las finanzas se articularon en varios grupos monopólicos de rasgos familiares vinculados con el capital transnacional y el Estado. Los sectores empresariales medianos habían logrado cierta presencia, mientras que las capas medias vinculadas con el Estado y la pequeña empresa tenían mayor peso mediante los gremios profesionales, sindicatos públicos y gremios de transportistas. Había un creciente número de trabajadores agrícolas y obreros de la industria

que se agrupaban en sindicatos. Durante este periodo, se notaba también la presencia creciente de un amplio sector popular urbano vinculado con el sector informal, así como de amplias capas de campesinos e indígenas pobres y marginales.

La extensión de las relaciones asalariadas en empresas modernas y el crecimiento del Estado habían favorecido la configuración de identidades clasistas: cámaras, gremios profesionales y sindicatos. La problemática de la tierra había incidido en la formación de asociaciones campesinas y comunidades indígenas, articulando también a organizaciones territoriales como recintos y barrios. Un sector de estas agrupaciones gremiales y sindicales se vinculó al Estado mediante la seguridad social y ciertos ministerios, hecho que permitió a sus miembros acceder a ciertos derechos colectivos contenidos en el marco legal. En general, se podría hablar del surgimiento de una estructura neocorporativa que hizo posible una redistribución parcial de la riqueza. Sin embargo, la mayoría de la población no contaba con esos canales institucionales y por tanto no podía ejercer esos derechos ni disfrutar de esos recursos. Este conjunto de ciudadanos de “segunda clase” sostenían la esperanza de algún día ser integrados. Y tal expectativa se reforzó con el retorno al régimen constitucional y la promesa de universalizar los derechos y la ciudadanía política augurada con gestos como la extensión del derecho al voto para los analfabetos.

Sin embargo, el giro de ciento ochenta grados que se produjo desde 1982, proceso del que ya nos hemos ocupado, modificó el panorama dando un diferente peso a los actores y los movimientos sociales: mientras se debilitaron los gremios y sindicatos, aparecieron movimientos de identidad sustentados en la amplia discusión de los derechos individuales y colectivos. El apareamiento de estos movimientos fue posible tras el fin del régimen militar y la descomposición de la estructura neocorporativa.

En esta coyuntura, los grupos monopólicos y financieros incrementaron su influencia al diversificar sus inversiones, ampliar su control sobre los medios de comunicación, acumular capitales en la banca, y asegurarse un puesto privilegiado en las relaciones entre el Estado y las empresas multinacionales. Sin embargo, esta élite no logró unificar sus intereses nacionalmente y sus diversas facciones tendieron a utilizar a uno u otro partido para ganar influencia sobre el sistema político. Siempre que se desataron crisis económicas, en particular la de 1982 y la de 1999, se acentuó la pugna inter-élites por el control de las empresas del Estado y el acceso a sus recursos. Acceder a dichos recursos era vital para mantener sus procesos de acumulación, y tal urgencia podría explicar el alineamiento y oposición cerrada de parte de grupos de poder que enfrentaron los diversos gobiernos que fueron derrocados desde 1996. Las cámaras empresariales han mantenido su influencia durante el régimen democrático, pero siempre actuando desde el escenario regional. Por su parte, los gremios productivos de industriales y agrícolas han perdido su influencia relativa, mientras que las cámaras de comercio se han fortalecido.

Las capas medias se segmentaron. Un sector tecnocrático vinculado a las empresas logró mejorar sus condiciones de vida, mientras que amplios sectores se empobrecieron y perdieron progresivamente algunos de los privilegios que habían logrado en la época petrolera. Por otro lado, los obreros agrupados en las centrales sindicales y en el Frente Unitario de Trabajadores, hicieron sentir su presencia y fuerza organizando huelgas nacionales hasta los primeros años del retorno democrático, y luego se replegaron, pasando a defender sus derechos y garantías laborales con un perfil bajo.

Simultáneamente, a partir de finales de los ochenta, surgieron con fuerza movimientos vinculados a los derechos y la lucha por el

reconocimiento. En particular, el movimiento de mujeres, el movimiento ambiental, los movimientos de defensa de los niños y, sobre todo, el movimiento indígena.

