

Democracia, economía y conflicto en el Ecuador

Francisco Gutiérrez S.

Profesor del Instituto de
Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI).

EL PRESENTE ARTÍCULO PRETENDE PRESENTAR al lector colombiano algunas de las tensiones fundamentales de la transición democrática ecuatoriana, con la esperanza de que ofrezca elementos para comprender las fuerzas que condujeron tanto a la formación como a la disolución de la alianza que aupó al coronel Lucio Gutiérrez a la presidencia. Aparte de su notable interés intrínseco, la experiencia ecuatoriana tiene una triple importancia.

En primer lugar, muestra las dificultades que pueden surgir cuando un país adelanta simultáneamente dos transiciones, de la dictadura a la democracia y de un modelo de desarrollo “cerrado” a otro “abierto”. Una perspectiva estrechamente optimista –pero aceptada con entusiasmo por varios académicos y formadores de opinión, cuando la tercera ola de democratización parecía irreversible– suponía que una y otra se retroalimentarían a través de la transparencia, la competitividad, etc. Una noción simétricamente inversa ha planteado que neoliberalismo y democracia siempre están contrapuestos. La experiencia ecuatoriana revela que la relación es más complicada, y exhibe algunos mecanismos que pueden estar detrás de la “supervivencia con inestabilidad” que ha caracterizado a la democracia de ese país.

En segundo lugar, da pistas sobre las condiciones que permiten que un ex militar golpista sea elegido democráticamente. Es un fenómeno que se ha repetido una y otra vez en el área andina y en otras partes de América Latina (el general Bánzer en Bolivia; el coronel Chávez en Venezuela; el general Ríos Montt en Guatemala), y al que se le debe prestar atención. Es verdad que hay golpistas y golpistas, y que en el *knock down* de la democracia ecuatoriana en el año 2000 Gutiérrez minimizó los derramamientos de sangre y actuó más como mediador entre un mo-

vimiento social y las instituciones que como líder o instigador. En ese sentido, nada tiene que ver con un Bánzer o con un Ríos Montt, e incluso se encuentra bastante alejado de Chávez. Con todo, durante la campaña de 2002 que lo ungió como ganador utilizó generosamente el capital simbólico al que habitualmente acuden los militares cuando quieren desafiar a los políticos profesionales. ¿Por qué ganó? ¿Qué condiciones permiten el triunfo de estos personajes?

En tercer lugar, pone de presente las tensiones y dificultades que enfrenta un movimiento social cuando llega al poder, con sus dilemas traumáticos, sus tentaciones y sus cálculos de largo plazo que escapan al militante común.

En el artículo de hecho sugeriré que las tres dimensiones planteadas en el párrafo anterior – coexistencia de dos transiciones, alianza indígena-militar, fracaso de la coalición de gobierno – están estrechamente ligadas. Esa será mi hipótesis central: la tensión entre las “aperturas” política y económica ha producido desde 1978 hasta hoy continuas turbulencias, cuyas particularidades se deben atribuir a aspectos específicos de la trayectoria ecuatoriana (sobre los altos niveles de inestabilidad institucional en el Ecuador, véanse tablas 1 y 2). En particular, ha generado un doble movimiento: por una parte, protección del régimen democrático a través de un conjunto de incentivos (el menor de los cuales no son las garantías internacionales), coaliciones y diseños institucionales, y por otra desestabilización ofreciendo razones y posibilidades para que algunos sectores de la población apuesten a opciones de “salida”¹. Dicho de otra manera, la democracia ecuatoriana ha institucionalizado eficazmente la política competitiva –característicamente, una función de la “voz”–, pero a la vez ha creado las condiciones para que diversos actores consideren que esa misma voz tiene un efecto real cercano a cero.

