

Problemas estructurales de la democracia ecuatoriana

OSVALDO HURTADO

Ex Presidente de Ecuador.

RESUMEN

El ensayo contiene un análisis de ocho problemas de gobernabilidad que afectan a la democracia ecuatoriana: fragmentación de los partidos, conflictivas relaciones políticas, ausencia del imperio de la ley, extendidas prácticas populistas, exclusión de importantes sectores sociales, uso patrimonialista de poder, permanencia de ideas atrasadas e influencia de intereses regionalistas. Por estos motivos, en el presente período democrático iniciado en 1979, las instituciones constitucionales no han funcionado eficientemente y la gestión de los gobiernos no ha arrojado resultados económicos y sociales que permitan elevar las condiciones de vida de la población, en los términos que lo hicieron otros países latinoamericanos.

Palabras clave: fragmentación política, conflictividad, ilegalidad, populismo, exclusión social, izquierdismo, regionalismo.

Quienes visitan el Ecuador se sorprenden por la prodigiosa diversidad que adquiere la naturaleza en su pequeña geografía. Sus numerosos y bellos nevados no se repiten en otro país latinoamericano. La geología de las islas Galápagos y su asombrosa fauna son únicas en el planeta. Es uno de los doce países del mundo con el mayor número de especies vegetales y animales. La riqueza artística de Quito, su colonial capital, es de las más importantes del continente. En apenas cuatro horas de automóvil o treinta minutos de avión se puede llegar a playas tropicales, montañas de nieves perpetuas o al bosque húmedo amazónico. El país produce una sorprendente variedad de alimentos los doce meses del año, por lo que sólo es necesario importar trigo. Las caídas de agua que bajan de las montañas andinas permitirían abastecer de energía barata a todos los habitantes. Si a tantas riquezas se suman abundantes recursos naturales y un clima sin temperaturas extremas, podría pensarse que nada le falta al país para asegurar a su habitantes un generalizado bienestar.

Si bien el Ecuador sufrió muchas dictaduras, nunca fue gobernado por sanguinarios tiranos y algunos gobiernos militares del presente siglo más bien fueron progresistas y tolerantes. Tempranamente, en los albores del siglo XX, la Revolución Liberal introdujo la libertad de conciencia y el Estado laico y puso fin al enclaustramiento que había vivido el país por siglos, a lo que también contribuyó la apertura del Canal de Panamá en 1914. Los ecuatorianos no han sufrido los flagelos de la guerrilla y del narcotráfico que azotaron a sus vecinos, por lo que llegó a decirse que era una isla de paz en la convulsionada América Latina de los años 80. Fue el primer país de la región que recuperó la democracia (1977-79) mediante un acuerdo civil militar, modelo de transición pacífica que luego siguieron otros países latinoamericanos.

¿Por qué un país con riquezas y virtualidades tan importantes fue uno de los más atrasados de América Latina, condición de la que comenzó a salir recién en 1972, no por su esfuerzo, sino por la aparición milagrosa del petróleo?

¿Por qué una democracia, inaugurada apenas dos años después que la española, durante un largo cuarto de siglo ha marchado en su propio terreno, mientras España ha conseguido un prodigioso progreso económico, social y político?

La respuesta es siempre la misma, para el siglo XIX, para antes de 1979 y para los últimos veinticinco años. El país no ha progresado y los ecuatorianos no han mejorado sus condiciones de vida, en los términos que habrían sido posibles, por causas originadas en el campo de la política.

Desde que se constituyó la República en 1830, hasta 1979, los gobiernos dictatoriales superaron en número a los democráticos y, en conjunto, la duración que tuvieron, en promedio, fue de menos de dos años. En el presente período, si bien el país no ha tenido dictaduras, aunque sí gobiernos presididos por autócratas que han atropellado la Constitución o por presidentes que asumieron el cargo mediante golpes «constitucionales», su duración promedio fue de un poco más de dos años.

En condiciones de tan extrema inestabilidad política, resultado de crónicos e insalvables conflictos de la más variada naturaleza, fue imposible que el Ecuador pudiera desarrollarse. Mientras los países que progresaron tuvieron gobiernos que perseveraron en el logro de de-

terminados objetivos a lo largo de décadas, especialmente en los campos de la economía y de la educación, no son pocos los presidentes ecuatorianos que inauguraron sus mandatos con la promesa de «refundar» la República, ilusión que les llevó a cambiar incluso lo bueno que sus predecesores habían hecho.

