

**ECUADOR**  
**LA DEMOCRACIA ESQUIVA**

**Amparo Menéndez-Carrión**

**Alberto Acosta**

**Galo Chiriboga**

**León Roldós**

**José Sánchez-Parga**

**Gaitán Villavicencio**

2020  
Egrec

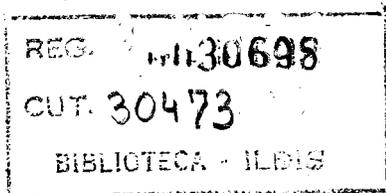
© ILDIS

Primera Edición: Mayo de 1991

ISBN-9978-94-034-0 Ecuador, La Democracia Esquiva

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de su autor y no comprometen el criterio institucional del ILDIS.



Edición:

Alejandra Adoum

Diseño Gráfico:

Gisela Calderón

Tel: 233-757

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Telex 22539

ILDIS—ED. Fax 504337. Teléfono 562103, Quito—  
Ecuador.

## **PRESENTACION**

Durante los años 80 se ha registrado un proceso de consolidación constitucional en el Ecuador, cuyos avatares políticos y económicos demandan de las Ciencias Sociales una reflexión seria y sistemática. Por esta razón se ha creído conveniente analizar, desde diversos puntos de vista y con diferentes ópticas ideológicas, el problema de la democracia en el país.

Para esta tarea se ha convocado a investigadores de reconocido prestigio que, en forma rigurosa, descubren las interrelaciones existentes entre el proceso de democratización y la sociedad, las políticas sociales, la problemática económica, así como la normatividad constitucional que ha regido el convivir político nacional, no siempre exento de contradicciones y dificultades.

Los cinco textos básicos de este volumen se inician con una introducción de profundo contenido analítico, que globaliza los problemas tratados, los resume y los amplía en términos de concretar los elementos fundamentales de lo que debería ser la construcción de una verdadera democracia en el país. Este estudio inicial, a cargo de la doctora Amparo Menéndez—Carrión, Directora de la Facultad Latinoamericana de Investigaciones Sociales, FLACSO (Sede—Ecuador), representa no sólo la síntesis de este libro sino, en gran medida, el espíritu democrático que anima a las organizaciones que han

impulsado esta investigación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), la Corporación de Estudios Regionales de Guayaquil (CER—G) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), al agradecer a los autores de este libro, convocan a una discusión pluralista sobre su contenido en la confianza de que este trabajo constituya, además, un aporte para profundizar el conocimiento de la realidad nacional y contribuya al debate político.

Dr. Gonzalo Abad  
Representante Regional  
de la UNESCO

Dr. Gaitán Villavicencio  
Presidente del CER—G

Dr. Reinhart Wettmann  
Director del ILDIS

**INTRODUCCION**  
**Amparo Menéndez-Carrión**

X El inicio de los noventa marca un momento oportuno para realizar ejercicios de reflexión retrospectiva y balance sobre el Ecuador del post-retorno. Las preguntas relevantes son muchas: ¿Qué significado tiene para el Ecuador y su gente el transcurso de una década de alternancia civil en el poder? ¿Cómo aparece el Ecuador de hoy a la luz de los cambios sociales, económicos y políticos del primer decenio del post-retorno? Y ¿qué puede decirse acerca de la naturaleza de la sociedad ecuatoriana y sus formas de interacción, relacionamiento y la calidad, sentido y efectos de su convivencia luego de una década de "democracia"? Estos no son sino ejemplos del tipo de pregunta que necesariamente incluye una Agenda de reflexión retrospectiva y balance de una década particularmente compleja como la de los ochenta.

Los cinco textos que contiene este volumen plantean preocupaciones relevantes al debate sobre la trayectoria del Ecuador en los años ochenta. Interesa, por lo tanto, su lectura. El eje articulador del volumen es el tema de la democracia: democracia y normatividad (Galo Chiriboga); democracia

y sociedad (José Sánchez Parga); democracia y economía (Alberto Acosta y León Roldós); democracia y políticas sociales (Gaitán Villavicencio). Cada uno de los autores —profesionales de las Leyes, Economía y Sociología— vierte en sus respectivos trabajos su evaluación acerca de los alcances y límites de la gobernabilidad existente y sus perspectivas acerca de la gobernabilidad a la que aspiran.<sup>1</sup>

Los artículos que este volumen incluye son, sin duda, una invitación al debate. También lo son a profundizar en la reflexión sobre nuevos temas y viejos problemas. A manera de Introducción, me referiré brevemente a los temas presentes en este libro, desde (algunas de) las preguntas a las que su lectura induce.

### **Democracia y Normatividad.**

El análisis de la relación entre normas jurídicas y proceso político —más allá de enfoques juricidistas— es prácticamente inexistente en el Ecuador. El texto de Galo Chiriboga —**Democracia y Legalidad**—, tiene el mérito de enfocar este tema, cuya importancia tiene renovado reconocimiento en el debate sobre el problema de la democracia en

---

<sup>1</sup> Sobre el tema de la gobernabilidad, la literatura producida en (y sobre) América Latina en los últimos años es considerable. Las breves anotaciones que planteo aquí se basan, fundamentalmente, en reflexiones propias planteadas en algunos de mis trabajos recientes. Entre ellos, **Democracias Pendientes y Representación Política en América Latina: Dilemas y Posibilidades. Algunas Ideas en Voz Alta** (ponencia presentada en el Seminario "Estrategias para el Desarrollo de la Democracia", Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Septiembre de 1989; de próxima publicación); **Algunos Dilemas en Torno al tema de la Gobernabilidad en los '90** (ponencia presentada al Seminario "Desarrollo con Equidad", CEPLAES—CONADE, Quito, Abril de 1991); "La Democracia en Ecuador: Desafíos, Dilemas y Perspectivas", (en **Pensamiento Iberoamericano** No 14, Julio—Diciembre de 1988, Madrid); y (con Xavier Izko), documento base del Proyecto "La Gobernabilidad en América Latina y los Retos del Futuro: una visión comparativa desde lo Andino", proyecto institucional de investigación, FLACSO—Sede Ecuador, 1989. Refiero al lector a los trabajos mencionados y fuentes allí citadas.

América Latina. <sup>2</sup> El autor pone énfasis en la importancia de los aspectos normativos de la convivencia societal, aspectos que —en democracia— deberían reflejar (interpreto al autor) los caminos acordados por una sociedad para regirse a sí misma, para regular su convivencia, antes que aparecer vinculados a la legitimación formal de la exclusión. El artículo de Galo Chibiroga se refiere, en efecto, al divorcio entre la Ley y la gente, en términos de la convivencia equitativa a la cual la Ley no propendería en la práctica concreta.

La lectura de este artículo motiva el planteamiento de algunas preguntas importantes. Me limitaré a señalar aquellas que me parecen de particular interés. Primero, cabe preguntarse si puede pedirse al Derecho un rol central en la regulación efectiva de la convivencia societal en sociedades en las que el corpus normativo no emana de un pacto social altamente incluyente. ¿Puede el Derecho —no como abstracción sino como corpus normativo concreto— reflejar lo que una sociedad **no** es? Es decir, el rol (eficaz/o no) del Derecho en la regulación de la convivencia societal es, quizás, un tema de respuesta relativamente previsible en sociedades escindidas por la exclusión social, el elitismo y el autoritarismo como forma de relacionamiento social y político. (Difícilmente puede pensarse en el Derecho como medio **efectivo** para alcanzar la Justicia cuando un corpus normativo carece de arraigo societal y no constituye un dispositivo de uso/apelación/ legitimación práctica del amparo de la gente. Difícilmente puede pensarse en el Derecho como medio **efectivo** para alcanzar la Justicia cuando se trata, además, de

---

<sup>2</sup> El tema del constitucionalismo y su relación con el problema de la democracia aparece en la génesis misma de las ciencias políticas bajo enfoques eminentemente descriptivos que la Disciplina ha ido abandonado paulatinamente. En los últimos años el tema del constitucionalismo y su relación con la gobernabilidad y el problema de la democracia ha comenzado a ser retomado por nuevas generaciones de politólogos cuyos análisis y enfoques se apartan del excesivo formalismo y peso eminentemente descriptivo que la ciencia política temprana le otorgara. Para el caso ecuatoriano, y sobre el proceso político y su articulación con lo normativo y lo procedimental, remito al lector al excelente trabajo de Julio Echeverría, "Modernización y Gobernabilidad en el Ecuador: Dilemas y Perspectivas" (de próxima aparición en la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2a. Época, FLACSO, 1991).

un Derecho no dotado de soportes/mecanismos asequibles para que la gente pueda apelar a él y, sobre todo, cuando existe en un contexto en el cual las "reglas de juego" de la convivencia societal son de carácter eminentemente informal y **ad hoc**, en las práctica concreta.<sup>3</sup>

Con sentido de reflexión prospectiva quizás quepa interpelar al Derecho —desde el tema de la "producción de democracia"— con preguntas como la siguiente: ¿Cómo pensar las opciones para una regulación societal diferente a la que actualmente existe, donde el Derecho si esté en condiciones de amparar, proteger y sancionar en el marco de una definición de justicia para todos? Desde luego, la Ley como vía de regulación legítima de la convivencia no puede pensarse sin un colectivo que la demande y la exija, más allá de lo individual y coyuntural, sin un sistema de convivencia social y política legitimador de la Ley. Y no puede pensarse en un sistema legitimador de la Ley sin pensar en el tema de los mecanismos para su interpelación por parte de la gente, tanto individual como colectivamente.

Sin duda, el tema de los aspectos normativos de la convivencia societal que aparece cuando se trata de apuntar a uno de los límites claros de la democracia realmente existente, es un tema fundamental para repensar al Estado y para repensar nuestras perspectivas de convivencia societal y pensar, sobre todo, en cómo construirlas. Uno de los grandes dilemas que hay que confrontar en este ámbito es la compleja relación invariablemente existente entre el Corpus Normativo y el contexto societal que pretende regular.

Podría argumentarse que el Derecho no es pre-existente ni pensable sin el Pacto Social que le antecede. Al mismo tiempo, Derecho y contexto societal se articulan en forma dinámica y compleja. ¿Cómo lograr que el Derecho se ejerza? ¿Y qué Derecho? Se trata, en lo fundamental, de un

<sup>3</sup> El tema de los canales "informales" para el "procesamiento" y "resolución" de las demandas políticas —y sus implicaciones y efectos— lo he tratado en trabajos anteriores. Ver, por ejemplo, "La Democracia en el Ecuador..."(refsupra), o "El Análisis del Proceso Político en el Ecuador Contemporáneo" (en IDIS—El Conejo (eds), **Estado, Política y Democracia en el Ecuador**, Quito:El Conejo, 1988].

problema de aplicación de leyes injustas (tema que Galo Chiriboga resalta) o de la no aplicación de leyes justas. Además, ¿quién o quiénes definen/y deben definir la justicia de la Ley en nuestra sociedad concreta? Y una vez aprehendidas las prácticas concretas del corpus normativo y sus efectos (de inequidad y exclusión), ¿cómo pensar las opciones? ¿Quiénes deben asumir la responsabilidad de pensar las opciones? ¿Los juristas? ¿Los actores políticos? ¿La sociedad en su conjunto? ¿A través de qué mecanismos? ¿Sobre la base de qué referentes?

Desde luego, estos temas nos re-envían a preguntas básicas de la filosofía política, materia que adquiere renovada importancia si se trata de pensar el tema de la democracia como proyecto por construir. Estas no son sino algunas de las preguntas que la lectura del artículo de Galo Chiriboga invita a formular para la reflexión futura sobre un tema de fundamental importancia. <sup>4</sup>

### **Democracia y Sociedad.**

El texto de José Sánchez Parga —**La Sociedad contra sí misma, o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables**— ofrece una reflexión acerca del problema de la gobernabilidad en América Latina. Preocupa al autor "la actual inestabilidad social y política de nuestros paí-

---

<sup>4</sup> Desde luego, la relevancia contemporánea de las preguntas de los clásicos sobre el tema del Pacto Social es clara. Se requiere, sin duda e independientemente del análisis que ameritan los aportes más contemporáneos de la filosofía política, regresar al análisis y reflexiones de los clásicos y los "modelos" políticos que ellos concibieron para "resolver" los dilemas —aún vigentes— que ocuparon sus reflexiones: Ello, para extraer sus *insights* y aportes sobre los problemas en torno a la organización y convivencia societal, desde las preguntas del presente. Hobbes y su versión del contrato social; Locke y sus disquisiciones sobre el individualismo; Rousseau y su pensamiento sobre el individuo, la comunidad, la voluntad general y la voluntad particular; John Stuart Mill y el problema del disenso y las minorías; y, desde luego, Marx, son filósofos cuyo pensamiento requiere ser re—visitado en momentos de intensa búsqueda de "opciones" de reflexión como al que asistimos contemporáneamente.

ses" y, al mismo tiempo, el problema del "por qué las sociedades latinoamericanas resultan democráticamente ingobernables". Sánchez Parga plantea la existencia de "formas de socialización" no conducentes a la regulación por "los procedimientos políticos de la democracia" y, en consecuencia, encuentra en la "textura" misma de nuestras sociedades una de las "raíces" del problema de la gobernabilidad. Sin restar importancia a otros factores explicativos, el autor pone énfasis en las "formas de socialización" y "lógicas sociales" como "claves" para entender "las raíces de la ingobernabilidad y los profundos impedimentos para la consolidación democrática".

Interesa a Sánchez Parga el tema de la gobernabilidad no como "gestión del poder" (problema de gobierno) sino como gestión de la gente de su propia coexistencia societal. De allí deriva al problema de la "ciudadanía" ("individualidades") *vis-à-vis* las "corporalidades sociales" que son, según el autor, lo que prima en la caracterización del "tejido social" de América Latina, obstaculizando la "consolidación" de una "gobernabilidad democrática".

El artículo de José Sánchez Parga es un intento —estimulante y ciertamente ambicioso— por enfocar el problema de la gobernabilidad pensando "desde" la gente y sus formas de relacionamiento societal. Los temas que aparecen en el texto son múltiples y, en sí mismos, encierran/contienen materias que remiten a discusiones de índole conceptual y analítica en las que no cabe abundar aquí.<sup>5</sup> Se trata, en todo caso, de un texto suscitador, a propósito de cuya lectura encuentro pertinente esbozar aquí algunos comentarios —por demás generales— para alimentar el debate.

---

<sup>5</sup> Me refiero, por ejemplo, a la definición misma de nociones tales como "democracia", "estabilidad", lo "pre—democrático", el "tránsito" de un estadio a otro y los presupuestos epistemológicos que encierra; la contraposición que el autor plantea entre "actor social" y "actor político", como también entre "representación" y "participación"; las "corporatividades" y su poder explicativo; los rangos de comparatividad de la propuesta del autor en el contexto de los países latinoamericanos. Estos, entre otros temas, nociones y conceptos cuyas connotaciones no son necesariamente unívocas y que nos remiten, además, a referentes teóricos que son, en sí, materia de debate.

Primero, conviene señalar que enfocar el tema de la gobernabilidad como "gestión del poder" (gobierno, administración del Estado) o, alternativamente, como acceso a/interacción en/o control ciudadano del proceso de toma de decisiones societales y en la determinación de las formas y contenidos cotidianos de convivencia/coexistencia colectiva (participación de la gente en la definición de su propia gobernabilidad), no significa, necesariamente, que se trate de perspectivas analíticas contrapuestas o mutuamente excluyentes, o más o menos válidas o relevantes la una que la otra. No se trata sino de dos entradas posibles a un mismo problema, que no es sino el complejo problema —de larga data— de las relaciones entre gobernantes y gobernados, de las formas de gobierno (vistas "desde arriba" o "desde abajo") y su articulación al tema de cómo regula/o no una sociedad su coexistencia. Y, si se quiere, de cómo pensar la articulación de la sociedad respecto de sí misma, desde el problema de las formas de relacionamiento en su interior más/o menos autoritarias, más/o menos excluyentes, más/o menos democráticas.

El tema de la gestión del poder y de las formas de participación en la regulación de la convivencia societal (gobernabilidad) ha cobrado centralidad en la fase del post—retorno a los regímenes civiles en América Latina. Queda pendiente, como esfuerzo colectivo de las ciencias políticas y de las ciencias sociales latinoamericanas en general, la configuración de nuevas perspectivas que articulen la recuperación de viejos temas con nuevas formulaciones sobre cuestiones claves para profundizar el debate sobre la democracia —como proyecto por construir— y conferirle sentido prescriptivo al problema de la ciudadanía, de la participación popular, de la articulación entre lo individual y lo colectivo, a través de qué instancias organizativas, y de qué mecanismos, para socieda-

des concretas.<sup>6</sup>

Segundo, la ciudadanía **qua** noción, ¿a qué nos remite? Nos remite a la consagración en el ejercicio mismo de la política <sup>7</sup> del principio de la legítima participación de la gente, colectivamente, en el proceso de toma de decisiones que les afectan —ya sea directamente/ o a través de la representación para plantear demandas, incidir en dicho proceso y obtener rendición de cuentas (**accountability**) de quienes gobiernan en su nombre. La ciudadanía no es, necesariamente, participación individual. La ciudadanía, entendida más

---

<sup>6</sup> El problema de la ciudadanía es el tema que centra mis reflexiones actuales en torno a la democracia y su resignificación, desde una perspectiva comparativa. Mis primeros apuntes al respecto, fueron presentados en 1989 (septiembre, Instituto de Estudios Peruanos, Lima; y noviembre, VI Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador y América Latina organizado por el IDIS de la Universidad de Cuenca). Me refiero al trabajo **Democracias Pendientes y Representación Política...**(ref.*supra*). Una elaboración más reciente, aparecerá en el transcurso de este año bajo edición del CENDES (Caracas).

<sup>7</sup> Sobre la noción de "lo político" que empleo, y referencias conceptuales pertinentes al tema, remito al lector a un trabajo anterior propio, **El Análisis del Proceso Político del Ecuador Contemporáneo...** (ref.*supra*), como a los artículos mencionados en la Nota 1(*supra*) y a las fuentes en ellos citadas. Conviene anotar, en todo caso —y en términos por demás generales— que "lo político" **qua** noción no se limita a los partidos, las elecciones, los tres poderes del Estado y las dinámicas que encierran, sino que incluye, asimismo, toda interacción y articulación horizontal (entre la gente) y vertical (entre la gente y el sistema sociopolítico y sus agentes) pertinente al proceso de toma de decisiones y distribución de valores y recursos en una sociedad y, por consiguiente, todo comportamiento societal deliberadamente orientado a la prosecución de intereses que atañen, en mayor o menor medida, a la distribución de dichos recursos y valores. Desde esta perspectiva, por consiguiente, no es menos pertinente a la definición de "lo político" un movimiento social que un partido político, ni más pertinente un parlamento que una asamblea barrial. La "arena" de "lo político" se ensancha, se amplía, a medida que surgen nuevos temas, nuevos espacios y nuevas instancias, nuevos actores, y nuevas estrategias (que no anulan o reemplazan, necesariamente, a las pre—existentes) para la prosecución —en la esfera de lo institucional, en la esfera de lo cotidiano, en la esfera de la interacción local, regional o nacional entre partes contrapuestas— de los recursos y valores que una sociedad comporta.

allá de lo electoral, es la posibilidad de ejercer una práctica de participación y representación de intereses colectivos.

Ciertamente, dentro de esta perspectiva, la ciudadanía **qua** noción, nos remite a algo más que a la sumatoria de prerrogativas de participación ejercidas desde lo individual y para lo individual. Es más —y a riesgo de resaltar lo obvio— el ejercicio de "derechos" individuales puede contraponerse, en la práctica, al ejercicio de derechos colectivos que ciertas formas de gobernabilidad (democrática) procurarían consagrar como eje de organización de la convivencia societal.<sup>8</sup>

Las preguntas que el texto de Sánchez Parga suscita nos remiten desde luego al tema de la cultura política.<sup>9</sup> Y pensando en el tipo de cultura política que signa determinadas formas de convivencia societal preeminente en algunas sociedades latinoamericanas, entre ellas la ecuatoriana —y pensando el tema de la cultura política no tanto desde lo rural, como Sánchez Parga, sino desde el ámbito urbano, que es el que enmarca los procesos de socialización cotidiana de las grandes mayorías latinoamericanas— son las individualidades, más que las "comunalidades", las que aparecen como obstáculos claros para la colectivización de las demandas, la horizontalización de la acción política popular y el proceso colectivo de ciudadanización.

---

<sup>8</sup> Como sabemos, la compleja relación entre lo individual y lo colectivo es uno de los dilemas presentes en la trayectoria histórica de la filosofía política. Es, también, y para ejemplificar el dilema con un referente inmediato y vigente en el Ecuador contemporáneo, el caso de la naturaleza, dinámica y efectos del clientelismo político. Remito al lector a Amparo Menéndez-Carrión, **La Conquista del Voto: de Velasco a Roldós** (Quito: FLACSO—CEN, 1986) y a **El Análisis del Proceso Político...** (ref. *supra*) y fuentes allí citadas, así como a Felipe Burbano y Carlos de la Torre Espinosa, **El Populismo en el Ecuador: Antología** (Quito: ILDIS, 1989).

<sup>9</sup> Entendamos, en términos generales, la noción de cultura política "como campo específico de la producción y reproducción de las concepciones que una sociedad elabora de sí misma y de su esfera política" (Moisés, José Alvaro, "Sociedad civil, cultura política y democracia. Los obstáculos de la transición política"; en **Revista Mexicana de Sociología**, No.3, Julio—Septiembre, 1988:57).

Es inevitable señalar aquí las prácticas clientelares como mecanismos de dominación y exclusión colectiva, asentadas en dispositivos informales de otorgamiento de beneficios de índole **individual** (a través de complejas redes de intermediación) prácticas que, como se ha demostrado, atentan/ impiden y traban procesos de construcción y consolidación de una inserción política distinta, más democrática, menos excluyente de los sectores populares a nivel horizontal, es decir, procesos de ciudadanía altamente incluyentes.

Situar la pregunta de la gobernabilidad en la gente y sus formas de relacionamiento es un mérito del artículo de Sánchez Parga.

En el Ecuador, en todo caso, se trata de gente diversa, heterogénea, exigüamente organizada, cuyas formas de relacionamiento societal, puede sostenerse, revelan una cultura política que privilegia a cada paso la búsqueda de soluciones parciales, inmediatas y no—colectivas a los problemas de inserción societal y donde lo individual, por ende, se torna en uno de los principales obstáculos a una socialización política distinta, más democrática, más incluyente, más equitativa y más representativa de lo colectivo, en toda su diversidad.

La democracia como forma de relacionamiento, como forma de regulación del conflicto, como forma de incorporación del disenso (más allá de la palabra, desde luego, y más por el lado de proyectos societales diversos que, para coexistir equitativamente deben reconocerse mutuamente como legítimos) no puede pensarse, para sociedades como la ecuatoriana, sino como mecanismo de producción más que de "integración" (con las connotaciones de "homogeneización" de visiones que ello implícitamente evoca), de un grado mínimamente equitativo de aceptación y reconocimiento de las diferencias (de pensamiento, de formas de vida, de umbrales de requerimientos mínimos para una vida digna) que deben coexistir y para ello acordarse márgenes mutuamente aceptables para la prosecución de distintas visiones de cómo organizar la convivencia sobre la base de umbrales mínimamen-

te aceptables, para todos, de las diferencias "de los otros".

Pensar el tema de la gobernabilidad como gestión del poder y como acceso al poder (es decir, gobernabilidad tanto desde arriba cuanto desde la gente) nos remite necesariamente al tema de la responsabilidad política de las élites gobernantes y al tema de cómo incorporar al sistema mecanismos **activables** de responsabilidad de los gobiernos ante la gente.

Nos remite, también, al tema de la concientización colectiva y de la re—socialización política para neutralizar y combatir los efectos adversos a la producción de democracia, de la inserción clientelar y de las formas autoritarias de relacionamiento político, una de cuyas raíces estructurales (y culturales, por cierto) es precisamente el individualismo, enemigo de una ciudadanización apropiada para la configuración de un proyecto democratizador para condiciones endógenas que no replicarán, ni puede pretenderse que repliquen, para bien o para mal, los estadios de transformación histórica que signan la trayectoria de la convivencia societal inventada por las sociedades europeas —y del Norte, en general— para y a partir de sus propias condiciones sociales.

Nos remite, también, a las posibilidades —no descartables o subestimables—, más que de "reemplazo" de lo "pre" con lo "moderno", de acoplamiento posible de formas "tradicionales" de vida y de organización comunal, con formas "modernas" de organización societal que, pensando en un proyecto democratizador para sociedades como la ecuatoriana, conviene concebir como mutuamente complementarias, a manera de referente para conferir sentido democratizador a un proyecto de equidad societal distinto, basado en la aceptación normativa y práctica de una inevitable diversidad societal (como referente, insisto, para pensar el tema de la producción de democracia para condiciones propias de una so-

ciudad concreta).<sup>10</sup>

Estos no son sino algunos de los aspectos a cuya reflexión invita el estimulante texto de José Sánchez Parga.

X

### **Democracia y Economía.**

Dos de los artículos que integran el volumen enfocan el tema de la economía del Ecuador de los '80 desde preocupaciones que remiten al problema del cómo (y para quién) se gobierna. El texto de Alberto Acosta —**Democracia vs. políticas de ajuste: El Dilema de los Ochenta**— presenta una pormenorizada reseña analítica de las políticas económicas adoptadas por los gobiernos civiles de los '80 y hace referencia a sus consecuencias económicas, sociales y políticas. Por su parte, León Roldós, en su texto **El decenio perdido**, nos ofrece su perspectiva de economista y político sobre los avatares de la economía ecuatoriana en el periodo en cuestión.

Si bien los enfoques, perspectivas y énfasis de los textos de Roldós y Acosta son diferentes, ambos autores coinciden en señalar algunos problemas —cruciales— de las políticas económicas adoptadas por los gobiernos civiles del Ecuador en los años ochenta. Entre ellos, los límites y conse-

---

<sup>10</sup> Sobre el problema de la "crisis" de los paradigmas del progreso en las últimas décadas y las implicaciones que dicha "crisis" reviste para re—pensar los procesos de cambio, remito al lector a un texto reciente, de referencia obligada. Me refiero a Sonntag, Heinz R. **Duda/Certeza/Crisis. La evolución de las ciencias sociales de América Latina** (Caracas: UNESCO/Editorial Nueva Sociedad, 1988). Advértase que no hay, en principio, razón alguna para descartar como elemento de una estrategia posible de "producción de democracia", el acoplamiento de determinadas formas de relacionamiento y convivencia societal de corte "tradicional" con formas de relacionamiento y convivencia "modernas" —siempre y cuando nos alejemos de visiones etapistas, escalonadas y evolucionistas de los procesos de cambio —tan difundidas en la década de los sesenta— cuestionadas más recientemente a la luz de las limitaciones reveladas por los paradigmas del progreso, en sus distintas versiones, para dar cuenta de la naturaleza y trayectoria de nuestros procesos de cambio en América Latina.

cuencias (adversas) de los enfoques coyunturales y las medidas de corto plazo, y la carencia de propuestas alternativas al actual modo de inserción del Ecuador en la economía mundial.

El desafío al ámbito de la gobernabilidad como "gestión del poder" de vocación democrática lo formula Alberto Acosta elocuentemente cuando anota la necesidad de contar con algo que él encuentra ausente en la trayectoria de la política económica del Ecuador de los ochenta: "estrategias concretas que enfrenten los retos coyunturales sin perder de vista simultáneamente los requerimientos de largo plazo y los desequilibrios estructurales que tendrán que pasar necesariamente por ajustes que redistribuyan el peso de la crisis y que integren la equidad y la transformación social como elementos democratizadores y no desestabilizadores de lo político y como factores de reactivación en lo económico".

Disentir con la importancia de un "desafío" así planteado parecería improbable para decisores de política que aspirasen a ser reconocidos por su vocación democrática. La confrontación de tal desafío, sin embargo, es de indudable complejidad y, más allá de la voluntad política, de la vocación democrática y de la probidad tecnocrática, es inevitablemente contingente en problemas inherentes al manejo económico de un país de frágil inserción en la economía mundial, cuya condición periférica y crecientemente interdependiente sugiere rangos de manejo endógeno por demás estrechos y de difícil ampliación.

El tema de las "estrategias alternativas" es de fundamental importancia para pensar desde lo político y desde la democracia como problema, el tema de la gestión económica. Sin pretender incursionar autorizadamente en un ámbito ajeno a mis posibilidades de reflexión disciplinaria, me permitiré, sin embargo, plantear algunas interrogantes que la lectura de los trabajos de Acosta y de Roldós sugieren. Me pregunto, por ejemplo, si el problema de las "estrategias" se limita a la carencia de propuestas alternativas, a secas, o si se trata, además, de la imposibilidad de viabilizar propuestas alternativas que es posible, en teoría, formular. Pienso en el

tema del "autocentramiento" como estrategia, al que Acosta alude señalando su poca viabilidad en las condiciones actuales. Si el problema radica no únicamente en la carencia de propuestas, sino en la imposibilidad de su viabilización, ¿qué nos queda en el ámbito del "qué hacer" para pensar la democracia como referente desde la economía? ¿Cuáles son los alcances y límites que definirían un proyecto de gobernabilidad democrática — como referente, insisto— desde el ámbito de las estrategias económicas posibles para su prosecución? Y todo ello, ¿cómo se relaciona con las posibilidades de manejo —inevitable— de "la crisis" de la economía ecuatoriana?

En un continente cuyos avatares, desde la década de los cincuenta por lo menos, han estado signados por la formulación y adopción recurrente de "estrategias de desarrollo" impulsadas por organismos internacionales, multilaterales, regionales y gobiernos nacionales (estrategias que se siguen formulando), ¿cómo determinar —en un ejercicio retrospectivo necesario, desde el balance dramáticamente negativo que los ochenta arroja— la responsabilidad que compete a las decisiones adoptadas y las decisiones no-tomadas en materia de las políticas económicas en que nuestros países se embarcaron (junto con significativos recursos financieros) para hacer nuestras sociedades no menos sino más desiguales y no menos sino más excluyentes? ¿Cómo despejar las responsabilidades que competen a la crisis de la economía mundial por la crisis de nuestras propias economías, y aquellas que competen a factores más vinculados con la forma misma de organización de nuestra economía, nuestra sociedad y nuestra política? ¿No cabe, acaso, embarcarnos en un análisis frontal de los factores de responsabilidad vinculados a la inoperancia misma de los dispositivos que nosotros mismos inventamos o de los cuales nos fuimos apropiando —desde nuestra condición periférica y dependiente, con todo lo que ello implica— para "gestionar" nuestro propio "desarrollo"?

La noción misma de desarrollo debe ser interpelada y cuestionada, si de repensar nuestras formas de relacionamiento desde la perspectiva de la producción de democracia

se trata, más allá de los avatares de nuestras economías latinoamericanas y de sus crisis históricamente acumuladas, de las cuales la que se inicia en los setenta no es, como bien señala Acosta, sino ~~una~~ instancia que puso al descubierto de manera dramática problemas de hondo arraigo y trayectoria estructuralmente afincada.<sup>11</sup>

## **Democracia y Políticas Sociales**

La complementariedad entre el texto de Galtán Villavicencio y las reflexiones de Alberto Acosta y León Roldós es clara. El artículo de Galtán Villavicencio —**Crisis Económica, Deuda Externa y Pobreza en el Ecuador: La Década de los 80. Actores y Desmovilización Social**— presenta un panorama general que describe fenómenos de exclusión crecientes, en una década en la cual el discurso político enfatizó, en distintas versiones, las dimensiones sociales del desarrollo.

Con Acosta concordamos en que la crisis no hizo sino develar en forma más dramática las contradicciones acumuladas históricamente. Con Villavicencio, vemos cómo la crisis marca en Ecuador un momento de ampliación y profundización del deterioro de las condiciones de vida de las mayorías. Los indicadores sociales a los que Villavicencio se refiere no hacen sino corroborar la "crisis" de los ochenta como momento en que las decisiones no tomadas, las exclusiones históricamente irresueltas, la profunda naturaleza autoritaria y excluyente de nuestras formas de convivencia —en el plano económico, social y político— dan lugar a cambios profundos en la estructura misma del empleo, en la estructura misma de la alineación popular y de sus movimientos (pérdida de

---

<sup>11</sup> Con respecto a la noción misma de desarrollo y su cuestionamiento necesario, véase Sonntag, **Duda/Certeza/Crisis...**(ref. *supra*). Refiero al lector, además, a dos interesantes trabajos de Arturo Escobar, a saber, "Discourse and Power in Development: Michel Foucault and the Relevance of his Work to the Third World " (**Alternatives**, 10(3),1984/85); y "Power and Visibility: The Invention and Management of Development in the Third World" (**Cultural Anthropology**, 3—4,1988).

presencia de actores sociales tradicionales y surgimiento de otros, como ejemplo) todo ello generando, en definitiva, una situación de "crisis" en el sentido de cambios fundamentales, más allá de la crisis económica a la cual comúnmente se alude.

Sobre el ámbito de las políticas públicas cabría plantear muchas preguntas que pueden alimentar el debate sobre la democracia como problema, más allá de la constatación de cómo nuestra economía y nuestras políticas sociales no atienden y restringen las posibilidades de configuración de un proyecto democratizador. Sólo a manera de ejemplo del tipo de pregunta que cabe plantear en el terreno de las políticas públicas y su gestión —desde la democracia como referente—:

¿Qué papel le cabe a la gente en lo económico como demandante para la formulación de políticas? ¿Qué dilemas de participación se enfrentan a nivel del diseño de políticas económicas y sociales? ¿Cómo democratizar procesos que son —para bien o para mal, pero inevitablemente— altamente técnicos? ¿Cómo puede la gente pedir "rendición de cuentas" a los decisores de política en este ámbito y obtenerlas? Y más allá de la continua —e insoslayable— tensión entre las políticas y medidas de corto plazo, coyunturales, y las medidas de más largo aliento, ¿cómo posicionar a la gente como demandantes eficaces de la distribución de la riqueza y la escasez?

Es por demás obvio que en contextos societales en los cuales la ciudadanía realmente existente se reduce a la condición de votante —votante generalmente poco informado o desinformado, desmovilizado más allá de las contiendas electorales, poco organizado y socializado tradicionalmente en prácticas clientelares adversas, precisamente, a la producción de ciudadanía— el voto popular y los mandatos electorales no bastan para legitimar la gestión del poder.

Por otro lado, es por demás obvio que en contextos societales en los cuales la configuración de la forma-ciudadano está pendiente, no bastan las manifestaciones esporádicas

de descontento popular para revertir decisiones impopulares. Debemos también aceptar, por lo menos en teoría, que la reversión de medidas antipopulares no representa, necesariamente, la solución "correcta", o que las decisiones que gozan de popularidad —aún cuando momentánea— lo sean (problema claro en la gestión "populista" del poder). Este tipo de dilemas deben ser asumidos por los actores políticos de vocación democrática. Son dilemas que apuntan, en gran medida, a la importancia del acceso a información idónea sobre temas que nos afectan a todos, como uno de los dispositivos para poder ejercer la ciudadanía.

El ejercicio de la ciudadanía, entre otros elementos, requiere confianza en el sentido de eficacia propia (individual y colectiva). Para anotar sólo una de las múltiples dimensiones pertinentes al tema, y desde la perspectiva de la democracia como proyecto por construir, ¿cómo lograr que la gente adquiera confianza en el manejo (de otros) sobre decisiones de difícil comprensión, sobre cosas que no entendemos? Especialmente, ¿cómo puede la gente adquirir confianza en el manejo económico (de otros)? De hecho, el tema del manejo de las políticas públicas en democracia o gobiernos de vocación democrática toca uno de los dilemas de compleja articulación entre gobernabilidad (democrática) como gestión del poder, y gobernabilidad [democrática] como participación/representación de la gente.<sup>12</sup>

Los diferentes textos que este volumen incluye conducen a preguntarse si, aún cuando la gobernabilidad realmente existente esté —en un momento dado— liderada por sectores de vocación democrática insospechable, puede pedírsele que gobierne para las mayorías cuando las mayorías no están constituidas en ciudadanía demandante de eficacia y responsabilidad.

Todos los textos del presente volumen hacen referencia a un proceso político en el cual la gente qua ciudadanía,

<sup>12</sup> Uno de los trabajos más estimulantes que he leído sobre el problema de la economía y su vinculación con una estrategia de participación popular, es Coraggio, José Luis: **El Futuro de la Economía Urbana en América Latina. Notas desde la Perspectiva Popular** (en prensa, Quito: CIUDAD, 1990).

**qua** demandante organizado está ausente, en lo fundamental, de la "resolución" de su problema de gobernabilidad a nivel societal.

Es innegable que en las "viejas democracias", con todos sus límites, la convivencia societal puede apelar para su regulación a mecanismos que prevén un papel mayor al de nuestras gobernabilidades civiles para la gente. La ciudadanía, con todas sus limitaciones, tiene allí, para bien o para mal, posibilidad mayor de incidencia vía participación en partidos políticos, grupos de presión, cabildeo, petición, etc.

También para bien o para mal, las mayorías del Norte tienen mayores posibilidades de demandar responsabilidad que nuestras mayorías latinoamericanas, en temas que afectan su vida social, económica y política. No se trata, desde luego, de plantear comparaciones simplistas, sino de recalcar que nuestros procesos políticos son distintos, nuestras mayorías también lo son, y la configuración deliberada de opciones a nuestra forma de coexistencia, a nuestro nivel de reflexión y de acción, deberán ser, necesariamente, también diferentes.

De lo que se trata, quizás, es de insistir en la importancia de pensar y repensar lo nuestro tomando en cuenta no sólo lo que somos sino lo que no hemos sido ni podemos ser y el tipo de opciones por construir desde allí. Ello nos alerta, desde luego, sobre los riesgos implícitos de pensar la democracia como modelo preconstituido por adoptar.

Si se trata de pensar la democracia desde el tema de su producción para nosotros, aparecen temas que son de singular importancia hacia el futuro, tales como la construcción de opciones sostenibles, viables y eficaces de organización política conducentes a la configuración de la ciudadanía, apoyados en esfuerzos colectivos y amplios de re—socialización y aprendizaje político. Ello, en condiciones adversas.

De hecho, no es posible —excepto a niveles altos de abstracción— trazar una "línea", un "punto de corte" exacto para "separar" la sociedad que tenemos del momento de "ini-

cio" del proceso sobre cuya construcción reflexionamos y cuyo traslado al plano de lo realmente existente queramos (Además, aquello que "queremos" es de definición compleja, más allá de generalizaciones "fáciles", si bien inevitables, como punto de partida).

Al saludar la iniciativa del Centro de Estudios Regionales—Guayaquil (CER—G), del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y de UNESCO al publicar este volumen, invito a los lectores a asumir cada uno de los debates planteados en sus páginas de una manera diferente.

Quizás más que como intelectuales, académicos, profesionales o políticos, como ciudadanos a los que cabe hacerse cargo de las implicaciones que reviste el hecho de compartir un espacio territorial común llamado Ecuador, que requiere del involucramiento responsable de todos los sectores con vocación democrática para imprimir un sentido diferente a sus formas de convivencia social y política.

marzo de 1991

**Democracia vs. políticas de  
ajuste  
EL DILEMA DE LOS OCHENTA**

**Alberto Acosta**

## **De la bonanza petrolera a la crisis de la deuda**

Como pocas veces en su historia económica, en la década de los setenta el Ecuador entró de lleno a la lógica globalizante del capital financiero internacional, en la cual hasta entonces había tenido un papel más bien marginal.

Con el redescubrimiento de importantes reservas petroleras en la Amazonía, el país adquirió un atractivo inusual para las inversiones extranjeras directas. Por otro lado, a partir de 1976, las exportaciones del hidrocarburo lo convirtieron en un interesante sujeto de crédito ante la banca internacional.

A poco de iniciada la década, el reajuste de los precios del crudo y el gran flujo de recursos financieros facilitaron un crecimiento económico inusitado, con una serie de características propias que no llegaron a afectar sustancialmente otras interrelaciones socioeconómicas existentes. Por el contrario, generaron un ambiente permisivo para el endeudamiento externo y, por lo tanto, para el escenario en el que posteriormente se aplicarían las políticas de estabilización y

de ajuste de inspiración fondomonetarista<sup>1</sup>. En estas circunstancias, el marco político institucional internalizó paulatinamente el manejo económico según la lógica transnacionalizadora de readecuación de la división internacional del trabajo.

El manejo de la riqueza petrolera estuvo inicialmente a cargo de gobiernos militares que habían accedido al poder en 1972 en medio de una nueva crisis hegemónica y cuando ya se avizoraban las exportaciones de los hidrocarburos. Estas, aunque todavía no se inscribían en el proceso de los significativos incrementos del precio del crudo que se registraron a partir de fines de 1973 a nivel internacional, presentaban un potencial económico sumamente interesante y habían despertado la voracidad de algunas fracciones del capital nacional, en su mayoría también representantes e intermediarias de los intereses transnacionales.

Esta situación de abundancia relativa de recursos financieros —que permitió un manejo político de cierta tolerancia— se mantuvo hasta 1982 gracias a un considerable flujo de dólares provenientes del exterior que facilitó la postergación y aún la superación de algunos conflictos. En ese año, un poco más tarde que en la mayoría de países latinoamericanos, el deterioro económico originado en la caída de los precios del petróleo y la reversión del flujo de los préstamos a los países del Tercer Mundo, produjo la ruptura de un proceso de crecimiento económico enmarcado en una burbuja financiera y especulativa que impidió, en definitiva, la formulación de políticas de ajuste —no necesariamente fondomonetaristas— que habrían sido indispensables para un aprovechamiento estructural de la enorme disponibilidad de divisas que existía en esos años.

Producida la ruptura de la crisis, la economía ecuatoriana se mantuvo firmemente aferrada al movimiento de re-

---

<sup>1</sup> El PIB creció, de 1972 a 1981, a una tasa promedio anual del 8%, con índices espectaculares en algunos años, en particular para la industria, que se incrementó en un 10% anual. El producto per cápita aumentó de 260 dólares en 1970 a 1.668 dólares en 1981. Fueron años de un marcado crecimiento de la demanda interna y de la formación bruta de capital fijo. Los principales indicadores de la economía ecuatoriana se encuentran en los cuadros anexos al final del artículo..

ordenamiento global del capital financiero internacional. Este movimiento se sustenta en una mayor transnacionalización de las economías subdesarrolladas y dependientes, toda vez que apunta a la reformulación de las anteriores relaciones comerciales entre los países periféricos y los centrales, a partir de la internacionalización de las políticas económicas que se aplican y que, con gran vigor, son difundidas como la panacea de los problemas producidos por la deuda y como respuesta al propio subdesarrollo.

En términos económicos, esta ideología encontró también su expresión en diversas manifestaciones de la política exterior norteamericana y, en particular, de los grupos de derecha de los Estados Unidos. Cabe recordar a este respecto que el Documento de Santa Fe I (1980), señalaba que "los Estados Unidos deberían promover una política favorable al capitalismo privado, el libre comercio y la inversión directa interna y extranjera en empresas productivas en América Latina".<sup>2</sup>

Esta estrategia económica, que aparece bajo diversas denominaciones, apunta, en definitiva, al fortalecimiento del sistema capitalista a nivel mundial, rebasa las fronteras de lo económico y se proyecta con la fuerza de una ideología totalizante apta para garantizar "la proyección del poder global de Estados Unidos (que) descansa sobre un Caribe cooperativo y una América del Sur que brinda su apoyo".