Desarrollaré mi exposición en cuatro partes. En la primera, analizo las grandes fuentes de debilidad institucional que heredó el Ecuador en su transición de 1978: tradiciones golpistas, populistas y antipartidistas, por un lado, y un go-

bierno militar cuyos resultados en términos de desarrollo debieron quedar impresos en la memoria ciudadana, por el otro. En la segunda, narro la forma en que se ha desarrollado la doble transición –política y económica– en el Ecuador, y sus impactos sobre la política electoral. Éste es un punto crucial, pues revela tanto las causas como las formas de expresión del descontento crónico de una parte significativa del electorado y su relación con los desenlaces producidos por la democracia. En la tercera, discuto las bases estratégicas de la “alianza indígena-militar”², invirtiendo el célebre y poderoso modelo de Przeworski sobre las transiciones democráticas³. Argumento que, contrariamente a la pregunta central de Przeworski en su modelo –¿por qué habrían de conformarse los capitalistas y los militares con la democracia?– en Ecuador, dada su trayectoria específica, habría que preguntarse ¿por qué tendrían que contentarse los trabajadores manuales y los movimientos sociales con la democracia? Esto produce una extraña –pero a mi juicio defendible– explicación tanto de la supervivencia de la democracia ecuatoriana como de su continua inestabilidad. En la cuarta, me concentro en el gobierno de Lucio Gutiérrez, y en las dinámicas que produjeron la ruptura de la coalición de gobierno.

Tanto por la riqueza del caso como por las limitaciones de espacio, conocimiento y tiempo, el texto es bastante esquemático en varios de sus apartes. Omito prácticamente en su totalidad el impacto de dos variables fundamentales. Por un lado, la regional, clave en el Ecuador y a la cual se han dedicado varios estudios concienzudos⁴. En particular, en la sección tercera la argumentación altamente estilizada que presento sobre dinámicas estratégicas no se debe confundir con una afirmación sobre la unidad básica de las elites socioeconómicas, lo que resultaría insostenible. Por otro lado, la internacional –actores supranacionales no sólo establecen los parámetros de evaluación de algunas políticas públicas claves, sino también participan activamente en procesos políticos–, incluyendo la con-

¹ Hirschman, Albert. *Salida, voz y lealtad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

² León, Jorge. “...y el Estado se volatilizó”. En: Breton, Víctor (ed.). *Ecuador en crisis. Estado, etnicidad y movimientos sociales en la era de la globalización*. Barcelona, Icaria, 2003. León, Jorge. “El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano”. Quito, Cedime, mimeo, 2000.

³ Przeworski, Adam. *Democracy and the market*. Cambridge University Press, 1991.

⁴ Véase por ejemplo: Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel. “Cuestión regional y política en Ecuador, partidos de vocación nacional y apoyo regional”. En: *América Latina Hoy*, N° 27 abril de 2001, pp. 123-152. León, Jorge. *Un sistema político regionalizado y su crisis*, policopiado, 2002.

formación y consolidación de los movimientos sociales más exitosos⁵. He tratado de mantener mi “visión periférica” atenta a las dos variables, pero una y otra sobrepasan ampliamente tanto mis destrezas como mis objetivos.

EL CONTEXTO

Tradiciones que debilitan a las instituciones democráticas

En Ecuador hay al menos tres tradiciones políticas que atentan contra la estabilidad democrática. La primera es la existencia de poderosas ideas y posiciones antipartidistas⁶. La segunda es la experiencia golpista del país; los golpes militares han representado más la norma que la excepción durante largos períodos. La tercera es el importante papel del populismo en el sistema político. El ciclo populista del Ecuador comenzó aproximadamente en la década de los treinta, y aún no termina. Esta separación es puramente analítica; los tres factores están íntimamente relacionados entre sí.

José María Velasco Ibarra, la figura dominante de la política ecuatoriana desde la década de 1940 hasta la de 1960, condenaba la existencia de partidos políticos.

Hay, pues, que formar no partidos porque el mundo no está hecho para partidos. Hay que formar movimientos. Los partidos son instituciones anquilosadas en la etapa burguesa que ya pasó. La hora actual de este siglo, es la vehemente explosión de las muchedumbres, de los reclamos populares, de los reclamos nacionales. Hay que formar grupos, movimientos...⁷.