A diferencia del país más próspero del mundo, los Estados Unidos, que por más de doscientos años ha conservado una sola constitución siempre respetada por presidentes, congresistas y ciudadanos, el Ecuador ha tenido tantas (19) que con sus volúmenes podría llenarse un anaquel de biblioteca, constituciones que poco contaron en la vida diaria de la democracia ecuatoriana, cuando ella existió. Los exitosos casos de desarrollo contemporáneo producidos en China, España y Chile, tienen en común que todos ellos se han debido, en buena parte, a la estabilidad política y a la continuidad económica, conseguidas en sistemas políticos diferentes, de partido único el primero, parlamentario el segundo y presidencial el tercero.

RESULTADOS DE LA DEMOCRACIA

El año 2004, la democracia ecuatoriana cumplió veinticinco años, que sumados constituyen el más prolongado período constitucional de su historia. En el cuarto de siglo transcurrido, ha hecho importantes aportes al progreso del país y al mejoramiento del bienestar colectivo, en parte, gracias a los recursos generados por el petróleo.

El analfabetismo fue reducido al 8%, disminuyó significativamente la mortalidad infantil y general, aumentó a 70 años la esperanza de vida, se extendió la cobertura de los servicios de educación y salud a casi toda la población, el pueblo indígena recuperó su identidad y consiguió una importante participación en la vida pública, en las aulas de escuelas, colegios y universidades el número de mujeres se equiparó al de los hombres, gracias a la descentralización las ciudades registraron un notable progreso y fue resuelto el atávico problema territorial que mantuvo en riesgo permanente la seguridad del Ecuador y tan costoso fue para la economía y el desarrollo nacional.

Gracias a la democracia los derechos humanos fueron protegidos y el pueblo ha podido disfrutar de un ambiente de tolerancia y libertad, participar en la elección de las autoridades mediante el sufragio y expresar

sus opiniones a través de medios de comunicación, manifestaciones públicas, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

Pero la democracia, como institución, ha sido afectada por una fragilidad extrema, particularmente en los últimos diez años, en los que ha logrado sobrevivir merced a la aceptación, como *fait accompli*, de abusos de poder, violaciones constitucionales y rupturas del Estado de derecho por gobiernos y congresos, que han importado a pocos ciudadanos.

A pesar de los progresos anotados, la democracia fracasó en su misión de desarrollar el Ecuador y constituir una sociedad equitativa que ofreciera iguales oportunidades a todos. El crecimiento económico fue apenas superior al de la población, los porcentajes de pobreza continuaron altos y más bien empeoraron en los años de las recurrentes crisis económicas. Se deterioró la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado, particularmente la educación pública a la que concurren niños y jóvenes de las clases sociales de menores recursos. No cambió la injusta distribución de la riqueza y el país, por no perseverar en la búsqueda de la estabilidad y del crecimiento económico, se rezagó con respecto a otros de América Latina que 25 años atrás compartían su nivel.

En estos resultados negativos influyeron causas ajenas al país, como fueron el deterioro del valor de las exportaciones, las crisis mundiales, conflictos armados en la frontera sur, terremotos, inundaciones, sequías y plagas que implicaron cuantiosas pérdidas económicas. Desafortunados sucesos que deben ponderarse en cuanto a sus consecuencias, porque las catástrofes y los embates internacionales fueron ocasionales y transitorios, el conflicto fronterizo fue resuelto en 1998 y hubo años en los que el país disfrutó de altos precios en sus productos de exportación, como fue el caso del petróleo.

La principal causa se ubicó en el terreno de la política y se expresó en el hecho de que los gobiernos no pudieron perseverar en medidas que garantizaran una estabilidad macroeconómica y aseguraran un crecimiento suficiente y sostenido de la economía, de lo que dependía la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los niveles de vida. Limitaciones de la gestión gubernamental originadas en problemas de gobernabilidad que, habiendo afectado a la democracia ecuatoriana en los

cinco lustros transcurridos no han podido enmendarse, a pesar de que, en 1979 mediante un referendo y en 1998 a través de una Asamblea Constituyente, se realizaron importantes reformas políticas desarrolladas en las constituciones que se expidieron en esos años.