Por tanto, con el ajuste neoliberal y la apertura democrática, hubo modificaciones en la composición, problemáticas y protagonismo de los actores sociales. Se asistió a la dispersión y repliegue de actores importantes, y a la vez a la consolidación de la actuación política de otros. Al mismo tiempo, la recesión de los sectores productivos y la terciarización de la economía trajeron nuevos fenómenos en la composición social con la precarización del trabajo e informalización del empleo, dejando en el camino a una inmensa población excluida permanentemente del empleo formal.

Los emergentes movimientos sociales y ciudadanos configuraron diferentes estrategias de lucha. Estas estrategias enfatizaron, por un lado, formas de presencia directa en el escenario político, sobre todo en momentos de alta conflictividad tales como los levantamientos indígenas, y por otro lado, formas de lucha institucional inscritas en los canales del Estado, como ha ocurrido durante los procesos electorales. Estas luchas han sido marcadas por un fuerte contenido simbólico que ha funcionado como factor de identificación de los nuevos movimientos sociales, aspecto que resalta particularmente en el discurso étnico de los indígenas. Este elemento ha sido vital en medio de la descomposición de antiguos valores que presidieron el imaginario nacional.

Junto con los indígenas, han estado presentes en la lucha social otros actores de menor presencia como el movimiento urbano barrial, los jubilados, los migrantes, los comerciantes minoristas, los usuarios del Seguro Social, así como grupos que luchan por micro créditos, empleo, o que se organizan en torno a los derechos (tales como el movimiento de mujeres o los ambientalistas). Estos grupos sociales se encuentran empeñados

en procesos de construcción de ciudadanía, pasando gradualmente de un comportamiento contestatario a un comportamiento propositivo en función de los derechos. El movimiento cívico regional que fue protagónico hacia finales de 1999 e inicios del 2000, parece recientemente reactivado con la demanda de autonomías, aunque ahora canaliza su planteamiento a través de alcaldes y prefectos.

Las luchas sociales durante el período han estado marcadas tanto por la emergencia de problemas sectoriales específicos, como por la resistencia a la privatización y al avance neoliberal. Esto último ha permitido que se constituyan alianzas que en ocasiones, como en la caída de Bucaram o de Mahuad, reunieron a un haz de actores muy diversos que han entrabado el avance del modelo neoliberal. Tal concertación en la resistencia, podría explicar en parte que en Ecuador, a diferencia de otros países de América Latina, la reforma neoliberal no ha sido completada, o se la ha hecho de manera tortuosa y parcial.

El aumento del desempleo y la pobreza, especialmente provocada por la última crisis bancaria y económica de 1999, afectó a más de un millón y medio de personas que se ubicaron por debajo de la línea de pobreza. Esto vino acompañado por el impresionante crecimiento del subempleo y el desempleo. Como consecuencia, se lesionó profundamente el capital humano con el que cuenta el país, y las condiciones de vida de la población empeoraron, dejando como únicas alternativas la emigración, el endeudamiento o el desarrollo del mutiempleo y otras estrategias para sobrevivir.

Esta situación está generando la erosión de los lazos y valores que articulan el tejido social de la población. La lógica de la corrupción, el incremento de la violencia y la emigración, son rasgos característicos de la sociedad ecuatoriana actual. Tendencias que vienen acompañadas por una cultura del egoísmo y por el resquebrajamiento de los espacios de

convivencia ciudadana, donde la violencia que atenta contra la salud pública es un nuevo elemento a considerar.

A partir de este recorrido de veinte y cinco años por las entrañas del país, nos queda pendiente medir los resultados del neoliberalismo no sólo en el terreno económico, sino también en el campo cultural e ideológico. Está claro que uno de los mayores problemas que quedan como saldo de estos años es el problema de la pobreza, contra cara de la concentración de la riqueza. Tanto el incremento de la distancia entre ricos y pobres, la inequidad social, como la segmentación del mercado y de los servicios

sociales de acuerdo a la capacidad de pago de la población, provocan un debilitamiento de la solidaridad social. Las necesidades del día a día y la sensación de inseguridad y violencia pone a la defensiva a la población, quien se vuelve escéptica ante la democracia y deja de ejercer sus derechos ciudadanos en espacios públicos. Las instituciones están erosionadas y un individualismo rampante quebranta los lazos sociales, provocando un debilitamiento de la identidad como país. Todo ello coloca a la ausencia de cohesión social como uno de los problemas y desafíos a enfrentar en la próxima década. Este es un tema de fondo de la construcción de la democracia.

Bibliografía:

CORDES 2004 *Carta Económica, 25 años de democracia* (Quito: CORDES).