La impronta que dejó Velasco Ibarra en el sistema político no se limitó, empero, a las ideas y

las expectativas (aunque eso ya sería de por sí suficientemente importante). También implicó modalidades de institucionalización que limitan el margen de maniobra de los partidos, y su sentido como “máquina de agregar intereses diversos”. Ya en 1929 —en el mismo origen de la política de masas moderna— se inició en el Ecuador una fuerte tradición-institucionalización corporativa, refrendada después en la Revolución “Gloriosa” de 1944⁸. En La Gloriosa, alrededor de una cuarta parte del senado se otorgó con criterios de representación funcional, práctica que siguió vigente después durante un largo período. El corporativismo ciertamente estuvo presente en las dos experiencias militares modernas (1962-1968 y 1972-1979).

Entre 1925 y 1948 se sucedieron 27 gobiernos⁹, la abrumadora mayoría de los cuales no terminó su período constitucional; en los 20 años previos a 1979 hubo apenas dos elecciones presidenciales (en 1960 y 1968). Después de esa fecha, la idea de una alternativa militar sigue estando vigente, y en el Ecuador democrático se han producido varios amagos de golpe. Todos ellos han contado con el respaldo de sectores amplios de la opinión, y a veces de los sectores populares organizados.

El populismo ecuatoriano es un fenómeno complejo, sobre el que se han producido numerosos debates¹⁰. Analizar los efectos del populismo implica al menos tres problemas de partida. Primero, se trata de una categoría difícil de precisar¹¹; segundo, está sometida a constante cambio; tercero, el populismo ecuatoriano es, de manera obvia, un fenómeno bastante *sui generis* y no casa bien con las categorías construidas para estudiar los populismos latinoamericanos clásicos¹². Sin embargo, sus impactos sobre la rela-

⁵ Véase por ejemplo: Lucero, José Antonio. “Crisis and contention in Ecuador”. En: *Journal of Democracy*, 2001, pp. 59-73.

⁶ Sánchez López, Francisco. “El mundo no está hecho para partidos. Elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano”. En: *Ecuador Debate*, N° 46, abril de 1999, pp. 257-272.

⁷ Véase: Velasco Ibarra, José María. *Una antología de sus textos —estudio introductorio de Enrique Ayala Mora*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000. Sánchez López, ídem., p. 264.

⁸ Sánchez López. Ídem.

⁹ Pachano, Fernando (ed.). *La ruta de la gobernabilidad*. Quito, Cordes-Cooperación Española, 1997, p. 30.

¹⁰ Cueva, Agustín. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito, Planeta, 1998. Quintero, Rafael. *El mito del populismo*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Ayala, 1997. Burbano, Felipe (comp.). *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*. Caracas, Ildis-Flasco-Nueva Sociedad, 1998. De la Torre, Carlos. “Política y economía en los nuevos y viejos populismos”. En: *Ecuador Debate*, N° 53, agosto de 2001, pp. 73-86.

¹¹ Vilas, Carlos (comp.). *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.

¹² Burbano. 1998. Ob. cit.; De la Torre. 2001. Ob. cit.

ción entre la vida política y la función de gobierno parecen relativamente claros. Una de las características del populismo es su *irresponsabilidad*, en dos sentidos: se otorga poco valor a las consecuencias futuras de las acciones presentes, y hay desinterés por la estabilidad, que resulta directamente de una ideología anti-burocrática y anti-rutinaria. De hecho, para los populistas ecuatorianos terminar un período de gobierno es una hazaña extraordinaria. El desempeño del populismo en el poder ha sido casi siempre peor que dudoso, pese a lo cual ha mantenido – en ocasiones incluso aumentado – su base electoral, un fenómeno que, como señala adecuadamente Burbano (1998), no se ha explicado de manera plenamente satisfactoria. Así, en el Ecuador existe una corriente con un importante arraigo de masas pero poco apta para desempeñar las funciones de gobierno. Esto naturalmente se convierte en un factor crónico de inestabilidad.

El régimen que precedió a la democracia

Quizá la experiencia democrática iniciada en 1978 en el Ecuador no tuviera grandes raíces históricas, pero en esto el país se encontraba en inmejorable compañía. En muchos de los casos calificados como de indudablemente exitosos en la literatura de las transiciones gravitaban fuerzas y tradiciones autoritarias mucho más amenazantes que las del vecino país. España, Portugal y Polonia, para nombrar sólo algunos, carecían casi completamente de tradiciones democráticas previas; algo similar se puede decir de ejemplos emblemáticos de la “segunda oleada” de democratización (Alemania).