Los problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana, por ser estructurales, han conspirado contra todos los gobiernos, cualesquiera sean su ideología y orientación política. A ellos se debe el fracaso de costosos programas de estabilización macroeconómica, la interrupción de promisorios procesos de crecimiento, el desperdicio de oportunidades ofrecidas por la economía internacional, la deficiente respuesta a crisis mundiales, la poca atención que se ha dado a programas destinados a mejorar la calidad de la educación, el mantenimiento de la pobreza, la permanencia de la inequidad social, el atraso del país respecto a otros del continente, la vulnerabilidad de las instituciones democráticas y la frustración sufrida por el pueblo ecuatoriano en los fatídicos años de fin de siglo.

Ocho son los problemas estructurales de la democracia ecuatoriana, algunos de orden cultural, a los que se debe que el buen gobierno, reclamado por las instituciones internacionales, en el período materia de este análisis haya sido un hecho excepcional.

FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

En los 25 años transcurridos, el número de partidos representados en el Congreso Nacional ha bordeado la docena y aquellos que desaparecieron, o se debilitaron, fueron sustituidos por nuevas fuerzas fundadas por políticos interesados en obtener la Presidencia de la República. De los once presidentes que ha tenido el país sólo dos han pertenecido a la misma organización política (DP), y ninguna ha logrado ganar más de una elección presidencial. En todos los períodos legislativos se han constituido bloques parlamentarios «independientes», integrados por diputados que abandonaron las tiendas políticas en las que fueron elegidos, para ponerse al utilitario servicio del Gobierno a cambio de prebendas. Los partidos que en diversos años fueron mayoritarios, nunca llegaron a representar el cincuenta por ciento de la votación nacional.

Las instituciones constitucionales diseñadas en 1979 y en 1998, con las que se buscó corregir esta fragmentación del sistema de partidos,

mediante la exigencia de que obtuvieran el 5% de votos en las elecciones pluripersonales para que pudieran subsistir, no operaron en razón de que las organizaciones políticas en vías de extinción consiguieran, en diversos momentos, que el Congreso derogara tal disposición, la Corte Suprema la declarara inconstitucional, el Tribunal Constitucional desconociera las decisiones del Tribunal Supremo Electoral o este organismo simplemente no la aplicara. Algo parecido sucedió con la norma de la Ley de Elecciones que buscaba controlar el gasto electoral, tempranamente establecida en 1979, declarada inconstitucional en 1983 a pedido de los medios de comunicación y de un candidato presidencial, y que luego de ser repuesta en la Constitución de 1998 ha sido burlada por los candidatos que en estos años se excedieron en su gasto electoral.

También incentivó la fragmentación política el volátil comportamiento electoral de los ciudadanos y su tendencia a dispersar sus votos en múltiples candidatos, cuando concurrieron a sufragar en elecciones presidenciales y legislativas. A lo que se sumó un utilitario discurso a favor de las «minorías», aun de las no representativas, sin tener en cuenta que las democracias estables y exitosas se asientan en sólidos partidos mayoritarios.

Por estos motivos, no produjeron efectos las reformas constitucionales y legales con las que se buscó promover un sistema de partidos simple y representativo, que fortaleciera el sistema democrático, garantizara la estabilidad política, propiciara la continuidad económica, otorgara seguridad jurídica, acordara políticas de Estado y liderara los cambios que requería el país para adaptarse a las nuevas realidades y desafíos del mundo globalizado. Tampoco fue posible que los gobiernos contaran con una mayoría legislativa que respaldara sus iniciativas y moderara la desestabilizadora oposición que sufrieron todos los presidentes en el Congreso Nacional.

CONFLICTIVIDAD

La democracia es un sistema político en el que el diálogo y la negociación permiten acercar posiciones, convenir acuerdos, facilitar decisiones e impulsar iniciativas de interés nacional, prácticas que suelen ser inherentes a una sociedad pluralista y que en un país políticamente fragmentado, sin partidos mayoritarios, constituían una necesidad insoslayable.