Un poder que, a principios de los años ochenta, se veía amenazado, según los círculos más conservadores de los Estados Unidos, por fuerzas externas —en primera línea el comunismo internacional— que se aprovechaban del "desor-

---

<sup>2</sup> Al respecto se puede consultar el documento preparado por el Comité de Santa Fe "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos", publicado en **La guerra Total — Política exterior del gobierno de Ronald Reagan**, Editorial El Conejo, Quito, 1982, pp. 16—68. La cita aparece en la página 49. Este documento recoge en forma sintética y clara el pensamiento de los grupos más conservadores norteamericanos y fue un elemento referencial de la acción gubernamental durante los dos periodos del presidente Reagan.

den" de la política norteamericana <sup>3</sup>

Si bien la crisis tuvo como detonantes coyunturales la caída de los precios del petróleo y la drástica reducción de los flujos financieros, no se puede ocultar su origen estructural y los elementos internos que la agudizaron. Durante la bonanza petrolera, cuando regía un sistema de corte autoritario en la toma de decisiones, no se pudo diseñar e instrumentar una estrategia que atacara directamente a las raíces del problema socioeconómico y apuntara a disminuir los efectos nocivos de la forma de inserción del Ecuador en la economía mundial. Las políticas económicas adoptadas en el marco de esquemas desarrollistas y con una mayor injerencia estatal se aplicaron en forma desordenada y caótica, y no lograron dar respuesta a la situación de dependencia del país ni sentaron las bases para un proceso de crecimiento armónico y autosostenido. Es más, las mismas posibilidades de financiamiento externo de esa época fueron restando bríos a los impulsos reformistas del primer gobierno militar que, poco a poco, encontró en la abundancia el mecanismo para posponer las soluciones ofrecidas y también para mantener el equilibrio social entre las fuerzas hegemónicas que, superada la hora de crisis política, se empeñaron en obtener beneficios directos o indirectos de las atractivas rentas petroleras. Los ingresos petroleros y los créditos externos facilitaron la aplicación de una política económica expansiva que buscaba, desordenadamente, impulsar un proceso de sustitución de importaciones. Mientras tanto, el Estado, que condujo con relativo acierto algunos aspectos de la industria petrolera, respondía en forma paternalista a los requerimientos de la sociedad y se limitaba a canalizar recursos hacia los sectores privados de la economía, al tiempo que se convertía en un importante generador de puestos de trabajo no necesariamente produc-

<sup>3</sup> Es importante enmarcar las transformaciones económicas de esos años dentro de los lineamientos de la política exterior de los Estados Unidos que, en 1981, inauguró una nueva administración empeñada en recuperar la presencia norteamericana en el mundo, particularmente en América Latina. En el Documento de Santa Fe se puntualizó una serie de políticas sectoriales a más de las económicas y sociales, en las cuales se condenó, entre otras, la política de derechos humanos, la subversión interna, la "Doctrina Roldós" y la firma de los convenios sobre el Canal de Panamá con Torrijos.

tivos.

Un resultado de todas estas contradicciones es la deuda externa, su servicio y las políticas que se han impuesto para poder honrarla. Desde 1982, la deuda obligó a concentrar la atención gubernamental y la política económica en su manejo y en las recomendaciones y condicionalidades de los organismos multilaterales de financiamiento, lo que, obviamente, repercutió en los esquemas políticos y sociales. <sup>4</sup>

Esta concepción económica aperturista y liberalizante, que se aplica de diversa manera en los países latinoamericanos y también en el Ecuador, otorga concesiones y beneficios a los sectores dominantes y al capital externo, con miras a garantizar las posibilidades de reproducción del capital, y traslada el peso de la crisis hacia los sectores mayoritarios de la población. El fortalecimiento de este sistema de producción reformula la actividad estatal en la economía: obliga al Estado a ceder espacios en determinados campos y bajo determinadas condiciones y a priorizar soluciones que beneficien a los grupos privados, cuya acción se regularía en el mercado sin la injerencia distorsionadora del Estado o de grupos sociales organizados como los sindicatos. <sup>5</sup> Sin embargo, la mayor o menor participación del Estado en la economía no es el único criterio para definir esta corriente ideológica. Lo que cuenta, en definitiva, es su aproximación a los objetivos finales, que se resumen en la forma de reinserción de las economías dependientes al mercado mundial. Esta corriente ideológica se sustenta, por otro lado, en el fortalecimiento del carácter represivo y autoritario de los aparatos

---

<sup>4</sup> Sobre el tema del endeudamiento externo y las políticas económicas que de éste se derivan se han sacado algunas reflexiones del libro del autor de este artículo: **La deuda eterna — Una historia de la deuda ecuatoriana**, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, Editorial El Duende, tercera edición, Quito, diciembre de 1990.

<sup>5</sup> Es interesante anotar, como señala José Sánchez Parga, que el Ecuador se encuentra en una etapa de transición entre un Estado y sociedad prekeynesianos a otros post-keynesianos, donde la dislocación política entre los partidos, la sociedad y el Estado se agrava por el hecho de que estos tres lugares de lo político entran en un proceso de desintegración antes que encontrarse formalmente constituidos.



estatales, limitando, además, cualquier planteamiento de gestión comunitaria, en la medida en que los procesos de toma de decisiones pierden aún más sus ya precarios signos de participación democrática.<sup>6</sup>

De esta manera, las políticas de corto plazo fueron desplazando a las anteriores concepciones desarrollistas que, a pesar de sus limitaciones, pretendían partir de una visión global para enfrentar el subdesarrollo. Con la crisis, que no hizo sino develar y diagnosticar en profundidad la realidad de la sociedad ecuatoriana, la coyuntura y sus macroindicadores comenzaron a hacerse presentes en la discusión política, mientras el énfasis puesto en la persecución y logro de los equilibrios económicos aparecía como la respuesta racional al problema, como si la crisis fuera el producto de un desajuste pasajero y, por lo tanto, superable. Un paradigma que se complementa con la creencia de que todos los sujetos económicos son homogéneos y racionales en términos del mercado, sin reconocer sus diferencias sociales y culturales. Adicionalmente, con la aplicación de políticas sustentadas en esta concepción se espera una solución armónica dentro del sistema.<sup>7</sup>

Este paradigma del equilibrio se extendió en forma generalizada y repetitiva en toda América Latina y también en el Ecuador, como se verá en el caso de los gobiernos de la década de los ochenta, y parte de una serie de premisas de validez aparentemente universal que se presentan como insustituibles, que están estructuradas en el marco de una política económica de inspiración aperturista y liberalizadora y a las que, además, se instrumenta y defiende como la única

---

<sup>6</sup> El conflicto se reduce aparentemente a una confrontación entre el Estado y el mercado, desconociendo otras formas sociales de propiedad que se encuentran plasmadas inclusive en la Constitución Política del Ecuador, en su artículo 46.

<sup>7</sup> Aunque pueda parecer paradójico, la armonía y el equilibrio son "los dos elementos centrales y más característicos del paradigma burgués de la economía capitalista", antes que la concurrencia que es reemplazada por la armonía. Sobre este tema se puede consultar en Zweig, Michael: "Los paradigmas burgués y radical de la economía", en **Paradigmas radicales en economía**, Editorial Anagrama, Barcelona, 1977, pp. 61—80.

alternativa viable. La fuerza de esta concepción, asumida como si obedeciera a un consenso generalizado, presenta al proceso de transnacionalización como irreversible y propugna que, por lo tanto, la salida es forzar esa forma de reinserción en la economía mundial.

Tan arraigada se encuentra esta concepción que se llega incluso a considerarla ajena a condicionamientos ideológicos, por lo que se le otorga casi el carácter de una herramienta científica válida para doblegar la crisis y otorgar las respuestas a las necesidades de los países del Tercer Mundo.

### **La difícil tarea de instaurar un manejo democrático**

En los años de abundancia financiera, las fuerzas políticas nacionales experimentaron una serie de transformaciones y reajustes, en medio de una notoria pugna de los diversos sectores hegemónicos interesados en captar un fracción cada vez mayor de la renta petrolera y, de ser posible, directamente su manejo y distribución.

En este proceso surgieron igualmente fisuras al interior de las Fuerzas Armadas —como producto de la misma sociedad y por lo tanto no su antítesis—, que debilitaron su presencia en el poder y que, como se manifestó, conjuntamente con el efecto hipnótico de esa enorme masa de recursos financieros disponibles, terminaron con los deseos iniciales de instaurar un cambio "revolucionario y nacionalista" en las estructuras socioeconómicas ecuatorianas.

En estas condiciones, el camino de retorno constitucional —impulsado desde las propias Fuerzas Armadas— resultó conflictivo y lleno de limitaciones impuestas por los propios militares, las que se constituyeron en un fardo para la profundización de la democracia.

El proceso, largo y complejo, se inició con el recambio de la cúpula militar a principios de 1976, continuó con la aprobación plebiscitaria de una nueva Constitución en 1978, y concluyó con la entrega del mando presidencial en agosto

de 1979. <sup>8</sup> Si bien este trayecto no estuvo exento de contradicciones políticas, en términos económicos y dadas las disponibilidades financieras de esos años, no se avizoraban con claridad las limitaciones del modelo expansivo que se había instrumentado.

Sin embargo, es preciso destacar, a partir de 1976, el incremento notorio de la represión, desatada para frenar las expresiones del movimiento social que, a través de las centrales sindicales que conformaron el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) en 1975, la Unión Nacional de Educadores (UNE) y las agrupaciones estudiantiles (FESE y FEUE), para recordar a las fuerzas más vigorosas, había logrado articular algunas posiciones críticas y contestatarias frente al modelo vigente, particularmente en la medida en que perdieron fuerza los planteamientos iniciales del movimiento militar de 1972. El punto más alto del autoritarismo dictatorial se evidenció con la masacre de los obreros de Aztra en 1977 y, un año después, con las manipulaciones y atropellos que ciertos grupos de las Fuerzas Armadas, en alianza con la oligarquía criolla, protagonizaron en un intento por impedir el proceso electoral. <sup>9</sup>

A partir de la instauración del nuevo régimen político y del inicio de una nueva etapa constitucional, si bien se suscitaban algunos cambios en el manejo político y en la propia dinámica de la conducción gubernamental, el modelo económico no experimentó una variación significativa. Las demandas sociales represadas en los años de la dictadura y las posibilidades de organización y movilización que se dieron desde agosto de 1979 estrecharon los márgenes de maniobra a nivel político, pero no se agudizaron mientras subsistieron

---

<sup>8</sup> Hay que recordar que el 1 de septiembre de 1975 se produjo un alzamiento castrense contra el dictador Rodríguez Lara, quien, a pesar de que se impuso militarmente, tuvo que ceder poco después a las presiones de sus compañeros de armas y, en la realidad, dar paso a gran parte de los planteamientos esgrimidos por los alzados en contra de su propio gobierno.

<sup>9</sup> Se podría también recordar el asesinato de Abdón Calderón Muñoz y la serie de atropellos ordenados por el entonces ministro de Gobierno, general Bolívar Jarrín Cahueñas.

las fuentes de financiamiento para sostener la expansión económica.

Las contradicciones heredadas se agravaron con una serie de elementos propios de una administración civil plagada de diferencias en su conformación social y, naturalmente, en su concepción política: por un lado, el tronco vigoroso de un populismo —presente desde varias décadas antes en la escena política nacional<sup>10</sup>— en busca de reivindicaciones y de una mayor participación popular en la riqueza petrolera; y, por otro, la renovada fuerza de grupos relativamente pequeños pero influyentes, interesados en establecer concepciones modernas y más racionales para el manejo del sistema y asediados por los tradicionales grupos hegemónicos de la sociedad, que buscaban recuperar el control político del Estado y una mayor participación económica en las actividades que éste había asumido. Las diferencias políticas se dieron en diversos niveles, especialmente en el marco de lo que se conoció como la pugna de poderes: la disputa por el manejo político y económico entre el poder legislativo y el ejecutivo, presididos ambos por miembros del partido que triunfó en 1979 —la Concentración de Fuerzas Populares (CFP)—, pero que se habían distanciado por diferencias programáticas y de práctica política.

Entre tanto, la economía continuaba financiando su funcionamiento con los recursos provenientes de las crecientes exportaciones petroleras y de los créditos foráneos, con los cuales se cerraba la brecha ahorro—inversión. Ya para entonces, una porción cada vez mayor de los nuevos créditos se destinaba a cubrir el servicio de las anteriores. En definitiva, los recursos financieros seguían disponibles ya sea por la vía de los 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 que las primeras reducciones, experimentadas en 1982, aparecían todavía como coyunturales.

Estos elevados precios ocultaban, de alguna manera, los

---

<sup>10</sup> El tema del populismo ha dado lugar a intensos debates. Al respecto se puede consultar un trabajo que reúne varios textos básicos: Ver Burbano de Lara, Felipe y de la Torre Espinosa, Carlos, **El populismo en el Ecuador — Antología de textos**, ILDIS, Quito, 1989.

desequilibrios externos y fiscales de una crisis que habría podido estallar con anterioridad, cuando el peso de la deuda alcanzó niveles imposibles de sostener de no ser por los crecientes ingresos provenientes de las exportaciones petroleras y la perversa estrategia de contratación de nuevos préstamos para mantener el servicio de la deuda.

En estos primeros años de la década de los ochenta comenzó a presentarse con enorme claridad el reto que enfrentaba la sociedad ecuatoriana, abocada, una vez más, a un proceso de reordenamiento constitucional en medio de problemas de tipo económico que empezaron a desbordar las expectativas de la población. Tampoco hay que olvidar que la nueva democracia nació con una serie de limitaciones propias de la manera como se llevó a cabo el propio proceso de retorno constitucional, diseñado e impulsado desde las cúpulas de la sociedad, sin la necesaria participación popular.

En estas condiciones, poco a poco aparecieron los límites de la democracia y de la administración civil, que no sólo cargaba con los problemas económicos y políticos heredados de los militares, sino que, sobre todo, era considerada como la opción para dar las respuestas que requería la sociedad y sus diversos grupos, algunos de estos aparecidos y fortalecidos en los años de la bonanza petrolera.<sup>11</sup>

No sólo que la economía enfrentó una serie de limitaciones, originadas en su rigidez y en sus desequilibrios estructurales, sino que, paralelamente, se agudizó el proceso de pugna de las diversas fuerzas políticas y sociales por asegurarse una mayor tajada en la distribución de la renta.

El movimiento sindical, que empezó a fortalecerse con una tendencia unitaria en la época dictatorial, alcanzó, a partir de 1979, un elevado nivel de organización y un respetable poder de movilización que se harían presentes en los primeros años de ajuste económico. Esta fortaleza y la concepción de cambio que inspiraba al nuevo gobierno en parte hicieron

---

<sup>11</sup> Algunas reflexiones sobre esta problemática de la democracia en el caso ecuatoriano se encuentran en el trabajo de Menéndez-Carrión, Amparo, **La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas**, documento de trabajo N° 3, FLACSO, Quito, agosto de 1988.

posible que los grupos asalariados recuperaran terreno. En 1980, cuando se produjo un notable incremento salarial que permitió elevar el poder adquisitivo de los ingresos, la participación del trabajo en la renta nacional alcanzó uno de los niveles más altos de las últimas décadas: 35%. El incremento fue posible pues no representaba una reducción real de la participación de los sectores dominantes en la renta nacional. Lo que es más, en términos absolutos esos sectores obtenían una tajada aún mayor en la medida en que seguía creciendo aceleradamente el producto nacional.

La industria, por ejemplo, financiada en los años precedentes a través de diversos mecanismos y fuentes que en la realidad no hacían parte de una política de fomento sectorial consecuente y de largo aliento, alcanzó un peligroso grado de dependencia externa y fiscal, toda vez que se había distorsionado la real limitación del factor capital en la economía y se habían construido estructuras de sobreprotección del aparato industrial. Esto redundó en una falta de innovaciones, dada la limitada incorporación de avances tecnológicos y métodos modernos de administración empresarial y, sobre todo, garantizaba la acumulación de capital sobre la base de una serie de rentas propias de una concepción especulativa y oligárquica: se trataba de rentas provenientes de los diversos esquemas arancelarios y financieros de subsidio y fomento; de rentas generadas por la política cambiara que subsidiaba las importaciones e inclusive permitía la fuga de capitales; o, rentas de la evasión sistemática de impuestos y las propias de la corrupción, a más de las provenientes de la estructura monopolística y oligopólica que caracteriza a gran parte de la economía.<sup>12</sup> El intento por modernizar el país a través de la industria encontró pronto sus límites, en tanto estas condiciones profundizaron el contenido rentístico del aparato productivo nacional —afectado por su ineficiencia y su inflexibilidad—, lo que motivaba el permanente aumento de las necesidades de importación de bienes de capital e insumos indispensables para su funcionamiento.

---

<sup>12</sup> Como una muestra de esta situación se tiene la conformación de un estructura arancelaria caótica, resultado de las diversas relaciones de fuerza y de los compadrazgos que se sucedieron con frecuencia, sin que aquella se inscribiera en un esquema de desarrollo industrial programado.

A esta creciente necesidad de importaciones para la producción, que empezaban a encontrar un primer cuello de botella en el incremento de los costos del crédito en los mercados financieros internacionales, se sumó el conflicto fronterizo de inicios de 1981 en la cordillera del Cóndor, que obligó a redoblar los esfuerzos para la adquisición de costosos equipos bélicos que hicieron desaparecer rápidamente gran parte de la reserva monetaria internacional.

En estas condiciones y cuando, una vez más, la agricultura se había convertido en un instrumento para subvencionar parte del desarrollo industrial y del acelerado crecimiento urbano, decreció el ritmo económico. Paralelamente, aparecieron nuevas dificultades financieras y fiscales, obligando a la aplicación de algunos ajustes iniciales en la estrategia económica, que coincidieron con la conmoción fronteriza dando lugar a una suerte de alarma política de la crisis que se avecinaba. Se pretendió, entonces disminuir, tímidamente, algunos desequilibrios macroeconómicos fundamentales, en particular los que habían comenzado a aparecer en el sector externo y en la economía fiscal.

Sin embargo, no se puede olvidar que hasta 1981 los flujos netos de recursos financieros eran todavía positivos, aunque la trampa ya cerraba sus tenazas sobre la economía: el petróleo, que había mejorado la imagen financiera del país y que, en definitiva, fue el atractivo para la concesión de los créditos, ya no alcanzaba para pagar ni los intereses de la deuda, a pesar de que había logrado los precios más elevados en el mercado.

Por su parte, las tasas de interés en los mercados internacionales llegaron a niveles sumamente elevados, convirtiéndose en tasas virtualmente usurarias. En los años subsiguientes esta realidad hizo que la deuda externa siguiera creciendo vertiginosamente, a pesar de los esfuerzos realizados para mantener puntualmente su servicio. Parecía haber adquirido vida propia: crecía automáticamente sin que el país pudiera afectar su curso.

## **Crecientes problemas para mantener el espacio democrático**

Como parte de ese contexto internacional en el que el país se reinsertaba con mayor profundidad que en épocas anteriores, se recibió también, aunque con cierto retraso, el embate de la crisis económica originada en los países capitalistas desarrollados.

El primer periodo de debilitamiento de los precios del petróleo y una simultánea suspensión de los flujos financieros internacionales —elementos inseparables de una misma crisis y una misma estrategia para el reordenamiento del poder mundial— constituyeron los detonantes de crecientes dificultades económicas. El proceso de acumulación sustentado en "fáciles y abundantes" recursos financieros, sin las reformas estructurales que habrían sido indispensables, se interrumpió abruptamente y los gobiernos constitucionales tuvieron que emprender la búsqueda de los equilibrios perdidos, tratando de mantener con vida el espacio constitucional que se había reconquistado al finalizar la década anterior y que respondía también a las necesidades de la estrategia internacional de los Estados Unidos.

Es preciso señalar que los déficits de la economía norteamericana presionaron sobre las relaciones comerciales y económicas mundiales, obligando a una reorientación masiva de las corrientes financieras internacionales, lo que, entre otros efectos, motivó la interrupción o por lo menos la disminución de los créditos hacia los países subdesarrollados. Como resultado de la política monetaria recesiva aplicada por la administración Reagan, se registró una acelerada alza de las tasas de interés internacionales, lo cual obligó a destinar una mayor cantidad de recursos a la mantención del nivel del servicio de la deuda.

El reflujo de recursos financieros orientado a cubrir estos desequilibrios de los países centrales, en particular de los Estados Unidos, obligó a América Latina en general, a realizar costosos esfuerzos para satisfacer los nuevos requerimientos: durante los años ochenta, el flujo fue negativo para

la región, que realizó una transferencia neta de 214 mil millones de dólares hacia los países centrales, sólo por concepto del servicio de la deuda —amortización e intereses—, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de su población y la pérdida de perspectivas de mantener los ritmos de crecimiento económico, sin que se haya logrado reducir el volumen de la deuda que siguió aumentando en todo este período.

El Ecuador, que entró un poco más tarde en la vorágine de la crisis, no fue una excepción en este proceso, y se estima que la transferencia negativa neta de recursos financieros, sólo por concepto de la deuda, bordea los 2 mil millones de dólares en el mismo período. Y esto, a pesar de que se habían suspendido los pagos a la banca privada internacional en enero de 1987 y sólo a mediados del año 1989 se reinició un servicio simbólico de la deuda <sup>13</sup>

Por otro lado, y como parte de dicha estrategia de reordenamiento del poder mundial, los precios del petróleo y de otras materias primas empezaron a debilitarse en los mercados internacionales. Las acciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE), creada en 1974 con el concurso de las transnacionales petroleras como una respuesta política a la OPEP, se integraron en un gran esfuerzo por disminuir la dependencia energética, particularmente la petrolera, de los países capitalistas industrializados. Se procuraba reducir el costo de las importaciones provenientes del Tercer Mundo para contribuir a paliar los déficits de los cen-

---

<sup>13</sup> En el caso del Ecuador, al igual que en el de casi todos los países latinoamericanos, existen, además, otros mecanismos de exacción de recursos: el deterioro de los términos de intercambio, las transferencias de las utilidades de las inversiones extranjeras —permanentemente negativas durante todos los años 80, como se ve en el cuadro anexo al final del artículo— y la fuga de capitales, que habría alcanzado la suma de 9 mil millones de dólares sólo en depósitos en bancos norteamericanos y en el mercado financiero de dicho país, sin considerar las inversiones efectuadas en bienes inmuebles ni las realizadas en otros países industrializados. Para tener un punto de referencia, la deuda externa al finalizar 1990, alcanza un valor que supera los mil millones de dólares. La información sobre la fuga de capitales apareció en la revista inglesa "The Economist", ver **Diario HOY**, Quito, 28 de abril de 1990.

tros. Para el Ecuador, esto se reflejaría en un acelerado deterioro de los términos de intercambio, sobre todo del petróleo, que se había recuperado en los años setenta, llegando, como se vio, a valores superiores a los 40 dólares por barril en el mercado ocasional durante 1981, para luego experimentar una reducción apreciable hasta 1984: 27,5 dólares por barril, y más tarde, en julio de 1986, precipitarse vertiginosamente a menos de 9 dólares por barril.<sup>14</sup>

En el país, a estos problemas de origen externo se sumaron los graves efectos del invierno de 1982 a 1983, que afectó a la producción agrícola y a la economía en general. Y, desde entonces, el Ecuador, que hasta 1981 había sorteado con aparente facilidad el impacto de la crisis económica internacional, comenzó a sentir de lleno sus síntomas.

A poco de la suspensión de pagos de México, el gobierno nacional ingresó también en la ronda de las continuas negociaciones con los acreedores internacionales, incorporando cada vez con mayor profundidad las recomendaciones y condicionalidades del capital financiero internacional, formuladas y presionadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Entonces se destaparon también los problemas estructurales<sup>15</sup> que la etapa petrolera había mantenido relativamente ocultos, con lo cual la situación se volvió crítica para el gobierno demócrata cristiano, que había heredado el poder político luego del trágico fallecimiento del presidente Jaime Roldós Aguilera.

---

<sup>14</sup> La evolución de los precios del petróleo se observa en el anexo estadístico al final.

<sup>15</sup> Se destaca en particular el reducido mercado interno y las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza, la creciente pobreza de las masas, la presencia de sistemas de producción atrasados, la carencia de integración regional y sectorial, a más del mal manejo administrativo del Estado y también del sector privado, así como la corrupción generalizada en todos los sectores. Problemas que, sumados a los ocasionados por las diversas formas de exacción de recursos por parte del capital financiero internacional, impiden el logro de una adecuada tasa de ahorro interno autónomo, indispensable para impulsar la reproducción nacional del crecimiento económico.

La administración presidida por quien había sido elegido como vicepresidente de Roldós, Osvaldo Hurtado Larrea, dio inicio a los ajustes ortodoxos. No hubo la intención de diseñar una estrategia alternativa, que habría tenido, por un lado, que partir de la búsqueda de un ajuste diferente al que se instrumentó desde dicha fecha y, por otro, exigir a los grupos beneficiarios de la deuda la principal cuota de sacrificio en el creciente servicio de la misma.

Por el contrario, desde 1982, aun antes de recurrir a negociaciones con la banca internacional tendientes a por lo menos reescalonar parte de los vencimientos del capital adeudado y disminuir el servicio de los intereses, se aceptó libremente la aplicación de severas políticas de inspiración fondomonetarista, con miras a estabilizar los indicadores macroeconómicos.<sup>16</sup>

Así, junto a los procesos de refinanciamiento de la deuda externa, los programas de estabilización y las políticas de ajuste —estructurados a través de la suscripción de "cartas de intención" con el FMI o, posteriormente, de "cartas de desarrollo" con el Banco Mundial— se han constituido en la matriz básica del manejo de la economía nacional. A partir de esos años se buscó resolver la crisis provocando planificadamente un recesión económica, que apuntaba a reducir los índices de consumo e inversión, pero garantizando los procesos de acumulación del capital.

Una situación que fue viable sólo en la medida en que se mantenían deprimidos los salarios, es decir la participación del factor trabajo en la distribución de la renta nacional.

Con estas condicionalidades se buscaba, asimismo, mantener el servicio puntual de la deuda externa, por lo cual

---

<sup>16</sup> Es notable la profundidad y los espacios alcanzados por la ideología transnacional, liberalizadora y aperturista, cuya aplicación, en mayo de 1982, se hizo inclusive sin los condicionantes de los organismos financieros multilaterales, particularmente en el gobierno de la Reconstrucción Nacional. Así lo reconocieron posteriormente allegados a dicho régimen. Ver CIFRA— *Revista Económica*, N° 59, Diario HOY, Quito, del 12 de noviembre de 1987, en donde se acepta que el Programa de Estabilización Económica y Social, de mayo de 1982, fue expedido "en forma totalmente autónoma, sin intervención del FMI".

se privilegió aún más las actividades de exportación de productos primarios, así como de ciertas líneas agroindustriales y manufactureras, especialmente de algunos bienes de consumo inmediato.

Paralelamente, se impulsó la reducción del déficit fiscal, vía disminución del gasto público —particularmente del destinado a actividades sociales y al subsidio de determinados bienes y servicios de amplio consumo— y vía incremento de los ingresos, a través de nuevos impuestos o de la elevación de los precios de los bienes y servicios del sector público, como los combustibles derivados del petróleo.

Un balance de la gestión gubernamental desde 1982 muestra que en el país se fueron ahondando las dificultades, en medio de una crisis que fue perdiendo su carácter coyuntural y que comenzó a convertirse en un estado permanente. Desde ese año, todo o casi todo se explica por la misma causa. Los problemas económicos y sociales, el incumplimiento de los ofrecimientos electorales, la desocupación, la inflación, la miseria, la desnutrición... son atribuibles a la crisis. Y las políticas aplicadas desde entonces, con diversa intensidad pero con igual orientación, apuntan a superarla.

Muy cierto es que este cambio notable de principios de los años ochenta destapó la realidad socioeconómica de un país encerrado en una burbuja especulativa y sacó a la luz las limitaciones estructurales de un capitalismo dependiente y periférico que no puede ser confundido con el capitalismo de los centros, en su versión imperialista, más vigoroso y renovado que nunca al inicio de los años noventa.

No obstante, luego de sobrevivir tanto tiempo en medio la crisis —con sus perjudicados y sus beneficiarios— y de vivir de ella, convendría señalar que su utilización como pretexto para justificar lo que se hace, lo que no se hace y, por supuesto, lo que no se quiere hacer para enfrentarla, entrañaría necesariamente una posibilidad de que la crisis pueda ser superada. Situación que no se busca y que, al cabo de años y luego de un análisis más detenido de su alcance y significa-

ción, se presenta poco menos que imposible.<sup>17</sup>

Este replanteamiento político de la ideología de la crisis conduciría, necesariamente, a acabar con su carácter limitante y conformista, así como, naturalmente, con sus políticas, que han mantenido latente una expectativa de solución y frenado los reclamos y protestas de los grupos afectados. Esta situación ha impedido la comprensión de esta "crisis estable y duradera", ha ocultado sus orígenes y el papel de sus verdaderos actores, y ha ahogado la búsqueda de alternativas reales para superarla.

De esta manera, ha servido para justificar los ajustes antipopulares y para mantener, en parámetros aceptables, las protestas sociales que habrían debilitado el frágil proceso constitucional, virtualmente convertido en el estado democrático deseable. Desde entonces, y durante todos los años ochenta, "crisis y democracia son (...) dos ideas que resumen a cabalidad los retos de la sociedad y las prioridades del que-

---

<sup>17</sup> La crisis entendida como una ruptura coyuntural profunda o como un momento en un proceso que quedó trunco, más o menos transitorio y que podría ser recuperado en algún momento no existe, puesto que, además, la recesión es una forma de enfrentar la crisis. Esto, sin embargo, no significa que no permanezcan y se profundicen los problemas económicos y sociales heredados de la ruptura inicial y, sobre todo, de las propias políticas aplicadas para superarla. La constelación de factores que permitieron el financiamiento de un explosivo y desordenado crecimiento económico en los años setenta —petróleo con precios elevados y facilismo en el endeudamiento externo— no se repetirá, lo cual ratifica, igualmente, que no se recuperará la dinámica del proceso en algún punto cercano a su estallido. Entonces, vale la pena "repensar la crisis, no como un estado (un accidente de la historia), situación más o menos pasajera o duradera, sino como una relación; una nueva forma de relación entre sociedades y entre clases y grupos al interior de cada sociedad", como manifiesta José Sánchez Parga en "De qué crisis me habla usted", mimeo, 1990. Esta reflexión no pretende desconocer el carácter y el origen de la crisis, propia del sistema capitalista periférico y dependiente, sino, sobre todo, cuestionar su manipulación para seguir ajustando la economía ecuatoriana en función de los intereses y de la estrategia del capital financiero internacional.

En ese contexto, todo este ambiente de recesión programada limita, por su manejo antidemocrático y promonopólico, las expresiones democráticas de las masas y afecta sus condiciones de vida.<sup>19</sup> Por otro lado, las formas democráticas participativas que se pretendía construir se vieron entrampadas en las limitaciones que imponía la crisis. Ante las exigencias y expectativas de las grandes mayorías, se sobrevaloraron las formas de una democracia formal y electoral.

Cabe señalar, sin embargo, que si bien esta política económica agudiza las contradicciones sociales y limita planificadamente la posibilidad de superar los problemas a través de respuestas más amplias y participativas, su instrumentación —y, en cierta medida, incluso su aceptación— fue viable, toda vez que se presentaba como un "objetivo nacional" el mantenimiento de las estructuras constitucionales, entendidas éstas, sobre todo, como la permanencia de las elecciones y la alternabilidad en el manejo del aparato estatal, en el cual no necesariamente se cristaliza la toma de decisiones. Las limitaciones del sistema político se hicieron visibles a medida que se fortalecía una "democracia restringida"<sup>20</sup>, que buscaba tornar controlable la gestión de la crisis, "limitando las expectativas y esperanzas de las masas".

Así, el proceso democrático que se inició como una esperanza, se ha ido convirtiendo en uno de los retos más complejos para los sucesivos gobiernos constitucionales.

El frágil gobierno de Hurtado Larrea se encontró pronto envuelto en una situación difícil. Por un lado, no contaba

---

<sup>19</sup> El ex vicepresidente de León Febres Cordero, el doctor Blasco Peñaherrera Padilla, señala que "se ha formado ya en el Ecuador, un enorme poder económico que está en todas las áreas de la economía, la producción, el sistema financiero, la comunicación, que utilizó y que pretenden utilizar el poder político como el pivote de su acción". Ver **Diario HOY**, Quito, 13 de mayo de 1990. Esta realidad puede haberse agudizado con el ingreso de los narcodólares a la economía nacional, que muchas veces se realiza en contubernio con los grupos dominantes tradicionales.

<sup>20</sup> Este término ha sido asumido en el sentido en que lo utiliza Cueva, Agustín: **Las democracias restringidas de América Latina — Elementos para una reflexión crítica**, Planeta Letraviva, Quito, 1988.

con un sólido respaldo político y legislativo y, por otro, los grupos dominantes de la derecha obligaron a que la gestión política se sustentara en sucesivos pactos y alianzas —la troncha— con miras al reparto del poder, en medio de una redoblada pugna de poderes, que se resolvía hábilmente con múltiples componendas.

Y en todo este ambiente de enorme inestabilidad política, estaban presentes las reivindicaciones represadas y los reclamos ante el costo del ajuste por parte de los grupos populares y sindicales, que protagonizaron algunas huelgas nacionales de enorme significación en 1982 y 1983, cuyos resultados, sin embargo, no fueron asimilados por el gobierno para variar el rumbo de la política seguida ni tuvieron el peso suficiente para que se vea obligado a hacerlo. Es más, la acción de las masas, que ya no se repetiría con igual profundidad y violencia en los años posteriores, fue aprovechada, en cierta medida, por las fuerzas más retardatarias en su lucha contra el gobierno, lucha en la cual parecían no estar dispuestas ni a respetar el orden constituido.

Entonces cambiaron algunos patrones de acción política de ciertos grupos sociales, que no encontraban en los partidos la posibilidad de una mayor participación en la toma de decisiones. En estos años tuvieron un papel preponderante la cámaras de la producción, convertidas en punta de lanza de la ofensiva de los grupos empresariales y reaccionarios, que pretendían asumir el control directo del Estado.

A la postre, esta acción de las cámaras y de algunos grupos de poder económico contribuiría a la conformación de la alianza de un amplio espectro de la derecha: el Frente de Reconstrucción Nacional. No deja de resultar irónico que estos sectores dominantes, particularmente de la Costa, hayan asumido esta posición contraria al gobierno, cuyo manejo de la crisis les permitió obtener mayores utilidades.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Esta época de la vida nacional fue analizada detenidamente, eso sí con una posición demasiado positiva frente al gobierno de la democracia cristiana, por Mills, Nick D.; **Crisis, conflicto y consenso — Ecuador: 1979—1984**, Corporación Editora Nacional y CORDES, Quito, 1984.

No se puede olvidar, por otro lado, que el proceso constitucional tuvo un nacimiento negociado y, por lo tanto, mediatizado por las propias Fuerzas Armadas. En un proceso así concebido, las elecciones se presentan como el criterio democrático por excelencia, constituyéndose prácticamente en el eje del debate político y, por qué no decirlo, del accionar de las diversas tiendas partidistas. Esta realidad se agudizó a partir de 1982 para condicionar a la sociedad a los sucesivos ajustes económicos.

Así, el gobierno de Hurtado Larrea se destacó por la búsqueda del mantenimiento del orden constituido o sea de la alterabilidad electoral, con un discurso político "progresista" con el que pretendía difundir sus explicaciones sobre los esquemas de ajuste socialmente tan costosos, relegando los conceptos de desarrollo y de cambio que habían estado presentes en el proceso de modernización de los años setenta.

La crisis, que empezaba a permear toda la sociedad, transformó paulatinamente el manejo gubernamental en la aplicación de una serie de medidas cortoplacistas de ajuste y de equilibrio, con las que se procuraba resolver los retos de la coyuntura. Se perdieron de vista los problemas del subdesarrollo, que tienen un horizonte de mediano y largo plazo y están anclados en la evolución histórica nacional y en la forma de su inserción en la economía mundial. Particularmente, quedó relegada la búsqueda de una mayor capacidad de generación de riqueza autónoma y participativa. La aplicación de las políticas de ajuste y de los programas de estabilización debilitó aun más el frágil proceso constitucional que se había iniciado un par de años antes.

Paralelamente, el Estado, como resultado de su composición y origen, se convirtió en el elemento clave para la aplicación de esta estrategia económica y para moderar las crecientes aspiraciones que se habían hecho presentes al término de la dictadura. En su calidad de "empresa de reparaciones del sistema", se empeñaba en una salida que no afectara las modalidades de acumulación existentes.

El Estado, como factor decisivo para el desarrollo del capitalismo dependiente en el país y como vínculo de las re-

laciones externas profundizó —sobre todo en la etapa de endeudamiento agresivo y a través de las exportaciones petroleras— su carácter moderador e intervencionista y tuvo una destacada participación al alterar algunos de los parámetros de su gestión y también al concentrar directamente parte sustantiva de la riqueza nacional: el petróleo.

Luego, en los años de crisis, optó por una presencia represiva cuando la sociedad, y concretamente la mayoría de la población, tuvo que asumir la parte medular del costo generado por los ajustes. Para sólo poner un ejemplo, se enfrentó la deuda externa del sector privado con la "sucretización", que es una forma de socializar el pago de la deuda y los riesgos libremente adquiridos —no siempre con fines productivos— por un grupo reducido de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Como parte de las condicionalidades del FMI, el gobierno demócrata cristiano, presionado por la situación económica y por los grupos afectados, decidió, en 1983, la "sucretización": el Banco Central asumió la deuda en dólares de los empresarios privados, para que éstos la cancelaran en sucres al instituto emisor. Esa ayuda se concedió a unos cuatro mil agentes económicos. La medida se aplicó sin ningún criterio de selectividad. No se analizó la situación de los deudores, sus posibles disponibilidades de depósitos en el exterior, la existencia de garantías o el destino de los préstamos. Tampoco se previeron mecanismos para saber si las deudas declaradas estaban realmente pagadas. Poco después, en 1984, los socialcristianos mejoraron las condiciones: mayores plazos de pago —medida que no se tomó antes por un problema legal y no por falta de voluntad— de 3 a 7 años; mayor período de gracia: de 1 año y medio a 4 años y medio; congelación de la tasa de interés en 16%, cuando las tasas comerciales superaban el 28% y en la actualidad sobrepasan el 50%; y, anulación de la comisión de riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio en 100 sucres por dólar. Así, la "sucretización", si sólo se considera el efecto del diferencial cambiario de casi 1.300 millones de dólares, significó un subsidio puntual cercano a unos mil millones de dólares.

En este sentido, la política para hacer frente a la crisis comenzó a exigir la constitución de una "conducción política que redujera los excesos de democracia y que permitiera el equilibrio de la competencia".<sup>23</sup>

Estaba claro lo que se deseaba: instrumentar la libertad de elección y participación en términos del mercado capitalista, cuyos actores, en forma aislada y armónica, debían y podían participar en la estructuración de un equilibrio, vía demanda y oferta.<sup>24</sup>

La exposición de las dificultades que comenzaban a estrangular a la economía ecuatoriana llevaba implícita una incitación a la sociedad a que se preparara para una época difícil, que se definió entonces como una "economía de guerra".

La represión no tardó en hacerse sentir cuando las protestas populares llegaron a niveles preocupantes para el régimen y para el mantenimiento del sistema democrático electoral que, como se señaló, se convirtió en uno de los principales objetivos de la administración de Hurtado Larrea.

Esta situación, que apuntaba a garantizar la existencia y el funcionamiento del sistema de acumulación capitalista más que a una profundización de la democracia, fue aprovechada políticamente por las fuerzas de la derecha para impulsar abiertamente un proceso de reconstitución oligárquica a partir de 1984 y para una aplicación más profunda del modelo neoliberal y monetarista, con el que se intenta reforzar la participación del país en el proceso de transnacionali-

---

<sup>23</sup> Ver Mancero Samán, Alfredo; op. cit., p. 18.

<sup>24</sup> Casi se puede afirmar, como sugiere Francisco Rhon, esquematizando la diferenciación, que al neoliberalismo en la economía, le corresponde la democracia—formal—electoral en la política. En el mercado existe la libertad de "producir y consumir"; en las elecciones, la libertad de "escoger y elegir". En el primero, los actores económicos "libres" y en la segunda, "ciudadanos iguales". En el mercado circulan libremente las mercancías y en la democracia así planteada, las ofertas electorales.

zación de la economía mundial. <sup>25</sup>

Resulta significativa, para entender el mantenimiento del proceso constitucional a partir de 1984, la estabilización y recuperación relativa de la economía que, gracias al refinanciamiento de la deuda externa y a la superación de los problemas surgidos a raíz de las inundaciones, volvió a crecer en dicho año. También la mayor producción agrícola permitió controlar la inflación, que había sobrepasado un margen hasta entonces desconocido: 60 por ciento en 1983. Pero esta recuperación no representó un alivio real para la deteriorada situación económica y social de la mayoría de la población, que tuvo que ajustarse a un sistemático empeoramiento de sus condiciones de vida. <sup>26</sup>

Desde entonces, a más de procurar mantener el ritmo de acumulación interna del capital, acelerando la explotación y la monopolización, se aplicaron políticas estructurales tendientes a liberalizar el sistema económico, para eliminar, con tímido gradualismo en esos años democristianos, los elementos considerados como distorsionadores que afectaban la

<sup>25</sup> Un análisis sobre la situación económica en estos años presentó el autor en un artículo intitulado "Crisis económica y proceso electoral", en el libro **1984: El Ecuador en las urnas — Lucha social-lucha política**, Editorial El Conejo, Quito, 1984, pp. 93—121. En ese trabajo se analizó la política del gobierno demócrata cristiano a la luz de la coyuntura electoral de dicho año y se presentaron los rasgos sobresalientes de lo que iba a ser una estrategia económica "neoliberal, transnacional y oligárquica" que, en gran medida, fue la que instrumentó el gobierno socialcristiano. Entonces no se tenía la suficiente conciencia del significado real de la estrategia seguida por la democracia cristiana, que fue presentada como "neoliberal coyuntural", cuando, en realidad, fue la introducción consciente al manejo liberacionista y aperturista de la economía ecuatoriana, con características de mayor seriedad y profundidad que las que se manifestarían, poco después, en la primera mitad del gobierno socialcristiano, y que se repitieron, con más profesionalismo aún, durante el gobierno de la socialdemocracia.

<sup>26</sup> Desde 1981, cuando el PIB per cápita alcanzó con 1.668 dólares su nivel más alto, éste ha decrecido sistemáticamente hasta menos de 950 dólares al finalizar los años ochenta. Y esto, sin considerar el proceso regresivo de distribución de la renta experimentado en este período.