En lo que Ecuador sí parece ocupar una posición *sui generis* es en la naturaleza del régimen militar que precedió a la democracia. Son los antecedentes inmediatos, y no las tendencias de larga duración, los que parecen darle su especificidad al país. Desde 1960 hasta hoy, Ecuador contó con dos regímenes militares: 1962-1968 y 1972-1978 que comenzó con el gabinete nacionalista del general Rodríguez Lara. En contraste con las dictaduras altamente represivas –y frecuentemente desastrosas en lo económico– de otras partes de América Latina, y del sur y el este de Europa, las ecuatorianas fueron moderadas, reformistas y modernizantes. La primera se inspiró en la Alianza para el Progreso, y comenzó una limitada reforma agraria, así como otros cambios

requeridos por distintos sectores de la sociedad, que no habían podido ser desarrollados por el presidente Carlos Arosemena (1961-1962) dado el alto grado de confrontación de la vida pública. La segunda se apoyó en una amplia visión nacionalista y reformista, evidentemente inspirada en la junta peruana de Velasco Alvarado, aunque bastante más moderada. En todo caso, bajo Rodríguez Lara se introdujeron nuevos y profundos cambios, incluida una reforma agraria que no puede ser calificada como cosmética, en medio de un espectacular promedio de crecimiento del producto interno bruto (PIB) del 9% anual.

Cuando los militares entregaron la presidencia al primer presidente democrático, Roldós, estuvieron en posición de mostrar un notable palmarés de éxitos. Declaró el general Poveda Burbano en la transmisión de mando:

Antes del gobierno de las Fuerzas Armadas, el país tenía un presupuesto nacional que bordeaba apenas los 5 mil millones de sucres. Actualmente llega a los 27.000 millones. Su reserva monetaria alcanzaba los 600 millones de sucres. En la actualidad ella sobrepasa los 15.000 millones. El PIB era de apenas 47.000 millones. En 1978 superó los 190.000 millones. Las exportaciones eran de 300 millones de dólares. En 1978 llegan a los 1.500 millones... El ingreso per cápita oscilaba cerca de los 200 dólares. Actualmente llega a cerca de los 1000 dólares (citado en Cueva, 1998: 86).

El progreso en todos los sentidos había sido –o parecido ser– impresionante. Ciertamente, la evaluación de las fuerzas democráticas iba precisamente en la dirección contraria. El aforismo del que sería primer presidente elegido después de la dictadura, Roldós –“tenemos que echar a andar a un paralítico”–, resumía una triple insatisfacción. En primer lugar, el crecimiento ecuatoriano era insostenible, porque se había construido sobre el endeudamiento externo y la ineficiencia. Entre 1970 y 1980 la deuda externa ecuatoriana creció 19 veces¹³. En segundo lugar, *si* que había habido represión y exclusión políticas –una vez más, viene a cuento una frase de campaña de Roldós: “no olvidaremos”– que, aunque acotadas, no dejaban de ser indignantes. Tercero, las reformas no habían llenado las expectativas de las organizaciones de los trabajadores manuales,

¹³ Pachano, F. 1997. Ob. cit., p. 377.

y el espectacular acto de inclusión con el que comenzó la democracia –dándole el derecho al voto a los analfabetas, lo que en la práctica equivalía a meter dentro del sistema político a los indígenas y a amplios sectores campesinos– mostró que existía la posibilidad de avanzar más lejos, y más rápido. A la vez, subrayó que el nuevo régimen tendría que mostrar sus bondades en terrenos críticos (crecimiento, inclusión) en donde los militares reclamaban éxitos sin precedentes.

LAS DOS TRANSICIONES

¿Competiendo con el pasado?