La capacidad de un sistema político para promover consensos, no sólo depende de la bondad de las instituciones y de los incentivos que ofrezcan para que puedan producirse, sino también de la forma en que actúan los actores políticos, comportamiento que en el Ecuador no ha sido compatible con el diálogo y la negociación. La influyente presencia en la vida pública de líderes dogmáticos y apasionados, empecinados en imponer sus posiciones, reacios a valorar el punto de vista del adversario y proclives a la violencia verbal, cerró las puertas del diálogo constructivo e interpuso toda suerte de obstáculos a la negociación política. Tan conflictiva y mezquina ha sido la vida pública, que políticos y partidos que cuando estuvieron en la oposición impugnaron y combatieron de manera intransigente la política económica ejecutada por el Gobierno en ejercicio, al ganar las elecciones la aplicaron sin modificaciones o con cambios menores.

Estas conflictivas relaciones políticas fueron perjudiciales para la institucionalidad democrática y el desarrollo del país. No fue posible la formación de alianzas perdurables que fortalecieran la acción de los gobiernos, permitieran la adopción de políticas de Estado y facilitarían su ejecución en el largo plazo a través de sucesivas administraciones. Quienes pretendieron acceder al poder realizaron una oposición intransigente y desleal, sin tener en cuenta que el progreso del país dependía del éxito del presidente de la República. En el debate sobre los asuntos públicos no se buscó esclarecerlos mediante un intercambio razonado de puntos de vista y el sustento técnico de las discrepancias; lo que más bien se hizo fue eludir el debate y liquidar las iniciativas, desacreditando moralmente al adversario mediante ataques personales, muchas veces maliciosos.

Tan conflictivas fueron las relaciones políticas que en los últimos 25 años los presidentes al concluir sus gobiernos dejaron la economía desestabilizada, con dos excepciones, la una por la intempestiva terminación del mandato. Uno llegó a decir que no veía por qué debía dejar «la casa en orden» y otro tomó decisiones maliciosas con el deliberado propósito de agravar los problemas económicos y, de este modo, perjudicar la gestión de su sucesor. Hace pocos meses, con una moción inconstitucional que promovieron en el Congreso para que fuera enjuiciado el presidente de la República, dos ex presidentes desencadenaron el conflicto que llevó a la arbitraria destitución de la Corte Suprema de Justicia y a que, por tercera ocasión, un jefe de Es-

tado no terminara su mandato. Conflictos políticos irresolubles provocados por civiles convirtieron a los militares en deliberantes, como fueron los casos de tres presidentes separados de su cargo, no cuando el Congreso tomó la decisión correspondiente, sino al ser notificados por las fuerzas armadas que les habían «retirado su apoyo».

ILEGALIDAD

No es posible el imperio de la ley en una sociedad en la que existen pocos ciudadanos que están espontáneamente dispuestos a respetarla, bajo cualquier circunstancia, por lo que su aplicación depende de la coacción ejercida por autoridades y jueces antes que de la adhesión voluntaria de los individuos. Cuando los infractores son numerosos llegan a provocar un alud, que termina rebasando las instituciones encargadas de garantizar derechos, exigir obligaciones, asegurar la igualdad ante la ley y preservar la vigencia de las normas jurídicas. En sociedades en que existe la costumbre de ignorarlas, de violarlas cotidianamente, de interpretarlas maliciosamente y de eludirlas mediante el uso de resquicios y atajos, como también la de valerse de los poderes económico y político para manipular o sobornar a jueces y autoridades, la ley termina aplicándose discrecionalmente de acuerdo a las conveniencias y no a la justicia.

Estas razones de orden cultural explican que gobiernos, congresos, partidos, organizaciones sociales, sectores económicos, empresas privadas y muchos ciudadanos, en lugar de encuadrar sus actividades dentro de los ámbitos establecidos por los preceptos jurídicos, más bien los eludan. Por este motivo, y no por falta de normas, no existe en el Ecuador el imperio de la ley, elemento del que depende la correcta operación de las instituciones democráticas, la posibilidad de que se ofrezcan iguales oportunidades a los ciudadanos, la seguridad jurídica que tanto importa a los agentes económicos y la confianza en la que se sustenta el progreso de las sociedades contemporáneas.