"racional" asignación de los recursos y el funcionamiento de los mercados. La economía se orientó a la generación de excedentes para afrontar los crecientes déficits de balanza de pagos y se establecieron medidas de austeridad para reducir los desbalances fiscales. Pero, por supuesto, sin alterar los patrones de consumo de los grupos dominantes, que siguieron manteniendo sus esquemas y su estilo de vida, trasladando el peso de la crisis a los sectores mayoritarios, con el fin de mantener las tasas de rentabilidad.

Como complemento a lo anterior, se empezó a revisar el esquema jurídico que normaba a las inversiones extranjeras directas, para lo cual se reformó la Ley de Hidrocarburos, con miras a permitir el reingreso masivo de las empresas petroleras transnacionales. En este empeño, el gobierno demócrata cristiano instrumentó un "debate nacional" para conseguir la participación y el respaldo de amplios sectores a su proyecto, al que se presentaba como indispensable para impedir que el Ecuador se convirtiera, en cinco años, en importador de hidrocarburos... La década terminó y el país siguió exportando petróleo, sin que se incorporara a la producción un solo barril procedente de las actividades de las compañías extranjeras. Este "debate nacional", que se sustentó en informaciones incompletas y poco confiables, fue un saludo a la bandera con el se intentó probar cierto funcionamiento democrático mientras se satisfacían las presiones del capital transnacional y de sus intermediarios criollos que, desde los años setenta, pugnaban por reingresar masivamente a usufructuar de la riqueza hidrocarburífera ecuatoriana.

El gobierno democristiano respetó la vigencia de los mecanismos democráticos formales sustentados en el continuismo electoral, los cuales decía defender como objetivos finales, en la medida en que con la crisis quedaron relegadas las ofertas electorales con las que fue elegido el binomio de la "Fuerza del Cambio" en 1979. Es más, como se manifestó anteriormente, el régimen enmarcó su gestión económica en la corriente ideológica dominante, al asumir, sin mayor contradicción con los organismos financieros multilaterales, la tarea de "adelantado" del neoliberalismo en el Ecuador, con un manejo bastante respetuoso de los preceptos constitucionales, lo que contrasta con las experiencias liberalizadoras y

aperturistas en otras regiones de América Latina, que implantaron regímenes autoritarios y represivos destinados a posibilitar los ajustes que tales experiencias requieren.

### **Mayores restricciones al proceso constitucional**

El gobierno de la derecha oligárquica, que llegó al poder en 1984 criticando públicamente la obra del régimen democristiano en el campo económico, ahondó, como era de esperarse, la tendencia neoliberal y monetarista dentro del proceso constitucional. Este, por otro lado, sufrió una gama de restricciones y más de un atropello, lo que limitó, en algunos periodos de la gestión socialcristiana, la existencia misma de la democracia formal e incluso pareció poner en peligro la continuidad electoral.

La política económica no cambió de rumbo: con las devaluaciones se quería incrementar los ingresos de los exportadores; con reformas adicionales a las decretadas por la democracia cristiana, se aumentaron los beneficios para las empresas extranjeras; con la aplicación paulatina de una política de precios reales se procuró una mayor decisión económica a través de las fuerzas del mercado y se garantizó mayores utilidades a los empresarios. Todo esto, mientras se planteaba una menor participación del Estado en la economía, aún en las áreas consideradas estratégicas, como el caso del petróleo. Esto no significaba que el Estado se hubiera retirado de la escena, sino que readecuaba su accionar y fortalecía su acción represiva para seguir trasladando el peso de la crisis hacia los sectores menos acomodados de la sociedad.

Si bien esta política económica fue el producto de una coincidencia mayor y casi sin contradicciones con los planteamientos fondomonetaristas, y de que el gobierno contaba con una serie de elementos internos y externos favorables a su proyecto histórico, en los primeros dos años su aplicación no requirió de un esquema de ajuste de mucha mayor profundidad. Su política económica se enmarcó en los condicionamientos que llevaba implícito el manejo de la deuda, cuya solución adquirió el carácter de objetivo nacional, mientras

quedaban al descubierto las limitaciones de la formalidad electoral, que hicieron posible la constitución del frente amplio de la derecha que llegaría al poder ofreciendo "pan, techo y empleo", verdaderas necesidades de la mayoría de ecuatorianos.

A pesar de los escasos resultados reales en el casi permanente proceso de renegociación de la deuda, el gobierno socialcristiano, que se presentaba abiertamente como un defensor de la ideología dominante, tuvo acceso a nuevos créditos en el mercado internacional y la deuda externa volvió a crecer significativamente.

Así, no sorprende que, aunque no tuvo ninguna aplicación práctica, la propuesta norteamericana para enfrentar el problema de la deuda —formulada a fines de 1985 y conocida como el Plan Baker— le permitió al gobierno socialcristiano autopostularse como un potencial beneficiario de la misma y conseguir un espaldarazo político internacional a su gestión.

La conducción económica del gobierno de León Febres Cordero estaba muy en línea con los postulados básicos del Plan Baker, toda vez que algunos ajustes estructurales requeridos para mejorar la economía ya se habían instrumentado o estaban en camino. Es el caso de la política cambiaria y crediticia, la eliminación de trabas a las inversiones extranjeras directas, el mantenimiento sostenido de renegociaciones de la deuda caso a caso, entre otros.

Además, el gobierno socialcristiano se esmeraba en aplicar una política internacional complaciente con la administración del presidente Reagan: llegó a criticar abiertamente a la OPEP en plena crisis del mercado petrolero e incluso rompió relaciones con el gobierno sandinista de Nicaragua por algún incidente de poca monta, para sólo recordar dos acciones.

En estas condiciones, no se hicieron esperar las voces de aliento del gobierno norteamericano y de algunos voceros de organismos financieros multilaterales a la gestión económica del régimen, aunque el capital internacional prácticamente no apoyó esta posición pro imperial del gobierno socialcristiano que, en el campo del endeudamiento externo, aspiraba a cambiar los acreedores extranjeros por inversio-

nistas. <sup>27</sup>

El gobierno del ingeniero Febres Cordero no sólo que liberalizó aún más el tratamiento a la inversión extranjera, sino que se constituyó en "el abanderado del cambio a nivel subregional" <sup>28</sup> e hizo todos los esfuerzos posibles para atraerla, siguiendo el camino del gobierno chileno de Pinochet que, entre otras razones, había encontrado en la regulación al capital extranjero uno de los motivos para su salida del Pacto Andino.

A pesar de los esfuerzos desplegados, del apoyo político otorgado al capital externo y de la crítica abierta a toda posición tercermundista e integradora, las inversiones extranjeras no llegaron al Ecuador en estos años. Los montos se mantuvieron en los niveles anteriores con escasas variaciones e inclusive experimentaron descensos notables en términos de recursos frescos.

Las dificultades económicas y el tamaño limitado del mercado pesaron mucho más que las buenas intenciones del gobierno de turno, confirmando una tendencia que coincide con la que se inició en América Latina desde comienzos de

---

<sup>27</sup> Con la expedición del Decreto Ejecutivo N° 3049, en julio de 1987, se adoptó la Decisión 220 y se la reguló con el Decreto Ejecutivo N° 3095, del mismo mes y año, con los cuales se enterró definitivamente a la Decisión 24 de la Junta del Acuerdo de Cartagena. En la práctica, estas decisiones fueron permanentemente vulneradas por las autoridades nacionales. Además, ya en noviembre de 1984 se había firmado el acuerdo de protección a las inversiones norteamericanas con la OPIC (Overseas Private Investment Company) y el presidente de la República emprendió una "excursión" hacia los Estados Unidos con el fin de conseguir la venida de los capitales norteamericanos, para lo cual se impulsaron, además, sucesivas visitas de potenciales inversionistas extranjeros, como fue el caso de la misión de la ONUDI.

<sup>28</sup> Ver Spurrier, Walter; **Análisis Semanal**, Año XVII — N° 19, Guayaquil, 22 de mayo de 1987.

los ochenta. <sup>29</sup>

En ese contexto, desde hace algún tiempo se presenta como una propuesta "novedosa" la conversión de las deudas pendientes en inversiones en los países deudores que, en criterio de quienes la impulsan, constituiría uno de los mecanismos más adecuados para enfrentar el problema y para forzar un mayor flujo de recursos externos hacia la economía nacional. <sup>30</sup> La política aperturista para atraer al capital foráneo no funcionó, como tampoco lo hizo el esquema de capitalización de la deuda con el que se pretendía conseguir el concurso de capitales externos y, sobre todo, de recursos ecuatorianos invertidos fuera del país. Este esquema se convirtió más bien en un mecanismo para subsidiar al sistema financiero y a un grupo escogido de empresas nacionales y extranjeras. <sup>31</sup> Tampoco se obtuvieron los resultados que se esperaban de la aplicación de una política que favorecía abiertamente las exportaciones. Lo único que efectivamente se logró

<sup>29</sup> Las inversiones extranjeras directas, que jamás superaron el 1% del PIB en los años ochenta, no lograron superar el monto de lo 80 millones de dólares anuales, debiéndose anotar que parte considerable de las mismas eran el producto de reinversiones, de compensaciones de crédito de las casas matrices o de la revalorización de activos. Así, por ejemplo, en 1989 el dinero fresco constituyó apenas un 36% de la inversión extranjera directa, que había llegado a 80 millones de dólares. Ver sobre el tema la ponencia del autor de este artículo, "La lógica del capital financiero internacional: Deuda externa e inversión extranjera", presentada en el seminario internacional **Crecimiento con equidad**, organizado por CEPLAES en abril de 1990.

<sup>30</sup> Se han desarrollado una serie de mecanismos de conversión: deuda vieja por deuda nueva, conversión de deuda en valores, cambio de deuda por recursos naturales, conversión de deuda para proyectos sociales, cambio de la deuda por exportaciones, entre otros mecanismos, diseñados para disminuir el nivel de exposición de la banca frente a sus carteras con los países del Tercer Mundo.

<sup>31</sup> La conversión de deuda —conocida como "la compra de cuentas especiales en divisas"— se aplicó en el año 1988, por un monto cercano a los 470 millones de dólares, en forma por demás beneficiosa para reducidos grupos económicos. Pero, luego, entre otras razones por las presiones inflacionarias, fue suspendida. La conversión de deuda para inversiones sociales y ecológicas se utilizó en los gobiernos de Febres Cordero y de Borja Cevallos.

es diseñar una política cambiaria que forzó el proceso de enriquecimiento y concentración de los grupos tradicionales de exportadores.

En 1986 la economía se vio profundamente afectada por la caída de los precios del petróleo, que habían descendido a menos de 10 dólares por barril. En junio de ese año, el gobierno fue clamorosamente derrotado en un plebiscito con el que se pretendió institucionalizar la permanencia de las fuerzas oligárquicas. El 11 de agosto de ese año se adoptaron medidas que profundizaron radicalmente la política económica: desincautación y flotación de las divisas, flotación de las tasas de interés, dejando libres las divisas provenientes de las exportaciones de petróleo para pagar la deuda externa.

Esta respuesta gubernamental al contexto que se vivía para entonces podría ser considerada como una fuga hacia adelante en momentos en que la oposición, que había sido vapuleada por los abusos del poder, logró controlar la iniciativa política. El fracaso de la política económica; los sucesivos atropellos desatados desde la cúpula del régimen; el sistemático desprecio por los derechos humanos, civiles y políticos; y, el estrangulamiento externo hicieron posible la derrota del gobierno.<sup>32</sup>

En enero de 1987, la estrategia económica adoptada en agosto concluyó en un notorio fracaso y el régimen tuvo que suspender el servicio de la deuda a los bancos privados internacionales, manteniendo solamente los pagos a los organismos financieros internacionales. Con el terremoto, la situación se agravó aún más y la moratoria frente a los bancos privados se extendió durante todo el mandato de Febres Cordero. En el caso ecuatoriano, ante la incapacidad real de servir la deuda a pesar de los esfuerzos desplegados, esta

---

<sup>32</sup> La decisión de realizar las elecciones de junio de 1986, que coincidieron con un plebiscito que pretendió ser manipulado por el régimen, fue dada a conocer públicamente por el embajador norteamericano. No quedó en claro si se trataba de una presión abierta al gobierno de Febres Cordero o de una simple declaración del representante de los Estados Unidos. En todo caso, la declaración reveló la abierta injerencia de este diplomático y de la embajada en asuntos internos del país. Ver Menéndez—Carrión, Amparo; op. cit., pp. 13—17.

moratoria tuvo más un carácter negociador y no de confrontación, como en el caso de otros países latinoamericanos que suspendieron el servicio de su deuda externa. El detonante fueron las circunstancias y no la voluntad política, pues no es que se llegara a repudiar total e indefinidamente las obligaciones foráneas.

Simultáneamente, la economía entró en un estado caótico. El gobierno socialcristiano, que desde principios de 1987 había abandonado el libreto fondomonetarista al incrementar el gasto público y el déficit fiscal a niveles inadmisibles, en marzo de 1988 tuvo que dar marcha atrás en la desincautación y liberalización abierta del mercado de divisas, estableciendo un mecanismo de control con la participación de la propia banca privada. Este manejo económico desordenado, poco ortodoxo y agudizado con los excesos liberalizadores y aperturistas deterioró aún más el nivel de vida de la población, generando un creciente aumento del desempleo y de las tasas de inflación.<sup>33</sup>

En términos generales, se puede concluir que, a pesar de todo, la política económica continuó inspirada en los lineamientos liberalizadores y aperturistas básicos, por un lado, y que el mantenimiento del proceso constitucional fue posible por la pérdida de credibilidad en el proyecto político del gobierno socialcristiano, que fue forzado a continuar en el camino democrático electoral. Quizás la gestión del gobierno anterior, que permitió estabilizar y consolidar algunos parámetros de la economía de los macroindicadores, sentó las bases para que Febres Cordero no tuviera que radicalizar desde un inicio el manejo neoliberal, cuya aplicación fue posible sin recurrir a sistemas represivos y abiertamente dictatoriales que habían sido necesarios en otros países.

No hay duda de que las dificultades económicas de los años ochenta son de las más graves que ha enfrentado el

---

<sup>33</sup> La desocupación, por ejemplo, había pasado de 6% en 1982 a 9% en 1984 y a 14% en 1988, en tanto que la inflación empezaba nuevamente una incontenible marcha ascendente. Una reflexión sobre este periodo se encuentra en un artículo del autor: "¿Otros cuatro años perdidos? De la crisis económica al caos nacional", en **Análisis Económico del Colegio de Economistas de Quito**, N° 12, de noviembre de 1988.

país, toda vez que han adquirido una profundidad y una magnitud sin precedentes —si se considera, además, el nivel de la bonanza anterior—, tanto por los sucesos naturales de graves consecuencias —invierno 1982-83 y terremoto de 1987—, pero, sobre todo, como resultado de las sucesivas políticas económicas, que tenían como uno de sus principales objetivos la recesión programada de la economía.

Desde 1982, las políticas económicas que inicialmente se justificaron en aras del servicio de la deuda, se convirtieron a las claras en un reto para la convivencia política nacional que, particularmente en los años de gobierno socialcristiano, atravesó por una fase de enorme inestabilidad y de riesgos para la sucesión electoral.<sup>34</sup> Además, se experimentó una instrumentación harto mañosa y por supuesto impositiva de los mecanismos constitucionales con el fin de lograr un manejo aparentemente más consensual de la crisis, situación que posiblemente no se habría logrado en el marco de una dictadura real.

La toma de decisiones llegó a niveles de marcado autoritarismo. Por un lado, se continuó ahondando en el manejo monetarista de la economía, que, por su concepción e institucionalización, es eminentemente autoritario y excluyente: la Junta Monetaria tiene representantes del gobierno, de las cámaras de la producción y de la banca, mientras que los trabajadores u otras fuerzas organizadas no tienen participación alguna en dicho organismo. Sólo así se explica la adopción de una serie de medidas expresamente destinadas a beneficiar a los grupos dominantes, como la "sucretización", la "compra de cuentas especiales en divisas", la "facilidad petrolera"<sup>35</sup> o tantos otros negocios tan poco conocidos por la opinión pú-

<sup>34</sup> Se pueden recordar los problemas surgidos a raíz del levantamiento armado del general Vargas Pazzos y el secuestro del presidente Febres Cordero en Taura.

<sup>35</sup> A la empresa petrolera estatal CEPE, que era criticada abiertamente por los mismos funcionarios del régimen por su supuesta ineficiencia y por sus elevados costos, se le obligó a aceptar un crédito revolvente por más de 200 millones de dólares, pagaderos con exportaciones de petróleo y de acuerdo a condiciones impuestas por la banca internacional, que se destinaron para otros usos, como fue el tratar de mantener estable el tipo de cambio y para sostener la RMI.

blica y que se encuentran al margen de la toma de estas decisiones fundamentales e incluso de las informaciones sobre las mismas: por ejemplo, un secreto muy bien guardado es el nombre de los que "sucretizaron" su deuda externa y el destino de los recursos contratados fuera del país.

Esta política económica más coyuntural, concretamente la monetaria, desplazó a los planes de desarrollo. Curiosamente, en años anteriores tampoco pudo despegar la planificación por el excesivo monto de recursos que la desvirtuaban rápidamente. Y, en la etapa del ajuste, el proceso de planificación del CONADE, en cuyo seno existe una representación —aunque sólo fuera formal— más amplia y democrática de las diversas fuerzas sociales, perdió su vigencia, pues el corto plazo se impuso sobre las visiones de más largo aliento.

Por otro lado, ya desde el final del gobierno de Hurtado Larrea se impidió que el Congreso Nacional pudiera conocer los lineamientos básicos de las negociaciones de la deuda externa, práctica hasta entonces tradicional estipulada en las constituciones del Ecuador. Además, en la época de Febres Cordero se hizo notorio el abuso del poder en materia económica, por la vía de decretos—leyes económicos urgentes, que serían también utilizados por el gobierno socialdemócrata, aunque con una profundidad y agresividad mucho menores que las de su antecesor.<sup>36</sup>

En estos años, el proceso de redefinición de los espacios del Estado, el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, la pérdida de vigencia de los partidos políticos y el propio reordenamiento económico afectaron al Congreso Nacional en su funcionamiento y en su trascendencia. En efecto, el legislativo ha perdido su alcance político en la toma de decisiones, como consecuencia de los atropellos y violaciones impuestos

---

<sup>36</sup> Sobre los atropellos de Febres Cordero se puede consultar Roldós Aguilera, León; "El abuso del poder — Los decretos leyes-económicos urgentes aprobados por el gobierno del ingeniero León Febres Cordero", Editorial El Conejo, Quito, 1986. En el caso de Borja Cevallos también se aprobaron algunas leyes y reformas importantes por esta vía, limitando las posibilidades de un verdadero diálogo, en los campos tributario y petrolero, la ley de zonas francas y reformas a la contratación pública, por ejemplo.

durante el febreoscorderato, la incapacidad para introducir reformas indispensables en la sociedad, la entrega al Ejecutivo de facultades expresas en el campo económico —como la cesión del derecho de fijación de los salarios en 1989— y la misma inoperancia y mediocridad de los legisladores.<sup>37</sup>

### **El respeto constitucional no garantiza por sí solo la democracia**

En medio de un marcado desconcierto económico, una situación de moratoria con la banca privada internacional, un notable índice de corrupción a todos los niveles y una sensación de inseguridad en amplios sectores de la sociedad, se inició la gestión de Rodrigo Borja Cevallos, en agosto de 1988.<sup>38</sup>

Las expectativas generadas por el nuevo gobierno eran grandes, no sólo porque los problemas económicos y sociales habían llegado a un nivel que parecía insostenible, sino porque había una clara aspiración por superar los excesos del autoritarismo socialcristiano y porque se esperaba, a pesar de todas las limitaciones que ya se hacían presentes y las inherentes a la socialdemocracia ecuatoriana, la aplicación de una política económica y social de tinte por lo menos reformista.

Primaba el criterio bastante generalizado de que "el

<sup>37</sup> Es preciso recordar la adopción de un curioso mecanismo de asignaciones presupuestarias a ser entregadas a los diputados, quienes, prácticamente en forma individual y casi sin control, pueden canalizar estos recursos (220 millones de sucres por diputado en 1991) para obras en sus provincias. Con esto, lo que se ha instituido es un virtual mecanismo "formal" de corrupción que además facilita una permanente presión del gobierno sobre los legisladores.

<sup>38</sup> Su gobierno empezó con una pesada carga: la Reserva Monetaria Internacional era negativa en 330 millones de dólares, la inflación superaba el 50% y se proyectaba incontrolable, la moratoria de la deuda alcanzaba a más de mil millones de dólares y la situación de miseria se expandía por los sectores mayoritarios de la sociedad.

nuevo gobierno se encuadra en un proyecto eminentemente reformista, con los límites y alcances que esto pueda implicar" <sup>39</sup> Sin embargo, esta expectativa que debió contribuir al triunfo electoral de la Izquierda Democrática sobre el "populismo" —en una elección en que resultó aventajado lo que para un grupo importante de electores era "el mal menor"—, empezó prontamente a desvanecerse.

El partido socialdemócrata, que había logrado una importante victoria a nivel nacional y una mayoritaria presencia en un número apreciable de los gobiernos seccionales, que controlaba el aparato jurisdiccional y legislativo, así como muchos estamentos de la sociedad, buscó innecesariamente y desde la primera hora ampliar aun más su base política legislativa a través de una alianza con la democracia cristiana. Este acuerdo en ningún momento estudió las posibilidades reales de diseñar y aplicar una política alternativa sustentada por los partidos de "tendencia de centrozquierda" —no se piensa en un esquema reformista profundo, menos aún revolucionario—, que partiera del análisis de lo que era posible y viable transformar en esa coyuntura nacional e internacional, teniendo presente la necesidad de una estrategia que redistribuyera el peso de la crisis y ampliara los espacios democráticos formales. Y esto, a pesar de que durante la prolongada campaña electoral, la Izquierda Democrática preparó documentos con estrategias precisas para enfrentar, con cierta novedad y audacia, los principales problemas nacionales. <sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Las perspectivas de la democracia en ese momento las presenta Menéndez-Carrión, Amparo; op. cit., pp. 17—27.

<sup>40</sup> Los sectores dominantes de América Latina —muchas veces aliados y representantes de los capitales foráneos— han aceptado, con diversos matices, que la vía transnacionalizadora de participación en el mercado mundial es la única posible, rechazando de antemano la eventual aplicación de otras estrategias que consideren una forma programada y más soberana de reinserción en la economía internacional. Por ejemplo, una que, sustentada en una serie de enganches y desenganches planificados para los diversos sectores de la producción, parta de las capacidades y necesidades nacionales, potenciando las posibilidades que ofrece una verdadera integración regional, en particular la andina, para el caso del Ecuador.

Pero, desde un principio, el equipo financiero y monetario del gobierno, dominado por personas vinculadas a los círculos del capital financiero y que ya tuvieron una destacada actuación durante el gobierno del partido demócrata cristiano —Democracia Popular—, volvió a transitar por los senderos impuestos por las políticas de ajuste de corte neoliberal, en torno a las cuales se comenzó a estructurar todo el manejo político y social del nuevo gobierno. Este manejo ratificó la concepción aperturista y liberalizadora que, por su esencia concentradora y excluyente, mantiene ausentes a los sectores mayoritarios de la sociedad de las grandes decisiones nacionales.

Ante la gravedad de los problemas económicos, muchos de ellos heredados del gobierno anterior, la respuesta estatal se orientó, inicialmente y con una estrategia de corto plazo, hacia la solución de los principales desequilibrios económicos, con la aplicación de un Plan de Emergencia Económica Nacional, expedido a los pocos días de iniciada la gestión socialdemócrata. Esta estrategia, parte de una política sujeta a las condiciones de los organismos financieros multilaterales, apuntaba, en primer término, a recuperar la confianza y credibilidad de los sectores empresariales, dejando de lado las principales propuestas ideológicas y electorales de la socialdemocracia.

En estas circunstancias, con miras a conseguir un respaldo activo de las politizadas cámaras de la producción y el apoyo pasivo de los grupos populares y laborales organizados, el gobierno de Borja Cevallos impulsó la "concertación social", que debía ser, según la interpretación gubernamental, el mecanismo para enfrentar en forma amplia los embates de la crisis económica. Esta propuesta fracasó en sus orígenes, no tanto por las contradicciones entre los grupos sociales que habían sido invitados a dicha "concertación" o por la falta de comprensión de la que se quejó el gobierno, sino porque la convocatoria excluía, de entrada, la posibilidad de discutir los objetivos y los lineamientos de la política económica, que se imponía desde arriba. El gobierno simplemente lanzó su estrategia de ajuste y buscó el apoyo a la misma, con lo cual, a la postre, desvirtuó la posibilidad real de impulsar una verdadera concertación. Apenas si se logró una relativa instru-

mentación ideológica de la "concertación" y una manipulación propagandística de la misma para fortalecer, en cierta medida, a la debilitada democracia electoral.

El logro de los equilibrios macroeconómicos básicos se convirtió, nuevamente, en el principal propósito de la gestión económica del gobierno socialdemócrata. Prácticamente un sustituto del desarrollo económico y social, al que, según los argumentos gubernamentales, habría de llegarse posteriormente y en forma armónica y casi espontánea, como producto de la estabilización y ajuste, sin considerar los elevados costos sociales que ha generado esta concepción política.

La tendencia dominante ha sido el establecimiento de una estrategia liberalizadora y aperturista, en la cual se destaca el manejo monetarista, orientado a frenar la inflación.<sup>41</sup>

No hubo de pasar mucho tiempo desde que se inició el gobierno de Borja, antes de que aparecieran las contradicciones de la realidad con el contenido básico de los postulados de campaña de la socialdemocracia, que apenas lograron plasmarse, durante 1989, en el "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989—1992". En el mencionado Plan se esperaba concretar los aspectos fundamentales de lo que habría sido una política económica de ajuste "con rostro humano" y con orientación reformista, pero, en la práctica, no llegó a tener trascendencia, convirtiéndose en un documento que recoge gran parte de lo que ya no hará de ninguna manera el gobierno de Borja Cevallos.

En este marco político, económico y social, también se ha manifestado un notoria pérdida de legitimidad de las instituciones estatales. Estas se han visto afectadas por los impactos de la situación socioeconómica que, en muchos casos,

---

<sup>41</sup> Desde principios de los ochenta, como se dijo, las sucesivas políticas de ajuste han pretendido equilibrar la economía nacional, con diferencias, más o menos significativas, según los distintos gobiernos. En este contexto, la política monetaria, por su flexibilidad y rapidez de resultados, ha sido y es la herramienta más importante sobre la que recae gran parte del peso de la tarea destinada a equilibrar la economía. Además, con su aplicación se desea dejar libre el funcionamiento de las fuerzas del mercado, eliminando cualquier elemento de distorsión externa.

han agudizado sus escasos niveles de eficiencia; por una generalizada campaña de rechazo al estatismo; y, por la difusión de esquemas ideológicos que propugnan la privatización de la mayor cantidad posible de espacios dentro de la economía.

En este ambiente, el gobierno socialdemócrata ha emprendido, paralelamente, una dura crítica en contra de los grupos sindicales organizados dentro del Estado que, no obstante, todavía no ha sido cristalizada con medidas concretas que limiten su accionar, como lo esperan los grupos empresariales en concordancia con la gran corriente de opinión que se ha gestado en este sentido.

En ese contexto, no sorprende que **pasados los dos y medio** años de gobierno, a pesar de que se tiene un mayor control de algunas variables macro, las dificultades económicas de las masas se hayan agudizado y la inflación no haya podido ser regulada.

Los niveles de miseria, indigencia, desnutrición y desocupación exhiben cifras alarmantes.<sup>42</sup> Las condiciones de reproducción de las mayorías se han deteriorado aceleradamente: la subsistencia de las masas se ha convertido en un tema permanente de estudio y análisis por su incidencia política y en vista de que el ritmo de informalidad de la economía popular ha crecido rápidamente.

La inflación, que perdió su ritmo de crecimiento, sigue todavía reacia a los masajes monetaristas de tipo gradual, con alzas y bajas impredecibles que agudizan la aplicación de las

---

<sup>42</sup> En 1990, la desocupación abierta se acercaría al 16%, o sea más de 500 mil personas en capacidad de trabajar; la subocupación afectaría a más del 50% de la población económicamente activa. En total estarían afectadas más de dos millones de personas. El nivel del desempleo ha subido en 1% anual en estos dos años de gobierno y se prevé que en 1992 el desempleo sería de un 17% de la PEA. La desnutrición infantil, por ejemplo, ataca a un 50% de los niños menores de 2 años. El déficit de vivienda supera el millón de unidades habitacionales, con un crecimiento anual de 25 mil unidades. Sobre este tema se puede consultar en Desarrollo y Autogestión y Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo; **Los hijos de la deuda—un análisis de la situación de la infancia en el Ecuador**, Quito, 1990.

políticas de estabilización, cuyo carácter restrictivo ha ahondado aún más la recesión económica <sup>43</sup>. Consecuentemente, los salarios han perdido su poder adquisitivo, llegando a los niveles más bajos de la década: los 32.000 sucres de salario mínimo vital, vigente en 1990, **equivalían** a unos 1.400 sucres de 1980, año en que el salario era de 4.000 sucres; **y, el regateado y mísero incremento de enero de 1991 no alcanzó para cubrir la pérdida del poder adquisitivo del salario el año pasado. Es más, al finalizar dicho mes, el gobierno, acelerando el ritmo gradualista, volvió a reajustar la economía con un paquete de medidas que incluían una nueva devaluación, alzas de los precios de los combustibles e incremento de las tarifas del transporte público; situación que desató una nueva estampida de los precios.** Así, la participación del trabajo en la renta nacional también ha disminuido a valores inferiores al 20%.

Sin embargo, este gobierno ha exhibido una mayor conciencia sobre el problema social, aunque más a nivel del discurso que de una política estructural que realmente pretenda cambiar la repartición del peso de la crisis. Los esfuerzos en este campo, desplegados en el marco del "pago de la deuda social" y en algunas políticas aisladas y poco integradas, como la de generación de empleo emergente, las ferias libres o la conversión de deuda para fines sociales, no han logrado modificar la situación: la política económica aplicada desde agosto de 1988 garantiza programadamente el incremento de las tasas de utilidad del capital, sustentado en mayores índices de explotación de la mano de obra.

Así, poco podía sorprender que a pesar de que el 10 de

---

<sup>43</sup> A pesar de las declaraciones oficiales y de todos los esfuerzos realizados por los ecuatorianos para controlar la inflación, ésta se mantiene reacia. Eso sí, hay que destacar que fue notable el descenso conseguido: en marzo de 1989 la tasa inflacionaria se acercó al 100%, con más de 125% para los alimentos, habiendo llegado a 54,2% en diciembre pasado. El ritmo decreciente se mantuvo hasta marzo de 1990, cuando la inflación anual fue del 43,6%, pero desde abril el ritmo inflacionario ha demostrado una tendencia errática, ratificando las debilidades existentes en la política de estabilización aplicada para tratar de controlar la inflación. Al finalizar el año 1990, la inflación **se acerca** al 50%, cifra que deja muy por debajo los niveles ofrecidos por el gobierno al inicio del año: 25% y 30%.

agosto de 1988 el presidente Borja Cevallos señaló públicamente que no había condiciones para servir la deuda externa y que primero se pagaría la deuda social, en marzo de 1989 las autoridades monetarias y financieras anunciaron el reinicio de los pagos de la deuda externa. Para los efectos, el país dio paso a conversaciones previas con los acreedores, tratando de buscar soluciones de consenso entre las partes y asegurándose, así, parte del financiamiento que se requiere del Banco Mundial y del BID.

Para lograr estos recursos, el gobierno aceptó la aplicación de todo un esquema de ajuste monetarista según las recomendaciones de dichos organismos. Este esquema prevé, a más del logro de las metas macroeconómicas indicadas, el reinicio de las negociaciones bilaterales de la deuda externa, con el propósito de poner fin a la moratoria con la banca privada internacional.

No está por demás recordar que esta decisión gubernamental se contradice no sólo con el planteamiento presidencial de inicios del gobierno, sino con las propuestas que Borja Cevallos hiciera durante la campaña electoral, en la que ofreció buscar posiciones multilaterales para enfrentar el problema de la deuda.

Frente al anuncio de un nuevo esquema para el manejo de la deuda externa, formulado por el gobierno norteamericano y conocido como el Plan Brady, el gobierno socialdemócrata impulsó una acción concertada con miras a ser tomado en cuenta para una posible reducción de la deuda.

Cabe señalar, sin embargo, que gracias a la acción del mercado secundario, la deuda ya había comenzado a negociarse con apreciables descuentos y que, por lo tanto, tal reducción ya hacía parte de la dinámica de las negociaciones ortodoxas.

En este sentido, los esfuerzos para lograr el restablecimiento de un servicio —aunque sólo fuera "modesto"— de la deuda y la consecución de nuevos préstamos que, en caso de venir, de ningún modo serán sustanciales, entrañan la aceptación de renovadas condicionalidades de política económica, que limitarán aún más la posibilidad de diseñar y aplicar una estrategia alternativa.

Por otro lado, no ha habido la suficiente autonomía y dignidad para enfrentar los abusos de la banca acreedora que, en mayo de 1989, por acción del Citibank incautó 80 millones de dólares que habían sido ahorrados para reiniciar los pagos simbólicos. Las autoridades monetarias, empeñadas en reducir el descontento nacional, llegaron incluso a hablar de un arreglo satisfactorio del asunto, lo que a la postre no pasó de ser una falsa información sobre un caso que poco se conoce en realidad. Así, el gobierno, que ansía el beneplácito del FMI y del Banco Mundial para su política económica, aspira casi a cualquier precio a ser considerado en el Plan Brady, como beneficiario de la disminución del monto de la deuda con los bancos privados internacionales, del monto de los intereses o de una combinación de estas propuestas <sup>44</sup>. Para ello, la política económica ecuatoriana se mantiene en el marco de los esquemas aperturistas y liberalizadores y está plasmada, desde principios de 1990, en una nueva "carta de intención" al FMI y en una "carta de desarrollo" al Banco Mundial o conocida también como el Plan de Acción Económica.

### **El ritmo se acelera al iniciar la década de los noventa**

Con enorme despliegue publicitario y presentándolos como un logro político e incluso un respaldo a su estrategia económica, el gobierno socialdemócrata difundió los detalles

<sup>44</sup> Luego de que a principios de 1990 se presentó con enorme publicidad la propuesta de reducción de la deuda en 70% de los intereses a 2,25%, así como la aceptación de un monto de 30% para la capacidad de pago, los bancos exigieron que el país cancelara 139 millones de dólares por concepto de intereses atrasados hasta julio, para luego realizar pagos de 20 millones mensuales de agosto de 1990 a mayo de 1991. Se exigía, además, que se cancelara trimestralmente valores por el 50% de todo excedente de los ingresos petroleros que provengan de precios superiores a los 16,30 dólares por barril. Igualmente solicitaron que se emprendiera una política de conversión de deuda externa por montos comprendidos entre 50 y 100 millones de dólares anuales. Garantizaban, a cambio, una reducción de la tasa de interés de 1% aproximadamente y autorizaban la recompra de una fracción de la deuda (hasta 700 millones de dólares) en el mercado secundario.

de los documentos suscritos con el Banco Mundial y el FMI <sup>45</sup>, al igual que lo hiciera, en septiembre de 1986, el gobierno de Febres Cordero, que hizo públicas hasta las entonces secretas cartas de intención del gobierno de Hurtado Larrea al FMI.

La significación de estos documentos trasciende los límites de las negociaciones con los organismos financieros multilaterales y, por supuesto, el propio marco referencial de la renegociación de la deuda externa. Estos documentos permiten entender y analizar el camino que se ha trazado para la economía nacional de los próximos años y se han convertido en un verdadero Plan de Desarrollo en el que ha quedado cristalizado un profundo proceso de reajustes que, con cierta timidez, se inició en 1982. Es más, revelan no sólo la orientación, sino la profundidad de la política económica del actual régimen.

En ese contexto, no importa tanto la validez de ciertas cifras o la posibilidad de cumplimiento de las metas propuestas ni tampoco la relativa injerencia estatal en el control de algunas herramientas de política económica: la incautación de las divisas por parte del Banco Central desde agosto de 1988, por ejemplo, que no representa una recuperación del control real de su destino ni una priorización de los recursos externos disponibles en función de las necesidades nacionales.

Menos significativa aún es la forma en que se aplican las políticas económicas. Estas, de una u otra manera, apuntan al mismo sitio, ya sea que se camine pausadamente con medidas gradualistas o se avance radicalmente con políticas de choque o de *shock* que, sin duda, son las que prefieren los organismos multilaterales.

No han estado ausentes, sin embargo, ciertas posiciones ultristas, además de las de tipo electoral, desde las que se acusa al gobierno de desarrollar una política económica

---

<sup>45</sup> Es preciso señalar que hay una serie de coincidencias no sólo en el contenido, sino también en la forma con un controvertido "documento de discusión" que, a fines de 1989, dejara una misión del Banco Mundial al gobierno nacional y cuya existencia fuera negada inicialmente por las autoridades del gobierno.

"socializante y estatizante".<sup>46</sup>

En todo caso, está claro que el gradualismo socialdemócrata —enmarcado en un esquema de mayor experiencia, seriedad y amplitud que el que emprendiera la democracia cristiana— permite anticipar que no se avecinan grandes sobresaltos económicos, de no mediar circunstancias radicalmente adversas.

Pero lo que hay que tener en cuenta es que la política económica sigue empeñada en el logro de los objetivos que se ha buscado infatigablemente, aunque con diversos matices y ciertas contradicciones, desde principios de los años ochenta y permanece enmarcada, como las sucesivas renegociaciones de la deuda, en los paradigmas vigentes de la corriente dominante. Es decir, a la cola de las posiciones bilaterales de los países más grandes y, en definitiva, a la zaga, en términos conceptuales, de las políticas que aplicaron demócratas y socialdemócratas...

Se mantiene la dirección fundamental: ampliar la liberalización de los mercados y el aperturismo de la economía a un nivel único en esta nueva época fondomonetarista: ni el adelantado del neoliberalismo, Hurtado Larrea, ni el fanático de la tendencia, Febres Cordero, profundizaron tanto y tan estructuralmente ese manejo económico. Lo que se perfilaba como una hipótesis, a la cual quizás no se quiso dar paso por esa lejana esperanza de que "ahora le toca al pueblo" como manifestaron los socialdemócratas en la campaña electoral, se confirmó con los mencionados documentos.

Es curioso que durante el gobierno socialdemócrata se hayan dado, como en el de la democracia cristiana, ciertas posiciones vergonzantes, amparadas en un discurso que pretende negar el carácter aperturista y liberalizador del manejo económico, resaltando el relativo control del Estado en el

---

<sup>46</sup> No han faltado analistas económicos de la oligarquía, a más de los fanáticos miembros de la ultraderechista Tradición, Familia y Propiedad, que ven en el "gradualismo" una manifestación de estatismo.

manejo de la economía. <sup>47</sup> Esta situación contrasta profundamente con la realidad del febreoscorderato, en que el discurso abiertamente neoliberal fue, por lo menos en la primera mitad del gobierno, la característica dominante, aunque luego la gestión económica culminara en un caos caracterizado por la improvisación y la demagogia.

En la administración de Borja Cevallos, la política económica mantiene un esquema de ajustes gradualistas, que no afecta la tendencia básica, por lo que las diferencias surgidas entre las diversas fracciones de los sectores dominantes se limitan a aspectos más formales que de fondo. Se cuestiona, en particular, el gradualismo que, en criterio de esos sectores, es una vía demasiado lenta para impulsar las transformaciones esperadas. Sin embargo, el enfoque excesivamente monetarista con que se intenta controlar la inflación, considerada fundamentalmente como una inflación de demanda, ha exacerbado el ánimo de trabajadores y empleadores, que se han puesto de acuerdo para exigir un cambio de actitud que fomente la producción y la generación de empleo. <sup>48</sup>

Esta estrategia económica no sólo que no ha resuelto las dificultades existentes, ahondadas por las políticas de

---

<sup>47</sup> Para comprender la significación de esta política neoliberal es preciso insistir en su tendencia básica y sus objetivos finales. No hay que confundirse con ciertas manifestaciones aisladas, como la incautación de las divisas o la reversión, por demás legal, de los campos petroleros controlados por la TEXACO. Es más, lo que interesa es ver si los rasgos dominantes de la estrategia económica, social y política apuntan a organizar la economía y la sociedad en función de un esquema aperturista transnacional y sustentado en una mayor liberalidad económica, puesto que no ha existido, ni el Ecuador ni en ningún otro país latinoamericano, un modelo neoliberal puro. Las realidades nacionales y, por supuesto, las situaciones inéditas y los retos que se derivan de la crisis, conjuntamente con las limitaciones estructurales vigentes, han impedido su aplicación total en situaciones inestables y en procesos de deterioro.

<sup>48</sup> El llamado a la concertación del gobierno no ha tenido un resultado tan interesante como el del primer encuentro celebrado, sin intermediación estatal y con el fin de exigir cambios en el manejo de la política económica, entre la dirigencia sindical y los directivos de las cámaras de la producción a principios de julio de 1990.

ajuste, sino que ha impedido el diseño y la aplicación de una política alternativa, coherente y coordinada entre varios deudores para enfrentar la deuda externa, que obligue a la banca internacional a una posición negociadora diferente. Poco ha importado que en los últimos años, muchos países deudores como el Ecuador, que trataron de mantenerse dentro del juego de los acreedores sin dejar de ajustar sus economías, no hayan conseguido los resultados anhelados. Las sucesivas devaluaciones, por ejemplo, no se han reflejado en un incremento de las exportaciones. Y, hecho más preocupante aún, las limitaciones en las importaciones —más que la recuperación de las exportaciones, que se vieron afectadas por las caídas de los precios del petróleo— hicieron posible la generación de excedentes en la balanza comercial durante la década de los ochenta, lo que no se tradujo en una bonanza económica, como había sucedido en otras ocasiones en la historia nacional: "las velas del navío" <sup>49</sup> se hincharon con el viento de la demanda internacional, pero sólo sirvieron para trasladar sistemáticamente recursos del país hacia el exterior.

El hecho es que el manejo de la deuda y las políticas que de éste se derivan han constituido el marco referencial del desenvolvimiento económico nacional y han cercenado, paralelamente, las posibilidades de profundización del proceso democrático.

Es preciso señalar que, en medio de las crecientes limitaciones económicas y como resultado que persiguen las políticas de ajuste, se han mantenido y aún fortalecido ciertos sectores de la sociedad que lucraron en los tiempos de bonanza y en el periodo de las dificultades económicas. Mientras tanto, el peso de los ajustes ha recaído en las mayorías, que han realizado un enorme sacrificio, tanto por la magnitud de la exacción económica, como por lo corto del periodo. Por cierto, esta situación fue, en definitiva, el detonante final del gran levantamiento indígena de junio de 1990, que sacudió las estructuras sociales y políticas y se convirtió, junto con las grandes manifestaciones populares de 1982 y 1983 lideradas por el FUT, en una de las mayores explosiones masivas contra el proceso inflacionario y las polí-

---

<sup>49</sup> Parábola que fuera utilizada hace algunos años por Germánico Salgado.

ticas aplicadas para combatirlo. La gestión económica del régimen explicaría igualmente el resultado de las elecciones parlamentarias y secciones del 17 de junio de 1990, en las que el gobierno socialdemócrata y sus aliados ocasionales perdieron ampliamente.