Una particularidad importante de la transición ecuatoriana es, pues, que el régimen inmediatamente precedente no estaba irremediablemente comprometido: no había navegado por una crisis económica de grandes proporciones, ni encabezado una aventura militar fallida, ni exhibido un comportamiento espectacularmente represivo. Hay que subrayar que muchos de sus aparentes éxitos pueden deberse a simple suerte –a los militares les tocó el *boom* petrolero–, y a su propia falta de margen de maniobra, que los obligó a negociar con todos los sectores sociales (y podían hacerlo, gracias a los petrodólares¹⁴). Como fuere, desde el punto de vista “fenomenológico”, del ciudadano raso, el régimen militar debió de constituir un período bastante aceptable, donde se combinaron prosperidad, estabilidad y reformas sociales. Varios sondeos de opinión proveen evidencias indirectas de que efectivamente fue así.

La situación se tornó aún más difícil cuando las promesas fundacionales de la democracia quedaron a mitad de camino, en el mejor de los casos. El régimen militar había exhibido tanto derroche como corrupción, pero la democracia tampoco fue invulnerable a escándalos de todo tipo. La percepción pública sobre el tema no deja lugar a dudas. En un sondeo de Cedatos de 1997, 44% de los encuestados señaló que creía que los gobiernos democráticos eran más corruptos que las dictaduras, 30% manifestó la opinión contraria y 26% dijo que eran igual de corruptos¹⁵. Aunque hay todavía una mayoría de ecuatorianos que prefieren la democracia a la dictadura, los que tie-

nen la opinión contraria son bastantes. Entre tanto, el PIB apenas creció en el período democrático; de hecho, la agenda del desarrollo ecuatoriano estuvo puntuada por catástrofes (1983, 1988 y especialmente la brusca caída de 1999). Se podría alegar que el crecimiento de la década de 1970 fue artificial y estuvo apoyado en ritmos de endeudamiento malsanos. Pero el Ecuador democrático ha sido un prestador tan compulsivo o más que el régimen precedente. El porcentaje de la deuda externa con respecto del PIB ha evolucionado de la siguiente manera: en 1974, 11%; en 1978, 30,2%; en 1979, 39%; 1984, 66%; 1988, 116,9%.

Así, pues, no parece haber habido la esperada confluencia entre agenda de desarrollo y democracia. Los otros dos aspectos –fin de la represión e inclusión social cada vez más amplia– requieren una evaluación cuidadosa. Hay avances obvios en muchos sentidos. Aunque efectivamente ha habido violación de los derechos humanos –sobre todo en algunos gobiernos específicos–, Ecuador muestra aquí un desempeño bastante aceptable, en medio de una intensa conflictividad social. El contraste –en especial con Colombia, Perú y Bolivia, en ese orden– es notable. Por otra parte, los indígenas han entrado masivamente al sistema político, transformándolo, lo que constituye una inclusión espectacular. Pero los ecuatorianos cada vez creen menos en la política, considerándola un sistema hermético y autorreferido. La confianza en las instituciones, particularmente en las elegidas, es mínima¹⁶. Los niveles de abstención, en un país en el que el voto es obligatorio, son bastante altos, y han venido creciendo.

La segunda transición

Si entendemos por neoliberalismo apertura de la economía, reordenamiento de las prioridades del gasto público, liberalización financiera, privatización, desregulación y priorizar la creación de un ambiente favorable para el sector privado, ¿qué tanto de ello ha habido en el Ecuador democrático? La respuesta es doble. Por un lado, las políticas de ajuste han pasado transversalmente por gobiernos de los más diversos signos ideológicos, como lo han demostrado con detalle Hey y

¹⁴ Isaacs, Anita. *Military rule and transition in Ecuador: 1972-1992*. London, McMillan Press, 1993.

¹⁵ Polibio Córdova, Ángel. “Opinión pública y realidad nacional. Los últimos 25 años”. En: *Ecuador Debate*, N° 46, abril de 1999, pp. 95-122.

¹⁶ Polibio Córdoba, Ángel. 1999, ídem; Freidenberg, Flavio. “Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos”. En: *Ecuador Debate*, N° 50, 2000, pp. 205-218.