Tres presidentes fueron cesados en sus cargos sin que se siguieran los procedimientos constitucionales. En la Constitución de 1998, para preservar la estabilidad fiscal, se introdujo un artículo que reservaba para el presidente de la República, de manera exclusiva, la iniciativa en proyectos de ley que impliquen la creación de gasto público. En numerosas

ocasiones el Congreso Nacional ha violado esta disposición, incumplimiento paradójicamente avalado por los cuatro últimos presidentes de la República, temerosos de perder las simpatías de quienes se habían beneficiado con las nuevas asignaciones presupuestarias. En meses recientes el Congreso destituyó a la Corte Suprema de Justicia y nombró otra en su reemplazo, que luego cesó para encargar a organizaciones de la sociedad civil la nominación de una tercera, en los cuatro casos sin que el órgano legislativo tenga facultad constitucional para hacerlo.

No es diferente la conducta de la población. Es frecuente el incumplimiento de leyes y contratos, el desconocimiento de acuerdos formales y la elusión de deudas, como también la cotidiana violación de las normas de tránsito en que incurren conductores y peatones en calles y carreteras y, en el caso de los estudiantes, el hábito de copiar tareas y exámenes. A lo que se suma la presencia de una justicia poco confiable, tanto en juzgados y cortes como en instancias administrativas del Estado, por lo que no siempre los derechos de personas y sociedades son reconocidos y sus obligaciones establecidas.

POPULISMO

Quizá no existe en América Latina un país con una cultura populista tan arraigada en el común de los ciudadanos como Ecuador, lo que se evidencia en el hecho de que los más influyentes líderes políticos de la segunda mitad del siglo XX fueron populistas. Tal es la fuerza del populismo que su retórica y sus prácticas no sólo marcan la conducta de partidos que se confiesan populistas (PSC, PRE, PRIAN y MPD), sino también la de otras organizaciones políticas y de buena parte de los dirigentes políticos contemporáneos. Resulta apenas obvio concluir que la proclividad populista de los políticos es una respuesta a sentimientos y demandas de sus electores, pues los partidos citados, y otros que los antecedieron en el presente período democrático, han obtenido una votación que sumada ha bordeado el cincuenta por ciento del padrón electoral.

El dispendioso gasto público de gobiernos, congresos y municipios populistas, especialmente en períodos electorales, su reticencia frente a decisiones «impopulares» necesarias para mantener o restablecer la estabilidad fiscal, la oposición a leyes y medidas que eran convenientes para preservar la salud de la economía y propiciar el crecimiento y el desperdicio de recursos en programas asistenciales, impidieron que el

país tuviera una administración ordenada de la economía. El populismo fiscal terminó provocando devastadoras crisis económicas y sociales de las que los peores perjudicados fueron los pobres, cuyos intereses los líderes populistas decían defender. El desinterés por programas de largo plazo, dirigidos a mejorar la atención de la salud y la calidad de la educación, cortó la posibilidad de que pudiera reducirse la pobreza y mejorar la equidad social.

Dos hechos recientes ilustran el carácter populista de la sociedad ecuatoriana. Diputados, líderes políticos, periodistas, editorialistas y organizaciones de la sociedad civil discutieron un aumento de pensiones, reclamado por los jubilados, que finalmente fue aprobado por el Congreso y el Gobierno, exclusivamente desde la perspectiva de las justas necesidades de los pensionistas, sin tener en cuenta el financiamiento necesario y los efectos en el futuro económico del Seguro Social. Los mismos actores apoyaron entusiastamente una ley, aprobada unánimemente por el Congreso, en la que se ordenaba la devolución de los fondos de reserva depositados por trabajadores y empleados en la seguridad social, a pesar de que implicaba la eliminación del seguro médico para el o la cónyuge e hijos menores de seis años, la reducción a la mitad de las pensiones de los futuros jubilados y el fin del seguro de cesantía, bajo el argumento de que lo que importaba era atender hoy las necesidades de la gente, porque las de mañana podían esperar y de alguna manera se solucionarían en el futuro.

Los partidos populistas también son responsables de la constante degradación de las instituciones democráticas. Su ejercicio clientelar del poder les ha llevado a poner a su utilitario servicio las instituciones públicas, a multiplicar una burocracia innecesaria, a bajar su nivel de competencia y, con ello, a crear condiciones para que prospere la corrupción. Finalmente, sus prédicas paternalistas y la incontinente demagogia de los líderes populistas, han impedido que el pueblo adquiriera conciencia de sus responsabilidades y, con ello, se construyera ciudadanía, requisito del que depende la correcta operación de las instituciones de la democracia y el progreso de las naciones.