En estas condiciones, "La iniciativa para las Américas", presentada por el presidente norteamericano George Bush a finales de junio de 1990, desató entusiasmo y optimismo en el gobierno nacional y en amplios sectores de la sociedad ecuatoriana.

El presidente Borja fue el primer mandatario latinoamericano en visitar Washington para respaldar la propuesta norteamericana. Allí se enfocó el manejo bilateral de la deuda con los Estados Unidos y se analizaron algunos aspectos de este Plan Bush, buscando, fundamentalmente, un nuevo respaldo a la política económica del régimen.<sup>50</sup>

Hasta fines de 1990 no se había concretado la ansiada renegociación de la deuda externa que, para los funcionarios gubernamentales, debía ser "un arreglo global y definitivo". El ingreso del país al círculo de los "beneficiarios" del Plan Brady depende de que el Ecuador se muestre dispuesto a ceder ante las pretensiones de los banqueros internacionales, que quieren obtener parte significativa de los excedentes generados por los incrementos en los precios del petróleo, a raíz de la crisis del Golfo Pérsico o Árabe. Desde que comenzaron a subir los precios se han sucedido presiones de diversa índole que, desde dentro y fuera del país, se ejercen para que el Ecuador alcance un arreglo con la banca acreedora.

Estos excedentes se han convertido en una nueva "lotería petrolera" que ha despertado el interés, lógico por lo demás, de múltiples sectores. Hay preocupación por que se

---

<sup>50</sup> El gobierno norteamericano, a través de la AID, se sumó al Banco Mundial, al FMI y al BID en el respaldo a la política de ajuste ecuatoriana. Apoyo que, al igual que lo que sucedió en el gobierno anterior, sirvió como un espaldarazo para la estrategia propuesta y así también fue utilizado por el régimen de Borja Cevallos, cuyo ministro de Finanzas, además, fue designado presidente de la Asamblea Anual del FMI, en septiembre de 1990.

los aproveche, recordando las lecciones que dejó el irresponsable despilfarro de los años setenta. Lamentablemente, no ha habido una posición homogénea y clara por parte del gobierno nacional, principal responsable del uso que se den a estos inesperados petrodólares. Es más, han existido notorias contradicciones en las distintas declaraciones oficiales. Por un lado, se ofreció reactivar la economía con equidad social y, por otro, se ha hablado de formar reservas con las que se respondería a fines como el de renegociar la deuda...

Estas posturas contradictorias evidencian, además, la falta notoria de un proyecto nacional para la economía ecuatoriana, entrampada en las urgencias del corto plazo y las condicionalidades y las sugerencias internacionales —impuestas por el "poder de la deuda externa"—, que ya no son consideradas como presiones foráneas por los gobiernos de turno de la década, toda vez que coinciden claramente con la ideología que impera en gran parte de las autoridades locales.

En lo que respecta al servicio de la deuda, en medio de un proceso de renegociación que ha resultado mucho más largo de lo esperado, el gobierno socialdemócrata ha cancelado, a partir de la mitad del año 1989, por lo menos el 30% anual de los intereses adeudados a la banca privada internacional, aunque sin su aceptación expresa.

Paralelamente, ha mantenido el servicio con los organismos internacionales y con los países acreedores, en el marco de las regulaciones del Club de París <sup>51</sup>, si bien el saldo neto de los nuevos desembolsos y el servicio de estas deudas con los organismos multilaterales ha sido negativo para el país en estos últimos años.

La presencia de la crisis, que perdió hace mucho tiempo su carácter coyuntural y se ha convertido en un nuevo estado de depresión generalizada, sigue siendo manipulada

---

<sup>51</sup> Para demostrar su disposición a encontrar un arreglo con la banca privada internacional, el gobierno ha realizado pagos simbólicos de 12,5 millones de dólares mensuales, cifra a la cual hay que añadir el servicio a los organismos multilaterales, que llegó a casi 1.050 millones de dólares en 1990.

para profundizar el manejo económico gradualista <sup>52</sup>, al que se justifica aduciendo su supuesta bondad social y política, "atributos" que lo diferencian del ajuste radical o de *shock*, que podría debilitar aún más la convivencia constitucional y electoral. No hay que menospreciar el hecho de que muchos de los sacrificios que se ha exigido al pueblo ecuatoriano se han conseguido resaltando los riesgos que entrañaría una ruptura del proceso constitucional.

En esa perspectiva, no es aventurado afirmar que no es una real consolidación del proceso constitucional lo que se ha logrado durante los años ochenta. Se ha mantenido, sí, su vigencia, sobre todo en términos electorales, pero no se puede hablar de una profundización de la democracia que, por el contrario, se ha visto seriamente limitada en términos económicos y sociales. <sup>53</sup> Casi se podría afirmar que la democracia ha sido, en gran medida, "un remedo, más bien ostentoso que sutil". <sup>54</sup>

Esta situación aparece como necesaria cuando se opta por las políticas de ajuste fondomonetaristas, que llevan implícitas el recargo de la crisis sobre la mayoría de la población y el establecimiento de nuevos patrones de reproducción del capital. Esta estrategia, sin embargo, no siempre se

---

<sup>52</sup> Resulta curioso que, al igual que sucediera en agosto de 1986, luego de perder las elecciones y a pesar de las severas críticas y presiones de amplios sectores de la sociedad, el gobierno continúe empeñado en profundizar el manejo gradualista de su política monetarista resolviendo una nueva devaluación, un nuevo incremento de las tasas de interés y el mantenimiento de la austeridad casi total en la concesión de créditos para el sector productivo, a más de otras medidas complementarias, que agudizan la recesión y, por lo tanto, los problemas de empleo y miseria.

<sup>53</sup> Esta situación fue reconocida por el propio presidente Borja Cevallos en una entrevista concedida a Diego Cornejo y publicada en el *Diario HOY*, el 1 de enero de 1990.

<sup>54</sup> Esta afirmación, que se refiere a algunos dictadores de América Latina, bien podría aplicarse a determinadas circunstancias de la vida constitucional ecuatoriana, como la vivida de 1984 a 1988. Ver Mulián, Tomás; *La democracia difícil: dificultades y dilemas actuales*, documentos de trabajo N° 3, FLACSO, Quito, julio 1988, p. 3.

aplicó en términos amplios y generales para permitir la recuperación del sistema capitalista, sino que respondió a determinadas relaciones de poder durante los diferentes gobiernos.

## **Democracia y políticas económicas: el reto de los noventa**

No se puede concluir este trabajo sin hacer una reflexión sobre las limitaciones que se han ido evidenciando y profundizando a nivel internacional en los últimos diez años y sobre las consiguientes repercusiones que han tenido en el país.

Durante el gobierno democristiano se clausuró el proyecto desarrollista y se dejó libre el paso a un mayor dominio de la burguesía financiera, impulsando un patrón de acumulación concentrador, con el que se impulsó la liberalización y el aperturismo. Desde entonces, se imprimió un nuevo rumbo al manejo económico y el país se enmarcó en la lógica de los ajustes, ya comunes en casi toda la región.

Un elemento que cabe destacar es que a inicios de la década de los ochenta, a pesar de las diferencias existentes entre las distintas estructuras de los países latinoamericanos, la crisis capitalista y la llamada "crisis de la deuda externa", expresión regional de la primera, determinaron que la acción del capital extranjero adquiriera un mayor nivel de uniformidad. En esa perspectiva, se crearon las condiciones objetivas para el impulso de una política económica "única", que sin tomar en cuenta las particularidades de cada país, se quiere introducir en forma generalizada. Esto ha llevado incluso a hablar de una internacionalización de dicha política que, por lo demás, ha comenzado a dar sus frutos: ha permitido una mayor apertura de las economías andinas, empeñadas en un proceso de acelerada integración fondomonetarista..

En la dinámica de su reproducción, el capital monopolista internacional ha desarrollado estrategias que le permiten salvar las barreras que imponen las formaciones económicas nacionales, tanto las limitantes objetivas de la base

económica, que están determinadas por el desarrollo del capitalismo subdesarrollado y dependiente —propio de estos países—, como otras de tipo subjetivo: legales, políticas e ideológicas.

La transnacionalización del capital y la internacionalización de las políticas económicas no son, por lo tanto, un fenómeno lineal que simplemente se profundiza y reproduce en el tiempo, en una serie de procesos similares en todas las regiones. Por el contrario, entrañan una multiplicidad de formas, reformas, tácticas y estrategias, tan dinámicas como dinámico es el capitalismo, siempre ajustadas a las condiciones propias de cada país. Y así como se van modificando las formas que asume la integración del capital y de las políticas económicas, también varían las estrategias de las empresas transnacionales y de los diversos organismos que coadyuvan a su implantación y, naturalmente, de los Estados que las instrumentan.

Durante la época del "nacionalismo" y en los años de la bonanza petrolera se desarrolló, a través de la inversión crediticia, la nueva estrategia de reincorporación del Ecuador y de los otros países de América Latina a la lógica de la reproducción del capital internacional. En esta etapa, las políticas aperturistas y liberalizantes —léase los programas de estabilización y políticas de ajuste— se convirtieron en el requisito para la transnacionalización y concentración financiera y fueron aplicadas sobre todo en los países importadores de petróleo.

El neoliberalismo se sustentó en una crítica a la industrialización sustitutiva y al papel activo del Estado en la economía. La apertura externa debía desempeñar un papel reestructurador del sistema, superando los obstáculos del proteccionismo en los países subdesarrollados y dependientes.

Con el estallido de la "crisis de la deuda externa" casi todos los países de América Latina tuvieron que aceptar las políticas del FMI, orientadas inicialmente a garantizar el pago de las obligaciones internacionales. Así, los programas de estabilización y las políticas de ajuste se convirtieron en paquetes internacionales de casi idéntico contenido para el conjunto de países del área.

Entonces, el Ecuador, país importador de petróleo, se vio abocado a la adopción de estos paradigmas de ajuste y estabilización, ausentes en los años del auge petrolero.

Estas políticas, sujetas a un permanente monitoreo por parte de los organismos financieros internacionales, no consideran la adopción de mecanismos comerciales y financieros que contrarresten las desigualdades entre los países industrializados y subdesarrollados. Menos aún, la aplicación de políticas redistributivas de la tierra y el ingreso, o de regulaciones de precios o políticas proteccionistas programadas como medios para promover cambios en la producción y la demanda.

En definitiva, son políticas que no se ocupan de la profundización de los procesos constitucionales ni de la vigencia de los esquemas democráticos. Por el contrario, durante estos años se ha cristalizado la existencia de "democracias restringidas", que apenas han sobrevivido a la constante amenaza de una reimplantación de gobiernos autoritarios y represivos, civiles o militares que, por ahora, no hacen parte de la lógica de la política exterior norteamericana.

La deuda externa fue el instrumento para forzar estos reajustes, que procuran simplemente que la asignación y movilización de recursos se acoplen al mercado internacional, racionalizando la participación estatal en este proceso y profundizando el sistema capitalista, campo propicio para el accionar de las empresas transnacionales. En tal sentido, las medidas propuestas por el FMI y el Banco Mundial buscan reducir el espacio que ocupa el Estado como empresario y las funciones que cumple como tal, imponiendo condiciones sobre el destino de los gastos y la producción y relegando a un segundo plano o simplemente postergando los objetivos básicos de orden social. Esto, no obstante, no contradice la participación del Estado y de mecanismos electorales que legalicen su presencia, mientras no se afecte la tendencia dominante.

La deuda encaja perfectamente en la estrategia del capital financiero internacional que, luego de tratar de cobrar parte de las acreencias, se ha convertido en una palanca para obligar a los países del Tercer Mundo a cumplir la voluntad

de los países centrales.

Lo que realmente importa ahora no es cobrar la totalidad de los créditos, sino hacer que los países subdesarrollados y dependientes se reintegren a la economía mundial, aceptando las condiciones del nuevo orden económico internacional capitalista. <sup>55</sup>

Es importante comprender el papel que se le ha asignado a la deuda y a la concepción económica que la acompaña, no sólo para analizar lo sucedido, sino para poder entender y avizorar las perspectivas regionales. Una vez más, conviene rescatar expresiones de la actual política exterior norteamericana, que encontró una guía en el documento "Santa Fe II", en donde se señala que "la política económica de los Estados Unidos debe vincularse con nuestro apoyo al sistema democrático. Este régimen requiere un floreciente sistema económico independiente de excesivos controles e interferencias gubernamentales. El desarrollo autónomo y privado de capitales nacionales es indispensable para que la sociedad conserve su independencia". El manejo de la deuda ha sido insuficiente, se señala en este documento, toda vez que "se perdió la oportunidad de impulsar a las sociedades latinoamericanas hacia el capitalismo democrático; es decir, hacia sistemas de libre empresa y mercados nacionales de capital que sostienen a las sociedades independientes. Pero aún no es tarde para hacerlo..." Y las recomendaciones de Santa Fe para la nueva administración norteamericana avanzan: hay que estimular agresivamente la capitalización de la deuda, se debe alentar a la empresa privada y acelerar la privatización de las empresas estatales, entre otras sugerencias. <sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Con claridad señala el analista Internacional Alejandro Briceño, refiriéndose al Plan Brady y sus limitaciones, que Washington tiene perder "su oportunidad de asegurarse que los países necesitados reformen sus economías de acuerdo a SU VISION particular del mundo. En ese enfoque, ocho años de sufrimiento en los países deudores quedan relegados a segundo plano". Ver **Diario HOY**, Quito, 29 de mayo de 1990.

<sup>56</sup> Ver documento "Santa Fe II: una estrategia para Latinoamérica en la década de los noventa", en el diario **Página 12**, Buenos Aires, 13 de noviembre de 1988.

La democracia también fue motivo de preocupación para los representantes de la derecha norteamericana, que cuestionaron el hecho de que ésta resida "solamente en los procedimientos y procesos de elección de los gobernantes. El concentrarse sobre los procesos electoralistas oscurece los demás requerimientos esenciales vinculados con la responsabilidad democrática". Responsabilidad que, según lo expuesto en el documento de Santa Fe II, "comprende tanto el gobierno temporario como el permanente. En una democracia, el gobierno temporal reside en un funcionario elegido. El gobierno permanente lo constituyen las estructuras institucionales y las burocracias que no cambian como resultado de las elecciones, por ejemplo el ejército, el Poder Judicial y la burocracia civil".<sup>57</sup>

Esta claro el mensaje: hay que reforzar la democracia y el sistema capitalista, que se sustenta en las libertades del mercado y en la alianza de los capitales transnacionales y locales, o sea en el "bloque de clases estructuralmente dominantes".<sup>58</sup> Con todo lo cual la democracia "a la americana" se convierte en el régimen político de dominación, eliminando la tradicional contradicción entre dictaduras militares y regímenes constitucionales.

La lectura de estos planteamientos revela con claridad el objetivo impulsado por los Estados Unidos y que podría radicalizarse en el futuro, en medio de un mundo convulsionado por la pérdida de influencia geopolítica de "la amenaza del comunismo internacional", que había sido el motor de la reacción norteamericana y de las doctrinas de seguridad nacional. De igual manera influye la serie de cambios en las relaciones económicas a nivel mundial, que hacen que los Estados Unidos no tengan ya su primacía financiera y que se esté estructurando todo un universo de grandes bloques económicos entre los países industrializados, sin que, por el otro lado, se avizore una política propia más integradora entre las naciones latinoamericanas. Por lo pronto se destaca

---

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Una reflexión interesante sobre los alcances del documento de Santa Fe II se encuentra en Cueva, Agustín; **América Latina en la frontera de los años 90**, Planeta Letraviva, Quito, 1989, pp. 61--81.

con relativa fuerza un aceleramiento de los esfuerzos integracionistas derivados de la adopción de políticas aperturistas y liberalizantes bastante comunes en el mundo andino, a lo cual habrá que añadir el deseo norteamericano de constituir un mercado común hemisférico en el marco de "La iniciativa para las Américas".

Cabe señalar, a este respecto, que la adopción de la propuesta para acelerar la desgravación arancelaria entre los países andinos —resuelta en La Paz en noviembre de 1990 y ante la cual el gobierno ecuatoriano solicitó un medio año para consultas internas— evidencia un espíritu de regionalismo distinto, que obedece al pragmatismo aperturista en el cual están sintonizados los gobiernos de la subregión. Atrás quedaron las estrategias iniciales y la idea de la armonización de las políticas productivas con que nació el Acuerdo de Cartagena, ahora convertido en un gran trampolín para que los países andinos se reinserten en una remozada división económica internacional. Un proceso en el cual las condiciones del fondomonetarismo y de la transnacionalización aparecen como un motor más decisivo en esta nueva modalidad integracionista, que no se sustenta en el logro de posibles ventajas comerciales dinámicas o en la búsqueda de una mayor armonización de las políticas económicas y la programación productiva, sino que lleva implícito el deseo de una "reprimarización" de las economías andinas como parte del reordenamiento de la economía mundial impuesto desde los países industrializados.

**No obstante, todavía habrá que evaluar las consecuencias regionales y mundiales definitivas de la Guerra del Golfo para poder apreciar con claridad la situación en que quedarán los Estados Unidos en su calidad de potencia militar y política de alcance universal. Esto podría constituir un nuevo punto de partida en el proceso de reordenamiento del poder político y económico en el mundo.**

El Ecuador, en este escenario, debe reconocer que ha hipotecado peligrosamente su futuro, a un costo sumamente elevado para la mayoría de sus habitantes. La apertura indiscriminada de la economía y la vigencia de una estructura de liberalización de los mercados conducirá a una destrucción y mediatización del aparato productivo nacional y a la imposi-

bilidad de encontrar respuestas para un desarrollo más equilibrado y armónico, e impedirá igualmente la búsqueda de algunas ventajas comparativas dinámicas. Con esto se limitará, adicionalmente, la generación autónoma y participativa de riqueza y la construcción de una sociedad con sistemas democráticos para la toma de decisiones, cuando lo lógico sería dar una respuesta política a las agresiones sufridas debido a la aplicación de programas de ajuste e impulsar el diseño y aplicación de un modelo alternativo que parta de las necesidades y riquezas nacionales, teniendo al sector externo de la economía como un complemento y no como su razón de ser.

Sin embargo, si bien el país sigue buscando una posición sumisa dentro del sistema imperial y alejándose del cambio y del desarrollo, es preciso reconocer que tanto dentro de la actual coyuntura nacional como internacional, no aparecen claras las posibilidades de impulsar esta estrategia diferente, autocentrada en las capacidades y necesidades existentes internamente y que, como señalábamos, haga del sector externo un complemento del esfuerzo interno y no su objetivo final.<sup>59</sup>

Lo que se está haciendo es tratando de garantizar la gobernabilidad de la situación, entendida, en el mejor de los casos, como un proyecto de democratización, aunque en la práctica sólo se lo conciba para procesar conflictos y generar cierta estabilidad.<sup>60</sup>

Por lo tanto, en los próximos años, y quizás durante toda la década, se mantendrá vigente el reto impuesto por

---

<sup>59</sup> Faltan estrategias concretas, que enfrenten los retos coyunturales sin perder de vista, simultáneamente, los requerimientos de largo plazo y los desequilibrios estructurales. Estas estrategias tendrían necesariamente que pasar por ajustes que redistribuyan el peso de la crisis y que integren la equidad y la transformación social como elementos democratizadores y no desestabilizadores, en lo político, y como factores de reactivación, en lo económico.

<sup>60</sup> Este tema de la gobernabilidad cobró enorme auge al finalizar los años ochenta. Se podría consultar, entre otros materiales, las ponencias presentadas por Amparo Menéndez Carrión, Oswaldo Puccio y Simón Pachano, en el seminario **Crecimiento con equidad**, organizado por CEPLAES, en abril de 1990.



las políticas de ajuste, que limitan las tendencias democráticas, cuya vigencia seguirá siendo esgrimida para ahondar aún más el ajuste... El problema radica en cuánto tiempo más podrá seguir prolongándose esta situación contradictoria. La realidad muestra un pueblo sacrificado en extremo y que aparentemente ha perdido sus esperanzas reivindicadoras y también su fe en el sistema constitucional <sup>61</sup>; una burguesía transnacionalizada que no da paso a salidas redistributivas y nacionales; una democracia que, por lo anotado, no avanza ni siquiera formalmente y cuya manifestación electoral no será suficiente para satisfacer las demandas sociales. Se trata de una democracia electoral en la cual los partidos políticos, pese al sinnúmero de arreglos legales que han logrado, no dejan de ser, en su gran mayoría, simples empresas electoreras, alejadas de una verdadera y sostenida práctica democrática.

Las perspectivas son como nunca inciertas en términos de los cambios necesarios y del ansiado desarrollo. A pesar de que la "democracia capitalista" —que aparece como la única posible en estas condiciones— brinda más limitaciones que soluciones en el campo económico, social y político, su instrumentación seguirá siendo promocionada: la tendencia de la hora es fortalecer al neoliberalismo económico y al neoconservadorismo político, aunque hayan demostrado hasta la saciedad su incapacidad para enfrentar satisfactoriamente los crecientes conflictos internos y externos. Lo que prima es la lógica de la acumulación en el marco de una concepción globalizante del capital financiero internacional, que es el que dirige esta ofensiva mundial. La pregunta es hasta cuándo el mundo industrializado, concretamente los Estados Unidos, apoyarán en América Latina estos procesos constitucionales restringidos y represivos —particularmente en términos de contrainsurgencia— o, para ponerlo mejor, hasta cuándo estos procesos servirán para los fines de reordenamiento del poder mundial y de la acumulación del capital financiero internacional. La agudización de los conflictos, su explosión

---

<sup>61</sup> Habrá que ver cuál es el impacto político del levantamiento indígena de junio de 1990, tanto en términos de revitalización del movimiento popular, como de reforzamiento de las posiciones más ultras y represivas de las fuerzas conservadoras y reaccionarias.

Inorgánica y su radicalización en medio de sangrientos fundamentalismos, pueden hacer peligrar estas democracias restringidas y funcionales. Podría darse la necesidad de una mayor represividad por parte de los gobiernos civiles y hasta la reaparición tolerada —aunque sólo fuese limitada en el tiempo y para el caso de determinados países— de regímenes inconstitucionales.

Para concluir, es preciso señalar que la "democratización de América Latina" sigue siendo una estrategia imperial, siempre que garantice la implantación más profunda del sistema capitalista como razón final de la ideología dominante. Pese a ello, sin embargo, su consolidación podría convertirse en un mecanismo para poder avanzar en la búsqueda de posibles soluciones alternativas.

**5 de diciembre de 1990**

**NOTA:** El autor agradece a Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Diego Borja y Carlos de la Torre Espinosa por sus valiosos comentarios al primer borrador de este trabajo, especialmente en lo que tuvo que ver con el trabajo de integrar el análisis económico y el político.

**CUADRO N° 1**  
**INDICADORES BASICOS DEL ECUADOR**

Agosto 1970-1989

Años	Balanza de Pagos [a]				Reserva monetaria internacional [b]	Saldo de la deuda externa [c]	Cotizaciones del dólar de Estados Unidos en el mercado nacional [c]				Precio del Petróleo crudo [e]	P.I.B. [f]	P.I.B. per cápita [f.1]
	Expor-taciones	Impor-taciones	Balanza Comercial	Saldo en Cuenta Corriente			Mercado oficial		Mercado libre				
							Compra	Venta	Compra	Venta			
1970	235	250	-15	-113	55	241.5	20.42 [g]	20.83 [g]	22,89	23,17	0,0	1629	269
1971	238	307	-69	-156	25	260.8	24.75	25.25	25,02	25,48	0,0	1602	257
1972	323	284	39	-78	128	343.9	24.75	25,25	26,07	26,17	2,4	1874	291
1973	583	398	185	7	226	380.4	24.79 [h]	24,98 [h]	24,79	24,89	4,0	2489	375
1974	1225	875	350	37	339	410.0	24.80	24.95	24,91	24,98	13,4	3711	543
1975	1013	1006	7	-220	246	512.7	24.80	24.95	25,24	25,33	11,8	4310	613
1976	1307	1048	259	-7	434	693.1	24.80	24.95	27,29	27,45	12,0	5317	734
1977	1401	1361	40	-342	570	1263.7	24.80	24.95	27,09	27,47	12,9	6655	893
1978	1529	1704	-175	-701	601	2314.2	24.80	24.95	26,26	26,63	12,5	7654	999
1979	2151	2097	54	-625	631	3554.1	24.80	24.95	27,49	27,61	23,0	9359	1186
1980	2520	2242	278	-642	857	4601.3	24.80	24.95	27,68	27,78	35,2	11733	1444
1981	2527	2353	174	-993	563	5868.1	24.80	24.95	30,59	30,76	34,4	13946	1668
1982	2327	2187	140	-1201	210	6632.9	30.00 [i]	30,25 [i]	49,78	49,31	32,5	13354	1552
1983	2348	1421	927	-134	151	7380.7	44.20 [j]	45,01 [j]	83,01	83,47	27,6	11114	1255
1984	2622	1567	1055	-264	171	7596.0	62.30 [k]	63,55 [k]	95,43	96,09	27,4	11510	1263
1985	2905	1611	1294	114	196	8110.7	70.38 [l]	71,75 [l]	115,52	116,29	25,8	11890	1268
1986	2186	1643	543	-553	-75	9079.5	95.00 [m]	96,50 [n]	148,08	148,51	12,8	10515	1090
1987	2021	2054	-33	-1131	-151	10299.4	95.00	—	193,23	193,80	16,3	9450	952
1988 [p]	2202	1583	619	-505	-176	10562.5	194.13 [o]	—	435,03	436,19	12,7	9362	918
1989 [p]	2354	1693	661	-472	203	11180.2	390.00	—	567,24	568,18	16,3	10250	977

[a] Millones de dólares

[b] Saldos en millones de dólares a la paridad oficial vigente al 31 de Diciembre

[c] Millones de dólares. (Desde 1982 incluye préstamos para financiamiento de balanza de pagos)

[d] Promedios anuales en sucres.

[e] Precio exportaciones fob Ecuador (US\$ por barril)

[f] Millones de dólares

[g] Desde el 16 de Agosto de 1970 por disposición del Decreto N° 239 rige el tipo de cambio oficial de S/. 25,00 por dólar.

[h] Mediante Decreto N° 186 de Febrero de 1973 se fijó la tasa central de cambio de S/. 25,00 por dólar y Junta Monetaria estableció los tipos oficiales de compra y venta en S/. 24,80 y S/. 25,95 por dólar respectivamente, mediante Regulación N° 656 de Febrero 24 de 1973.

[i] El 13 de Mayo de 1982 se estableció en S/. 33,00 y S/. 33,30 por dólar, los tipos oficiales de compra y venta. Regulación N° 1

[j] El 19 de Marzo de 1983 se fijó la tasa oficial en S/. 42,00 por dólar y se implementó el sistema de minidevaluaciones.

[k] El 4 de Septiembre de 1984 mediante Decreto N° 86 se fijó en S/. 66,50 el tipo de cambio oficial. La Regulación JM-187-84 fijó en S/. 66,50 y S/. 67,85 por dólar los tipos de compra y venta.

[l] El 12 de Noviembre de 1985, mediante Decreto N° 1304 se estableció en S/. 95,00 por dólar el tipo de cambio oficial. (Justificación cambiaria).

[m] Tipo de cambio que rige para efectos contables en el balance de Banco Central, a partir del 29 de Enero de 1986. Regulación N° 318-86.

[n] Corresponde al promedio del periodo 1-28 de Enero de 1986

[o] Mediante Decreto N° 50 de Agosto 30 de 1988 se fijó la tasa oficial de cambio en S/. 390,00 por dólar que rige únicamente para efectos contables en el Balance del Banco Central

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

**CUADRO 2**

**ECUADOR: DEUDA EXTERNA E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**

**Millones de Dólares**

Años: 1950-1989

Años	Deuda Externa				Inversión Extranjera Directa			
	Saldo final más atrasos intereses	Desembolsos	Servicio de la deuda externa	Desembolsos-Servicio de la deuda externa	Inversión extranjera directa [1]	Remesa de utilidades [2]	Aporte neto de divisas de la I.E.D. [1] - [2]	Inversión extranjera acumulada
1970	241.5	48.2	28.3	19.9	88.6	19.0	69.6	276.0
1971	260.8	49.1	40.1	9.0	162.1	25.0	137.1	438.1
1972	343.9	113.1	42.2	70.9	80.8	55.0	25.8	519.0
1973	380.4	61.1	51.0	10.1	52.3	125.0	-72.7	571.3
1974	410.0	124.9	117.3	7.6	76.8	203.0	-126.2	648.1
1975	512.7	149.2	65.8	83.4	95.3	58.0	37.3	743.4
1976	693.1	265.2	112.0	153.2	-19.9	91.0	-110.9	723.4
1977	1263.7	662.4	156.5	505.9	34.0	119.0	-85.0	757.8
1978	2314.2	1017.0	544.3	472.7	49.0	116.0	-67.0	580.2 [1]
1979	3554.1	1850.7	1598.9	251.8	63.0	94.0	-31.0	641.9
1980	4601.3	1949.7	1409.1	540.6	70.0	111.0	-41.0	703.1
1981	5868.1	2767.8	2138.7	629.1	60.0	100.0	-40.0	769.0
1982	6632.9	2692.1	2655.6	36.5	40.0	80.0	-40.0	808.6
1983	7380.7	2562.6	2519.8	42.8	50.0	60.0	-10.0	857.3
1984	7596.0	1863.2	2492.7	-629.5	50.0	70.0	-20.0	905.3
1985	8110.7	1931.1	2335.2	-404.1	62.0	126.0	-64.0	964.2
1986	9079.5	3112.6	3042.2	70.4	70.0	126.0	-56.0	964.2
1987[p]	10299.4	1781.0	1601.7	179.3	75.0	130.0	-55.0	1103.9
1988[p]	10562.5	1903.7	2369.1	-465.4	80.0	130.0	-50.0	1181.2
1989[p]	11180.2	1628.4	1805.2	-176.8	80.0	130.0	-50.0	1259.8

[1] Corresponde a Inversión Extranjera Acumulada de acuerdo a la metodología de IV manual de Balanzas de Pagos, vigente desde 1979 en adelante (primera información, nueva serie). Se eliminan como componentes de la Inversión Extranjera Directa los préstamos externos de terceros que tienen estas empresas. Con la nueva metodología la Inversión Neta en 1978 fue de 63 millones que consta en la Balanza de Pagos.

Fuente: Banco Central del Ecuador y Subgerencia de Balanza de Pagos y Política Cambiaria.

Elaboración: Vjekoslav Darlic y Alberto Acosta.

# **DEMOCRACIA Y LEGALIDAD**

**Galo Chiriboga**

Resulta tarea por demás difícil entrar en un análisis exclusivamente normativo de los diez años de democracia en el Ecuador. Sin embargo, este trabajo pretende hacerlo, basándose fundamentalmente en la constatación de algunos de los resultados producidos por las normas, en función de la satisfacción o no de las necesidades básicas del hombre, y aspira a proponer algunos elementos que permitan abrir discusiones y reflexiones adicionales sobre este tema.

Es importante señalar que en nuestro sistema constitucional vigente, la capacidad de concretar iniciativas normativas dependen de una compleja red de acuerdos, que van desde la fijación de las atribuciones parlamentarias hasta los alineamientos de las fuerzas que se producen en torno a las diferentes normas. De ahí que la eficacia, desde el punto de vista normativo, radique no en el "interés general" que exista en la comunidad sobre la norma, sino más bien en la fuerza y capacidad negociadora del proponente y de las fuerzas externas que apoyan una determinada iniciativa.

En la norma constitucional que rige en nuestros días, tienen "iniciativas" los legisladores, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la República y, supuestamente, el pueblo a través de la "iniciativa popular". Esta última no tiene

oportunidad de expresarse directamente por falta de regulación legal, puesto que no se ha dictado la norma que operativice este derecho, lo que, dicho sea de paso, expresa una muestra palpable —ciertamente no la única— de la marginación política de las masas.

Vale la pena recordar, por otro lado, que las bases del andamiaje jurídico de este periodo constitucional (79-90) parten de lo que al inicio del proceso de retorno a los cauces constitucionales se denominó "Plan de Reconstrucción Jurídica del Estado" y que fue emprendido por el triunvirato militar que se instaló en el poder en 1975.

Para entonces, la sociedad ecuatoriana había sufrido cambios muy significativos en su economía, particularmente en virtud de las inversiones petroleras. Entre los más evidentes, cabe anotar la diversificación del espectro social y el nacimiento de grupos poblacionales urbanos, pero fundamentalmente por un escaso grado de adecuación del Estado en términos de atender nuevos requerimientos sociales.

Los contenidos de la reforma propuesta por el triunvirato se centraban básicamente en la institucionalización de las nuevas atribuciones estatales en el manejo de la economía y en el papel que debían desempeñar los partidos políticos. En la nueva etapa constitucional que se avecinaba, quedaban pocas propuestas concretas de reformas sociales que tendieran a satisfacer las necesidades básicas del hombre.

Fueron las Comisiones de Reestructuración Jurídica las que se encargaron de la creación de las normas constitucionales, así como de las leyes de partidos y elecciones, que servirían de marco jurídico al proceso de retorno. Este proceso tuvo, por lo demás, que enfrentar varios sobresaltos desestabilizadores de los sectores más retardatarios de la sociedad, que proponían que el retorno a la institucionalidad jurídica del país se hiciera por la vía de la asamblea constituyente, vía en la que estas fuerzas tenían larga experiencia y capacidad, dadas sus influencias regionales y locales.

Una vez que las normas estuvieron debidamente estructuradas y habiéndose consolidado la tesis del referéndum constitucional, en éste obtuvo mayoría la propuesta denominada Nueva Constitución, que aglutinó a las fuerzas progresis-

tas. Otros sectores se alinearon en torno al proyecto de la Constitución del 45 reformada y hubo algunos que propusieron el voto nulo.

Adicionalmente, al concretarse la alianza política entre la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y la Democracia Popular, los candidatos postulados por dicha alianza asumieron la reforma política concretada en las comisiones de reestructuración jurídica.

Una primera constatación surge de este conjunto de hechos: desde el punto de vista normativo, las bases de la reforma institucional provienen de las iniciativas de un gobierno de hecho, que privilegió la estabilización jurídica, desdénando los avances que podían materializarse en términos de reformas sociales y económicas.

Una segunda constatación es la de que este periodo constitucional (1979-1990) es uno de los más largos que registra la historia del Ecuador en el presente siglo, y que se ha mantenido pese a una marcada crisis económica, lo que no impide, desde luego, que se trate de una democracia precaria, como veremos más adelante.

### **El complejo camino de la transición**

Al reiniciarse el Estado de Derecho en 1979, la derecha había sufrido algunos reveses. Para ese sector del espectro político, el problema económico del país no era un problema de distribución de recursos, sino de disponibilidad de los mismos para aumentar la capacidad productiva nacional. Otros sectores ligaban el desarrollo a la distribución de recursos, conscientes de que un desarrollo económico sustentado en reformas estructurales viabilizaría la participación democrática y la democracia económica.

El proyecto renovador de Roldós-Hurtado, concretado básicamente en las 21 bases programáticas de la alianza CFP-DP, atrajo al electorado ecuatoriano, que se identificó con "la fuerza del cambio" —el slogan de campaña—, pero también despertó antagonismos entre las clases sociales vinculadas a

la propiedad industrial, al comercio, las finanzas, la agricultura. En definitiva entre todos aquellos sectores vinculados al poder económico ecuatoriano.

Las tensiones entre las Cámaras de la Producción y el gobierno no se originaban únicamente en el proyecto político que se aspiraba a concretar, sino que obedecían también a la presencia de la crisis económica y a las maneras de enfrentarla. Para la derecha, la crisis era producto de "la incapacidad de unos gobernantes que no sabían administrar ni siquiera la tienda de la esquina". Nada tenían que ver, en esa apreciación de la crisis, los factores económicos de orden internacional.

El gobierno constitucional despertó varias expectativas en el pueblo ecuatoriano pero, lamentablemente, en poco tiempo campeó la frustración.

En criterio de Nick Mills, autor del libro **Crisis, conflicto y consenso**,<sup>1</sup> el gobierno de Roldós-Hurtado enfrentaba contradicciones intrínsecas y extrínsecas, estructurales y coyunturales, que obraron a lo largo de su mandato y que complicarían la acción gubernamental, perjudicando al propio sistema democrático.

Durante los cinco años del primer gobierno democrático, la actividad parlamentaria estuvo caracterizada por un permanente enfrentamiento con la función ejecutiva, que concentró su gestión política en la búsqueda de entendimientos con miras a conseguir una mayoría parlamentaria que acabara con las constantes pugnas. Pero los intereses personales del líder máximo de CFP, Assad Bucaram, concertados con los que representaban los "patriarcas de la componenda" impidieron lograr este objetivo.

En virtud de los acuerdos entre Bucaram y los "patriarcas", CFP controlaba la presidencia del Congreso y las cuatro comisiones permanentes que conforman el Plenario de las comisiones —en receso del Congreso en pleno—, y tenía injerencia en el Tribunal de Garantías Constitucionales, el CONADE, el Tribunal Supremo Electoral y la Corte

---

<sup>1</sup>Mills, Nick, **Crisis, conflicto y consenso**, Quito, Corporación Editora Nacional-CORDES, 1984

Suprema de Justicia. A su vez, los "patriarcas" obtuvieron la vicepresidencia del Parlamento para los conservadores y los liberales consiguieron puestos en la Corte Suprema, el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Fiscal y el de lo Contencioso y Administrativo.

Es importante recordar, sin embargo, que durante este conflictivo periodo parlamentario se produjeron algunas normas de beneficio social: elevación de salarios, reducción de la jornada laboral, jubilación de la mujer a los 25 años, entre otras. La visión que de estas medidas tenía la mayoría bucamamista se oponía diametralmente a la del Ejecutivo. Para el mencionado bloque mayoritario, tales políticas no harían sino "complicar económicamente" a ese poder del Estado, para el que, en cambio, constituían una forma de concretar algunos de los ofrecimientos de campaña.

La agría relación entre el Congreso y el Ejecutivo perjudicaba gravemente a la acción del gobierno, erosionaba su popularidad y resquebrajaba la existencia misma de la reciente democracia. Tras constatar la imposibilidad de conformar una mayoría parlamentaria que actuara en función de los intereses nacionales (Carlos Feraud, *Vistazo* 4-1-80), el presidente Roldós anunció que recurriría a una consulta popular con el fin de que fuera el pueblo, mediante un plebiscito, el que decidiera si debía reducirse el periodo constitucional de los diputados. Frente a la propuesta del Ejecutivo, Bucaram amenazó con impulsar un juicio político contra el vicepresidente Osvaldo Hurtado, por supuestas violaciones constitucionales.

La intervención de una "junta de notables" dilató el conflicto, lo que afectó gravemente al sistema constitucional en sí, que no pudo resolverlo haciendo uso de sus propias instituciones. Como bien anota Amparo Menéndez<sup>2</sup>: "En nueve años de política post-retorno, las instancias propiamente políticas del sistema han revelado su precariedad. Concomitante-mente, los canales de representación y mediación se han informalizado, reafirmando tendencias pre-existentes, poco prudentes para la institucionalización democrá-

<sup>2</sup> Menéndez-Carrión, Amparo, *La Conquista del Voto*, Quito, Coporación Editora Nacional/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1986.

uca".

Una tercera constatación es, por lo tanto, la debilidad de la democracia ecuatoriana —incluso entendida simplemente como un conjunto de procedimientos formales— para resolver el problema de las esferas de autoridad de los diferentes funcionarios del poder político.

Dada la conformación del Congreso durante la corta presidencia de Jaime Roldós, la creación de normas que viabilizaran las propuestas de las 21 bases programáticas no sólo se enfrentó al obstáculo numérico, sino también al de la presencia de fuerzas opositoras, intransigentes y retardatarias que, pese a haber perdido las elecciones presidenciales, lograron, por la mecánica misma del proceso de retorno, convertir al Congreso en un vehículo de oposición política.

En ese contexto, el conflicto bélico suscitado con el Perú en 1981, la muerte del presidente Roldós, acaecida en el mismo año, y la crisis económica determinaron el replanteamiento definitivo de varios proyectos.

En medio de la agudización de la crisis y tras la muerte de Roldós, Osvaldo Hurtado asumió el poder con un programa reformista, habiéndose propuesto ejecutar un plan de acción frente a la crisis. El mencionado plan perseguía estabilizar las finanzas públicas, restringir el gasto público, controlar la inflación, estimular las exportaciones y reducir las importaciones.

La gestión de Osvaldo Hurtado despertó incertidumbre en algunos sectores de empresarios, que le exigieron "definiciones" en torno a varios asuntos que atemorizaban al sector privado. El gobierno respondió con propuestas como el Proyecto de Código Agrario, juicios por sospechas de evasión tributaria, anuncios sobre nuevos impuestos que afectarían a la clase media y alta y sobre una ley que impediría la liquidación de empresas. Estas proposiciones exasperaron los ánimos de estos sectores y los mantuvo, durante buena parte del mandato de Hurtado, en una posición de "vigilancia ante la escalada socializante". Es en ese entorno, precisamente, en el que se consolida León Febres Cordero como líder de la oposición.

El gobierno abandonó paulatinamente su proyecto reformista en el Congreso y orientó su acción a fortalecer el aparato productivo del país, destinando fondos para otorgar créditos de estabilización a las empresas con problemas de endeudamiento externo y sucretizando la deuda externa privada, decisiones todas éstas que se tradujeron en un pacto no formal entre el Estado y las Cámaras de la Producción.

Este comportamiento obedeció fundamentalmente al escaso apoyo parlamentario, a la falta de base social y al hecho de tratarse de un gobierno que accedió al poder por sucesión y no por elección. Todo esto determinó que su gestión política se concentrara en garantizar la alternabilidad civil en el poder, aspirando a que esa estabilidad posibilitara la consolidación del proceso democrático ecuatoriano.

En lo económico, el gobierno de Hurtado se propuso como tarea fundamental la de sortear la crisis económica. Las medidas que se adoptaron para hacerlo complicaron las relaciones con algunas fuerzas sociales. Concretamente, el régimen tuvo varios enfrentamientos con el sector sindical, que había apoyado el proceso de redemocratización del país y también las propuestas iniciales de Roldós-Hurtado. Si bien a pesar de esta conflictiva relación, gobierno y sindicalismo confluían en el mutuo interés por mantener el incipiente y recién inaugurado sistema democrático, la pugna de poderes y sus efectos y la manera como el gobierno pretendió resolver la crisis económica determinaron este estado casi permanente de fricción entre el régimen y los trabajadores, que consideraron que las medidas que se adoptaban favorecían a los sectores oligárquicos en perjuicio de las conquistas sociales.

Desde el punto de vista normativo, la legislación construida por el Estado y el gobierno que lo representó en ese momento desatendió aspiraciones populares como la ley de Reforma Agraria —postergada y sustituida por la ley de Fomento Agropecuario—, que habría favorecido a los sectores campesinos o la derogatoria de la ley de Seguridad Nacional, que habría significado la eliminación del modelo autoritario como forma de resolver algunos de los conflictos sociales.