Klak¹⁷. La tesis de Hey y Klak se ve corroborada de manera eminente por el gobierno de Gutiérrez: elegido por una coalición en la que el socio principal era el movimiento social que con más fuerza había impugnado las políticas de ajuste, se apresuró a poner en el Ministerio de Hacienda al ortodoxo Mauricio Pozos y a llegar a acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Así pues, pese a una feroz oposición de los movimientos sociales, Ecuador realizó su ajuste; a finales de la década de 1990 había completado su liberación comercial. En todas las dimensiones de la reforma estructural estaba rondando los niveles latinoamericanos¹⁸. En realidad, como lo sugieren Hey y Klak, la única excepción a la compresión salarial que tuvo lugar en todo el período podría haber sido el gobierno de Febres Cordero, es decir, el de orientación menos reformista y más proclive a los ajustes radicales. Por otro lado, el ajuste ecuatoriano ha tenido la característica de “avanzar a empujones” (*fits and starts* dicen Hey y Klak).

Sin embargo, en cada “empujón” se han producido liberalizaciones reales, con efectos sociales tangibles. Las reformas económicas neoliberales que introdujo la democracia ecuatoriana significaron un brusco timonazo que redefinió el mapa de ganadores y perdedores. No me estoy refiriendo sólo al paso de un modelo Estado-céntrico a otro mercado-céntrico –la explicación de Cavarozzi–, aunque haya mucho de verdad en ello, porque varios capitalistas fueron barridos del mapa; es decir, no todos los agentes del mercado ganaron y, ciertamente, muchos que vivían de rentas estatales engordaron. El ajuste liberal no favoreció a todos los capitalistas en su conjunto, y tampoco produjo consensos entre ellos. De hecho, una parte del modelo –supresión de las protecciones que generaban ineficiencia y perjudicaban al consumidor– parecía alentar explícitamente las “destrucciones creativas” que a la larga conducirían a un equilibrio de más alto nivel. En la otra dirección, tampoco afectó uniformemente a los sectores populares. Esto se puede ver bastante bien en el seguimiento de políticas públicas específicas. Medidas como la dolarización, adoptada por

Ecuador en medio de grandes protestas, pueden crear problemas muy serios y reales para los exportadores, a la vez que defienden el poder adquisitivo de los asalariados.

Hechas estas salvedades, el balance de la doble transición en términos sociales no es alentador, para decirlo suavemente (véase por ejemplo tabla 3). En 1990, el salario mínimo real estaba en el nivel de 1974, en el año 2000 estaba por debajo del de 1988, y se había producido una sustancial transferencia del trabajo al capital¹⁹. La enorme inclusión política propiciada por el voto de los analfabetas se vio pues neutralizada por una creciente exclusión económica y social, en un contexto de crecimiento cercano a cero.

La oposición al liberalismo económico y sus expresiones políticas

Mientras que en Colombia la política económica no es un problema central de la agenda pública, en otros varios países andinos sí lo es. Ecuador es quizás donde las medidas neoliberales han desatado una oposición más fuerte y sostenida. Precisamente como hay un bloque que puede expresar su descontento de manera tangible (votos, movilizaciones, bloqueos), apenas los gobiernos se quedan sin combustible ceden –o caen. Dado que la política ecuatoriana es altamente confrontacional –no existe la tradición colombiana de pactismo, ni guerra civil, y el lenguaje y estilo de los políticos no se caracteriza por su circunspección–, la oposición aprovecha de manera implacable cualquier debilidad del gobierno. Ninguno de los últimos cuatro presidentes ecuatorianos gobernó un período completo, fuera porque cayó o porque estaba en la interinidad; y desde 1978 los únicos que no vieron seriamente amenazado su mandato fueron la dupla Roldós-Hurtado y Rodrigo Borja, aunque en ambos casos enfrentaron grandes turbulencias sociales. Así, mientras que en algunos países se apostó a la fórmula “ajuste y después crecimiento”²⁰, en Ecuador el ajuste ha avanzado, pero de manera traumática, y el crecimiento ciertamente no se ha visto. Mientras que en el núcleo duro de la apuesta

¹⁷ Hey, Jeanne y Klak, Thomas. “From protectionism towards neoliberalism: Ecuador across four administrations (1981-1996)”. En: *Studies in International Comparative Development*, vol. 34, N° 3, 1999, pp. 66-98.

¹⁸ Acosta, Alberto. “Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado... (qué he hecho yo para merecer esto)”. En: *Ecuador Debate*, N° 50, agosto de 2000, pp. 67-104.