EXCLUSIÓN SOCIAL

Los altos porcentajes de pobreza y de indigencia, las hirientes injusticias sociales, la abusiva presencia de privilegios y la ausencia de igua-

les oportunidades, particularmente para los que más las necesitan, han provocado un sentimiento de exclusión social que ha llevado a sectores que se consideran preteridos a cuestionar el sistema democrático y a descalificar la política económica de estabilidad y crecimiento. Sentimientos exacerbados en razón de los modestos resultados ofrecidos por los gobiernos democráticos, particularmente al finalizar el siglo, cuando a las devaluaciones, a las altas tasas de inflación y a la crisis bancaria siguieron dolorosos ajustes, círculo vicioso que el país no ha logrado romper y que se apresta a recorrer, una vez más, como consecuencia de las reformas legales aprobadas por el Gobierno y el Congreso en materia fiscal y en el campo de la Seguridad Social.

Los sentimientos de exclusión y reivindicación social en los años ochenta fueron liderados por organizaciones de trabajadores agrupadas en el FUT, que con sus huelgas nacionales tuvieron en jaque a los gobiernos de la época. Papel que, por la pérdida de adhesiones y representatividad del movimiento sindical, desde 1990 ha sido asumido por indígenas agrupados en la CONAIE y en el partido Pachakutik, cuyas protestas se expresaron en levantamientos que paralizaron provincias enteras, a los que sumaron tomas de la capital. Movilizaciones con las que consiguieron frenar o desvirtuar decisiones que los gobiernos debían tomar para preservar la estabilidad macroeconómica, reactivar el crecimiento, modernizar el Estado, abrir la economía a la competencia y recuperar la credibilidad internacional. Con frecuencia descalificaron la democracia y conspiraron contra su permanencia, como sucedió el año 2000, cuando la CONAIE, junto a militares insubordinados, desconoció el gobierno constitucional y proclamó e integró una dictadura.

PATRIMONIALISMO

Frente a los bienes públicos existe una actitud permisiva en amplios sectores de la sociedad, y no sólo en políticos y funcionarios estatales, pues ciudadanos, empresas, organizaciones sociales y grupos de la sociedad civil, cuando está de por medio su beneficio, tienden a subordinar el interés general al interés particular. Como los linderos de lo público y de lo privado se confunden, el Estado y la autoridad no son vistos como instancias a las que corresponde

proteger el patrimonio nacional, exigir obligaciones, defender el bien común y atender derechos legítimos, sino como instrumentos a través de los cuales personas y grupos pueden obtener favores, recibir prebendas, defender privilegios e incluso enriquecerse. No son pocos los que tienen diferentes actitudes frente a bienes y dineros de particulares y ante los que son de propiedad del Estado, en el sentido de considerar que los primeros tienen dueño y los segundos son de nadie.

Esta ausencia de una virtuosa cultura ética, en amplios sectores de la población, explica por qué la corrupción no ha podido eliminarse a pesar de leyes expedidas para perseguirla, de organismos creados para controlarla, de la acción punitiva de ciertas autoridades y de las promesas de extinguirla que, a su tiempo, realizaron la decena de partidos que se han alternado en el Gobierno. En esta débil cultura de la honestidad se encuentra la explicación de que el Ecuador figure, desde hace varios años, en el grupo de países más corruptos del mundo, en el índice que elabora Transparencia Internacional.

De los muchos ejemplos que pueden citarse cabe mencionar la alianza colusoria de particulares, políticos y funcionarios públicos para soportar el contrabando de toda clase de bienes, así como el robo, mediante conexiones fraudulentas, de energía eléctrica, tiempo telefónico, agua potable, petróleo y combustibles, delitos que ha resultado imposible extirpar por la tupida red de intereses que han tejido sus autores. Como también el hecho de que para una amplia mayoría cumplir con la obligación de pagar impuestos es una infantil candidez, pues son pocos los que ven como el más importante compromiso que un ciudadano tiene con su país.

Existen partidos políticos que no sólo están al servicio de intereses particulares, sino que además operan como verdaderas mafias (PSC y PRE), conducta que parece no importar a sus numerosos seguidores, ya que en cada elección, en lugar de sancionarlos, vuelven a entregarles generosamente sus votos. La degradación que ha sufrido el concepto de *interés público* ha llegado a tal punto que, para defenderlo, en ocasiones han debido intervenir el FMI, el BM y el BID, para con su condicionalidad frenar decisiones lesivas que se aprestaban a tomar gobiernos y congresos.