Adicionalmente, es preciso reiterar que, dada su con-

figuración, el Congreso —en el que el Ejecutivo nunca tuvo una mayoría sólida durante todo el periodo— tampoco estaba dispuesto a impulsar un programa reformista como el que plantearon los gobiernos tanto de Roldós como de Hurtado.

Habiéndose cerrado las posibilidades de generar una legislación que mitigara las graves consecuencias de la crisis, el Ejecutivo destinó recursos a atender a los grupos marginados. La inversión social —fundamentalmente orientada a rubros como electrificación rural, alfabetización, caminos vecinales, desarrollo rural, vivienda popular urbana y rural— llegó, en el periodo 1979-1983, a 35.800 millones de sues, según cifra proporcionada por fuentes oficiales.

Los efectos de la crisis, que recaían fundamentalmente en los sectores más desprotegidos, generaron graves problemas. Las tasas de ocupación crecieron a tasas menores que el crecimiento poblacional: según una encuesta sobre ocupación realizada por el CONADE, en 1979 la tasa de variación fue del 2.1, mientras en 1982 alcanzó apenas el 1.1. Asimismo, a partir de 1979 los índices de inflación comenzaron a registrar fuertes presiones alcistas, subiendo de un 10% en 1979 a un 52,5% en 1983, con el consiguiente deterioro de los salarios reales de los trabajadores ecuatorianos.

Esta grave situación económica del país —que afecta hasta ahora a los sectores sociales menos favorecidos— determinó que el FUT realizara 4 huelgas nacionales en el periodo comprendido entre el 9 de diciembre de 1981 y el 23 de marzo de 1983.

## **El ascenso de la derecha al poder**

En ese contexto de deterioro económico, agudizado en la última etapa del gobierno de Hurtado, el país se abocaba a una nueva convocatoria para elecciones presidenciales. Las opciones se centraban en dos proyectos políticos y económicos que trataban de redefinir el desarrollo del país. Una, de corte neoliberal, impulsada por el Frente de Reconstrucción Nacional (FRN), y otra, de carácter reformista que, liderada por la Izquierda Democrática (ID) y sustentada en un pacto

entre grupos y capas sociales, buscaban el robustecimiento de una democracia real.

En la primera vuelta electoral de los comicios de 1984, triunfó la corriente reformista y al no haber ésta obtenido la mayoría absoluta, la Reconstrucción Nacional compitió por el poder en una segunda ronda.

Los resultados dieron un triunfo inesperado al candidato del Frente de Reconstrucción Nacional, León Febres Cordero, pese a que el inicial triunfo de la tendencia de centro-izquierda hizo pensar que ésta se había estabilizado en el espectro político del país. Sin embargo, todas las hipótesis que se elaboraron en torno al tema se diluyeron inmediatamente ante la evidencia de los resultados electorales.

Algunos factores estuvieron a la base de ese inesperado triunfo. La derecha —reconstituida económicamente gracias a una política que los favoreció— articuló una propuesta populista ("pan, techo y empleo") que recogía las aspiraciones básicas de los sectores menos favorecidos.

Por otro lado, la Izquierda Democrática había mantenido una errática posición parlamentaria que incluso la llevó a votar a favor de las interpelaciones propuestas por el propio Febres Cordero en el Congreso, como ocurrió el 10 de septiembre de 1981, cuando se censuró al entonces ministro de Gobierno, doctor Carlos Feraud Blum, mediante un artificioso juicio político seguido en su contra por supuestas violaciones administrativas en una adquisición de juguetes para la policía nacional. En el transcurso de la interpelación y tras la censura, Febres Cordero se constituyó, en la mente del electorado, en el indiscutible "líder de la oposición". Posteriormente, durante la campaña que culminaría en la segunda ronda electoral del 6 de mayo de 1984, logró cautivar a un elector que, precisamente a consecuencia de la crisis, buscaba desesperadamente una opción que resolviera sus más elementales demandas. Y un millón 381 709 ecuatorianos votaron por la propuesta populista de la Reconstrucción Nacional.

Pero si bien el FRN accede a la presidencia y vicepresidencia de la República, la tendencia de centro-izquierda copa el Congreso y otras instancias, reeditándose las condi-

ciones de enfrentamiento entre las dos primeras funciones del poder político. Pero esta vez, con un hombre de temperamento fogoso y autoritario en el Ejecutivo, que resolvería todos los conflictos sobre la base de la fuerza y de argumentos seudo legales, desprestigiando, por uso y abuso, a las instituciones republicanas.

Cabe recordar aquí que el marco institucional ecuatoriano está determinado por una concepción "presidencialista", que fue concretada en la propuesta de reforma jurídica del gobierno militar. El poder del Ejecutivo es, en la práctica, más fuerte que el de las otras funciones del Estado y el presidente de la República tiene atribuciones constitucionales tan amplias como hacer cumplir la Constitución, reglamentar leyes, facultad de enviar proyectos de ley urgentes o celebrar tratados internacionales; atribuciones, todas éstas, que a más de concernir al Ejecutivo se extienden, para las mismas materias, a otros órganos estatales. Sin embargo, Febres Cordero minimizará y desprestigiará política y moralmente a cualquier otra instancia estatal que pretenda limitar sus excesos.

Graves enfrentamientos habrían de producirse precisamente por esta desbordante forma de ejercer el poder. Con el pretexto de hacer cumplir la Constitución, el Ejecutivo la interpretó en función de sus momentáneos intereses. Abusando de su facultad reglamentaria, cambió reiteradamente el contenido mismo de la ley, por vía del reglamento. Fue así como, mediante un reglamento, impidió la publicación de los nombramientos que el Congreso, en ejercicio legítimo de su atribución constitucional, había decidido para la Corte Suprema de Justicia. Cabe recordar que en ese concreto episodio, el primer mandatario se arrogó "atribuciones" adicionales: llegó incluso a rodear con policías los accesos al Palacio de Justicia para evitar el ingreso de los jueces a sus judicaturas. Y no fueron pocos, en el ámbito económico, los proyectos de leyes urgentes —que poco de urgentes y de económicos tenían— que remitió al Congreso durante su mandato. Sobre esta materia, existe un extenso análisis de León Roldós en su libro **El abuso del poder**.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Roldós, León, **El abuso del poder**, Editorial El Conejo, Quito, Ecuador, 1986.

La comunidad nacional veía con asombro cómo el presidente de la República ejercía en forma extrema las facultades que, dentro de una órbita específica, le otorgaba la Constitución. El Congreso, la Corte Suprema y el Tribunal de Garantías Constitucionales cuestionaron, en múltiples ocasiones, la conducta presidencial, sin que, desde luego, Febres Cordero prestara la mínima atención a tales cuestionamientos.

Las otras fuerzas sociales que habrían podido ejercer presión política ante estos exabruptos, estaban simplemente desarticuladas, como en el caso del FUT, o comprometidas con el proyecto del Ejecutivo, como en el de las Cámaras de la Producción, varios medios de comunicación, los "notables" y las Fuerzas Armadas.

Asimismo, la facultad normativa del Legislativo se vio minimizada por el Ejecutivo, que mantenía al Congreso "ocupado" tramitando los proyectos de ley que enviaba y con convocatorias extraordinarias, práctica que duró hasta que en 1985 logró formar una mayoría con el bloque de "independientes", sumados a los legisladores del Frente de Reconstrucción, los de CFP y los del FRA.

Cabe recordar aquí que cuando el Ejecutivo aún no tenía mayoría en el Congreso, recurrió a varios medios para neutralizarlo: utilizó la presencia de barras adictas —que causaban reyertas y algazaras, o propagaban sustancias malolientes, gases lacrimógenos y "pedos chinos"— en unos casos y, en otros, abusó de la tribuna parlamentaria en la que los diputados afectos al gobierno, en virtud de supuestas denuncias, enredaron al Congreso en larguísimas y estériles discusiones que consumieron buena parte del tiempo de los legisladores.

Pocas variaciones experimentó la estructura del poder rector hasta el año 1986 en que el pueblo concurre nuevamente a las urnas por un doble motivo: renovar diputados provinciales y autoridades seccionales y absolver una consulta popular convocada por Febres Cordero con la pregunta de: "Compatriota, ¿quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confir-

mando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?"

No hay duda de que el gobierno quería utilizar la consulta popular para, sobre la base de una nueva jugada cargada de connotaciones leguleyescas, buscar alguna legitimidad, dada su ya muy deteriorada imagen. En efecto, una simple reforma constitucional habría bastado para conceder a los independientes el pleno derecho a ser elegidos. Pero, por la razón ya anotada, el Ejecutivo recurrió a un aparatoso procedimiento cuyos resultados, en caso de haber sido favorables al gobierno, habrían entrañado serios inconvenientes legales de aplicación.

El plebiscito resultó desastroso para las aspiraciones del gobierno rector. Detalles muy bien documentados en torno al tema se encuentran en la publicación **El voto ecuatoriano 1986. Análisis de las elecciones**,<sup>4</sup> del Centro de Estudios Regionales del Guayas (CERG) y el Instituto de Investigaciones Sociales, Jurídicas y Políticas de la Universidad de Guayaquil.

Al concluir el mandato de la Reconstrucción Nacional, el balance de su gestión era magro en realizaciones, tanto en el área social, como en el campo político y económico. Pero, sin lugar a dudas, lo más cuestionable y deplorable del gobierno de Febres Cordero fue su permanente actitud de desprecio a las garantías y libertades públicas, así como la predisposición institucional del régimen a violentar los derechos humanos. Durante el régimen "reconstructor" se produjeron situaciones inéditas en la historia de la República, como la desaparición de personas a manos de cuerpos secretos, ejecuciones, allanamientos, estrangulamiento económico a medios de difusión opuestos al régimen, prisiones y detenciones ilegítimas, intervención de organismos no previstos en las leyes civiles en la investigación de actos definidos previamente por el Estado como "terroristas", entre otras anormalidades que desprestigiaron y volvieron inoperantes a las instancias democráticas del país.

---

Es en este contexto de autoritarismo y deterioro cre-  
<sup>4</sup> **El voto ecuatoriano 1986. Análisis de las elecciones**, Centro de Estudios Regionales del Guayas (CERG), Instituto de Investigaciones Sociales, Jurídicas y Políticas de la Universidad de Guayaquil, 1986.

ciente de la economía, que se lleva a cabo la elección presidencial de 1988, en la que resulta ganador el candidato de la Izquierda Democrática, Rodrigo Borja Cevallos.

En sus inicios, el gobierno orientó sus esfuerzos a res-tablecer la institucionalidad en lo político y la estabilidad en lo económico, y a diseñar estrategias que permitieran dar los primeros pasos hacia el pago de la deuda social.

La institucionalidad ha sido rescatada en lo que va de este período presidencial. El Presidente Borja ha tenido como norma general, el respeto a las instituciones republicanas. Lo que ha sido norma de conducta gubernamental, tuvo sin embargo una excepción: el confuso período parlamentario de efímera duración instaurado el 10 de agosto de 1990.

En efecto, la mayoría parlamentaria formada por la alianza del PRE, los socialcristianos, la CFP, los liberales y los "dignos" captó la presidencia y vicepresidencia del Congreso, articulando una violenta oposición al Ejecutivo que, al verse atacado, optó transitoriamente por cuestionar los actos y resoluciones congresiles, sin tener facultad legal para ello.

En lo económico, si bien la crisis y sus efectos persisten, la sociedad no ha tenido los sobresaltos económicos que fueron la tónica del período anterior, pero tampoco está muy convencida de que la tan ansiada reactivación económica llegue. Menos aún dada la incertidumbre que genera el conflicto en el Medio Oriente, la poca capacidad exportadora del país, el permanente deterioro de los salarios, la falta de inversiones y las pocas posibilidades de reconstituir el sector agrícola e industrial ecuatorianos.

El pago de la deuda social es todavía una esperanza. Las expectativas populares aún no han sido satisfechas. Renovados esfuerzos del gobierno en materia de reforma tributaria, educación, política alimentaria y proyectos de desarrollo rural son, sin duda, pasos importantes en favor de este objetivo social.

La legislación o creación de normas que tiendan a satisfacer las necesidades de los más desposeídos es, al igual que en los períodos anteriores, muy pobre, a pesar de que el Ejecutivo tuvo posibilidades ciertamente únicas en los dos

primeros años de gobierno, al contar con una muy cómoda mayoría parlamentaria.

De este muy breve recuento histórico, se puede deducir que la institucionalidad democrática formal ha sobrevivido a serios embates, no solo políticos sino también económicos, habiendo demostrado su precariedad para resolver varios de estos conflictos. El interés del ciudadano en mantener el sistema democrático queda evidenciado en el crecimiento de la población electoral que en la última década creció en un 124%: de 2'088.000 electores en 1978, a 4'673.000 en 1988.

Esto no quiere decir, desde luego, que los ecuatorianos se encuentren satisfechos con el sistema. Razonablemente, habría más bien que convenir en que la democracia formal genera insatisfacción en el pueblo, que constata en su cotidianeidad que su vida no varió fundamentalmente con el advenimiento del régimen de Derecho, más aún de cara a la situación en la que la crisis económica ha sumido a la mayoría del pueblo ecuatoriano. Una crisis frente a la cual muy poco ha hecho la estructura política del país y que, hoy más que nunca, requiere de tareas que rebasan el estrecho marco de un país; es decir, de políticas internacionales concertadas multilateralmente.

Para volver al tema central de este trabajo, una conclusión resulta evidente: el sistema normativo vigente es incapaz de satisfacer, en forma igualitaria, las necesidades humanas básicas. Baste para comprobar esta afirmación, el análisis de algunos indicadores básicos como la distribución del ingreso, el desempleo, el déficit habitacional, la salud, etc.

La cuestión, por lo tanto, radica en la capacidad del Derecho como medio por el cual debe ordenarse la satisfacción de las necesidades del hombre, por un lado y, por el otro, en el establecimiento de mecanismos capaces de viabilizar acuerdos políticos, sociales y económicos que establezcan los límites posibles en los cuales se debe alcanzar la satisfacción de tales necesidades.

Tradicionalmente, se ha considerado que el Derecho es el medio para alcanzar la justicia. Sin llegar a desconocer este propósito del Derecho, es necesario lograr, en la aplica-

ción de las normas, que éstas se orienten a la satisfacción de las necesidades fundamentales del hombre, como un bien jurídicamente protegido en torno al cual deben ordenarse las leyes, los procedimientos, la administración de justicia, etc.

Buena parte de nuestra legislación ha sido decretada más por regímenes autoritarios que por Congresos representativos y formalmente democráticos. Este andamiaje legal se sustenta en muchos casos en leyes injustas que generan una terrible paradoja: al aplicar la Ley, muchas veces se agrava la situación de injusticia.

La oportunidad de constatar la injusticia de muchas normas no es patrimonio de quienes, como abogados, estamos en diario contacto con la administración de justicia, sino de la generalidad de la comunidad.

Sin buscarlo, el concepto republicano del poder contribuye a agudizar esta situación. En efecto, la Función Judicial aplica la ley estatal sin miramientos. No importa si ésta proviene de un Estado autoritario o constitucional, toda vez que el juez no antepone los derechos del hombre a los de la ley. Una ley que, por otra parte, ha sido confeccionada por otro órgano de poder, el legislativo, ante el cual nada se puede hacer dada su "independencia".

Cabe entonces redefinir los términos de la participación ciudadana en la elaboración de un marco jurídico justo, por una parte, y en la lucha contra la legalidad autoritaria, por otra.

El considerable incremento de la población electoral al que aludíamos anteriormente indica, además de lo anotado, que el ciudadano busca la satisfacción de sus necesidades a través de los mecanismos que le ofrece la democracia representativa. Por lo tanto, la democracia formal debe crear instancias en las que la participación de los interesados sea mayor. Para ello, hay que resolver, claro está, los problemas que Macpherson resalta en cuanto a la participación. Esto es, si la participación es posible y deseable y cuál es la forma de llevarla a cabo. En todo caso, debe ser entendida como sustento y complemento del sistema político. De ahí que haya que favorecerla.

Si, como decíamos, aspiramos a que el Derecho sea un medio por el cual se concrete la satisfacción de las necesidades del hombre, la sociedad debe formular las orientaciones necesarias para que el sistema cumpla con este cometido.

En una organización política como la nuestra, el Estado no es fruto del consenso. Es más bien una estructura indispensable para el funcionamiento de una organización social, que se regula por normas de Derecho, pero que debe además sustentarse en una serie de acuerdos complejos capaces de generar equilibrios políticos y económicos, cuyo objetivo fundamental sea la satisfacción de las necesidades de los más amplios sectores sociales. Sólo así se avanzará hacia una auténtica democracia en lo político y en lo económico y hacia la creación de un verdadero Estado social.

# **EL DECENIO PERDIDO**

**León Roldós**

El decenio de la democracia formal en el Ecuador (1979-1989) tiene varias como circunstancias pre-existentes, producidas en los años setenta: una economía dependiente del petróleo —cuyo precio se multiplicó por 10 entre 1972 y 1979— y distorsionada por el incremento acelerado del gasto público; un sector bancario y financiero hipertrofiados, alimentados principalmente por créditos del Banco Central y recursos externos —vía créditos de financiamiento de importaciones y comerciales—; un consumismo deformado en términos de las prioridades y de la oferta de bienes y servicios; y, una fuga sistemática de divisas —vía inversiones, ahorro financiero o gastos— al exterior.

Esos diez años de democracia formal están signados por la profundización de la crisis, que afectó no solo al Ecuador sino, en general, a América Latina y el Caribe. Una crisis que demuestra la existencia de factores exógenos que, a más de sumarse a los mencionados en el párrafo anterior, se vinculan a otros factores internos como las conductas de acrecentamiento de ingresos y la acumulación patrimonial,

ambos estimulados por el crecimiento de la inversión financiera y el consumo en las economías más desarrolladas, por parte de quienes se enriquecieron durante la época de bonanza petrolera y se beneficiaron de las medidas de ajuste con que se ha hecho frente a la crisis y que entrañan un alto costo social.

Para 1979, la imagen global de la economía ecuatoriana estaba caracterizada por un crecimiento profundamente distorsionado que se tradujo en un relativo nivel de bienestar para los sectores de ingresos medios, un acelerado aumento de los ingresos de los sectores de mayor nivel económico, y una consiguiente alteración en la distribución del ingreso nacional, que agudizó la crítica situación de los sectores de menores ingresos, cuyos valores nominales se mantuvieron y aun mejoraron, pero a un ritmo muy inferior que el de los otros estamentos de la sociedad ecuatoriana. Esta circunstancia se vio agravada por la inflación, que fue creciendo lentamente, y por la modificación de los patrones de consumo que se operó en el país.

Fue realmente en 1976, cuando se detuvo la escalada de precios del crudo, que se desaceleró la etapa petrolerista de la economía ecuatoriana. Cabe recordar que el precio por barril era 2.50 dólares en agosto de 1972 y que llegó a 13.70 dólares en diciembre de 1976, es decir que experimentó un crecimiento de 4 1/2 veces. El precio del barril declinó a 12.51 en 1978 para luego incrementarse, a partir de 1979, hasta alcanzar a sobrepasar los 35 dólares 1980, y mantenerse en un promedio de 34.55 dólares, para ir disminuyendo en los años siguientes y llegar, en 1986, a niveles por debajo de los 10 dólares.

En 1976, el gobierno del triunvirato militar inició una agresiva política de endeudamiento externo y, hasta 1979, había multiplicado por siete el endeudamiento, que llegó a 3.554 millones de dólares en ese año. En 1979, el gobierno del abogado Jaime Roldós no incrementó la deuda más allá de los niveles comprometidos.

Al cierre de 1982, año en que estalló la crisis de la deuda externa, el saldo llegaba a 6.187.1 millones de sucres. El país había tenido que enfrentar, en 1980 y 1981, un eleva-

do servicio de intereses, como consecuencia de la elevación de las tasas internacionales de interés para las operaciones de la banca comercial, que en cierto momento sobrepasaron el 20% anual. Los intereses de la deuda externa comercial, prácticamente se llevaron las divisas provenientes del incremento que, en esos mismos años (1980 a 1981), se produjo en los precios del petróleo.

Las previsiones para 1979 y 1980 no permitían pensar que la economía se deterioraría tan aceleradamente, por lo que se mantuvo un ritmo de financiamiento canalizado dentro de las perspectivas del Plan Nacional de Desarrollo, aprobado en marzo de 1980.

El gobierno democrático del presidente Jaime Roldós Aguilera intentó mantener una política de desarrollo sustentada en la planificación. Tal intento se vio, sin embargo, limitado por la conducta de un congreso hostil que, en el periodo comprendido entre agosto de 1979 y julio de 1980, promovió la desestabilización política y económica del gobierno, fracasando en lo primero, pero creando graves trastornos en lo segundo. En efecto, en condiciones prácticamente imposibles de impedir, el Parlamento decidió asignar parte importante de las rentas del petróleo a los organismos seccionales; desfinanció el presupuesto del Estado, con la duplicación del salario mínimo vital y del sueldo básico del magisterio; aprobó una escala de importantes incrementos en las remuneraciones del sector público. Y todo ello mediante decretos que habrían podido ser vetados, con el peligro de entrañar un conflicto político con las municipalidades, los consejos provinciales y los trabajadores del sector público, que aparecían como beneficiarios de tales medidas.

Por su parte, la política monetaria fue, hasta 1981, contractiva para el sector público y expansiva para los sectores privados, lo que permitió mejorar la infraestructura productiva, dinamizar las exportaciones y, fundamentalmente, promover al sector exportador camaronero, que se colocó en el primer lugar de las exportaciones no petroleras al beneficiarse de créditos con recursos de bonos de fomento y fondos financieros. Lamentablemente, parte del empresariado abusó de la situación y utilizó recursos destinados a la producción en la compra de divisas. Esta compra se ofertó en el

mercado libre mediante créditos externos que se desembolsaban en bancos, financieras y casas de cambios privados y mediante el lavado de dólares provenientes del tráfico ilícito desde Colombia, antes de que en ese país se abriera, en 1981, la ventanilla siniestra, utilizada por el Banco de la República de Colombia para comprar divisas sin necesidad de declarar su origen, lo que de hecho canalizó dólares ilícitos hacia ese mismo Banco. Es imposible saber cuántas divisas salieron del Ecuador, pero los niveles reales de inversiones en el exterior pueden fácilmente haberse situado por encima de los 2.000 millones de dólares, siendo imposible contar con datos confiables al respecto.

Podría alegarse que la fuga de divisas se produjo ante la falta de confianza que reinaba en el país además de los bajos rendimientos financieros en moneda nacional. En ese entonces eran de entre un 6% para las libretas de ahorro y un 15 y 16% para las cédulas hipotecarias, incluyendo un estímulo de descuento de su valor nominal, ya que el rendimiento nominal era del 12% anual. Mientras tanto, los intereses en moneda extranjera se ubicaron por encima del 20% anual para las operaciones activas y alcanzaron un nivel de entre un 15 y un 16% para las pasivas.

El problema era —y es— que resultaba imposible, principalmente en los años de bonanza petrolera, duplicar o triplicar los costos del dinero para actividades productivas históricamente descapitalizadas y estructuradas sobre créditos concesionarios. Por otro lado, la tasa de inflación en 1979 fue de 9.23% menos que la de los años anteriores, elevándose al 11.69% en 1980; es decir que las tasas pasivas reales de cédulas hipotecarias estaban por encima de la tasa de inflación. Más adelante, cuando en diciembre de 1984 se decretó la flotación de las tasas de interés para las pólizas de acumulación y, en agosto de 1986, la flotación general, prácticamente todas las tasas pasivas quedaron por debajo de la tasa de inflación.

Habría podido decidirse un ajuste cambiario que estimulara las exportaciones y desestimulara las importaciones. Sin embargo, eso había requerido de una tasa de cambio mayor a la del mercado libre, que se mantuvo relativamente estable hasta 1980 y fue presionada, a partir de 1981 —con

la apertura de la ventanilla siniestra en Colombia—, produciéndose los primeros ajustes cambiarios en el primer trimestre de 1982.

La poca confianza que brindaba el país ha servido también para argumentar la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones, que se acrecentaron en 1981 y 1982. Pero nada puede justificar la conducta dolosa con que se saca recursos del país, sea por la vía de la fuga de divisas o por la de declaraciones falsas de exportaciones e importaciones, principalmente subfacturando las primeras y sobrefacturando las segundas para evitar entregas o para extraer divisas del Banco Central.

Hay quienes sostienen que la economía logra determinados niveles cuando opera la libre competencia. Pero es casi imposible alcanzarlos porque hay circunstancias, más allá del simple mercado, que impiden la libre competencia. Es el caso, por ejemplo, de la exportación de bienes, que requiere de una infraestructura de comercialización, imposible de ser creada de un día para otro. Por lo tanto, aunque se sostenga que todos están en capacidad de competir, cualquier competencia resultará débil ante quien posea la infraestructura necesaria, a menos de poder montar una similar, es decir de disponer de capital o tener acceso a créditos en los niveles suficientes, situación difícil de lograr en economías de limitados recursos como la nuestra.

En estas circunstancias, son en definitiva los sectores de poder económico, que controlan alguna producción básica, los exportadores e importadores de algunos productos esenciales —y no otros sectores sociales o de consumidores—, los que tienen más posibilidades de condicionar la toma de decisiones de las autoridades políticas y económicas, dado el riesgo que entraña la paralización o las manipulaciones comerciales que pueden provocar escasez.

### **El corto mandato de Jaime Roldós**

Entre las circunstancias externas que incidieron en la economía, cabe destacar el deterioro que sufrieron las rela-

ciones con los Estados Unidos de América, con el ascenso de Ronald Reagan a la Casa Blanca en enero de 1981. El gobierno ecuatoriano recibió un importante apoyo de los Estados Unidos durante la administración Carter que, por otro lado, había dado muestras de simpatía por el impulso a la democratización y el respeto a los derechos humanos que surgía en América Latina.

La administración Reagan, en cambio, optó desde un comienzo por la mano dura frente a la apertura democrática. En el caso ecuatoriano, en particular, en el documento de Santa Fe —ahora conocido como Santa Fe I y elaborado en 1980 por un grupo de asesores de Reagan— se condenó expresamente la doctrina Roldós sobre derechos humanos (Carta de Conducta de Riobamba, septiembre de 1980). A esto se sumó un capítulo más de la guerra del atún. Ante la captura de atuneras norteamericanas piratas en aguas territoriales ecuatorianas, el gobierno estadounidense prohibió la compra de atún ecuatoriano so pena de embargo. Esta situación se mantuvo hasta la visita que hiciera el presidente Osvaldo Hurtado a los Estados Unidos, en abril de 1973. En esa ocasión, Reagan levantó la prohibición. No es que Estados Unidos le diera la razón al Ecuador, sino que el gobierno ecuatoriano se había abstenido de capturar a las naves piratas.

Otro factor externo fueron los acontecimientos suscitados en la Cordillera del Cóndor —frontera suroriental con el Perú— a fines de enero y comienzos de febrero de 1981, que tuvieron consecuencias más severas que el gasto real de la movilización de las tropas ecuatorianas: el temor de que el conflicto se extendiera llevó a retiros masivos de depósitos y, además, a la presión sobre el mercado libre cambiario. Por otra parte, el sector público tuvo que limitar la inversión pública y suspender la venta del petróleo, que se mantuvo en almacenamiento temporal fuera del país.

Las medidas económicas adoptadas tras el conflicto, en febrero de 1981, tuvieron un severo impacto, porque siendo esenciales, se sustentaban en el reajuste del precio de los combustibles, que hasta entonces tenía un apreciable subsidio efectivo. Haciendo cálculos globales, por ejemplo la gasolina extra, que costaba S/.4.65, tenía un subsidio de más

de S/.6.00. Su precio se elevó a S/.15.00, para eliminar el subsidio y generar, al mismo tiempo, un pequeño excedente destinado a financiar proyectos de compensación social. En la práctica, el bien intencionado excedente se convirtió en mal precedente: de entonces a nuestros días, no ha existido subsidio efectivo a los combustibles, salvo el que podría llamarse un subsidio por costo de oportunidad. Ni en el presupuesto del Estado, ni en la Corporación Estatal Petrolera —hoy Petroecuador— ha aparecido una partida de subsidio desde febrero de 1981. Las alzas en saltos apreciables desde octubre de 1982 hasta agosto de 1988, y las minielevaciones de 1989 y 1990, han permitido obtener recursos adicionales para financiar el presupuesto del Estado y otros presupuestos; es decir que se han constituido en una especie de impuestos no legalizados decididos con el pretexto de disminuir un subsidio inexistente.

El lector posiblemente conoce el concepto de costo de oportunidad. Es lo que se pierde por no vender un producto en otro mercado. En el caso del petróleo ecuatoriano, el costo de oportunidad está dado porque si no se consumiera al interior del país, el petróleo ecuatoriano podría exportarse y el Ecuador recibiría las divisas al precio internacional del petróleo.

Es supuestamente para corregir el desnivel de los precios de los combustibles que los organismos internacionales de crédito —Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial— insisten en que los precios de los combustibles deberían situarse en los niveles internacionales. Con ello, los combustibles y los precios de los bienes que se afectan por su costo llegarían a niveles tales, que no podrían ser adquiridos por el promedio de la población.

El endeudamiento que el gobierno de Jaime Roldós entre 1980 y 1981 puede ser cuestionado a priori. Hay que destacar, sin embargo, que tuvo objetos específicos, según se puede apreciar en el anexo de la deuda externa de ese período y obedecía a las proyecciones del Plan Nacional de Desarrollo.

## **Del teórico práctico al político pragmático**

Oswaldo Hurtado da un golpe de timón a la economía ecuatoriana. Quien había sido cuestionado en el Ecuador por un supuesto reformismo avanzado (en broma se decía que era como la sandía: verde por fuera —color del símbolo político de la Democracia Popular— y rojo por dentro) desarrolló un modelo que dejó atrás la propuesta de cambio con que triunfó el binomio Jaime Roldós-Oswaldo Hurtado en 1979.

La característica fundamental del gobierno de Oswaldo Hurtado fue sustituir la imagen del teórico práctico por la del político pragmático. Ejemplo de ello son la renuncia a los cambios estructurales, la identificación de su gobierno con los sectores representativos de la concentración económica en el Ecuador (los dos últimos presidentes de la Junta Monetaria durante su mandato fueron el gerente general del principal banco de la Sierra ecuatoriana y el presidente ejecutivo de la principal y más antigua compañía financiera) y la con apertura a la economía de mercado.

En materia de endeudamiento externo se cometieron graves errores. Se contrataron créditos a corto plazo, refinanciables año a año, modalidad que antes se había aplicado en niveles limitados sólo por excepción: por ejemplo, para la defensa nacional, ámbito en el que no existían créditos en mejores condiciones. Se realizaron operaciones SWAP, mediante las cuales el Banco Central garantizaba, a 3 años, el reembolso en divisas a un tipo de cambio congelado: un negocio extraordinario para los beneficiarios que, por un lado, tuvieron disponibilidad de sucres a altas tasas de interés y, por otro, de dólares a una tasa de cambio congelada, cuando en la práctica el valor del dólar, a la fecha de liquidación de los SWAP, estaba en casi 3 veces el valor garantizado de cambio. Es decir que, sumando intereses y diferencial cambiario, la utilidad superó el 400% para quienes se aprovecharon de la operación.

La crisis de la deuda que estalló en 1982, principalmente con los casos mexicano y argentino, se agudiza en el Ecuador con los vencimientos de los créditos que fueron contratados sobre la base de un supuesto refinanciamiento anual que no pudo obtenerse porque no había mercado para

el papel ecuatoriano. Se produce entonces la suspensión del pago de la deuda y se adoptan drásticas medidas económicas del recetario del FMI.

### **El fatídico año de 1983**

Además de lo expresado, cabe señalar entre los aspectos más trascendentales de la gestión económica del presidente Hurtado las decisiones relativas a los perjuicios de las severas inundaciones que sufrió el país en 1983, la sucretización, la revalorización de los activos y la realización de la Conferencia Económica Latinoamericana (CEL) en Quito.

1983 fue un año particularmente difícil para la economía ecuatoriana. Las inundaciones no sólo afectaron a zonas importantes de producción de la costa sino que destruyeron la red vial del país. La inflación, que en la primera etapa del gobierno democrático (1979 a 1981) se manejó con habilidad a pesar de la revisión del precio de los combustibles y otros productos en febrero de 1981, se elevó a partir de octubre de 1982 iniciándose una escalada inflacionaria sin precedentes en la historia del país. El gobierno adoptó diversas medidas que profundizaron el modelo de concentración en la economía ecuatoriana, siguiendo esa especie de destino trágico de los gobiernos que, incluso en los momentos críticos, hacen recaer sobre los sectores sociales el peso de las medidas económicas y benefician aceleradamente a quienes se supone deben tener mayor capacidad de resistencia frente a la crisis.

En 1983 se aceleraron las minidevaluaciones que, lejos de "incentivar las exportaciones" dada la ausencia de oferta exportable en el país, condujeron al encarecimiento de las importaciones. Se montaron supuestos programas de defensa del empleo que en el fondo no hicieron sino apuntalar inconsistentemente a sectores empresariales y, sobre todo, se implantaron y desarrollaron dos groseros mecanismos de distorsión: la revalorización de activos y la sucretización.

La revalorización de activos siempre existió en la legislación tributaria del Ecuador, pero históricamente era un

proceso complejo que requería de un trámite administrativo en el Ministerio de Finanzas. Se introdujo una modificación de fondo: el procedimiento se simplificó al extremo de que la sola aplicación del índice de reposición determinado por el Banco Central del Ecuador o el sometimiento a la tasa de devaluación monetaria constituían fundamentación suficiente para la revalorización de activos. Esto tenía, aparentemente, un efecto a favor de las empresas al reflejar un mayor valor de los activos por la vía de la corrección del valor en libros pero, a su vez, entrañaba el riesgo de que los activos se sobrevaloraran, es decir aparecieran con un valor mayor que el real de mercado. Y no sólo eso. Si se considera el incremento forzoso de las posteriores tasas de depreciación de los activos, al valor corregido, resulta claro que se ocasionaba un perjuicio al fisco y a las otras entidades beneficiarias del impuesto a la renta y adicionales, en un monto de hasta el 23.8%, y a los trabajadores en el 15% de utilidad, porque ni en un caso ni en el otro se produjo un acrecentamiento por la revalorización pero sí se vieron afectados por la depreciación, que equivale a gastos.

Pero lo más grave radica en que desde 1982 la posibilidad de capitalización del superávit del activo ha permitido que varias empresas aparezcan con capitales ficticios frente al real valor del mercado. Medidas como las contenidas en la Ley 006 de diciembre de 1989 que en el caso de bancos sólo autorizan la capitalización por superávit de revalorización de activos siempre y cuando un monto igual se aporte en dinero fresco, constituyen una demostración palpable cuan errada y proclive a la aparición de falsos valores de los activos fue la liberalización para la revalorización de activos. Con la Ley de Régimen Tributario Interno de diciembre de 1989 se termina con el sistema anterior y se diseña una corrección monetaria que vincula el activo al pasivo: no sólo se produce una revalorización del activo sino que en virtud de la corrección monetaria también se afecta el pasivo.

Antes de la práctica liberalizada de la revalorización de activos, en el país existía una subvaloración contable de los activos de mayor valor. Tras el reajuste automático, desde 1983 la situación se invierte, como queda demostrado.

En lo que se refiere a la sucretización el proceso que

se siguió desde 1983 estuvo orientado a que el Banco Central asumiera las deudas que hasta entonces correspondían al sector privado. La medida, que en un comienzo podía justificarse para determinadas actividades económicas que se vieron afectadas por la devaluación acelerada, se convirtió en un mecanismo de impúdico beneficio para decenas de personas dada la falta de control del Banco Central una vez que se procedió a su aplicación.

La sucretización constituyó, en definitiva, un doble mecanismo de garantía. Por un lado, una garantía de crédito en favor de los acreedores externos y, por otro, una garantía de cambio para los deudores en moneda extranjera. La garantía de cambio —no un tipo de cambio congelado— fue aplicada por varios países para la deuda privada. En una política devaluatoria, parte importante de la responsabilidad la tienen los gobiernos más allá de la voluntad individual de los deudores, aunque justamente las maniobras de acaparamiento y de especulación inciden en el tipo de cambio.

En cuanto al riesgo de crédito, realmente fue impropio concederlo porque no era el Banco Central del Ecuador el que había calificado a los sujetos de crédito —aunque se suponía que lo había hecho— sino la institución nacional o la entidad prestataria extranjera.

Pero sí generoso fue el esquema de la sucretización, al extremo de la ingenuidad lo fueron los procedimientos.

El endeudamiento privado que se dinamizó desde 1976 partió de varios supuestos, entre éstos la declaración de que las divisas que se prestaban debían ser negociadas en el Banco Central del Ecuador o en el mercado libre de cambios.

Para el efecto, primero se solicitaba la autorización al Banco Central y, una vez concedida, se registraba el crédito. En la práctica, en alguna época el Banco Central se reservó el derecho de decidir si compraba las divisas o dejaba que se negociaran en el mercado libre, pero generalmente la decisión quedaba en manos del deudor. Cuando las divisas se negociaban en el Banco Central, existía el derecho a demandar del Instituto Emisor la provisión para el reembolso del principal y los intereses. En el caso de que las divisas se negocia-

ran en el mercado libre, el servicio de pago de principal e intereses dependía de las divisas de ese mercado.

En el primer caso evidentemente existía un control de retorno de las divisas y por lo tanto de la extinción de crédito anterior por parte del Banco Central, lo que no ocurría cuando las divisas se negociaban en el mercado libre y el servicio se hacía por ese mercado. El Banco Central no registraba si los intereses y el principal habían sido abonados.

Cuando se vencía un crédito, se acostumbraba a conceder uno nuevo, siguiendo las prácticas usuales de la renovación parcial. Si los dólares debían ser reembolsados por el Banco Central, se hacía el nuevo registro de operación y se obtenía en sucres la cantidad necesaria para negociar las divisas en el tramo que se renovaba, se preveía la diferencia y se compraban los dólares al Banco Central para pagar al exterior.

Cuando los dólares habían sido negociados en el mercado libre, no se declaraba la renovación, sino que simplemente se procedía a sacar un nuevo registro, de modo que en el Banco Central se acumulaba el registro anterior al nuevo. Tal procedimiento pareció no tener trascendencia aunque en la práctica se multiplicaban los registros.

¿Qué sucedió al momento de aplicar la sucretización? Como absurdamente sólo se exigía la existencia del registro, muchas personas —que ya no debían porque los créditos habían sido pagados en divisas del mercado libre en el que se vendieron originalmente las que se recibían— tenía registros vigentes no cancelados, aunque vencidos, con lo que hicieron doble negocio. Por un lado, obtuvieron con sucres divisas subsidiadas para supuestos intereses de mora y, por otro, se convirtieron en deudores de créditos sucretizados, lo que en palabras simples consistía en obtener créditos baratos y a largo plazo.

A esta práctica se sumaron los supuestos acreedores externos que concedían certificados de deudas inexistentes. Acreedores bancarios, proveedores y financistas no bancarios del exterior que, en la mayoría de los casos, no eran sino simples membretes de los mismos grupos que sucretizaban sus deudas en el país. Asimismo, bancos del exterior matri-

ces o vinculados con oficinas bancarias en el Ecuador —es decir moralmente sin derecho alguno a que el Banco Central asumiera el riesgo del crédito— hicieron uso de este mecanismo. En algún momento se sugirió la posibilidad de que se exigiera una declaración juramentada. Se pensaba que ésta, aunque difícil de sustentarse como prueba plena, preocuparía a algunos deudores porque para sucretizar la deuda no debían tener vinculación con cuentas e inversiones en dólares en el exterior. La propuesta no fue aceptada y también ahí se hizo gala de una conducta ingenua, por decir lo menos: con el paso de los años se evidenció que los sectores que sucretizaron tenían, en muchos casos, sumas superiores en el exterior.

Inicialmente la sucretización podía operarse en un plazo de hasta tres años, en el que se admitía el supuesto de una corrección cambiaria que se denominó Comisión de Riesgo Cambiario. Pero en octubre de 1984 el plazo último se amplió a siete años.

Los autores de la primera sucretización criticaron posteriormente la ampliación del plazo, señalando que los efectos depredadores que el mecanismo tuvo en la economía ecuatoriana obedecieron a la ampliación y no a la operación inicial decidida en el gobierno de Osvaldo Hurtado. Aducen que en la segunda sucretización no se reprogramó la Comisión de Riesgo Cambiario. Pero lo cierto es que la naturaleza fraudulenta de la sucretización tiene sus raíces en el planteamiento original que inicialmente tampoco previó la Comisión de Riesgo Cambiario. Cabe señalar, igualmente, que la ampliación del plazo se preparó en la propia administración de Osvaldo Hurtado, que elaboró el proyecto legal y de regulación. Luego, con palabras más o palabras menos, el ingeniero Febres Cordero promulgó ese proyecto como decreto-ley de urgencia económica N° 1, que entró en vigencia por omisión consciente del Congreso Nacional cuya mayoría controlaba el bloque progresista, integrado fundamentalmente por la Izquierda Democrática y la Democracia Popular.

Es hasta hoy imposible establecer con exactitud los efectos definitivos de la sucretización. En lo que se refiere a la depredación de recursos del Banco Central, cabe señalar que entre un dólar de algo más de S/.100 promedio de la su-

cretización del primer año (1983 a 1984) y un dólar que rebasa los S/.900, sólo por pérdida cambiaría se multiplica el perjuicio causado al Banco Central, tanto por el servicio de intereses como por eventual amortización. Aún en el supuesto de que la deuda externa se reestructurara al valor del mercado secundario por debajo del 15% del valor nominal —lo que ahora parecería como la solución óptima— en la práctica el servicio de intereses ya cubierto, más el 15% del capital, superaría los valores de los créditos de estabilización que se recuperen en sucres .

Por otro lado, en el caso de las entidades bancarias y financieras que han sido ocupadas por la Superintendencia de Bancos, en cuya cartera hay valores importantes de sucretización, el riesgo del Banco Central radica en que en la mayoría de los casos no hay posibilidad de recuperar la sucretización vía intermediario-financiero ni vía deudor principal. Y es que si los créditos de estabilización se concedieron con la más amplia liberalidad, igual comportamiento se adoptó respecto de la sustitución de deudores, constituyéndose verdaderas canastas de basura que no eran sino membretes sin respaldo patrimonial.

El otro acontecimiento en materia económica fue la Conferencia Económica Latinoamericana que tuvo lugar en Quito en enero de 1984. En ella se hizo un manejo teórico del problema de la deuda externa desde un enfoque político, que permitió poner en evidencia que las reestructuraciones en que había incurrido el propio gobierno de Hurtado, no significaban una salida a dicho problema.

### **La etapa febrescorderista**

La gestión del ingeniero Febres Cordero se inicia con una marcada profundización del esquema de la economía de mercado, que va desde una conducta oficial que pone énfasis en el estilo neoliberal hasta las medidas radicales del 11 de agosto de 1986: se desincautan del Banco Central del Ecuador las divisas de exportación para que sean negociadas en el mercado libre bancario y se generaliza la flotación de

intereses. Por otro lado, también entró a flotar la cotización de las divisas de exportación, toda vez que quedaron en el mercado libre de cambios.