¹⁹ Pachano, F. 1997. Ob. cit., p. 508.

²⁰ Sachs, Jeffrey; Wing Thye, Woo y Xiaokai, Yang. “Economic reforms and constitutional transition”. En: *Working Paper*, N° 43, Center for International Development, Harvard University, 2000.

neoliberal está la noción de “atravesar 5-10 años duros” y después comenzar a crecer, la constelación de fuerzas del Ecuador hizo que la primera etapa fuera irrealizable. Esto generó un ciclo con retroalimentación positiva, pues los efectos de las medidas económicas eran cada vez más traumáticos y desataban una oposición cada vez más enconada.

En la otra dirección, los conflictos y dinámicas alrededor de las políticas de ajuste han tenido consecuencias de gran importancia. Desde 1978, se han configurado en Ecuador cuatro grandes bloques electorales: derecha + centro derecha, populistas, izquierda + movimientos sociales, centro izquierda. Sólo los primeros han prometido en sus campañas lo que realizaron –es decir, proyectos de ajuste económico–, pero enfrentaron una feroz resistencia y terminaron desacreditados. Los demás incluyeron en lugares prominentes de sus programas la oposición a uno u otro aspecto fundamental de las políticas neoliberales, pero una vez llegaron al gobierno se apegaron a la disciplina neoliberal.

Esto muestra que los políticos tienen incentivos fuertes para ignorar, o criticar, el ajuste durante sus campañas, y para aplicarlo una vez son elegidos. Una vez más, Lucio Gutiérrez es sólo un caso particular de una práctica generalizada. En su campaña se mostró (moderadamente) antineoliberal, porque para ganar la elección tenía que cortejar las preferencias políticas de los ecuatorianos, y en particular a sus apoyos sociales, pero para gobernar las adoptó sin mayores reatos. Los políticos prometen una cosa y hacen otra: una canción conocida en todo el mundo, sólo que en Ecuador se ha llevado a extremos. Junto con problemas de corrupción, etc., esto ha generado un descrédito de la función de gobierno. En el período de 1978 hasta hoy, *ningún* partido o personalidad en el poder ha ganado la elección presidencial siguiente. Ecuador vive la maldición del gobernante: terminan completamente quemados. Nótese que en Colombia el presidente también lo ha pasado muy mal el último año de su mandato, pero su tendencia o partido tiene una probabilidad de cerca del 50% de triunfar. La distribución de preferencias diferente en cada

país, enraizada en un caso en la experiencia de pactos consociacionales, crecimiento con relativa solidez fiscal y en el otro de dictablandas y crecimiento con reformas sociales, parece aproximar bien esos desenlaces diferenciales.

El “transfuguismo programático”²¹ (en donde le da un tratamiento brillante al tema) pone a la democracia frente a un dilema que se puede plantear en un terreno más bien abstracto (y por tanto fácilmente aprehensible). Los electores votan racionalmente, escogiendo a candidatos cuyas plataformas se acerquen a sus políticas predilectas. Una vez en el poder, los gobernantes pueden o seguir las orientaciones que les permitieron llegar a la presidencia, o cambiarlas. El cambio puede obedecer a muchas razones; desde falta de margen de maniobra hasta presiones abiertas por parte de agentes nacionales o transnacionales. Si uno o dos gobernantes actúan en contra de su plataforma original, no hay en realidad problema: si los electores tienen memoria, castigan al político falso (o a su partido) y no votan por él. El problema aparece cuando todos, o prácticamente todos, actúan como tráfugas programáticos. Entonces, el votante castigará sistemáticamente al político al que apoyó en la elección anterior, pero a la vez adoptará una posición cada vez más cínica y distante con respecto de las instituciones democráticas: la democracia se expondrá a un rápido proceso de “fatiga de material”. Dicho de otra manera, se producirá una “crisis de racionalidad”²², pues los ciudadanos ya no contarán con información fiable para orientarse en el espacio electoral y medir la distancia entre sus preferencias y las de los candidatos.