IZQUIERDISMO

Mientras en Europa y en otros países de América Latina el pensamiento tradicional de izquierda ha perdido vigencia, influencia y electores, y los partidos comunistas que gobiernan China, Vietnam y Cuba lo han modificado para adaptarlo a las nuevas realidades económicas y políticas del mundo que emergieron luego de la caída del muro de Berlín, en Ecuador sigue siendo fuente de inspiración de partidos, organizaciones sociales, sindicatos públicos y del movimiento indígena.

A pesar de que el modelo económico elaborado por Lenin, Mao y sus seguidores ha dejado de existir en los países que lo adoptaron, de que los movimientos de liberación del Tercer Mundo han abandonado sus ideas revolucionarias y de que los partidos de izquierda que gobiernan Chile, Brasil y Uruguay han asumido la economía de mercado y reducido el papel del Estado, partidos y organizaciones ecuatorianas de izquierda, incluso las que se dicen de centro-izquierda, menosprecian la estabilidad macroeconómica, se oponen a la inversión extranjera, ponen reparos a la apertura internacional, desdeñan el mercado y se empeñan en mantener las responsabilidades que el Estado tenía en la explotación de recursos naturales y en la administración de servicios públicos en los años 60 y 70.

Debido a estas rígidas posiciones ideológicas, expresadas en el Gobierno, el Congreso o la calle, las nombradas organizaciones políticas y sociales, a veces mediante métodos violentos, han desechado u obstaculizado la ejecución de programas económicos encaminados a mantener el equilibrio fiscal, reformar empresas públicas ineficientes, subsidiadas y corruptas y suplir con capital extranjero el bajo ahorro nacional, políticas que en el caso de que se hubieran ejecutado habrían redundado en el abatimiento de la inflación, mayores tasas de crecimiento económico, incrementos de puestos de trabajo y reducción de la pobreza. Ni siquiera el hecho de que, en el presente período democrático, uno de aquellos partidos (ID) exhiba los peores resultados sociales en salario real, gasto social y pobreza, por la política que siguió y porque su gobierno no consiguió corregir los desequilibrios económicos, ha servido para que la conservadora izquierda ecuatoriana tome conciencia de sus equivocadas posiciones. La ceguera ha llegado a tal extremo que el movimiento indígena, agrupado en la

CONAIE, ha combatido aquellas políticas a pesar de que beneficiaron a sus afiliados, igual que a todos los sectores populares, con la reducción de la pobreza que la estabilidad y el crecimiento económicos han traído consigo en los últimos años.

REGIONALISMO

El centenario conflicto entre Quito y Guayaquil ha sido usado por dirigentes del PSC y de las cámaras de la producción, como también por articulistas y periodistas, para aupar intereses económicos de personas y grupos con los que se hallan relacionados. Alegando una supuesta afectación de Guayaquil, han impedido que el Congreso aprobara reformas legales de interés nacional y que los gobiernos tomaran providencias para proteger el interés público y el bien del país, o han conseguido que se expidieran leyes y se adoptaran resoluciones que favorecieran intereses económicos particulares de sus protegidos. Por este motivo el país no ha podido contar con instrumentos jurídicos que eran necesarios para promover el desarrollo nacional, y el Estado ha sido forzado a incurrir en cuantiosas erogaciones fiscales que erosionaron las finanzas públicas y causaron crisis económicas que terminaron pagando los contribuyentes.

Reformas que buscaban moralizar las aduanas y perseguir el contrabando fueron archivadas bajo el argumento, exhibido por líderes políticos ligados a tales intereses, de que «querían llevarse las aduanas a Quito». En la crisis financiera de los años 1998 y 1999, en la que quebró el 70% del sistema bancario, con alegatos regionalistas aquellos sectores neutralizaron la acción del Gobierno e impidieron que se tomaran medidas contra bancos insolventes, en los que sus administradores habían cometido cuantiosos atracos, causando un empeoramiento de los costos de la crisis bancaria. Mediante la imputación de que «centralistas quiteños» se proponían «acabar con la banca guayaquileña», consiguieron que no fueran cerrados bancos quebrados, que se contaminaran instituciones que habrían podido salvarse y que banqueros corruptos, al ser mantenidos en sus puestos, dispusieran de tiempo para culminar sus fraudes y destruir las evidencias de sus delitos. Omisiones que además provocaron una multiplicación del número de depositantes perjudicados y que se echara sobre las espaldas del Estado un costo aproximado de 4.000 millones de dólares, equivalente al 25% del PIB del año 2000.