Con el modelo se agudiza la dependencia de la economía ecuatoriana respecto al sector externo: se privilegia la negociación con los acreedores internacionales, el fomento a la inversión extranjera y las exportaciones.

Respecto de la deuda externa, en 1985 el gobierno suscribe un acuerdo con los acreedores de la banca privada, que llega a calificarse como el acuerdo perfecto. El optimismo llevó al entonces ministro de Finanzas, economista Francisco Swett, a afirmar que la deuda dejaba de ser un tema para economistas y pasaba a ser uno para historiadores. Pero los hechos demostraron que no basta con la voluntad de pagar. Hay factores objetivos en la economía internacional que impiden ejecutar decisiones que, por ello mismo, no pasan del papel.

En otro ámbito de cosas, el gobierno de Febres Cordero hizo una activa promoción del país como posible receptor de inversión extranjera. En la práctica, esta última no llegó en los niveles anhelados. Es en realidad una falsedad sostener —como lo hicieron la derecha política y económica en su campaña electoral del 83-84— que la inversión extranjera como flujo de divisas puede causar, en el corto plazo, un efecto sustitutivo al del endeudamiento. El flujo neto de inversión extranjera frente al servicio de la misma históricamente ha sido, es y será negativo, salvo el año puntual en que aquella ingresa en un alto caudal. Incluso ahí el flujo de la inversión se vuelve inmediatamente negativo por el peso del servicio acumulado, que será mayor y posiblemente estará por encima del 25% anual dependiendo de cuán eficiente sea la inversión.

En la práctica, lo más grave fue que se permitieron inversiones extranjeras en áreas que se prestaban a la especulación. Es el caso concreto de la vivienda social, sector en el que definitivamente la inversión extranjera siempre tiene una naturaleza especulativa porque se fundamenta en la construcción masiva de vivienda sobre la base de prefabricados. Se trata, pues, de inversión a muy corto plazo y sólo se cum-

ple con una de las condiciones básicas de un programa de vivienda popular: el bajo costo de obra, sin tener en cuenta otra condición básica: dar crédito a largo plazo y a bajo costo financiero. De ahí que el negocio redondo de un inversionista en tal sentido consiste en acceder a créditos de constructor en el mercado financiero nacional y luego reciclarlos a largo plazo con créditos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Tanto en Quito como en Guayaquil hubo inversionistas extranjeros en ese tipo de proyectos. Aquellos no sólo obtuvieron altas utilidades, sino que lo poco que invirtieron en recursos propios, es decir fuera del crédito interno, lo recuperaron con creces presionando el mercado de divisas, en función de los préstamos en sucres a largo plazo concedidos a los compradores por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o del Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

Esta es una de las actividades que deben ser investigadas a fondo para identificar no sólo a los inversionistas extranjeros sino también a personajes criollos que estuvieron detrás de estas inversiones.

El problema de las inversiones extranjeras va más allá del caso especulativo antes mencionado. No existe ninguna regulación que vincule el monto de la inversión extranjera al endeudamiento en moneda nacional. En la práctica, tanto los inversionistas extranjeros como los contratistas foráneos de los contratos llave en mano son demandantes de crédito nacional en volúmenes muy superiores a las divisas que ingresan al país. La lista de sucretizados está encabezada por bancos con inversión extranjera y empresas extranjeras que operaban en el país. Es decir por instituciones que estaban obligadas a calificar su crédito y a asumir su riesgo de cambio en el Ecuador y no tenían derecho moral alguno a beneficiarse de los subsidios que significaron las sucretizaciones. Los ecuatorianos, como conjunto social y económico, hemos subsidiado supuestos créditos de la matriz del Citibank —primer cliente de la sucretización en el Ecuador— a su sucursal en nuestro país.

Los contratistas de obras públicas que facturan en divisas como crédito de proveedores, se financian en moneda

nacional, distorsionando el mercado de crédito interno. Son vistos como mejores sujetos de crédito ya sea porque están respaldados por empresas, porque tienen garantías del exterior o porque entregan colaterales en divisas que no son vendidas en el país sino que sólo quedan como respaldo. En la práctica, las obras se realizan con recursos nacionales pero en buena parte se cobran en divisas. También éste es un aspecto que tiene que investigarse. Hay fuentes de información sobre las empresas extranjeras contratistas en el Ecuador que tuvieron acceso al crédito nacional. Lo ideal y ético sería cruzar con pagos en sucres y no en divisas los valores financiados en moneda nacional que los contratistas extranjeros han invertido en el país. Esta propuesta no ha tenido eco alguno a pesar de que apunta a corregir una censurable realidad que ha hecho de los contratistas extranjeros los primeros beneficiarios de las devaluaciones en el Ecuador; en la práctica ha castigado al constructor ecuatoriano negándole crédito y convirtiéndolo apenas en un sub-contratista de los empresarios extranjeros; y, ha distorsionado el limitado mercado profesional y de crédito del Ecuador.

Otro tema que merece destacarse es el de la conversión de deuda en supuesta inversión, que se manejó en forma pública y notoria en los años 1987 y 1988, pero que fue un mecanismo utilizado, con dedicatoria algo oculta, durante todo el gobierno de Febres Cordero por una suma cercana a 400 millones de dólares y masivamente matizado de informalidades. Estas últimas tuvieron diferentes grados:

Veamos unas pocas. Entidades como el Citibank convirtieron sus propias cuentas sucretizadas: lo que se sucretizó a aproximadamente S/.100 por dólar, a la vuelta de dos años se convirtió en algo más de S/.200 por dólar. Esto, además de que para sucretizar el Banco Central del Ecuador vendió dólares baratos con el fin de cubrir supuestos intereses y de que durante el tiempo transcurrido entre la sucretización y la conversión también los acreedores cobraron intereses.

Están igualmente los famosos casos de "bicicleta": entidades del sector bancario y financiero se sobregiraban en el Banco Central. Con los sucres del sobregiro compraban dólares. Con los dólares compraban cuentas acreedoras y con las cuentas acreedoras cubrían el sobregiro, obteniendo utilida-

des de entre el 100 y el 150 por ciento, según la cotización del dólar en el mercado libre. Una "bicicleta" que se montaba y desmontaba en aproximadamente 30 días. Así, alegremente se multiplicó el capital de bancos y financieras en el Ecuador. Una sola entidad fue sorprendida y ocupada por intentar la operación "bicicleta": la Financiera Nacional S.A., FINANSA, que no pudo consumir el intento ante una denuncia política.

No cabe duda de que lo más notable de la administración de Febres Cordero fueron las medidas del 11 de agosto de 1986, tanto la flotación cambiaria —desincautando los dólares del Banco Central para manejarlos en el mercado privado de cambios— como la flotación de las tasas de interés. En la práctica, el propio gobierno de Febres Cordero sintió el fracaso de ambas medidas y tuvo que retroceder en materia cambiaria. En marzo de 1988 estableció una supuesta banda de flotación: se congeló el tipo de cambio desde marzo hasta agosto de ese año.

La grave falla de la liberación del tipo de cambio y de la no incautación de las divisas fue permitir que las de exportación tuvieran cualquier destino. Aunque jurídicamente había incautación en el sector bancario privado, en la práctica se daba una profunda distorsión: las transacciones de ida y venida se amarraban con piola de tal manera que cuando el dólar escaseó en el mercado libre, el control real de las divisas de exportación estuvo en manos del sector exportador.

Otro problema grave de la política cambiaria fue el excesivo proteccionismo basado en el supuesto de que los ajustes cambiarios del mercado estimulaban las exportaciones. Con ello se desestimuló la producción de consumo interno, lo que se tradujo en una caída de la producción de alimentos, cuyo efecto diferido se sintió al inicio del gobierno del doctor Rodrigo Borja. En efecto, el único producto destinado al mercado nacional que aumentó en superficie sembrada y en producción fue la soya. Y por una sola razón: a comienzos de 1987 se prohibió la exportación de aceite crudo de soya.

El ejemplo más demostrativo del desestímulo a la exportación destinada al consumo nacional fue la necesaria importación de arroz y azúcar que tuvo que hacerse en 1989, entre confusiones y distorsiones del gobierno de la Izquierda

Democrática y con efectos concretos en la tendencia inflacionaria del rubro de alimentos, que sobrepasó el rango del 100% en su cálculo anual.

Entre las distorsiones derivadas de las políticas que privilegian la producción para la exportación, está la de las piscinas camaroneras. Estas se multiplicaron en esos años afectando al ecosistema, porque no sólo se levantaron en salitrales sino en manglares —habitat natural de la larva silvestre— y también en terrenos de vocación agrícola antes destinados principalmente al cultivo de arroz y aún de banano. Esto constituye un verdadero crimen contra la naturaleza, porque mientras la humanidad intenta ensanchar las superficies agrícolas para alimentos de origen vegetal, en el Ecuador se saliniza la tierra y se acaba con su vocación agrícola.

En cuanto a las tasas de interés, la economía aumentó sus rasgos especulativos y lo sigue haciendo.

### **La administración de Borja Cevallos**

Un rasgo característico de la gestión económica del presidente Borja es la contradicción entre un discurso cuestionador de la economía de mercado y de oferta de pago de la deuda social y las acciones prácticas del gobierno. Si bien se ha impulsado algunos programas entre los que se destacan aquellos orientados hacia los pequeños empresarios, en lo demás se ha favorecido el modelo de acumulación en que se sustenta la economía de mercado.

En el tema de la deuda externa, el gobierno ha hecho, con reticencias, abonos a los intereses vencidos y ha iniciado negociaciones en que no se vislumbra una solución a corto plazo, porque aunque en virtud de la Carta de Desarrollo el gobierno ofreció enmarcarse en el modelo recomendado por el Plan Brady —posteriormente ratificado en la Iniciativa para las Américas del presidente norteamericano George Bush—, en la práctica no se ha avanzado en ese modelo al ritmo que desean el Fondo Monetario Internacional y los acreedores externos.

La diferencia principal entre la táctica recomendada por el Fondo Monetario Internacional y la banca acreedora y la que ha seguido el gobierno ecuatoriano radica en que la administración Borja insiste en el gradualismo. Este es un modelo de impactos diferidos, a diferencia de las políticas de *shock* a que urgen los acreedores y que se caracterizan por producir impactos súbitos. Socialmente el gradualismo se resiste con menor facilidad y produce diferentes niveles de estabilidad. Por su parte, las políticas de *shock* generan violencia, aunque aparentemente dinamizan la economía.

No hay, evidentemente, la llamada propuesta heterodoxa de Borja, sino el sometimiento al modelo con mucha carga de maquillaje. La inflación tiene notorios elementos estructurales, como se ha evidenciado con claridad en épocas como la de fines de 1989, en que si bien prácticamente no hubo problema en la oferta de alimentos en el Ecuador, la inflación se mantuvo a un ritmo no menor del 45% anual. Había carne de ganado vacuno pero no capacidad de demanda, porque los precios se situaban por encima de la capacidad de pago de los sectores de ingresos medios y bajos.

La inflación, en sí, también ha ocasionado rigideces en las decisiones gubernamentales. Entre ellas se destacan la falta de dinamismo para la revisión de remuneraciones y el cierre de crédito del Banco Central del Ecuador. Una y otra medida estuvieron destinadas a evitar un incremento de la demanda y, por lo tanto, una mayor presión inflacionaria por ese lado. Pero se trata a la vez de medidas negativas toda vez que impiden la reactivación económica, favorecen la especulación financiera y agudizan los desniveles de ingreso en el Ecuador.

Hay una política errática de la Junta Monetaria que responde a las incidencias económicas sin visión de largo plazo, por no decir de mediano plazo. Las manifestaciones de lo dicho son evidentes: para introducirse en el modelo de economía de mercado hay que optar por disminuir los aranceles y por lo tanto abrir la importación —en lo que se ha denominando la Reforma Arancelaria— y a la vez estimular las exportaciones con políticas devaluatorias que encarezcan las importaciones —por una razón cambiaria y no tributaria— para que los exportadores obtengan más sucesos por sus ven-

tas al exterior. Pero la frágil confianza en la gestión económica motiva que un riesgo devaluatorio lleve a una presión inmediata sobre el tipo de cambio libre y entonces el gobierno se asusta y contrae severamente la liquidez, optando por los intereses de un mercado financiero especulativo a más del 100% en las tasas interbancarias y cercanos a ese costo en otro tipo de operaciones.

Es necesaria una actualización de la legislación tributaria en el Ecuador. En la Ley de Reforma Tributaria Interna, expedida en diciembre de 1989, se procedió a racionalizaciones que resultaban imperativas: la reforma arancelaria, que aunque va a generar algunos problemas en el sector industrial en su conjunto es positiva, y una nueva propuesta de mercado de valores que todavía tiene muchas contradicciones y que, en criterio del autor de estas líneas, es débil en cuanto parte del supuesto de que el financiamiento del mercado de valores debe darse por el desfinanciamiento del sistema de seguridad social vigente.

En efecto, tal desfinanciamiento se produce al privar al IESS de la administración de los Fondos de Reserva de los trabajadores, sin proponer una nueva alternativa de financiamiento para tal sistema o una propuesta de cambio del régimen de seguridad social en el Ecuador.

### **Las perspectivas**

Dadas las actuales circunstancias de la economía ecuatoriana, es difícil hablar de perspectivas claras. Sin embargo, es fundamental trabajar en una contrapropuesta que se sustente en una acción concertada y pueda ser presentada como una alternativa de desarrollo por parte de países que tienen problemas económicos y sociales similares y que, por lo tanto, admiten políticas similares.

No constituye alternativa el simple sometimiento maquillado a un modelo de economía de mercado, que distorsiona el crecimiento económico al hacerlo depender de un grave costo social, como en el caso de Chile. En lo que toca al Ecuador, el maquillaje no es, precisamente, la mejor manera

de pagar lo que se viene llamando la deuda social.

El Ecuador y América Latina cometen el grave error de intentar acomodarse a un modelo de crecimiento que no funciona en términos sociales, en lugar de estudiar y proponer una alternativa. No hay una respuesta continental a lo que desde el centro del capitalismo se propone, llámese Plan Brady o Iniciativas para las Américas. El esfuerzo está en ver cómo desde ese centro nos ven inmersos en su modelo y eso invalida el modelo y la respuesta.

Allí está el gran desafío del Ecuador y América Latina.

## **ANEXOS**

Expreso, Enero 15/1981

### **ACLARACION DEL ECONOMISTA**

**ALBERTO DAHIK,**

(GERENTE TECNICO DEL BANCO CENTRAL,  
SUCURSAL MAYOR DE GUAYAQUIL)

Guayaquil, enero 14 de 1981

Señor

DIRECTOR DEL DIARIO "EXPRESO"

Ciudad.

Señor Director:

En un artículo publicado el 9 de enero de 1981 en su diario titulado Crecimiento de la Reserva Monetaria no se debe a aumento de exportaciones, se hacen varias afirmaciones respecto a la situación del sucre, tomadas de amplios e informales comentarios de orden general que sobre diversos tópicos económicos hiciera a un periodista de su Institución. La conversación que sostuve con el periodista fue amplia, y los extractos que él hiciera no fueron reproducidos literalmente, sino más bien interpretados en una forma errónea ya que esta interpretación no fue hecha en un plano estrictamente técnico. Sacadas de un contexto amplio, parecería que estoy sugiriendo que la moneda ecuatoriana no está saludable en su actual paridad cambiaría y que por consiguiente habría que devaluarla.

Ciertamente que la situación actual de la reserva mo-

netaria, la desaceleración misma que están teniendo las importaciones, y todas las condiciones técnicas del caso hacen imposible el que se piense en una devaluación monetaria o que la moneda no se encuentre en una situación de estabilidad.

El descenso de la cotización del dólar ocurrido en los últimos días es prueba evidente que el alza producida hace algunos días se produjo por circunstancias netamente temporales y de carácter especulativo. Por ello, las razones para pensar en que la moneda se halla en una situación de estabilidad son evidentes.

Previa a la devaluación ocurrida en el año 1979, la reserva monetaria cayó continuamente por un largo período, no por uno o dos meses como puede ocurrir por cuestiones estacionales, sino más bien por casi dos años, situación contraria a la actual.

Este hecho de una creciente reserva, es entre otras razones lo que ha motivado el que el sucre esté incluido en el presupuesto anual de divisas del Fondo Monetario Internacional. Las reservas del Ecuador actualmente son suficientes para financiar varios meses de importaciones.

Por todo lo anteriormente mencionado, se desprende que existe solvencia en nuestra posición internacional y que el país no está en lo más mínimo ante una situación de devaluar el sucre.

Agradeceré se brinde la oportunidad para que se publique la presente aclaración.

Del señor Director Atentamente,

**DECRETO LEY URGENTE N° 01.  
DEL ING. LEON FEBRES CORDERO.  
REGISTRO OFICIAL N° 41. AGOSTO 9 DE 1984.**

**Art. 1.- Después del inciso primero del artículo 66 de la Ley de Régimen Monetario añádase uno que diga: "Sin embargo, y cuando las circunstancias económicas del país lo demanden, la Junta Monetaria podrá autorizar al Banco Central del Ecuador y a las Instituciones Bancarias y Financieras del país, la ampliación de los cupos y plazos de los créditos de estabilización por sobre el límite previsto en el inciso anterior, tanto en lo referente a las operaciones activas de los Bancos y Compañías Financieras, cuanto en las operaciones de descuento y redescuento que realice el Banco Central del Ecuador, sin las limitaciones constantes en los artículos 164 y 167 de la Ley General de Bancos y en el artículo 21 de la Ley de Compañías Financieras".**

**Art. 3.- El valor de la cartera integrada por los créditos de estabilización no formará parte de la base del cálculo para aplicar los porcentajes a que se refiere el inciso primero del artículo 12 del Decreto supremo 374 publicado en el Registro Oficial 285 del 12 de abril de 1973.**

-----

**PROYECTO DE DECRETO ENVIADO POR EL DR. OSVALDO  
HURTADO 5 DE JULIO DE 1983. CON OFICIO 83-520-DA  
ALPRESIDENTE DE LA CAMARA NACIONAL DE REPRESENTANTES**

**CONSIDERANDO**

**Que es imperativo para la economía del país el refinanciamiento de la deuda externa del sector privado;**

**Que los cupos, limitaciones y plazos establecidos en la Ley de Régimen Monetario, Ley General de Bancos y Ley de Compañías Financieras, no son lo suficientemente adecuados**

y elásticos como para enfrentar las circunstancias que vive el país;

Que es necesario incentivar el mercado de capitales; y,

En uso de la facultad que le concede el artículo 66 de la Constitución expide la siguiente:

**LEY REFORMATORIA DE LAS LEYES DE REGIMEN MONETARIO, GENERAL DE BANCOS, DE COMPAÑÍAS FINANCIERAS Y DE IMPUESTO A LA RENTA.**

**Art. 1.-** Los créditos de Estabilización que concedan las instituciones bancarias y financieras del país, como parte del mecanismo de refinanciamiento de la deuda externa del sector privado, no se sujetarán a los cupos, limitaciones y plazos establecidos en las leyes de Régimen Monetario, General de Bancos y de Compañías Financieras.

Facúltase a la Junta Monetaria para fijar a las instituciones bancarias y financieras los cupos, limitaciones y plazos para la utilización de los créditos de Estabilización en atención al estado y circunstancia de la renegociación.

**Art. 2.-** Los créditos de Estabilización no se tomarán en cuenta para los cálculos al que se refiere el Art. 12 del Decreto Supremo N° 374, de 5 de abril de 1973, publicado en el Registro Oficial N° 285, de 12 de abril del mismo año. No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, la Junta Monetaria, cuando lo estime pertinente, fijará los porcentajes de créditos de Estabilización que las instituciones bancarias y financieras del país deberán conceder en créditos a través del mecanismo de fondos financieros.

-----  
NOTESE LA SIMILITUD.

**AJUSTES PRINCIPALES DESDE FEBRERO DE 1981**  
 (primer gran bloque de medidas económicas)  
**HASTA ENERO DE 1981**

**Inflación: 22 veces**

US\$ Mercado del Banco Central	S/.	25,00	a	S/.	950,00	38 veces
US\$ Mercado libre	S/.	28,00	a	S/.	975,00	35 veces
Precio gasolina extra	S/.	15,00	a	S/.	410,00	27 veces
Salario Mínimo Vital	S/.	4.000,00	a	S/.	44.000,00	11 veces

Nota: Obsérvese que el ritmo del salario mínimo vital está en la mitad del ritmo de inflación y que ésta tiene un ritmo inferior a la devaluación que castiga a todos los precios de productos importados.

**TASA DE CRECIMIENTO DEL CREDITO BRUTO Y DEL CIRCULANTE  
CON RELACION A LA TASA DE INFLACION  
1979-1990**

AÑO	Crédito Sector Público		Créditos sectores		Créditos de Estabilización	Circulante		Tasa de Inflación
	No Financiero		Productivos					
1979	3.889.4		20.416.3			34.998.2	16.95%	9.23%
1980	3.654.9	-0.06%	27.834.1	36.33%		44.789.4	27.98%	11.69%
1981	3.600.3	-0.01%	42.709.1	53.44%		50.048.0	11.74%	17.2%
1982	3772.0	4.77%	51.454.9	20.48%		60.167.0	20.22%	24.4%
1983	12.380.5	228.22%	74.339.4	44.48%	20.230.2	78.450.0	30.39%	52.5%
1984	13.290.8	7.35%	85.787.8	15.40%	69.646.0	111.529.0	42.17%	25.1%
1985	15.354.6	15.53%	96.356.3	12.32%	72.489.7	137.846.0	23.60%	24.4%
1986	18.460.6	20.23%	110.549.3	14.73%	72.390.1	166.000.0	20.42%	27.3%
1987	58.222.0	215.4%	111.241.0	0.63%	69.021.0	219.575.0	32.27%	32.5%
1988	12.887.8	121.36%	112.637.0	1.25%	53.921.0	337.667.0	53.78%	85.7%
1989	115.567.0	-10.33%	169.031.0	50.07%	34.248.0	466.307.0	38.10%	54.2%
1990	104.020.0	-9.90%	190.223.0	12.54%	9.123.0	707.329.0	51.69%	49.5%

1.- Los sures están en millones.

2.- Los porcentajes son anuales, con cálculo a dic. 31 de cada año.

3.- El sistema de cálculo de la inflación fue corregido a partir de 1981, inclusive.

FUENTES: Boletines del Banco Central del Ecuador.

ELABORACION: El autor.

**CREDITOS CONTRATADOS ENTRE EL 10 DE AGOSTO DE 1979 Y EL 31 DE MAYO DE 1981**  
**Millones de US\$ Dolares**

PRESTAMISTA	PRESTATARIO	FECHA DE SUSCRIPCION	OBJETO	MONTO EN MILLONES
<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>			<b>Subtotal</b>	<b>449.5</b>
BIRF (1731-EC)	Gobierno del Ecuador	14-XII-79	Subpréstamo Sector Industrial	40.0
BID (45-CIR)	C.F.N.	17-XII-79	Financiamiento importaciones	30.0
BID (46-CIR)	C.F.N.	17-XII-79	Créditos Industriales	15.0
BID (610-SF)	Gobierno del Ecuador	15-IV-80	Proyecto Daule-Peripa	70.0
BID (32-IF)	Gobierno del Ecuador	15-IV-80	Proyecto Daule-Peripa	25.0
BIRF (1776-EC)	Gobierno del Ecuador	9-V-80	Proyecto Urbano Guayaquil	31.0
BID (58-IC)	Gobierno del Ecuador	16-VI-80	Proyecto Daule-Peripa	70.0
BIRF (1882-EC)	Gobierno del Ecuador	31-X-80	VI Proyecto de Carreteras	55.0
BIRF (1879-EC)	Gobierno del Ecuador	31-X-80	Crédito a Pequeña Industria	20.0
BID (618-SF)	Gobierno del Ecuador	21-XI-80	Educación Técnica Media	21.0
BIRF (2044)	Gobierno del Ecuador	24-II-81	Des.Rural Quinindé-Malimpta-Jerusalem	17.0
BID (628)	Gobierno del Ecuador	5-III-81	Financ. Parcial Carretera Loja-Zamora	20.3
BID (644-FOE)	Consejo Prov. de Pichincha	9-IV-81	Desarrollo Rural Noroccidente Pichincha	35.2
<b>GOBIERNOS</b>			<b>Subtotal</b>	<b>52.8</b>
Banco Exterior de España	CEDEGE	30-XI-79	Financ. Acueducto Santa Elena	3.7
Banco Exterior de España	Gobierno del Ecuador	23-V-80	Construcc. y Equip. Hospital Baca Ortiz	13.3
Eximbank	INECEL	30-VI-80	Adquisición 17 grupos termoeléctricos	1.2
Banco Central de Venezuela	Municipio de Machala	26-VIII-80	Relleno Hidráulico de Machala	4.9
Kreditanstal	INECEL	3-IX-80	Electrificación de Los Rios	3.0
AID	Gobierno del Ecuador	29-IX-80	Desarrollo rural Quimiag-Pentipe	9.8
Kreditanstal	B.N.F.	15-X-80	Pequeña y Mediana Industria	8.4
Eximbank	TAME	22-XII-80	Refinanciación 85% Deuda Corto Plazo	8.5
			<b>Pasan</b>	<b>502.3</b>

PRESTAMISTA	PRESTATARIO	FECHA DE SUSCRIPCION	OBJETO	MONTO EN MILLONES
			<b>Vienen</b>	<b>502.3</b>
<b>PROVEEDORES</b>			<b>Subtotal</b>	<b>126.4</b>
DAEWOO	FLOPEC	6-XI-79	Compra de Buques	90.9
Hawker Siddely Power Eg.Ltd.	EMELORO	6-IV-80	Adquisición y Montaje de Equipos	7.5
Sumitomo Corp.	Empresa Elec.Regional del :	30-V-80	Compra 4 Grupos Térmicos	7.1
Siemens	Ministerio de Salud	23-VII-80	Compra Tomógrafo Computarizado	0.8
Metrimpex	Ministerio de Educación	15-VIII-80	Compra Equipo Colegios Técnicos	8.2
Intesmed	Gobierno del Ecuador	12-III-81	Adq. e inst. de Laboratorios y Equipo	11.9
<b>BANCOS</b>			<b>Subtotal</b>	<b>545.9</b>
Citibank	FLOPEC	6-XI-79	Compra de Buques	15.0
Loeb Rhoades (Administrador)	Municipio de Quito	4-I-80	Obras Municipales	60.0
Loeb Rhoades	Consejo Prov. de Pichincha	4-I-80	Obras infraestructura	14.0
Grindlay Brandts Ltd.	EMELORO	15-I-80	Ejecución del Proyecto Eléctrico	7.0
Lloyds Bank	INECEL	1-V-80	Compra 3 Generadores Proyecto Paute	20.0
Consorcio Bancos Extranjeros	Gobierno del Ecuador	23-V-80	Const. y Equip. Hospital Baca Ortiz	10.6
Interunion	Gobierno del Ecuador	23-V-80	Construcción Hospital Ibarra	14.0
Credit Comercial de Francia	E.E.Quito	27-V-80	Refinanc. deudas y nuevas inversiones	30.0
Loeb Rhoades	Gobierno del Ecuador	28-V-80	Refinanc. Deudas Pagarés	50.0
Sumitomo Corp.	EERCS	30-V-80	Compra 4 grupos termoelectrónicos	7.1
Colonial Bank	Gobierno del Ecuador	18-VI-80	Construcción Hospital Eugenio Espejo	40.0
Lloyds Bank	INECEL	30-VI-80	Adquisición 17 grupos termoelectrónicos	8.9
Mitsubishi Bank	INECEL	7-VII-80	Equip. y Tableros Central Sub. Quevedo-S.Rosa	1.8
Lloyds Bank	Gobierno del Ecuador	22-VII-80	Inversiones Presupuesto del Estado	150.0
Lloyds Bank	Ministerio de Defensa	20-VIII-80	Equip. Escuela Politécnica del Ejército	4.0
Banco Nova Scotia	Ecuasider	28-VIII-80	Complejo Industria Siderúrgica	5.0
Loeb Rhoades	Gobierno del Ecuador	15-IX-80	Refinanciamiento deudas	50.0
Grindlay Brants	INECEL	22-IX-80	Adq. Equipo, Tablero Const. Proyecto Paute	2.0
Banco de América	INECEL	6-X-80	Represa Amaluza Proyecto Paute	30.0
Lloyds Bank	Consejo Prov. Azuay	20-I-81	Adquisición Equipo Caminero	2.3
Chase Manhattan Bank	Gobierno del Ecuador	6-II-81	Trabajos Complejo Ind. Cemento Selva Alegre	20.0
Amex Bank	INECEL	15-IV-81	Paute Línea Transmisión Cuenca-Guayaquil	4.2
			<b>TOTAL: 1,174.6 Millones US\$ Dolares</b>	

**LA SOCIEDAD CONTRA  
SI MISMA  
o por qué nuestras sociedades  
son democráticamente  
ingobernables**

**José Sánchez Parga**

## **1. Planteamientos generales**

Las serias pruebas por las que actualmente atraviesan las democracias de los países de América Latina, aún (¿sobre todo?) aquellas que han logrado implementar los modelos socio-demócratas considerados (por acuerdos muy diferentes) como los más adecuados para administrar nuestras naciones, nos obliga a tratar el problema de gobernabilidad de nuestras sociedades y de sus condiciones de democratización.

Hace algunos años F. Calderón (1984), interrogándose sobre la ingobernabilidad de la sociedad boliviana se planteaba una serie de hipótesis —contradicción entre demandas sociales y modelo económico de desarrollo; distancias socio-culturales entre sociedad y Estado; persistencias de populismos y caudillismos frente a la racionalidad política de la democracia; dispersión de fuerzas y actores sociales— que al final reducen al "estado incompleto de formación de la nación", (p.89-93). Ahora bien, la misma objeción puede plantearse a este factor conclusivo: ¿por qué razón nuestras so-

ciudades resisten a completarse en una forma acabada de nación?

Se ha achacado a las secuencias de regímenes dictatoriales y populistas haber bloqueado o pervertido la formación democrática de las sociedades latinoamericanas, y hoy la crisis, agravada por las deudas externas, parece constituirse en el principal impedimento para la estabilidad de los gobiernos y para la consolidación de los más o menos recientes procesos de democratización que viven nuestras naciones.

No deja de ser ilustrativo o sintomático, pero también irrelevante, estimar las correspondencias entre situaciones de mayor ingobernabilidad y regímenes democráticos, en los que la mayor libertad social y la demisión de procedimientos autoritarios o de represión terrorista permitirían una más directa y violenta expresión de los disensos, los conflictos y los futuros societales.

Desde una perspectiva más histórica, no faltan argumentaciones que remontan las causas de la actual inestabilidad social y política de nuestros países a las mismas formas de constitución de las repúblicas latinoamericanas, a sus precoces o inacabadas condiciones de nación y estados independientes y, consecuentemente, a su lastre de dependencia económica y política.

Sin descartar la importancia que estos y otros factores de índole muy diversa puedan desempeñar en las difíciles y tortuosas formaciones democráticas latinoamericanas, pensamos que es necesario hacer una consideración de las mismas realidades sociales, en la que se intente analizar y descubrir en los mismos tejidos sociales de nuestros países, en su formación sociológica o en sus "lógicas sociales" y formas de socialización, las raíces de la ingobernabilidad y los profundos impedimentos para la consolidación democrática.

El problema que nos planteamos podría ser enunciado a partir de estos interrogantes: ¿Por qué las sociedades latinoamericanas resultan democráticamente ingobernables? ¿En virtud de qué lógicas sociales o de qué formas de socialización las sociedades latinoamericanas se resisten a regularse por los procedimientos políticos de la democracia?

Precisando aún más estas preguntas generales, hemos intentado formular algunas hipótesis que, centrando la problemática, puedan servir para orientar el análisis y los principales ejes de la investigación. Nuestros cuestionamientos podrían ser formulados en los siguientes términos: ¿Qué impide, en nuestras sociedades, la constitución de ciudadanía, base fundamental de la organización democrática de la sociedad? ¿En qué medida el tejido social de nuestros países, más que por ciudadanía se encuentra tramado y constituido por comunidades, agrupaciones, corporaciones, cooperativas, asociaciones, "cámaras" y colegios profesionales, sindicatos y organizaciones de diverso tipo, que condicionan los ejercicios (derechos y deberes socio-políticos) ciudadanos?

Si nuestras sociedades muestran más bien formas "comunales" que "societales" (según la clásica distinción conceptual de Weber y Tönnies entre "gemeinschaft" y "gesellschaft"), las condiciones de constitución de ciudadanía y de clase se encontrarían limitadas y limitarían, a su vez, el ejercicio societal de la democracia.

Elevando estas consideraciones al plano político, sería necesario interrogarse sobre una diferencial constitución de "actores sociales" y "actores políticos" en nuestras sociedades, y también sobre las relaciones y correspondencias entre la "acción social" y la "acción política" que en ellas se producen.

Esto mismo nos conduce a indagar el campo de la específica politicidad de la democracia o del modelo democrático, que consideramos necesario enfocar desde los presupuestos conceptuales anteriores, y de acuerdo al cuerpo de hipótesis que acabamos de formular. En este sentido nos parece pertinente plantearnos la cuestión sobre las diferentes condiciones sociales de los procesos y procedimientos de **participación** política y de **representación** política, y las correspondientes oposiciones que se generan entre las dinámicas y mecanismos, entre las formas e instituciones de participación y de representación en nuestras sociedades.

Así definido, este campo de análisis deberá permitirnos identificar los fundamentos societales del conflicto, poniendo de relieve, en primer lugar, la predominancia de la

"acción política" sobre la "acción social" y, en segundo lugar, el fortalecimiento alcanzado por las prácticas y discursos (la institucionalidad organizativa y las estrategias) de la **participación política** en detrimento de la conformación y procedimientos de **representación política**.

Este fenómeno no sólo repercute en los excedentes de politización de la sociedad, que se convierte en un latente y potencial generador de conflictividades, sino que impide, mantiene en continuo jaque o perturba los funcionamientos (espacios y prácticas) de la representatividad política de la democracia.

Resulta evidente que esta reconceptualización de nuestras sociedades (¿más "comunales" que "societales"?) y de la específica politicidad que se reproduce a su interior (donde la práctica política se concentra y tiende a acumularse y autonomizarse en formas de **participación** en el poder y no tanto en las formas de **delegación-representación** del poder), presupone repensar el papel y la imagen del Estado en dichas sociedades.

Por mucho que nos cueste reconocerlo, el Estado en nuestros países (su institucionalidad y sus aparatos) no es exactamente el Estado que en su versión capitalista nos han legado las tradiciones marxistas, y con el cual siguen funcionando, de una u otra manera, las teorías y los análisis de nuestra ciencia política. Pero difieren más todavía de este modelo de Estado, las ideas, las imágenes y representaciones (las demandas y reivindicaciones) que nuestras sociedades tienen del Estado.

Por tal razón, nos parece que únicamente elaborando y racionalizando no sólo las configuraciones estructurales del Estado nacional (como expresión y condensación específicas de las contradicciones y relaciones entre clases y sectores de clase dentro de una determinada sociedad), sus prácticas y discursividades, sino también —y sobre todo— las reales representaciones sociales del Estado (cómo la sociedad y sus distintos grupos piensan el Estado y se relacionan con él), será posible (re)pensar la verdadera y compleja índole política de la conflictividad de nuestras sociedades.

En definitiva, y anticipando algunos presupuestos a

ser investigados, se trata de mostrar y saber por qué la conflictividad social posee un alcance o repercusión políticas, y también por qué todo conflicto social termina en un enfrentamiento con el Estado.

Una consecuencia lógica dentro del desarrollo de estos planteamientos, y retomando uno de los componentes de la problemática que nos hemos propuesto abordar en este estudio, nos remite al tema de la democracia.

Contra una primera conclusión de las argumentaciones desarrolladas hasta aquí, que nos llevaría a pensar en **la inviabilidad democrática en sociedades sociológicamente predemocráticas**, o bien en la radical incompatibilidad entre el alto o particular grado de conflictividad social y la gobernabilidad democrática, nuestros planteamientos nos llevan a encarar el desafío de repensar el modelo de la democracia.

Ahora bien, no se trata tan solo de repensar cuál es la forma de democracia posible en nuestras sociedades sino incluso de desconstruir el mismo concepto general de democracia cuyas condiciones históricas y sociales, económicas, políticas y culturales, lo sujetan a procesos de cambios y de acepciones muy diversas.

Según esto, nos parece muy importante llamar la atención, aunque sólo fuera a título de ejemplo ilustrativo, que una es la idea de democracia reivindicada por las sociedades latinoamericanas bajo regímenes dictatoriales en la década de los 70, y otra muy distinta la idea de democracia que, para estas mismas sociedades, han traducido en consigna e interpelación ideológica los gobiernos de Estados Unidos y aún de Europa. Y es que si bien si nuestras sociedades viven hoy otra historia política y económica, diferente de la de los años 70, también es diferente la actual historia político-económica internacional y las actuales condiciones y formas de democracia de nuestros países.

Por último, nos parece importante plantear el problema de la "governabilidad", mas no en los términos funcionalistas de "governabilidad", considerando que la noción de "ingovernabilidad" concierne explícitamente a las condiciones sociales y políticas de la democracia en el país. Dicho de otro modo, se trata de aquellos límites y dificultades que la socie-

dad civil presenta en sus prácticas de democracia y para el ejercicio de su gobernabilidad. Pensamos que la noción de "ingobernabilidad" **se refiere directamente a la sociedad civil**, de la que es predicado (sujeto de ingobernabilidad), y comporta la (re)producción de formas societales de democracia, de constitución y ampliación de ciudadanías, de participación-representación política; mientras que la misma noción **en referencia al Estado**, se orienta más bien a la gestión y eficacia estatales del gobierno y, consecuentemente, a una expansión de los dispositivos especiales del análisis de lo político.

## **2. Análisis de los principales referentes teóricos**

Para garantizar el rigor de la demostración, me veo obligado a exponer aquí ese procedimiento "pre-teórico", postulado por Habermas, que nos ha llevado a conceptualizar este problema en tales términos. Dicho procedimiento posee, además de su lógica interna, una precisa referencia al campo particular de nuestro estudio.

A partir de nuestros trabajos sobre la "comunidad andina" y en un intento por aproximarnos desde allí a la sociedad nacional, se nos cruzó en el camino —hipotetizando sobre las posibles metabolizaciones del mundo y pasado étnico en la actual configuración de dicha sociedad nacional— la distinción weberiana entre las formas "comunales" y las formas "societales" de sociedad, con sus correspondientes modelos de organización "mecánica" y, diríamos hoy, "estructural" (aunque tales nociones no sean tan afortunadas).

Nos bastó un rápido relewantamiento bibliográfico, la revisión de información sobre el largo y amplísimo proceso de "comunalización" campesina en el país, y un primer sondeo y procesamiento de datos de los archivos en los que se registra la legalización de asociaciones, cooperativas, sindicatos, juntas, comités, cámaras, para tener una preliminar y aproximada idea del fenómeno corporativo de nuestra sociedad —de esta constante (continuamente incrementada) y tupida (abarcando toda la geografía y ámbitos) gremialidad—

que nos lleva a pensar en qué medida la textura social de nuestra sociedad más que de ciudadanías (individualidades) se encuentra tejida de corporalidades sociales.

En términos políticos, esto nos induciría a pensar que es dentro de un gremio, comuna, asociación o sindicato donde los individuos pueden ejercer sus derechos, ya que es la corporación, su pertenencia a ella, la que le garantiza dicho ejercicio ciudadano. De tal manera que es la asociación (cualquiera que sea el modelo) la que mediatiza la relación de sus miembros con la sociedad y, por supuesto, también con el Estado.

Ya esto pone de manifiesto dos aspectos fundamentales: a) el carácter o alcance esencialmente políticos que adquiere el fenómeno de la gremialidad o "comunalidad" en nuestra sociedad; b) sus profundas connotaciones culturales, toda vez que el gremio —sea este sindicato, asociación cooperativa o comuna— genera un tipo de vínculos y desempeña una serie de funciones que rebasan sus propias y específicas competencias y llega a producir solidaridades, formas de convivencia y de participación en los más diferentes ámbitos de "la vida del mundo" (Husserl). En esa perspectiva, uno empieza, sin quererlo, a sospechar tras estas organizaciones el tradicional modelo de las "cofradías" de los indios en los Andes.<sup>1</sup>

Lo que cabría dilucidar como hipótesis alternativas es si la "comunalización" de nuestra sociedad representa un impedimento para la constitución de ciudadanías sociales-nacionales o si, más bien, dicha "comunalización" es un recurso sustitutivo, una especie de **Ersatz**, ante la falta de condiciones "societales" de la que adolece una sociedad para garantizar la constitución y el ejercicio de las ciudadanías a su interior.

---

<sup>1</sup> No debe entenderse ésta como una comparación audaz ni tampoco en el sentido de que las actuales formas de gremialidad sean una continuación o rezago de las antiguas "cofradías". Se trata, más bien, de una analogía entre instituciones, donde la semejanza entre sus lógicas sociales radica en el hecho de referirse a periodos históricos de una misma sociedad. En ambos casos, dos aspectos nos parecen fundamentales: la cohesión interna de los miembros de dichas instituciones y su protección frente a la sociedad.

Una pista para seguir indagando este campo sociológico, y que se relaciona con la misma lógica social de estas corporalidades, nos orienta hacia las dificultades que ha podido encontrar en nuestro país la constitución de grandes y fuertes centrales sindicales. Siempre podremos aducir como incuestionable razón para ello las condiciones y estructuras productivas del país que, ante la ausencia de un sector industrial o minero, no han dejado lugar a amplios sectores sindicalmente consolidados. Sin embargo, no cabe duda de que la misma atomización de la gremialidad y la reproducción de una ilimitada multiplicidad de centralidades sociales —comunidad, asociación, cooperativa, etc.—, han constituido un serio obstáculo para la consolidación de las centrales sindicales nacionales.

Pero el fenómeno corporativo no sólo afecta a la "gremialidad civil" ni se restringe a las gremialidades laborales. Los empresarios, comerciantes o industriales, los grupos financieros o los "colegios" de profesionales participan de una igual necesidad de colectivización. Esta es inherente a la sociedad política y al mismo Estado. El Estado se encuentra gremializado incluso en sus aparatos: los alcaldes, los prefectos, etc.

### **a) Actores sociales en sociedades no societales**

Como resultado y consecuencia lógica de las premisas anteriores, enfocamos otro aspecto más inmediato de nuestra problemática, que tiene que ver con la "acción social" y que, en terminología más familiar, podríamos formular de la siguiente manera: en las condiciones descritas de una sociedad más "comunal" que "societal" (lo que supone formas de socialización particulares que no se abordarán en este lugar), qué "actores" se constituyen en ella y en virtud de qué prácticas y discursividades sociales.

Nos introducimos aquí en un territorio, ya trillado por Alain Touraine, aunque no suficientemente ubicado en la

perspectiva adoptada por nosotros.<sup>2</sup> Por otro lado, nos parece necesario repensar el concepto de "actores" y de "acción social", no tanto a partir de la acepción weberiana, y aún tourrainiana, según la cual la acción social es comprensible y puede ser explicada (*verstehen und erklaren*) por la "intención" y "conciencia" que recibe del "actor social".<sup>3</sup>

Ahora bien, tanto para definir el concepto de "actor social" como para entender las particulares caracterizaciones y condiciones de los actores sociales en nuestros países, es importante tener en cuenta que la constitución de todo actor social, y de todo movimiento social, tiene necesariamente lugar sobre la base de las estructuras sociales y estructuras de clase propias de cada formación social. Resulta obvio, por consiguiente, que la acción social y los actores sociales deban ser pensados en razón de las limitaciones que las mismas estructuras de clase presentan en nuestras sociedades.

No podemos, sin embargo, desconocer que en nuestros países los actores y movimientos sociales se constituyen, en gran medida, al margen de estructuras clasistas muy frágiles y poco consolidadas.

Más aun, lo que se ha dado en llamar los "nuevos movimientos sociales" no han conducido a un desarrollo del campo de lo político ni a la modificación o modernización de la idea de politicidad. Si bien estos han contribuido a una

---

<sup>2</sup> Para las más recientes elaboraciones de A. Touraine nos remitimos a sus dos últimas obras: **Actores sociales y sistemas políticos en América Latina**, PREALC, Santiago, 1987 y, sobre todo, **La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine**, Edic. Odile Jacob, París, 1988.

<sup>3</sup> No es extraño que estas psicologizaciones sociológicas se hayan prestado al malentendido de aproximar tanto Parsons y Weber. Consideramos que los conceptos de "actor" y "acción" sociales tienen que ser despojados de esa racionalidad finalista de ese sentido de la intencionalidad, para ser pensados en relación a un mismo enunciado teórico: un actor social se constituye en y por la producción de determinadas **prácticas** y discursividades sociales. Es la producción de prácticas sociales la que constituye actores sociales. Consecuentemente, la comprensión y explicación de dichas prácticas trascienden la intencionalidad y conciencia de los actores sociales y tienen, por ello, un nivel de interpretación fundamentalmente sociológico: **las posibilidades, condiciones y formas de su constitución.**

mayor socialización de la política, por una parte tal socialización persiste muy mediatizada por el Estado y, por otra, ha seguido una dinámica de segmentaciones muy sectorizadas, lo que no permite plantearla como una socialización societal de la política transformadora del conjunto de sociedad.

Los "actores sociales" en América Latina y en el Ecuador se definen a partir de una compleja estructura social (en la que histórica y geográficamente coexisten un tipo de sociedad rural y una sociedad mercantil, una sociedad industrial y hasta una sociedad post-industrial) y también desde situaciones y procesos particulares pero siempre determinados por la "formación socio-económica, política y cultural" propia de cada país.

Según esto, y sobre la base de los desarrollos precedentes, habría que considerar que en una sociedad como la ecuatoriana, los "actores sociales" son siempre "actores políticos", y que no hay "acción social" que no se encuentre subsumida por una "acción política". Esto se traduciría en un déficit de acción social y en un excedente de acción política. Pasemos a explicar tal situación.

En este fenómeno desempeña un papel predominante el doble principio de la articulación y desarticulación de los componentes de la acción socio-política: el hecho de que no haya una correspondencia directa entre los niveles económico, político e ideológico-cultural de la acción colectiva, hace que ésta tienda siempre a cambiar, por una secuencia o aglutinamiento, estos tres niveles, lo cual confiere a la acción social una enorme complejidad y una excesiva politización, por un lado, pero, por otro, una gran ineficacia.

Más que "una forma desarticulada de sociedad" (Touraine, 1988:297), se trata de que nuestras sociedades responden a formas comunales organizadas, que si bien comportan ya a los actores y procesos de una sociedad moderna ("societal"), se encuentran sobredeterminadas por actores y formas de acción sociales fracturadas por las distintas comunales. Todo esto expresa los límites tanto de la modernización económica y política como de la integración social pero también, como veremos más adelante, los límites

de la misma acción social y política.

Al ser el principio de "comunalidad" (sea este el sindicato o cualquier otra forma de asociación) el que condiciona la constitución de estos actores sociales (de sus prácticas y discursos), los movimientos sociales en nuestros países, las luchas de clases y hasta los movimientos nacionalistas, se hallan siempre atravesados por múltiples recortamientos organizativos. Esta falta de integración de los actores sociales aparece compensada por una expresión de violencia a través de la cual los miembros disyuntos de la acción social intentan reformar al cuerpo unitario de un movimiento. <sup>4</sup>

Esto hace que tales movimientos sociales traduzcan más bien una racionalidad expresivo-comunicativa, intensamente interpeladora y productora de discursividades (reivindicativas o de denuncia) que una racionalidad instrumental y operativa, capaz de acciones programáticas y eficaces. Esta "política barroca" (Touraine) produce más movimientos que estrategias; protestas pero no programas.

El hecho mismo de que los movimientos sociales se generen, se desarrollen y concluyan al margen de mecanismos políticos institucionales, no solo supone un cuestionamiento de las instancias de representación, por un lado, sino también un serio obstáculo a su propia eficacia política, por el otro.

Aunque la oposición entre movimientos o sindicalismos de **negociación** y movimientos o sindicalismos de **lucha de clases** puede ser en parte superficial, su diferenciación en nuestros países es, además de muy real, muy reveladora, ya que contrapone una categoría de sectores dominados por su incorporación al sistema económico y político, a aquellos grupos señalados por su total exclusión y marginalidad respecto de dicho sistema. Tal fenómeno recubre uno de los más importantes mecanismos de ingobernabilidad social, puesto que los movimientos de negociación, por lo menos en última instancia, más que definirse en relación con la clase patronal, lo hacen respecto del Estado, de la misma manera que las conflictividades sociales que se originan al margen

---

<sup>4</sup>Cfr. nuestro estudio **Faccionalismo, organización y proyecto étnico en los Andes**, CAAP, Quito, 1989.

del sistema económico-político a falta de mediaciones propias, suponen siempre una confrontación con el Estado.

Ahora bien, en este preciso sentido nos parece que la acción sindical se encuentra muy determinada por la acción comunitaria, restándole ésta su especificidad propia a aquella, toda vez que mientras la acción sindical se define por una clara y distinta identificación de sus adversarios, que la lleva a buscar alianzas políticas, la acción comunitaria se caracteriza más bien por la defensa de sus intereses e identidades.

Esto nos parece uno de los campos más importantes para el análisis tanto de la conflictividad social (sus frecuencias, intensidades, modalidades y distribuciones por sectores sociales y geográficos) como del involucramiento político del Estado en los conflictos sociales.

Esta visión social de un Estado simultáneamente adversario y benefactor representa una de las más serias debilidades de los movimientos sociales, o lo que Proudhon llama su débil "capacidad política": tales movimientos se orientan predominantemente a la generación del conflicto, a la pelea o estratagema coyuntural, y no tanto a una integración social y política en la cual conquistar su real fortalecimiento. Esto mismo explica, con frecuencia, el radicalismo conservador de movimientos sociales que mezclan discursos y estrategias extremistas con los clientelismos más utilitarios y las reivindicaciones más puntuales.

En conclusión, al ser el principio cultural de integración comunal el que domina el conjunto de las manifestaciones de la vida social, económica y política, las acciones y movimientos que genera no deben ser reductibles a nivel infra o pre-político: más bien desbordan el nivel propiamente político de la acción para cuestionar la forma misma de sociedad y su forma misma de gobierno.

En tal sentido, la acción social se encuentra sobre-determinada por un excedente de politicidad que combina, no siempre de manera orgánica, tres componentes principales: la lucha de clases y las luchas nacionales, asociadas a la construcción de la integración socio-cultural, económica y política de cada país.

## **b) Participación vs. representatividad política**

La caracterización de las acciones y movimientos en los cuales los actores se constituyen más política que socialmente y donde las actuaciones prácticas y discursivas dan lugar a un predominio de "actores políticos" y a un déficit de "actores sociales", nos lleva a abordar el tema de la existencia y el funcionamiento de las instancias y mecanismos de representación política en nuestras sociedades, factor fundamental de la gobernabilidad democrática.

Una razón histórica que podría explicar la limitada consolidación de instancias y espacios, mecanismos y procedimientos de representación política podría encontrarse en el hecho de que la mayoría de los sectores sociales han recibido y conquistado derechos políticos en una etapa del desarrollo capitalista y de la constitución de la nación —y aun de conformación del Estado nacional— mucho más precoz que en los países desarrollados. Esto ha dado lugar a que el ejercicio de los derechos políticos se entienda y se lleve a cabo de manera prioritaria y predominante por la vía de la participación en el poder, y no tanto por la vía de la representación y delegación de poder. De ahí también que lo político —el campo mismo de la politicidad— se defina más en términos de participación que de representación.

Sin embargo, esto nos enfrenta a un doble problema de orden político e ideológico, que tiene que ver tanto con el concepto de "participación" como con el concepto de "representación".

Debido a una corriente leninista en el pensamiento sociológico y político latinoamericano (y que posee su expresión en el "populismo") se ha tendido a asociar la democracia más con la "participación" (en el poder) que con la "representación" (del poder). Y esto mismo ha conducido, a su vez, a una noción de "representación política" equívoca, en primer lugar al centralizar dicha representación en el hecho electoral y, en segundo lugar, al trasponer a la esfera política las categorías del derecho civil, las del "contrato civil del

mandato". Esta trasposición es errónea pues aún cuando se habla de "mandato electoral" y "mandato legislativo", la representación política nacional no puede ser concebida como sujeto jurídico de derecho privado. Y esto se vuelve más evidente si se toma en cuenta que los procedimientos de representación por mandato del derecho civil (superioridad del mandante o representado sobre el mandatario o representante) son inaplicables a la esfera política, en la que: a) no hay posibilidad de revocar el mandato de la representación por parte de los representados; b) no se da subordinación de la voluntad del representante elegido a la voluntad de los representados-electores; y, c) no es posible un rendimiento de cuentas por parte del representante a sus representados, aparte del riesgo de no ser reelegido.

Según esto, consideramos que la "representación política" debe ser redefinida desde sus presupuestos sociales y, de manera específica, desde la constitución de las ciudadanías sociales. En otras palabras y retomando los desarrollos del capítulo anterior, desde los **actores sociales ciudadanamente constituidos**.

Aquí interviene, a nuestro parecer, la gran intuición de Hobbes, para quien la función de la representación consiste en producir la unidad política de la sociedad ("nullus in pupulus sine rege"). Lo que, expresado de otra manera, significa que la representación política al tiempo de producir la sociedad civil, supone la constitución de ciudadanías, **siendo la ciudadanía el principio de reconocimiento recíproco que genera los vínculos sociales y políticos dentro de la nación.**<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Dentro de la argumentación desarrollada en torno a la constitución de la ciudadanía y a lo que ésta supone como paso de una sociedad corporativa o "comunal" a una sociedad "societal", nos parece importante referirnos a la "racionalidad comunicativa" como fundamento de ese particular vínculo social, sobre el cual se basa la democracia, según J. Habermas, quien, de alguna manera, retoma el concepto de "el otro generalizado" de G.H. Mead. Habermas no sólo va más allá del pragmatismo comunicacional de Mead, sino que considera que el mantenimiento de una auténtica democracia en las actuales sociedades complejas entraña un sometimiento de la racionalidad instrumental o funcionalista (únicamente orientada a la eficacia en la gestión político-administrativa de la economía y de la sociedad) a la racionalidad comunicativa y a su primordialidad en el dominio social y político.

Por consiguiente, y para efectos de nuestra argumentación, no hay representación (política) sin constitución de ciudadanías, lo que específicamente confiere a una sociedad su forma societal.

Anticipándonos a cualquier objeción, queremos señalar que si bien la constitución de ciudadanías societales supone la disolución de formas comunales de sociedad (en la medida en que el nuevo proceso de identidad que comienza en el plano corporativo se va negando progresivamente a sí mismo hasta llegar a la descorporativización), de ningún modo excluye el hecho de que dentro de la sociedad civil las ciudadanías puedan adoptar las más variadas formas de organización (sociales, culturales, económicas, laborables, políticas...). Tales formas de organización difieren de aquellas adoptadas dentro de una sociedad comunal, donde las ciudadanías no se encuentran plenamente constituidas.

La plena constitución de ciudadanía supone, por consiguiente, el desarrollo de una nueva forma de libertad, de individualización, que sólo garantiza el modo de producción capitalista en la medida en que da lugar a la actuación de "propietarios privados" (el burgués y el proletario), base de lo que Weber denominó la "democracia social". De este modo, el nuevo sujeto histórico de la ciudadanía se constituye en sus fundamentos económicos-productivos —sociológicos (por el reconocimiento de los derechos individuales) y hasta psicológicos por la interiorización del yo—, en el juego de la relación y comunicación sociales, en el sentido de Habermas y, en definitiva, en el "mercado político" (F.H. Cardoso).

Estos preámbulos nos remiten a las observaciones anteriores sobre la politicidad de los movimientos sociales, cuya importancia consiste en ubicar la centralidad de los conflictos.

Pensemos que el problema del "populismo" en las sociedades latinoamericanas debería ser enfocado desde esta perspectiva socio-política, que explica tanto el fenómeno de los "liderazgos" como el de los "clientelismos". En tal contexto, la representación política reviste aspectos de ficción, ya que se encuentra sometida a las continuas presiones y fuerzas que dimanan de las exigencias sociales en la participa-

ción del poder. De hecho, los regímenes o los procedimientos populistas se convierten, confundiendo y manipulando a los actores sociales como agentes políticos, en maquinarias de participación social y política, a la vez que obstaculizan la formación de sistemas de representación de las clases, sectores y categorías sociales. En tal sentido, la política en América Latina se define y oscila entre la participación de los populismos y la no-participación de las dictaduras, y sólo de manera muy restringida y frágil, en términos de representación. Por eso, solo el distanciamiento de regímenes o de procedimientos populistas y dictatoriales puede permitir la lenta transición de una política de participación a una política de representación.

De hecho, el fenómeno del populismo —con la lógica y procedimientos clientelares que le son inherentes— nos enfrenta a ese continuun de indiferenciación entre el "movimiento social" y la "masa", la cual, además de esa invisibilidad para sí misma (su intrínseca inorganicidad y precariedad discursiva), carece de condiciones para su representación política. Su excedente de expresividad, propio de "un estado patético, sentimental y épico de unificación" (R. Zavaleta), le resta si no actuación, por lo menos eficacia política.

Hay siempre una tensión continua y una correlación recíproca entre los procesos de participación y los de representación. En aquellas sociedades, como las latinoamericanas, donde la práctica habitual de la política es la participación en el poder, la acción social se encuentra hiperpolitizada. Y, por el contrario, las sociedades se despolitizan cuando toda acción social opera de manera exclusiva a través de las instancias y por los procedimientos de la delegación y representación del poder.

El *surplus* de participación política en detrimento de una política de representación no sólo se explica por la forma y raíces comunales de la sociedad, donde las instancias de representación del poder y de participación en el poder carecen de una clara diferenciación institucional. Es preciso aclarar también este fenómeno por la exclusión de amplios sectores de la participación económica en la sociedad, ya que sólo en la medida en que se socializa o amplía la participación económica se crean las condiciones para la re-

presentación política.

Ello tiene una explicación muy clara: la falta de correspondencia entre intereses económicos y fuerzas políticas excluye o descarta las **relaciones de representatividad** entre grupos sociales, fuerzas políticas y expresiones ideológicas. Esto conduce a una fusión de las tensiones entre estos diversos órdenes de hechos y a una desarticulación de toda correspondencia directa entre ellos.

Al aludir en páginas precedentes a una mayor asociación de la democracia con la **participación** política que con la **representación** política, pensábamos en el hecho de que en nuestras sociedades la gran mayoría de sectores y grupos se encuentra marginada de una real participación socio-económica, lo cual imprime a sus demandas y reivindicaciones una fuerte presión política.

Otro fenómeno que da cuenta de las dinámicas participativas y de la conflictividad social que ellas generan, tiene que ver con la estrecha vinculación entre **sociedad civil** y **estado** que se da en nuestros países y que confiere al Estado una imagen ambigua de "empresario burocrático" (Calderón 1988:77) y de "ogro filantrópico" (Octavio Paz). En ausencia de una real sociedad civil que opere como tal, el Estado se halla obligado a intervenir constantemente como actor económico, político, social y cultural y, consecuentemente, los actores sociales, en sus más diversas formas de agrupación y corporativización, ejercen sobre el mismo Estado, sin recurrir a las mediaciones de representación, continuas presiones, con demandas, reivindicaciones, denuncias y protestas. La acción social, más que distribuir la conflictividad entre los diferentes actores sociales dentro de una arena política de iniciativas y respuestas, muchas de las cuales podrían ser canalizadas y atenuadas por las instancias existentes de representatividad, tiende a converger y concentrarse hacia el Estado, que habrá de catalizar en todos sus aparatos los efectos de las contradicciones y conflictos de la sociedad.

Esto da lugar a una sólo aparente contradicción entre un Estado excesivamente frágil y débil, pero que al mismo tiempo actúa como un frenético interventor en todos los campos, a todos los niveles y en los más diversos aspectos de

la sociedad. La explicación de este fenómeno es obvia y, al mismo tiempo, da cuenta de por qué el Estado crece y se amplía para responder a tantas demandas y a sus propias iniciativas, en lugar de realmente modernizarse: la estructural debilidad del Estado se debe a una limitada constitución de la sociedad civil, de actores sociales ciudadanamente organizados (y políticamente representados), encontrándose el Estado, entonces, urgido por la necesidad de producir, él mismo, sociedad civil.

Más allá pues de la aparente contradicción entre un Estado estructuralmente frágil en una fase de modernización todavía limitada, por una parte y, por otra, junto con esa permanente y amplia intervención estatal sobre la sociedad civil con sus más diversas políticas e iniciativas sociales, económicas y hasta culturales, tal comportamiento del Estado tendría que repensarse como una expresión de su estructural debilidad y en estrecha correspondencia con ella. La acción del Estado sobre la sociedad civil debería orientarse sobre todo a fortalecer a esta última y a constituir la en una tal autonomía respecto del Estado que, independizada de la acción estatal, permitiera al mismo Estado consolidarse plenamente, pues si la democracia se funda sobre el principio de la ciudadanía de los actores sociales, ella misma supone la autonomía del sistema político de representación de los grupos sociales respecto del Estado en cuanto principio de unidad. Cuando en los años 70 se convierte en el principal actor (productor) económico, el Estado crece, amplía sus aparatos y complejiza su burocracia, pero no se moderniza por una razón fundamental: porque la modernización del Estado es efecto reflejo o expresión de una modernización de la sociedad civil; es decir que ésta entra en un **proceso de desarrollo** que no se identifica con un **crecimiento económico** (que no son tampoco separables), sino con la transformación de una forma de sociedad, anterior a la constitución de ciudadanías, en otra de carácter "societal", que comporta tanto la diferencia y la autonomía de la **sociedad civil** respecto del Estado, como la consolidación de éste en cuanto expresión de aquella y, en particular, de la correlación de sus fuerzas económicas-políticas.

No cabe pasar por alto, dentro de esta problemática,

las formas de organización y de movilización regionalista que pueden ser consideradas resultado, tanto de la falta de integración nacional como de la dinámica corporativa de la misma sociedad (fenómenos ambos que guardan una estrecha correspondencia). Los "comités cívicos", que recurren con frecuencia a "estados de emergencia", "movilizaciones regionales", "paros regionales" o a estratégicos "bloqueos" en las vías de comunicación, revisten las características siguientes: su confrontación con el Estado y el gobierno central; catalizan los conflictos regionales a la vez que operan como mecanismos de disolución de la conflictividad social; a pesar de su amplia convocatoria y composición social, son controlados por las élites locales que controlan, a su vez, las instancias públicas y privadas de poder y de intermediación; el papel de representación política de los partidos aparece ignorado o desautorizado, o bien dicha representación es clientelaramente desempeñada por los diputados regionales; por último, identificados con los intereses de los sectores dominantes, desvían las necesidades de los grupos mayoritarios y populares hacia objetivos de orden secundario. Todo esto ha hecho que los movimientos locales se desenvuelvan en un campo social restringido, aunque las interpelaciones a sentimientos regionalistas sean siempre ampliamente compartidas.

Entre las conclusiones a las que llevan este y el anterior capítulo, merece destacarse cómo en correspondencia a actores políticos, que se sitúan "más allá de las utopías y más acá de las estructuras" (F. Calderón, 1988:194), los partidos, huérfanos de toda representación política, quedan reducidos —por ese mismo "efecto comunal" de nuestra sociedad— a asociaciones o agrupaciones políticas. Son la misma sociedad y el mismo sistema político los que cuestionan el orden de los partidos que, en sus actuales formas, no constituyen instancias orgánicas, reales y eficientes de representación social. Ni son capaces de procesar y regular la trama de los conflictos, ni tampoco —y por ello mismo— se encuentran en condiciones de convertirse en reales fuerzas políticas que, fortaleciendo la institucionalidad del Estado, contribuyan a un desarrollo "societal" de la sociedad.

### c) De la democracia (política) restringida a la democracia (neoliberal) ampliada

La democracia define el campo de la constitución de ciudadanía social y de las representaciones políticas. Cuando las prácticas y ejercicio de los derechos ciudadanos se encuentran integrados o mediatizados corporativamente por "comunidades" sociales, la democracia adquiere una forma *sui generis*, ya que en tales condiciones los mismos procedimientos de delegación y representación política no logran expresar la acción social de las ciudadanía dentro de la sociedad.

Si bien es verdad que la democracia y la representatividad misma de los partidos y sistemas suponen la existencia de actores sociales fuertemente organizados, el modelo de organización comunal de la sociedad produce un tipo de cohesiones que poseen una mayor eficacia hacia el interior de los grupos y están orientadas al mantenimiento y reproducción de las relaciones y vínculos entre sus miembros, y no tanto hacia la consecución de planes y objetivos externos a la vida de los grupos. Tal es la idea, señalada por Touraine (1988:240), de una segmentación de la acción colectiva entre estrategias de defensa que se apoyan sobre una fuerte conciencia comunitaria y una débil capacidad de acción ofensiva. Sin embargo, este tipo de acción comunitaria puede desbordar el plano propiamente político, al punto de no poder ser canalizada por las instancias representativas que ella misma rebasa o que incluso llega a cuestionar. Ello fragiliza todos los esfuerzos de formación de un sistema político representativo, a la vez que libera las acciones de protesta, de solidaridad y, en ocasiones, los furores sociales y levantamientos.

Los límites de la democracia, que son limitaciones de la institucionalidad misma de la representación política, se deben a la ausencia de **actores sociales** ciudadanamente organizados y con una autonomía de acción capaz de ser representada por los **partidos políticos**. La debilidad de estos últimos y su dificultad para fortalecerse y convertirse en representantes políticos de acción y de actores sociales radica en que actúan ya como **actores políticos**, y no por la vía de la representación sino por la participación política.

Retomando lo señalado más arriba sobre el carácter político de los "movimientos sociales" y su particular ejercicio de la política, resulta evidente que tanto su constitución, como los enfrentamientos que generan y el producto de su protesta, no pueden ser mediatizados por los partidos. Esto nos llevaría a estudiar el complejo problema que plantea la sustitución de la forma "partido" por la de "movimiento". Aunque más que de un problema de "institución" (como sostiene Edelberto Torres-Rivas) se trata de la imposibilidad de establecer ese eje optimal de la relación política entre Estado y sociedad, en el que los partidos deberían desempeñar un papel articulador.

Es esta situación la que hace tan tortuosos, inestables y débiles los procesos de democratización: los actores políticos (o la acción política de los actores sociales) son eficaces en la lucha contra las dictaduras y para provocar los cambios democráticos, pero su reproducción en los regímenes democráticos impide las prácticas de representación política y los normales o habituales procedimientos democráticos.

La democratización de una sociedad no podrá consolidarse sino a condición de que: a) la misma sociedad se organice fundamentalmente sobre la base de la acción social de **actores sociales**; b) que las instancias y procedimientos de **participación política** cedan ante aquellos de **representación política**; y, c) que, en definitiva, la democracia exprese (y no tanto que sea llamada a producir ella misma) un tal grado de integración socio-económica y política, que las principales opciones políticas de la sociedad se adopten y desarrollen al interior de los límites y reglas de juego institucionales.

En tal sentido, la democracia es resultado de un **desarrollo social**, no en términos restrictivamente económicos, sino de un **desarrollo entendido como en tránsito o transformación de una forma de sociedad** ("comunal") a **otra de sociedad** ("societal"). Esto no descarta, sin embargo, que dicha transformación y desarrollo social, del que la democracia es a la vez expresión y resultado, no se encuentre de alguna manera condicionado a un desarrollo del capital y de sus relaciones sociales de producción.

Sin caer en la falacia de los tópicos anti-imperialistas,

no podemos evitar hoy una cierta perplejidad ante las consignas y ordenamientos de democracia y democratización que los países latinoamericanos reciben de aquellas naciones que en la década de los 70 propiciaron o permanecieron impasibles ante los golpes de estado y las dictaduras de nuestras sociedades.

Si ayer las dictaduras aparecían como una alternativa de emergencia ante los riesgos revolucionarios que se gestaban en el continente, los imperativos y hasta las coacciones democráticas que en la actualidad desde afuera y desde adentro sufren nuestras sociedades, ya no sólo pretenden exorcizar los dos fantasmas extremos de la dictadura y la revolución, sino que tratan de imponer un modelo de gobierno sin que ello suponga, ni mucho menos, una transformación societal de nuestras sociedades. Es evidente que la neodemocratización perseguida por el modelo neoliberal presupone y maneja una teoría pasiva de la ciudadanía, según la cual el ciudadano debe constituirse y pensarse como tal, menos en cuanto productor económico y actor social y político que como consumidor, transfiriéndose al mercado (no al Estado y a la sociedad civil) la función legitimadora de lo ciudadano.

Esto es precisamente lo que hace democráticamente ingobernables nuestras sociedades. Pero quizá hay algo más tras el imperativo democrático: una idea no política sino económica y, digámoslo sin ambages, neoliberal de democracia; de una democracia que puede transformar la participación política de los actores sociales en una participación política en el mercado y el consumo, y en la que el acceso y la participación en el poder queden sustituidos por el acceso a la mercancía.

Los cuestionamientos y los ataques de la ideología y fuerzas neoliberales al Estado, así como las estrategias para debilitarlo, al mismo tiempo que buscan una despolitización de las relaciones sociales y una ruptura del eje entre el Estado y la sociedad civil, tratan de liberar las fuerzas económicas y el mercado, que llegarán a ocupar, regular y dominar la arena política de la sociedad.

Tal es el designio neoliberal de una democracia sin

Estado, y de sus estratagemas demostrativas de intentar una administración empresarial de la sociedad, como si el mismo Estado fuese un centro comercial que condujera no a democratizar la sociedad, sino a dejarla a merced de las fuerzas del mercado, libres de dominarla tanto económica como políticamente.

Sobre las futuras posibilidades democráticas y de gobernabilidad de nuestras sociedades sólo nos aventuraríamos a concluir con una reflexión poco halagüeña. Si bien es verdad que, por un lado, nuestros países se "modernizan" económica y políticamente, y que una lenta constitución de ciudadanías sociales parece reemplazar de manera paulatina a las tradicionales estructuras y formas "comunales" de sociedad, por otro lado, esa actual crisis sin fin para la que no se avizora una solución y ese techo al que ha llegado el desarrollo económico, frenando el desarrollo social o las transformaciones de la sociedad, tienen efectos negativos sobre la gobernabilidad democrática de nuestras sociedades. La "informalización" social, económica y política de nuestros países tendría que ser pensada como un proceso de reversión, que no sólo parece impedir, en gran medida, las posibilidades de desarrollo y aún la consolidación de aquellas conquistas logradas en la década de los años 70, sino que aboca a nuestras sociedades a un futuro incierto y a formas de su reproducción todavía difíciles de visualizar, a no ser que cambios profundos en el orden económico-político internacional modifiquen las actuales condiciones de nuestras sociedades democráticas.

**CRISIS ECONOMICA Y  
DESMOVILIZACION SOCIAL**

**La década de los 80:  
actores y desmovilización  
social**

**Gaitán Villavicencio**

"Lo bien conocido, precisamente, porque es bien conocido, no es conocido". Este antiguo y manoseado apotegma hegeliano parece cumplirse cuando se trata de evaluar en un escenario de aguda crisis económica las políticas y praxis sociales de un régimen dado o impulsadas durante un momento histórico concreto. Y esto especialmente por dos circunstancias específicas: por una parte está la vivencia dura de la cotidianeidad y su secuela de pobreza real; y, por otro, la gran cantidad de información (principalmente escrita), incompleta, manipulada, inexacta, producida tanto por los medios de información como por los propios aparatos del Estado, interesados en difundirla. Estos factores hacen, entonces, que una nubosidad u opacidad impida sopesar válidamente, en una coyuntura como la actual, las políticas sociales, llevando a actitudes maniqueas o posturas pragmáticas que entorpecen y dificultan el juzgamiento.

Si bien hoy día es lugar común, debido a lo arriba enunciado, hablar sobre la relación y simbiosis de, y entre, políticas sociales y crisis económica, generalmente las evaluaciones que se plantean o son panegiristas o son negativistas. Muy pocas logran dar una imagen objetiva, real y coherente de las mismas debido a una serie de factores: incapacidad de los paradigmas teóricos, sesgos interpretativos muy marcados por la política contingente, limitaciones metodoló-

gicas para reprocesar información y compatibilizarla con los datos de la realidad, etc.

Para evitar estas trampas de la razón y de lo práctico sensible es necesario, en nuestra opinión, plantearse un esquema con el siguiente alcance:

1. Presentar una descripción detallada de los alcances y limitaciones de las políticas sociales como totalidad, en cada una de las administraciones que se han turnado en la conducción del Estado durante esta década de democracia representativa.

2. A partir de la conflictividad social que se ha producido, a lo largo de la década, en la interacción —compleja y sobredeterminada de los diferentes actores sociales— mensurar el impacto de las políticas sociales que se han impulsado desde el Estado según escalas de satisfacción y bienestar ; y.

3. Seleccionar algunos casos de políticas sectoriales, especialmente empleo, vivienda, salud y educación, para medir cómo se han cumplido las metas señaladas en los planes nacionales y sectoriales respectivos, principalmente en lo relacionado a cobertura, población beneficiada, volúmenes de inversión, localización territorial, así como a los déficits creados o superados.

Por último, este breve ensayo busca particularmente:

1. Plantear un criterio, que trata de ser objetivo, en relación al funcionamiento de un elemento vital —las políticas sociales de un régimen— y sus vicisitudes a lo largo de esta década de democracia constitucional; y,

2. Sugerir para el debate ciertas rectificaciones o innovaciones que éste y los nuevos regímenes que se turnen en el manejo del Estado deberían introducir, en esta nueva década, en la gestión de lo social y que apunten especialmente a la consolidación de una democracia social y participativa.

## Del espejismo petrolero a la crisis de la deuda

Durante la década de los 70 vivimos en el contexto de una economía en crecimiento y transformación, pero en el marco político de dos dictaduras militares. Al respecto, es necesario destacar que en esa etapa histórica se alcanzaron tasas de crecimiento económico nunca antes registradas en la historia nacional. Ese "boom" fue posible gracias a los altos precios que el petróleo logró en el mercado mundial durante todo este periodo.<sup>1</sup>

La monetización de los petrodólares dio lugar a una serie de modificaciones tanto en la estructura económica del país como a nivel del Estado, lo cual obviamente tuvo repercusiones en la sociedad civil. Por un lado, nuevos actores sociales van a irrumpir de una manera muy particular en el escenario urbano. Por otro, la modernización inducida por los ingresos del crudo en el campo y la ciudad trajo consigo una serie de inversiones y obras —algunas cuestionables y faraónicas— que no provocaron, sin embargo, ningún trastocamiento estructural pues no desaparecieron las situaciones de pobreza y retraso. Tampoco se aplicó un esquema redistributivo para todos los ecuatorianos.<sup>2</sup>

Desgraciadamente, las condiciones externas —la crisis económica internacional y la reducción del consumo en los

---

<sup>1</sup> Desde los \$ 3 dólares que asume a partir del año 1973, después de la guerra del Yom Kippur, hasta los 35 dólares que adquiere en 1978.

<sup>2</sup> "En conclusión, a pesar de que se experimentó un inusitado crecimiento económico, no se buscó un cambio estructural. Las exportaciones petroleras no alteraron sustancialmente la inserción del Ecuador en la división internacional del trabajo: el país siguió siendo un exportador de productos primarios, dependiente del mercado mundial y las políticas económicas, impulsados en la década del auge petrolero, dejaron de lado las transformaciones estructurales que habrían sido necesarias para alcanzar un nivel de desarrollo más autónomo. (...)

Estas políticas condujeron, a la postre, a la conformación de una estructura social con mayores contradicciones". Acosta, Alberto y Borja, Diego: "Política económica y deuda externa", en **El desafío de la deuda externa**. Grupo de trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, Quito, 1era. Ed., 1989, pág. 23.

países importadores del crudo— y los problemas internos tanto históricos como coyunturales impidieron la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo basado en la petroexportación. Aunque vale recordar algunos indicadores que se logró conseguir y mantener durante esa etapa:

En ese período el PIB crece vigorosamente a un promedio anual de entre el 8.5% y el 9%. La inflación se ubica entre un 10% y hasta un 22%. Aún con las pocas devaluaciones decididas se dio un proceso de sobrevalorización del sucre, que alcanzó al 43% en 1981.<sup>3</sup> Además se consolidó el tardío proceso de industrialización vía sustitución de importaciones que se ha caracterizado por su alto contenido importado y elevado costo en la creación de un puesto de trabajo y que entre 1975 y 1982 alcanzó una tasa de crecimiento anual de 8.1.

Esta malograda "siembra petrolera" permitió la transnacionalización de nuestra economía con su secuela de efectos distorsionadores que provocan, entre otras cosas, un reducido crecimiento del sector agrícola, el cual es inferior al crecimiento demográfico de la población (3.4 promedio anual). Además, se implantó un esquema de distribución del ingreso eminentemente concentrador y negativo para grandes segmentos de la población.

Cabe destacar que durante este periodo una parte muy significativa de la renta petrolera se invirtió en unos limitados, pero importantes, rubros como electrificación, especialmente hidráulica; en medios de consumo colectivo urbanos; en desarrollo de la vialidad; en industrialización, principalmente.

Esta excepcional bonanza económica debida al incremento de los recursos externos, se dio en un contexto de crisis de la región latinoamericana. Y resaltando lo brevemente planteado, Alberto Acosta<sup>4</sup> dice al respecto: "El proceso de crecimiento económico y de modernización del aparato productivo alteró el funcionamiento global de la econo-

---

<sup>3</sup> Pachano, Abelardo: "Políticas económicas comparadas: Ecuador 1981-1987", en **Neoliberalismo y políticas económicas alternativas**. CORDES, Quito, 1989, Pág. 211.

<sup>4</sup> Acosta, Alberto y Borja, Diego, ob. cit., pág. 21.

mía no solo en cuanto al incremento acelerado de la producción, sino en lo que se refiere al apareamiento de factores nuevos, como fue la exportación, aunque limitada, de algunos productos manufacturados y agroindustriales; la significativa ampliación de ciertos segmentos del mercado interno, en particular un marcado fortalecimiento de la clase media; el crecimiento y la renovación de la planta industrial; una mayor participación de la inversión extranjera en las áreas de mayor dinamismo económico; la notoria expansión del aparato financiero, que cumpliría un papel de 'banda de transmisión', en doble sentido, en el flujo de los recursos financieros; y un notable incremento de la participación estatal en la economía".

Desgraciadamente este ciclo de auge económico dura alrededor de siete años, pero para mantenerlo como recurso de control social y de reparto del excedente petrolero, se recurrió a un "agresivo endeudamiento externo": "... la deuda del sector público pasó de 456,5 millones de dólares en 1975 a 2.847,8 millones en 1979. Mientras tanto, la deuda privada experimentó un incremento explosivo de 56,2 millones de dólares al finalizar el año 1975 a 706,3 millones en 1979",<sup>5</sup> situación ésta que va a complicar más la realidad y a poner de manifiesto que el país no podía estar exento de la crisis económica mundial y regional, particularmente cuando a inicios de los 80 se produce la moratoria mexicana y comienzan dificultades del Ecuador para ser considerado sujeto de crédito en el mercado financiero mundial.<sup>6</sup> Debemos advertir que en términos internos, el cuadro de crisis ya se venía esbozando y conformando desde hace algunos años, como ya se puede advertir en los datos de los censos de 1982. El golpe de gracia lo da el invierno de 1983, con lo cual pasamos del espejismo petrolero a la crisis de la deuda externa como cruda y ramplona cotidianeidad.

---

<sup>5</sup>Acosta, A y Borja, D. ob. cit., pág. 30.

<sup>6</sup> Debemos señalar que en esta época comienzan a suscitarse graves problemas en la realización internacional del crudo, como consecuencia del apareamiento de nuevos productores no enrolados en la OPEP, con lo cual se inicia el derrumbe paulatino y persistente del precio del petróleo en el mercado mundial.

## **Una década de democracia constitucional en el Ecuador (1979-1989): Algunos elementos a tener en cuenta**

Lo primero que debemos destacar es que el proceso de democracia restringida, real y posible que se da en el Ecuador se inicia, desarrolla y consolida en un contexto signado por la crisis económica que se profundizará más tarde y en el que el protagonismo de la coyuntura lo tendrá la política económica y no las fuerzas del mercado. Por otro lado, debemos agregar que mientras interna y externamente se pregonaba la limitación y reducción del Estado, en la práctica éste sigue siendo el principal ordenador de las relaciones sociales y ante la incapacidad de todos los sectores sociales intenta asumir el papel de "motor del desarrollo", pero desgraciadamente no lo logra.<sup>7</sup>

El proceso de Reestructuración Jurídica del Estado no fue otra cosa que una manifestación de la crisis que se avecinaba y que los militares presintieron en el ambiente. De ahí que optaran por el traspaso del poder pero impidiendo que se trastocara el modelo impulsado —incluidas las transformaciones sociales emprendidas durante la etapa de auge— y los beneficios y canongías otorgados a los diferentes agentes económicos.

En esta perspectiva debemos resaltar que la crisis económica es la coincidencia de una serie de factores de diferente naturaleza y orientación que han condicionado la acción estatal y, en particular, la de los diversos gobiernos que la han conducido. Desde sus inicios, esta década constitucional se caracterizó por una situación de crisis económica y social y la aplicación de programas de estabilización y ajuste del más rancio abolengo fondomonetarista.

Por otro lado, la caída de los precios internacionales de nuestros principales productos de exportación en el mercado externo, conjuntamente con la crisis de los mercados financieros internacionales, sumergieron al país en una crisis

---

<sup>7</sup> En este sentido vale la pena resaltar que la intención estatal, bajo diferentes criterios y modalidades coyunturales, ha tenido una mayor incidencia que el mercado, y esa es una de las principales formas de expresión de la crisis actual.

global. Como única salida, los regímenes de la década impulsaron políticas de ajuste basadas en un manejo monetarista de la política económica (inflación, política de precios reales, control del gasto público, etc.) e ideológicamente estructuradas sobre un "coctel" de presupuestos librescos y clientelares. En la práctica, sin embargo, siempre partieron de un neoliberalismo heterodoxo que ha permitido que configurar un hilo de continuidad entre las últimas cuatro administraciones gubernamentales. Esto, en última instancia, nos permite plantear que en todos estos gobiernos se ha partido de una concepción del Estado en una etapa de crisis que, dadas las limitaciones de este trabajo, no viene al caso plantearla.

La aplicación de los programas de ajuste se inician en la administración Roldós cuando a través de Junta Monetaria se dictan las medidas del 13 de febrero de 1981: el primer gran paquete decretado para enfrentar la crisis a raíz de los "oscuros" incidentes fronterizos. Estas medidas seguirán dictándose en las otras administraciones, marcando paulatinamente la vigencia de lo ya señalado.

Por último, haciendo gala de un gran economicismo estas últimas cuatro administraciones han preterido las demandas de la población, especialmente de los sectores que atraviesan por situaciones de pobreza. Dice Alfredo Mancero: "Lo social ha sido relegado hasta el punto de que el Estado-deudor se encuentra incapacitado de sostener mediante el gasto social los programas destinados a mejorar las condiciones de vida de la población";<sup>8</sup> especialmente de aquella sobre la cual recae la crisis de la deuda externa.<sup>9</sup>

A continuación reseñaremos lo que se ha hecho en materia de políticas sociales en esta década de democracia y en este escenario de crisis.

---

<sup>8</sup> Mancero S., Alfredo: "Ecuador: políticas sociales, ajustes y democracia", en, **Cuadernos de políticas sociales 2: Políticas de Desarrollo Social y Vivienda**; ILPES- CEPAL-ILDIS, Compilador: Santiago Escobar, s/fecha, pág. 11.

<sup>9</sup> Acosta, A. y Borja, D. ob. cit., pág. 20.

## **La política social de la Fuerza del Cambio y los 21 puntos programáticos: ¡Pero...aquí no pasa nada!**

El millón de votos otorgado al binomio Roldós-Hurtado en la segunda vuelta electoral hizo pensar que nos enrumbábamos a "una nueva democracia", pero desgraciadamente la pugna de poderes (Ejecutivo vs. Legislativo, derecha vs. centro-izquierda) y los efectos de la recesión mundial,<sup>10</sup> impidieron que se llevara adelante el programa de gobierno planteado y que se sustentó en los 21 puntos programáticos de la campaña electoral.

Dice al respecto Nick Mills<sup>11</sup>: "El régimen optaba por un modelo lógicamente distributivo en el que la riqueza petrolera se convertía en un agente generador de una amplia reforma socio-económica diseñada y ejecutada por el Estado". Esta se malogró y con ella la promesa de un fortalecimiento democrático con desarrollo económico y justicial social.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, "el objetivo de la política social es alcanzar un desarrollo integral de la sociedad ecuatoriana que, fortaleciendo el sentido de unidad nacional, permita el acceso de todos los ecuatorianos al ingreso socialmente generado así como a los servicios sociales prestados por el Estado. Se trata, además, de crear condiciones para una participación real y efectiva de la población en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo socio-económico del Ecuador, al mismo tiempo que de afianzar la cultura nacional y propender a la preservación de sus valores. Para hacer efectivos estos propósitos se han formulado tres políticas específicas —como son las de remuneración

---

<sup>10</sup> Estos empezaron a hacerse sentir a partir de mediados del 80. Se plantean los primeros entrabamientos al flujo de créditos frescos, por un lado, y por otro, incide en este cuadro la inconveniente política económica de la última dictadura militar (Triunvirato) principalmente.

<sup>11</sup> Mills, Nick D., **Crisis, conflicto y consenso, Ecuador: 1979-1984**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1986

nes, educación y cultura— y 11 programas".<sup>12</sup>

Es importante resaltar que en el Plan parte de la consideración de la desigual distribución de la renta petrolera, especialmente durante su etapa de auge, y dice al respecto: "... este crecimiento no ha logrado incrementar realmente el bienestar de la población; al contrario, se constata que una parte de ella ha desmejorado el nivel de su situación maternal".<sup>13</sup>

Descriptivamente, la política social diseñada se compone de 9 objetivos específicos y se sustenta en una estrategia de 11 puntos. Además, señala muy taxativamente los principales actores y beneficiados de esta política: campesinado pobre, asalariado agrícola, campesinado medio y población indígena, a nivel rural. Y en las áreas urbanas: el estrato popular y los asalariados urbanos.