Debido a los fuertes sentimientos regionalistas existentes, el discurso político que tiene acogida en la Sierra no es recibido en la Costa y el que consigue adeptos en la segunda los pierde en la primera; el partido que gana las elecciones en una región tiene escasos votos en la otra; los medios de comunicación que son leídos, vistos y escuchados en la región en la que se editan o emiten sus señales tienen menos hábitos en la otra, lo que también sucede con clubes deportivos y otras manifestaciones sociales y culturales. Los celos, sospechas y conflictos que separan a Quito y Guayaquil han impedido que los empresarios conformen directorios nacionales que los representen colectivamente. Por estos motivos son débiles los sentimientos de identidad nacional, no existen partidos mayoritarios y el país no cuenta con organizaciones políticas de alcance nacional. Lo primero limita la posibilidad de que el Ecuador trabaje unitariamente en la construcción de su futuro, lo segundo ha privado a la democracia del soporte de partidos representativos y lo tercero ha llevado a que los intereses locales o provinciales primen sobre los del país.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La franca exposición de debilidades y limitaciones políticas atribuibles a problemas estructurales, conductas inconvenientes e ideas equivocadas, busca llamar la atención sobre un ámbito que no ha recibido la atención de los estudiosos de la democracia, como también sobre la imperiosa necesidad de que los ciudadanos, de toda condición social, tomen conciencia de sus errores y omisiones, corrijan comportamientos y asuman sus responsabilidades.

No pueden los ecuatorianos seguir buscando en «los otros», o fuera de las fronteras nacionales, chivos expiatorios de culpas individuales y colectivas, cuando la otrora influyente teoría de la dependencia no la defienden ni siquiera sus creadores, los países que más progresan son los integrados al mundo internacional y se ha demostrado que el desarrollo de las naciones es el resultado del esfuerzo constante de sus habitantes.

Los problemas de la política ecuatoriana señalados en las páginas precedentes, excepto la fragmentación partidista, no podrán resolverse mediante reformas de las instituciones políticas, si a ellas no se suman cambios en los modos de ser y pensar, esto es en ideas, actitudes y costumbres de los ciudadanos.

Mientras no se modifiquen las pautas culturales nacionales, cambio que dependerá de lo que hagan autoridades, educadores, líderes y comunicadores con tal propósito, las reformas de las instituciones políticas seguirán produciendo resultados limitados y el desarrollo del país continuará postergándose.

La responsabilidad de los partidos por el relativo fracaso de la democracia ecuatoriana, en su misión de gestionar eficazmente el desarrollo del país y la mejora constante del bienestar de las personas, la comparten sectores económicos, sociales y mediáticos, como también ciudadanos de todas las condiciones sociales.

En Ecuador, igual que en otros países latinoamericanos, es frecuente atribuir a los partidos todos los males nacionales, sin tener en cuenta que los políticos no son otra cosa que el espejo en el que se retratan los pueblos, con sus virtudes y defectos.

Si bien el análisis contenido en estas páginas se refiere al Ecuador, algunos elementos pueden ser pertinentes para otros países latinoamericanos, en los que, *mutatis mutandis*, se repiten problemas políticos estructurales, limitaciones ideológicas y hábitos culturales de la naturaleza anotada.

ABSTRACT

This essay analyzes the eight main problems that affect the governance of Ecuador: party fragmentation, tense political relations, the absence of the rule of Law, widespread populist practices, the exclusion of vast segments of society, a patrimonial use of power, the persistence of backward ideas and a strong influence of regional interests. These are the reasons for a lack of efficiency in the functioning of the constitutional institutions, and, within the democratic period initiated in 1979, for the successive governments' inability to obtain economic and social results that would improve the living conditions of the population to the same extent as in other Latin American countries.

Key words: political fragmentation, conflict, illegality, populism, social exclusion, leftism, regionalism.