Según Nicanor Jácome<sup>14</sup>, "además de la introducción de la política cultural que es un aspecto novedoso del Plan, cabe destacar el énfasis que se da al enfoque estructural del carácter de la política social y por ende de la planificación. En efecto, se alude a la necesidad de superar la práctica asistencialista y se propone la promoción y la organización popular como un medio que permite a los grupos sociales marginados acceder "a los beneficios sociales y económicos y a las decisiones políticas". En este sentido, la movilización social es sustituida por la organización y promoción popular y su contenido es más acotado en el sentido de que se indica el campo en que debe darse: fundamentalmente en el de la producción a través de formas organizativas específicas. Se trata de fortalecer el proceso de modernización, puesto que existen condiciones para su profundización, una vez que se han

---

<sup>12</sup> Plan Nacional de Desarrollo del gobierno democrático 1980-1984: Segunda parte, Tomo III, Políticas y programas sectoriales: Desarrollo social (Primer volumen) Empleo, Salarios, Capacitación de recursos humanos, Promoción popular, Bienestar y vivienda.- s/edit., s/lugar, s/fecha, pág. 7.

<sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, ob. cit.; pág. 15.

<sup>14</sup> Jácome, Nicanor: "Treinta años de planificación de las políticas sociales", en **Ecuador Debate**, Quito, No. 19, diciembre de 1989, pág. 29.

realizado importantes cambios económico-sociales en las dos décadas anteriores".

Debemos recordar que el 6 de agosto de 1979, a pedido del presidente electo, el Triunvirato divide el viejo Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y crea, como ministerio independiente, el de Bienestar Social y Promoción Popular.<sup>15</sup>

En términos operativos, ameritan destacarse las siguientes acciones impulsadas desde este novel Ministerio: el Fondo de Desarrollo Social de Barrios Urbanos Marginales (FODESUM) y la promulgación de la ley de protección al minusválido. Además se dio un gran impulso a la protección y rehabilitación de menores, se creó la Oficina Nacional de Asuntos Indígenas, entre otras cosas.

Por otro lado, dada la gran pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, se provocó la inestabilidad en la conducción ministerial: alrededor de seis ministros se turnaron en esa Cartera, especialmente porque era la primera en ofrecerse para cuajar cualquier "negociación".

Y como dice Ojeda<sup>16</sup>: "Es posible apreciar en estos informes (ministeriales y presidenciales) el reducido papel que los jefes de gobierno otorgan al Bienestar Social y a la participación popular; permite ver claramente que estas áreas no son las prioritarias, al menos en el conjunto de las acciones gubernamentales. Apreciaciones que se confirman al comparar los presupuestos de este Ministerio con los de otros del ámbito social y más aún con los Ministerios no so-

---

<sup>15</sup> "La estructura administrativa del Ministerio de Previsión Social y Trabajo se mantuvo, con pocas modificaciones, durante 38 años.

"Será el último gobierno de las Fuerzas Armadas el que le dotará de importantes recursos económicos y de una estructura moderna que posibilitó su cambio de dirección.

"El presupuesto de que disponía el 'Ministerio Centenario' apenas le permitió mantener los servicios que por múltiples causas había asumido desde su creación; su presupuesto de inversión era insignificante". Ojeda A., Lautaro: "Políticas de Bienestar Social y participación popular en el Ecuador", ILDIS, Quito, 1988, pág. 19.

<sup>16</sup> Ojeda A., Lautaro, ob. cit: pág. 32.

\* El paréntesis es nuestro.

ciales".<sup>17</sup>

### **El gobierno del frente de Reconstrucción Nacional y la propuesta de «pan, techo y empleo»: la alteración de la política social**

El Plan de Desarrollo 1984-1988 del heterodoxo neoliberal "Frente de Reconstrucción Nacional" plantea que "la crisis por la que ha atravesado el país residía exclusivamente en factores desestabilizantes internos", que podrían ser superados mediante la aplicación de una política bien diseñada.<sup>18</sup> Se desconocía la inestabilidad internacional y la crisis financiera mundial.

Dentro de su política de ajuste y programas de estabilización, este Plan desde "la planificación social adjudicó especial importancia a la desocupación y subempleo, problema que se había agravado en el país; el déficit habitacional; las deficiencias del sistema educativo, especialmente lo relacionado con su eficacia para preparar académica y técnicamente los recursos humanos para la producción (de ahí el énfasis en la educación técnica); y, la constante migración del campo a la ciudad, lo cual se da en condiciones espontáneas, sin una apropiada política ni programas de equipamiento urbano".<sup>19</sup> Es importante destacar que en la propuesta se cruzan, de manera directa y sin tropiezo, una serie de "mensajes" como la revalorización del individuo frente al Estado, o que el logro del bienestar es una tarea grupal y/o comunitaria.

---

<sup>17</sup> "... la participación de Ministerio de Bienestar Social en el presupuesto del Estado alcanza un promedio de 0.75% en el periodo 1981-1986. Porcentaje en el que se incluyen los 517 millones del FODESUM y los 295 millones de la SEDRI (1986)". *Ibid.*, pág. 25

<sup>18</sup> Pachano B., Abelardo: "Políticas económicas comparadas: Ecuador, 1981-1987", en **Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas**. CORDES, Quito, 1989, 2a. edición, pag. 228.

<sup>19</sup> Jácome, Nicanor: *ob. cit.*: pág. 31.

ria,<sup>20</sup> elementos éstos que lo distinguen de los planes anteriores.

Entre las acciones más importantes hay que destacar el traslado del sistema de Desarrollo Rural Integral (SEDRI) de la Presidencia de la República al Ministerio de Bienestar Social, así como el nuevo "look" organizativo e institucional asumido por el INNFA, dirigido por una Primera Dama que no quería ser solamente eso ni pasar desapercibida en su gestión y que se convirtió en uno de los pilares de la obra social del gobierno febrezcordeiro. A esto debemos agregar los programas por preservar la seguridad pública y su lucha contra la delincuencia callejera (de triste recordación); el combate al tráfico y consumo de drogas, de acuerdo a la propuesta del ex presidente norteamericano Ronald Reagan; y, por último, los programas de guarderías no formales y de ayuda a los menores que trabajan.

De este Plan —resumidamente expuesto— y de un faraónico e inconcluso programa de obras realizadas, dice Nicanor Jácome que "se desprenderán dos líneas: la primera, la falta de reconocimiento del carácter estructural de los problemas sociales y, la segunda, el reforzamiento del carácter asistencialista de ciertos programas sociales, principalmente en aquellos problemas que tienen que ver con los programas del área de Bienestar Social".<sup>21</sup>

Un hecho que vale la pena destacar en la gestión de los aparatos encargados de lo social es la vigencia de una relativa estabilidad en la conducción de los mismos: en el Ministerio de Bienestar Social sólo se turnaron tres minis-

---

<sup>20</sup> "La vocación neoliberal de los programas de ajuste para enfrentar la crisis se manifiesta en un discurso unidimensional de la economía que, cuando se refiere a la escasez, sólo percibe la 'escasez de divisas' "No se interesa en los problemas sociales, los cuales deberían ser resueltos por el mercado. Pero, en cualquier lugar del mundo, cuando las decisiones sociales fundamentales han sido dejadas al mercado, de ello no ha resultado otra cosa que la degradación de la vida humana". Mancero S., Alfredo: "Ecuador: políticas sociales, ajuste y...ob.cit.

<sup>21</sup> Jácome, Nicanor, ob.cit. pág. 32  
Ojeda, Lautaro, ob.cit. págs. 58-59

tros durante todo el periodo. <sup>22</sup>

Creemos importante concluir esta parte citando el criterio de uno de los sujetos implicados en esa coyuntura: "Cabe finalmente caracterizar la política social del régimen reconstructor, cuya inspiración populista y sus prácticas clientelistas le llevaron a desperdiciar cuantiosos recursos que habrían sido socialmente más redituables si es que se los hubiera canalizado a través de los programas de desarrollo social vigentes, por ejemplo la provisión de alimentos baratos a cargo de ENPROVIT, al desarrollo rural integral tan esencial para la promoción campesina y a la alfabetización, todos ellos venidos a menos en el gobierno 'reconstructor' ". <sup>23</sup>

### **La etapa socialdemócrata y el pago de la deuda social dentro del ajuste: tan solo palabras y promesas**

Según el resumen general del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992 del actual gobierno socialdemócrata, como instrumentos para cumplir las ofertas electorales de "ahora le toca al pueblo" plantea entre los objetivos: "e) Avanzar hacia una democracia realmente participativa, cuya expresión se dé en los ámbitos político, económico y social; g) Reforzar la justicia a través del respeto a los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades básicas de la familia ecuatoriana;..." <sup>24</sup> . Y entre los objetivos de mediano plazo, dentro de "el ajuste con rostro humano": c) Incorporar progresivamente a la actividad productiva a la población marginada que actualmente se estima en un 55% de la población total, de tal manera que hasta finales de este siglo, no sobrepase el 25%" <sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Dres. Egas Peña, Jorge; Velásquez Baquerizo, Ernesto; y, Rigall Santistevan, Aquiles.

<sup>23</sup> Hurtado, Osvaldo. **La dictadura civil**, FESO, Quito, 1988, pág. 472

<sup>24</sup> República del Ecuador.- Gobierno Constitucional del doctor Rodrigo Borja Cevallos.- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989 - 1992; CONADE, Quito, Tomo I, Resumen general, agosto 1989, pág. 19.

<sup>25</sup> *Ibid*: pág. 20.

En una publicación del CONADE sobre la **deuda social**<sup>26</sup> se dice: "El origen de la deuda social reside en el carácter concentrador, excluyente del modelo de desarrollo prevalecte en el país, agravado por las políticas ortodoxas de ajuste que se aplicaron para enfrentar la crisis y, en la ausencia de políticas sociales que aborden el problema en toda su integridad. (...)

"El rescate de ese potencial de desarrollo requiere de múltiples factores que deben ser simultáneamente abordados; la pobreza no es solo una categoría económica, sino también social y política; su superación será posible si se avanza en un rápido y profundo cambio estructural de la economía y la sociedad, sin el cual difícilmente se sentarán las bases, que posibilitan la justicia social".

Y de acuerdo a esta última publicación "muchas de estas acciones ya se han iniciado. La constitución del Frente Social, la creación del Fondo de Desarrollo Social, la decisión de iniciar un Programa Regional contra la pobreza crítica, el impulsar la planificación participativa, representa la voluntad de crear mecanismos que permitan aplicar una política coherente y coordinada, la cual deberá ser complementada en el futuro con diversas medidas... <sup>27</sup>

Desgraciadamente el Plan de ajuste con reactivación, como lo califica el propio Plan, no ha marchado por una serie de factores tanto exógenos como endógenos. Ello ha impedido el "pago de la deuda social" prometido por el régimen socialdemócrata. Por el contrario, se ha profundizado la crisis y el carácter ortodoxo de la gestión económica ha llevado a la agudización de la pobreza y de los problemas sociales a niveles nunca antes conocidos.

Según Nicanor Jácome<sup>28</sup>: "A partir de esta realidad, la planificación social da cuenta de que la situación social se ha agravado, de modo que el desafío que enfrenta hoy 'exige no sólo disminuir o eliminar las desigualdades que subsisten de la etapa anterior, sino también evitar un proceso de regre-

---

<sup>27</sup> *ibid*: pág. 12.

<sup>28</sup> Jácome, Nicanor, *ob. cit.* pág. 34.

sión social'. \* Esta constatación está conduciendo a la planificación social del país a una revisión de las formas técnico-metodológicas que venía utilizando en los planes anteriores. Estos cambios hacen relación a la selectividad de los beneficiados, al tratamiento a partir de los problemas concretos y a la relación con los actores sociales, que permitan el 'pago de la deuda social' ".

Por último, en el actual contexto la recesión económica y la estrategia de ajuste macroeconómico vigente han hecho que los programas y proyectos propuestos por el Estado y en particular el Frente Social para cancelar la "deuda social" adolezcan de todos los vicios del pasado, haciendo con ello que se agudice la pobreza y se volatilice la labor del régimen y permitiendo, en consecuencia, que se consolide una oposición antidemocrática y que los costos sociales del ajuste recaigan sobre los hombros de los de siempre: los pobres del país.

## **Evaluación de algunas políticas sectoriales de la década**

### **El empleo**

Según el Plan de Gobierno Roldós-Hurtado,<sup>29</sup> el desempleo abierto no alcanzó a más de 87.000 personas y el subempleo afectó a alrededor de 130.000, siendo más agudo en el sector rural. Por ello se planteó como objetivo "reducir los niveles de desempleo y subempleo, aplicando un conjunto de medidas que aumenten la productividad, generen nuevas fuentes de trabajo y eleven la calificación de la mano de obra en los sectores urbanos y rurales", para llegar a las siguientes metas: "durante el período del Plan se recrearán aproxima-

---

\* ILPES, **Lineamientos para una política social orientada a la consolidación democrática en una época de crisis**. Quito, 1989, pág. 4.

<sup>29</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 del gobierno democrático. SEGUNDA PARTE, Tomo III, Políticas y Programas sectoriales: Desarrollo Social (Primer volumen) Empleo, Salarios, Capacitación de Recursos Humanos, Promoción Popular, Bienestar y Vivienda.- CONADE, Quito, Edit. Gallo Capitán - Otavalo, s/fecha, pág. 25-59.

damente 490.000 empleos. El crecimiento de la economía permitirá pasar de 2'555.000 ocupados en 1979 a aproximadamente 3'045.000 en 1984. Si se tiene en cuenta que la PEA aumentará al 3.1% anual y el empleo al 3.6% no solamente que se dará trabajo a la nueva mano de obra, sino que además se reducirá la desocupación". Para lograr esto se planteó invertir durante el periodo 1980-1984 la cantidad de S/. 177.300 (miles de sucres de 1979). A lo expuesto se articulan, según el Plan, otras políticas como la salarial, de capacitación y formación profesional y de trabajo (mediación laboral), entre otras\*.

Pero durante esta etapa, la realidad social seguía otro derrotero. De acuerdo a Luis F. Bilbao<sup>30</sup>: "Si se comparan las cifras de este cuadro con las correspondientes al desempleo abierto registrado en el censo de 1974, se concluye que entre ese año y 1986, los 61.368 desempleados existentes en el Ecuador se habrían incrementado en 5.28 veces. (...) Estas cifras explican que la tasa de desempleo abierto se habría elevado del 3.16% registrado en 1974 al 12.56 estimado a diciembre de 1986". Mientras que en lo relacionado al subempleo, según este mismo autor, "las cifras señalan que el subempleo total que en 1982 habría sido de 50.1% de la PEA del país llegaría al 57.2% en 1986".<sup>31</sup>

Cabe destacar que una serie de factores permiten explicar, no justificar, el por qué del no cumplimiento del Plan y de las metas fijadas:

1. La consolidación de la crisis económica en el país, especialmente al cesar el financiamiento externo vía créditos.

2. El impulso dado a las políticas económicas de ajuste y a los programas de estabilización, por presión del Fondo

---

\* En el mismo sentido aunque con diferencias formales van las propuestas de las dos administraciones siguientes, que nos relevan de cualquier comentario.

<sup>30</sup> Bilbao, Luis F., "El problema de la crisis y el empleo en el Ecuador", en **El Ecuador en la encrucijada. Crisis, empleo y desarrollo**, Corporación Editora Nacional-Federación de Economistas del Ecuador, Quito, 1986, pág. 23

<sup>31</sup> Ibid: pág. 67.

## Monetario Internacional.

### 3. Los catastróficos resultados del invierno de 1983.

4. La incapacidad política de las dos administraciones (Roldós- Hurtado y Hurtado-Roldós) para introducir una serie de modificaciones en la economía y sociedad ecuatorianas que hubiesen ayudado a morigerar los efectos de la crisis. Eso profundizó las diferencias y desconfianzas entre la sociedad civil y la política (Estado y partidos políticos) y entre la sociedad civil y el Estado.

Por ora parte, se produce un descenso paulatino y sistemático de la inversión pública en el gasto social, especialmente por medio del presupuesto fiscal del Estado (Anexo 1), situación que corrobora la vigencia de un enfoque neoliberal y monetarista heterodoxo, la imposibilidad del pago de la deuda social y la existencia de otras prioridades nacionales, como el pago de la deuda externa,<sup>32</sup> que nos permiten concluir que la generación de un programa de empleo es algo ilusorio en las actuales circunstancias, tanto desde el punto de vista de la planificación global como desde la política social y sectorial.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Según el anexo mencionado, el egreso en este rubro se ha incrementado no solamente en términos nominales, sino también en porcentajes, poniendo en evidencia que el pago de la deuda externa es más importante que el gasto social.

<sup>33</sup> A partir de estos datos resulta comprensible la inviabilidad de los programas de empleo y de apoyo al sector informal que se han planteado en los Planes Nacionales durante toda la coyuntura en estudio.

**CUADRO No. 1**  
**GASTOS SOCIALES PRESUPUESTADOS NOMINALES Y REALES**  
**1984 - 1989 (MILLONES DE SUARES)**

AÑOS	NOMINALES	INCREMENTO %	REALES	INCREMENTO %
1984	39.445		11.256	
1985	46.964	19.06	12.936.3	12.23
1986	71.348	51.92	13.768.2	6.43
1987	95.135	33.33	12.627.5	8.28
1988	120.252	26.40	9.068.2	28.18
1989	198.305	64.90	a) 11.508.0 b) 10.317.5 c) 9.035.3	26.90 13.77

NOTAS: a) CON INFLACION DE 30%  
b) CON INFLACION DE 45%  
c) CON INFLACION DE 60%

FUENTE: Análisis semanal; presupuesto 89  
ELABORACION: CIE - UCSG.- El Telégrafo 16/02/89

En este sentido debemos resaltar, como un corolario, que la tasa de desempleo abierto se ha incrementado a nivel nacional.

**CUADRO No. 2**  
**EVOLUCION DE LA TASA DE DESEMPLEO NACIONAL**  
**(PORCENTAJE)**

AÑO	TASA DE DESEMPLEO
1979	5.4
1980	5.7
1981	6.0
1982	6.3
1983	6.7
1984	9.8
1985	9.9
1986	10.1
1987	11.5
1988	12.4

FUENTE: VJEKOSLAV DARLIC M: Estadísticas del Ecuador 91987-1988) ILDIS, Quito.-  
 ELABORACION: CER-G.

Estos datos son elocuentes; hablan por sí solos de la magnitud de la crisis y su repercusión social.

Por otro lado, revelan el carácter progresivo de la misma, así como la ineficacia de las políticas económicas de ajuste y las limitaciones de las políticas sociales, especialmente la de empleo.

Cabe señalar igualmente que los salarios han evolucionado negativamente haciendo que la situación de los asalariados fijos y de los trabajadores autónomos sea cada vez más alarmante y acuciante debido, principalmente, a la pérdida del poder adquisitivo del salario nominal (Anexo 2) y al proceso inflacionario (Anexo3). Todo esto ha conducido a un descenso en la calidad de vida<sup>34</sup> y en el incremento de los

---

<sup>34</sup> Al respecto es muy significativo destacar que ya con los datos del censo de 1982 se puede dibujar el cuadro de crisis del país y el deterioro de la calidad de vida de los ecuatorianos como lo presenta CEPAL - PNUD: **Ecuador. Mapa de necesidades básicas insatisfechas**. Septiembre de 1989.- INEC, Quito.

niveles de pobreza, especialmente de la extrema pobreza.<sup>35</sup>

En el Anexo 2 se observa, además, que durante la década el salario real ha descendido permanente y gradualmente. En noviembre del 1989 fue de S/. 2.164.88 sucres mientras la canasta básica para una familia de 5 miembros y de ingresos fijos costaba alrededor de S/. 90.000,00, como se puede observar en el cuadro siguiente:

**CUADRO No. 3**  
**ELABORACION DEL PRESUPUESTO FAMILIAR SEGUN EL**  
**INDICE**  
**DE PRECIO AL CONSUMIDOR URBANO**  
**(1979-1989)**

AÑO	INDICE	% PRESUPUESTO DE GASTO (INDICE SUCRES)
1979	104.90	5.693.97
1980	115.24	6.255.23
1981	138.11	7.496.61
1982	161.56	8.769.48
1983	246.66	13.388.70
1984	312.65	16.970.64
1985	393.49	21.358.64
1986	469.88	25.505.09
1987	605.53	32.868.17
1988	956.00	51.891.68
1989	1676.30	90.989.56

(\*) AÑO BASE: MAYO 1978 - ABRIL 1979 = S/. 5.4228  
FUENTE: IPC - INEC y del Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas de la Universidad de Guayaquil.  
ELABORACION: CER-G

Todos los datos referentes al salario y al gasto permiten concluir que esta década registra un estancamiento del precio real de la capacidad laboral y un retroceso del salario

---

<sup>35</sup> I Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y El Caribe.- PNUD - Proyecto Regional RLA/86/004.- Cartagena, Colombia, Agosto 1988.

mínimo vital desde los inicios de los 80, como consecuencia de la crisis económica y de un modelo de desarrollo desfaseado.<sup>36</sup>

Por último, vale poner de relieve el gran crecimiento de la economía informal urbana (34.6%) así como de los trabajadores por cuenta propia, que, según las estimaciones más conservadoras, es de alrededor del 55% de la PEA. Estas situaciones afectan principalmente a las mujeres y a los jóvenes, completando el cuadro del progresivo deterioro de las condiciones del empleo y el salario en la década de los 80.<sup>37</sup>

### **La vivienda**

Según el censo de 1982 había un total de 1'576.441 viviendas ocupadas: 787.214 en el área urbana y 789.277 en la rural. De este total señalado sólo 816.943 reciben agua potable de la red pública (629.435 en el área urbana y 187.508 en el área rural) y únicamente 503.178 disponen de agua dentro de la vivienda.

Respecto de la energía eléctrica, 954.431 la reciben de la red pública, mientras 598.002 carecen del servicio.

En lo que concierne al servicio de alcantarillado, sólo 530.256 tienen el servicio, en principio, completo; 230.409 tienen pozo ciego y 815.776 viviendas no poseen ningún servicio.

---

<sup>36</sup> A partir de los 80, la mayoría de los ecuatorianos representaba el 35% del total de la renta del trabajo. En la actualidad (1989) ésta no supera el 20%

<sup>37</sup> Según estimaciones del Ministerio de Trabajo, la población asalariada (1.5 millones de trabajadores) representa cerca de la mitad del número de ocupados a fines de 1988; 660 mil trabajadores se beneficiaban de 117 comisiones salariales sectoriales, que tienen incrementos salariales mayores en 30% a los adoptados por Decreto Ejecutivo. (Memoria del Gerente del Banco Central 1988, Quito, 1989, pág. 28.

Según el mapa de necesidades básicas insatisfechas<sup>38</sup> ya mencionado, el 71.2% de la población total nacional tiene alguna necesidad básica insatisfecha (NBI),<sup>39</sup> mientras sólo el 28.8% tiene sus necesidades satisfechas.

Estos indicadores se han agravado en la actualidad como consecuencia de la crisis económica y urbana, y de las políticas económicas de ajuste impulsadas durante la década de los 80, en un escenario de creciente crisis social.

Durante la década, los diferentes regímenes que se turnaron en el control del aparato del Estado impulsaron diferentes programas de vivienda, a partir de concepciones metodológicas y de planificación disímiles. La administración Roldós-Hurtado (y más tarde la de Hurtado-Roldós) planteó en sus "21 bases programáticas" la necesidad de la planificación, de la promoción y organización popular y el desarrollo de la infraestructura física y social necesaria. Y en el Programa de Vivienda del Plan de Desarrollo del Gobierno Democrático se establece, para 1979, un déficit estimado en el orden de 800 mil unidades habitacionales. Por otro lado, se sostienen que la demanda anual se incrementa en 42 mil nuevos hogares y que a esa demanda hay que agregar la reposición del patrimonio. Estos aspectos expresan por sí solos la gravedad del problema habitacional.<sup>40</sup> Para superar esta situación se planteó promover 301.000 soluciones habitacionales en el quinquenio, repartidas de la siguiente manera:

-JNV-BEV	143.000 (47.60%)
-IESS	35.500 (11.80%)
-S. MUTUALISTAS	9.600 (3.25%)
-BANCOS PRIVADOS Y ESFUERZOS PROPIOS	113.000 (37.04%) <sup>41</sup>

<sup>38</sup> Ecuador. Mapa de necesidades básicas insatisfechas: ob. cit: pág. 36.

<sup>39</sup> NBI: Basado en Información censal sobre el acceso de la población a algunos satisfactores —principalmente los relativos a vivienda, agua, infraestructura sanitaria del hogar, educación, etc.— que constituyen un núcleo importante del conjunto de las necesidades básicas.

<sup>40</sup> CONADE: Plan de Desarrollo del Gobierno Democrático, Tomo III, Programa de Vivienda, pág. 147.

El monto total de la inversión para el periodo ascendía a 41.630 millones de sucres de 1979 para realizar 5 diferentes tipos de viviendas: desde lote con servicios hasta apartamentos en bloques, pasando por viviendas completas, tipo villa, de hasta 80 mts.2 de construcción.<sup>42</sup>

Según la evaluación realizada con ocasión de los veintidós años de fundación del BEV,<sup>43</sup> el total de viviendas construidas durante el quinquenio fue de 50.665: el 35.4% de la meta fijada para la JNV-BEV en el mencionado plan.

Entre los factores que explican el incumplimiento del programa de vivienda podemos citar:

1. La manifestación y desarrollo de la crisis económica nacional y sus ya mencionadas secuelas.
2. Las concepciones y recursos tradicionales y sin validez con que se enfrenta una problemática tan aguda.
3. El crecimiento del déficit fiscal.
4. Un desdén por la búsqueda de nuevos sistemas tecnológicos y de construcción para la vivienda popular, que obedece al inmediatismo gubernamental y al clientelismo político.

Durante la segunda vuelta electoral de 1984, el candidato León Febres Cordero introdujo *El plan techo* como oferta de campaña seductora e impresionable y, para derrotar a su contrincante, llegó incluso a plantear el acceso a la vivienda sin cuota de entrada.

---

<sup>42</sup> Debemos resaltar que entre los programas de vivienda de la etapa dictatorial —de gran auge económico gracias a los petrodólares— y los programas impulsados por los gobiernos constitucionales —etapa de crisis económica— hay diferencias que se deben tener en cuenta: 1. La reducción de la superficie de los lotes y de las áreas construidas durante la década en estudio; 2. Las unidades habitacionales son construidas con mejores materiales y la calidad de los acabados es más alta durante la primera etapa citada; 3. Las urbanizaciones son mejores y con un adecuado equipamiento comunal; y, 4. Los precios de las viviendas eran subsidiados durante la etapa dictatorial.

<sup>43</sup> Ecuador, 20 años de vivienda: ob. cit: pág. 68.

"... El Frente de Reconstrucción Nacional propuso la construcción de 60.000 viviendas anuales en los primeros discursos de campaña; luego de ganar las elecciones dijo que solo había ofrecido 30.000 y en el primer año de gobierno construyeron apenas 18.000 viviendas, cantidad que resulta insignificante frente al número que se necesita",<sup>44</sup> que es de aproximadamente de un millón de viviendas.

En el Informe de Labores 1984-1988<sup>45</sup> se señala que "el Plan Techo se constituyó en una efectiva política vivendista orientada a instrumentar soluciones reales en el campo social, reactivar el sector de la construcción en el campo económico y generar millares de puestos de trabajo frente a un recesivo mercado ocupacional". De acuerdo al mismo documento, durante esa administración se habrían impulsado 100.045 "soluciones habitacionales" de las cuales sólo 46.599 fueron nuevas viviendas,<sup>46</sup> y 39.245 consisten en préstamos para propietarios de lote y mejoramiento de vivienda.

En el marco de una nueva planificación que se propone identificar problemas críticos,<sup>47</sup> el actual gobierno socialdemócrata reconoce el "considerable déficit de vivienda" y señala que "de acuerdo a las proyecciones de población, para el año 2000 se requerirán alrededor de 1.6 millones de unidades habitacionales, por lo que es necesario que los programas de vivienda sean considerados a largo plazo, sin reducirse a programas para un período de gobierno".<sup>48</sup> Los proyectos de acción propuestos en este plan son resumidamente: banco de materiales de construcción, programas de autoconstrucción y desarrollo de la vivienda rural con tecnologías apropiadas.

---

<sup>44</sup> "La política económica del gobierno de Febres Cordero", Serie **La Economía ecuatoriana de los últimos años**; No. 3, CEDIS, Quito, 2da. edic., Marzo de 1988, pág. 15.

<sup>45</sup> **JNV-BEV: Informe de labores 1984 - 1988**, Quito, pág. 12.

<sup>46</sup> IBD: pág. 42.

<sup>47</sup> **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992**.- Problemas críticos; CONADE, Quito, Tomo IV, Agosto 1989, págs. 473 ss.-

<sup>48</sup> *Ibid.* pág. 475.

Desgraciadamente la profundización de la crisis económica y el ethos burocrático hacen que el objetivo general de "disminuir el déficit habitacional y conseguir condiciones mínimas de habitabilidad fundamentalmente para las clases populares" sea imposible de cumplir, principalmente por el precio de la unidad habitacional<sup>49</sup> y el descenso en la calidad de la misma. Por otra parte, los 30 mil millones propuestos en el Plan no circulan con rapidez y, en algunos casos, surgen problemas legales y financieros para su gasto.

En fin, todo hace prever que el déficit habitacional se seguirá agudizando y que, dadas las actuales circunstancias del país, plantearse una política social que efectivamente cumpla con el objetivo planteado más arriba resulta ilusorio.

### **Conflictividad y movimientos sociales**

En lo referente a "la política social" del Mensaje de Paz y Unidad del Presidente Rodrigo Borja se lee: "Por elemental sentido de justicia y de equidad, la acción de mi gobierno pondrá especial énfasis en el área social, puesto que el sistema económico hasta hoy prevaleciente afectó de la manera más dura a las capas pobres del Ecuador."

Y, en otra parte, "me preocupa mucho la situación de los trabajadores ecuatorianos y también del sector informal de nuestra economía"<sup>50</sup>. Iguales sentimientos pero con diferentes palabras fueron expresados por los antecesores del Mandatario actual, pero la realidad se ha mantenido casi inmutable y es incluso posible sostener, sin temor a equivocarse

<sup>49</sup> A inicios de 1990 una unidad habitacional unifamiliar "acabada" de 70 m<sup>2</sup> de construcción, costaba alrededor de 8 millones de sucres y se requería de una cuota de entrada de alrededor de 600 mil sucres.

\*En su primera visita a Quito, después de triunfar en la segunda vuelta, decía Febres Cordero a la prensa: "No seré un continuista en la política monetaria del actual gobierno; jamás adoptaré medidas que puedan afectar a los intereses de las mayorías desprovistas de recursos para la vida".

<sup>50</sup> "Mensaje de la Paz y Unidad"; Quito, 10 de Agosto de 1988.-En *La palabra del Presidente*, No. 1, SENDIP, pág. 37.

se, que se ha agravado. Esto ha permitido que se incremente la conflictividad y prolifere una institucionalidad fuera —o más allá— de los partidos políticos y del Estado como una forma de defensa o de supervivencia de parte de los grupos sociales que cargan sobre sus espaldas el peso de la crisis económica y de la deuda externa.

En esta perspectiva queremos destacar las respuestas que algunos actores sociales han dado a la crisis durante estos últimos años:

### **El sector sindical:**

Si bien este sector es uno de los más afectados por la crisis (incremento de paros, quiebra de empresas-liquidaciones, aumento de los vistos buenos, etc.), por otra parte es uno de los beneficiados porque puede todavía defender su puesto de trabajo y unas mínimas condiciones de vida. Esto ha dado lugar a una doble situación: a) imposibilidad relativa para comunicarse con otros actores sociales como pobladores, transportistas, indígenas, etc.; y, b) decaimiento y pérdida de efectividad de algunas de sus formas de lucha (caso de las huelgas nacionales), hecho también imputable a la vigencia de unas estructuras sindicales autoritarias y verticales, que impiden la participación y el diálogo.

**CUADRO No. 4**  
**HUELGAS NACIONALES DURANTE LA DECADA**

<b>FECHAS</b>	<b>ADMINISTRACION</b>
1981 Mayo 13	JAIME ROLDOS
1981 Dic. 9	OSVALDO HURTADO
1982 Sep. 23	OSVALDO HURTADO
1982 Octubre 21	OSVALDO HURTADO
1983 Marzo 23	OSVALDO HURTADO
1984 Octubre 31	LEON FEBRES CORDERO
1985 Enero 10	LEON FEBRES CORDERO
1985 Marzo 27	LEON FEBRES CORDERO
1986 Sep. 17	LEON FEBRES CORDERO
1987 Octubre 28	LEON FEBRES CORDERO
1988 Junio 1	LEON FEBRES CORDERO
1988 Nov. 24	RODRIGO BORJA
1989 Julio 11	RODRIGO BORJA

**FUENTE:** FUT.- Diarios Nacionales  
**ELABORACION:** CER-G

Estos datos ponen en evidencia varios aspectos que debemos destacar: 1. Las huelgas no se producen en relación a los contenidos esenciales de la intervención estatal sino principalmente como respuesta a la conducción de la política económica. 2. Algunas de ellas fueron exitosas —sobre todo cuando se realizaron con oportunidad y supieron recoger las reivindicaciones de otros sectores populares— y en otros casos fueron débiles e intrascendentes, como las convocadas durante la administración de Febres Cordero y la actual. 3. La propia dinámica de la crisis y la vigencia del ajuste han hecho que pierda peso el movimiento sindical primordialmente por no renovar sus mecanismos de organización y lucha, y por no ampliar sus fuerzas de apoyo, lo que ha provocado una suerte de desmovilización social.

Como información complementaria, vale reseñar lo que dentro de la conflictividad obrero-patronal han significado los conflictos colectivos y otros medios de lucha permitidos por el Código del Trabajo vigente.

**CUADRO Nº 5  
LA CONFLICTIVIDAD LABORAL**

<b>AÑO</b>	<b>Nº DE CONFLICTOS</b>	<b>Nº DE HUELGAS</b>	<b>Nº DE CONTRATOS COLECTIVOS</b>
80	424	75	263
81	368	99	240
82	325	86	282
83	326	97	238
84	329	96	338
85	289	72	270
86	272	78	315
87	309	74	315
<b>TOTAL:</b>	<b>2642</b>	<b>677</b>	<b>2261</b>

FUENTE: Vjekoslav Darlic M.: Ob. cit. pág. 7.13.  
ELABORACION: CER-G

Si al cuadro citado le agregamos el dato oficial de que entre 1980 y 1987 se han constituido legalmente en el Ministerio de Trabajo alrededor de 1.729 organizaciones, podemos concluir que se trata de uno de los mecanismos que permite a los grupos populares resistir y sobrevivir en la crisis y ser tomados en cuenta especialmente por el Estado y principalmente en lo que hace relación a la defensa del salario mínimo legal.

**Los pobladores:**

Una revisión de los periódicos nacionales nos permite conocer las oleadas de ocupaciones de suelo urbano que se han dado —y se siguen produciendo— en nuestras ciudades, especialmente en las de la Costa.

El gran proceso de urbanización de la economía en estas últimas tres décadas ha producido el desarrollo de una

red de centros urbanos que registran unas altas tasas de crecimiento demográfico principalmente en las ciudades intermedias (Santo Domingo de los Colorados, Machala, Manta, Cuenca, etc.). En estas urbes es donde se refugia el excedente poblacional expulsado del agro que conforma los grandes suburbios de nuestras ciudades.

Si bien durante esta década se han producido tomas, desalojos, ocupaciones, etc., movidos por los grupos populares y aprovechados políticamente por las estructuras partidarias clientelares, cabe resaltar la importancia —por la novedad— de las ocupaciones que estratos medios protagonizan en edificaciones y terrenos urbanizados de propiedad del IESS y del BEV, como las que han tenido lugar en Guayaquil y en Durán. Pero es también significativo resaltar que la crisis urbana está igualmente afectando el *ordne urbis* de nuestras ciudades andinas: las ocupaciones impulsadas por la organización "Lucha de los pobres" en el sur de Quito y la cooperativa de vivienda "Acelón comunitaria casa para todos" en el área de Monay de la ciudad de Cuenca constituyen indicios de una "guayaquileñización" de esas ciudades.

La crisis urbana que azota a nuestras ciudades se seguirá profundizando, de no modificarse el actual estilo de desarrollo urbano. Desde esa perspectiva, todo permite pensar que se incrementará el protagonismo, hasta ahora pasivo y unidimensional, del movimiento poblacional reclamando —ya no solamente al Estado, sino también a los dirigentes políticos y a los nuevos profetas de la "religión de las privatizaciones" de servicios urbanos— su derecho a la ciudad.

### **Otros movimientos sociales**

En esta parte vale destacar los conflictos generados por los funcionarios públicos que reclaman estabilidad e incrementos salariales: los paros provinciales y cantonales (El Oro, Tungurahua, Esmeraldas, Quevedo, Napo, Vinces, San Juan, Palestina, Santa Lucía, etc.) en los que generalmente demandan incremento o nuevas rentas, inicio o conclusión de obras, creación de fondos, etc. Otro actor social que se ha

destacado por su conflictividad en esta coyuntura son los empresarios: según las estadísticas \*, entre 1980 y 1987 se produjeron 29 paros patronales, de los cuales 10 tuvieron lugar solo durante 1983. Entre los agentes económicos que iniciaron este tipo de medidas sobresalen los empresarios pesqueros (armadores y patrones costaneros), agricultores (malceros, cacaojeros, APROCICO, arroceros) y, muy marginalmente, industriales y comerciantes. En general, éstos demandan del Estado nuevos precios para sus productos, fondos financieros baratos, liberalización de los controles, entre otras cosas.

Por último, cabe señalar que existen otros actores sociales que han ido reafirmando su identidad en el escenario político-social: mujeres, discapacitados, informales, indígenas, etc., que desde ya anuncian las tendencias y protagonistas que algunos tendrán en la presente década.

### **Crisis social y perspectivas para los años 90**

El panorama que hemos descrito y analizado a lo largo de este ensayo es bastante oscuro y desalentador, toda vez que la "política social" tal como se la maneja desde el Estado es verdaderamente incoherente e insuficiente para **nuestra circunstancia**. Creemos, por lo tanto, que es necesario generar manejos alternativos de la misma para evitar un mayor agravamiento de la crisis social. A continuación, algunas reflexiones sobre este tema:

- 1.- De continuar el actual patrón de visión y funcionamiento de la política social, habrá un agravamiento de la situación, con grandes despilfarros de los escasos recursos financieros que se le dedican y un incremento de la conflictividad social por la vigencia de la pobreza en grandes sectores de la población.
- 2.- En ese contexto, es necesario que desde la sociedad civil, la política y el Estado se vaya diseñando, conjuntamente, un modelo alternativo de desarrollo que, entre otros

---

\* Vjekoslav Darlic M.: ob.cit.: pág 7.12

componentes, integre a la política social como un elemento central y operativo de la política económica, superando la brecha actual entre "políticas anti-sociales" —léase de ajuste— y las "compensatorias o sociales". Esto entraña enmarcar en una perspectiva de crecimiento económico y desarrollo a las tradicionalmente llamadas políticas sociales.

- 3.- Superar el fracccionamiento organizativo a nivel de nuestra sociedad civil y de la política, por medio de la democratización del Estado y la construcción de canales idóneos de participación social que permitan que cada uno de los actores sociales asuman sus roles de una manera más colectiva y no desde una perspectiva individualizante, como tradicionalmente lo han hecho, poniendo de manifiesto una cultura política que debemos modificar.
- 4.- Manejar nuevas concepciones y criterios que permitan pasar del gasto social a la inversión en desarrollo social, pero dentro de un nuevo modelo de desarrollo económico; y,
- 5.- Poner un mayor énfasis en las potencialidades y virtualidades de la sociedad civil en materia de cambio social con miras a que todos los actores se sientan realmente involucrados en un nuevo proceso de desarrollo tendiente a superar la crisis y construir una auténtica democracia económica y social.

**ANEXO N° 3**  
**EVOLUCION DE LA INFLACION GENERAL EN EL ECUADOR**  
**(AREA URBANA) 1979 - 1989**

AÑO	INDICE DE INFLACION ANUAL
1981	17.3
1982	24.4
1983	52.5
1984	25.1
1985	24.4
1986	27.3
1987	32.5
1988	58.5

**FUENTE:** Estadísticas del Ecuador (1987 y 1988)  
Ildis, Quito.

**ELABORACION:** CER-G.

**ANEXO Nº1**  
**EGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN LA CUESTION**  
**SOCIAL - MILLONES DE SUCRES**  
**AÑO 1979 - 1988**

AÑO	EDUCACION Y CULTURA	BIEN. SOCIAL Y TRABAJO	SALUD Y DE- SARROLLO COMUNAL	INTERESES AMORTIZACION
1979	7003.2 (26.0)	236.3 (0.9)	2065.6 (7.7)	4872.4 (18.1)
1980	14427.1 (31.7)	462.6 (1.0)	3075.2 (6.8)	7821.3 (17.2)
1981	17202.9 (28.6)	723.6 (1.2)	4628.8 (7.7)	10906.3 (18.1)
1982	18729.8 (26.2)	728.7 (1.0)	5136.9 (7.2)	19603.4 (27.4)
1983	19270.5 (23.9)	954.5 (1.2)	5552.2 (6.9)	22987.5 (28.6)
1984	27237.3 (23.3)	962.7 (0.8)	8054.0 (6.9)	34049.2 (29.1)
1985	40956.7 (22.8)	1532.0 (0.9)	12244.6 (6.8)	47744.4 (26.6)
1986	55911.9 (23.5)	2628.5 (1.1)	15858.5 (6.7)	57069.6 (24.0)
1987	77744.0 (21.4)	3804.0 (1.0)	24250.4 (6.7)	125126.0 (34.5)
1988	80243.1 (20.2)	5330.1 (1.3)	31662.7 (7.9)	134678.1 (35.1)

FUENTES: Vjekoslav Darlic M: Estadística del Ecuador 1988, ILDIS,

Quito, Actualización, 1988 Pág. 5.11 y 5.12

Memoria del Gerente del Banco Central 1988.

ELABORACION: CER-G

## INDICE

<b>PRESENTACION</b> .....	7
<b>INTRODUCCION</b>	
Amparo Menéndez-Carrión .....	9
<b>Democracia vs. políticas de ajuste. EL DILEMA DE LOS OCHENTA.</b>	
Alberto Acosta .....	31
<b>DEMOCRACIA Y LEGALIDAD</b>	
Galo Chiriboga .....	93 /
<b>EL DECENIO PERDIDO</b>	
León Roldós .....	111
<b>LA SOCIEDAD CONTRA SI MISMA o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables</b>	
José Sánchez-Parga .....	143 /
<b>CRISIS ECONOMICA Y DESMOVILIZACION SOCIAL</b>	
<b>La década de los 80: actores y desmovilización social</b>	
Gaitán Villavicencio .....	169
<b>Indice</b> .....	205