LOS MILITARES Y EL PUEBLO

Invirtiendo la pregunta de Przeworski

Los indicadores de débil apoyo a la democracia, y la proliferación del transfuguismo programático, sugieren que en Ecuador se está produciendo precisamente algo muy parecido a esa “crisis de racionalidad”. En particular, la democracia depende de que haya un mínimo de credibilidad en la deliberación, en la “voz”. Cuando falla la voz, la estabilidad de la democra-

²¹ Stokes, Susan. “What do policy switches tell us about democracy?”. En: Przeworski, Adam; Stokes Susan y Manin, Bernard (eds.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press, 1999, pp. 98-130.

²² Downs ya preveía esa posibilidad: Downs, Anthony. *An economic theory of democracy*. Harper Collins, 1957.

cia dependerá de la existencia de alternativas viables de “salida”²³.

El tema tiene una ligazón natural con la literatura de las transiciones democráticas y, en particular, con las reflexiones de Przeworski²⁴ acerca de la relación entre democracia y mercado.

Przeworski sugería que la pregunta fundamental de las transiciones era qué incentivos podrían tener los capitalistas y los militares para mantenerse dentro de la democracia. En Ecuador, esa pregunta se podría plantear con los términos invertidos. Siempre manteniéndonos en el terreno con el que se terminó la sección anterior –el de las relaciones abstractas– la cuestión se presenta de la siguiente manera. El modelo de Przeworski presenta una dicotomía: por un lado, la dictadura, en donde los capitalistas y los militares tienen acceso directo a recursos clave, y la democracia, en donde predomina la mayoría y por consiguiente la incertidumbre (los desenlaces dependen de preferencias cambiantes). En puntos críticos de la trayectoria, y dado un entorno internacional favorable a la democracia, los capitalistas y los militares cambiarán sus ventajas estratégicas si los demócratas acceden a acotar la incertidumbre y a sustraer algunos aspectos críticos (piénsese en el derecho a la propiedad) de la política competitiva. Przeworski²⁵ planteaba explícitamente que los sectores populares no tenían razón alguna para pasar de la democracia a la dictadura, incluso cuando la democratización coincidía con la apertura económica, pues “los sindicatos y otras organizaciones de asalariados pueden hacerlo bastante bien en la competencia democrática, mientras que son brutalmente reprimidos si la democracia cae; podrían constituir un grupo para quienes perder [en democracia] siempre será mejor que salir” de ella, y por ello siempre preferirán atenerse a las reglas de juego democráticas.

En el Ecuador, nos encontramos con una situación distinta. Las organizaciones de los sectores populares no solamente perciben que su probabilidad de ganar en la competencia democrática (un parámetro clave, Przeworski) es baja, sino que tienen a la mano opciones razonables de salida. Hay pues una alternativa de tres términos. Aparte de la dictadura convencional que “reprime brutalmente” y la democracia, existe la opción de la dictadura reformista.

Dado esto, el razonamiento que Przeworski

atribuye en su modelo tanto al pueblo como a las elites socioeconómicas cambia, pues la opción golpista está abierta a todos los sectores de la población. El primero (el pueblo) tendrá el siguiente orden de preferencias: democracia con reformas>dictadura reformista>democracia sin reformas>dictadura convencional (obviamente, sin reformas). Apenas se convenza de la relativa ineficiencia de la voz –por ejemplo, porque todos los políticos actúan como tránsfugas programáticos–, entonces apostarán a la dictadura reformista si ven signos suficientemente claros de que esa será precisamente la orientación de los militares una vez tomen el poder. Para las elites socioeconómicas, las recompensas por apoyar un golpe equivalen a los beneficios que pueden obtener por la multiplicación de las probabilidades de tener éxito y de que los militares realmente favorezcan sus intereses. Si la probabilidad conjunta (resultado de la multiplicación de las dos probabilidades) es suficientemente baja, incluso si no están contentos con los políticos, los capitalistas serán “democráticos por defecto”. Pero los sectores sociales en pugna tendrán que competir “por el alma del ejército”, por lo que tienen incentivos para dejar abierta la posibilidad de golpe. Esto fortalece la posición del ejército, dejándolo como árbitro en situaciones de confrontación.

Elaboremos algo más este modelo “ecuatorianizado”. Hay dos variables que entran en la determinación de las preferencias de las elites. La primera es la probabilidad de ser derrotadas, sea en la democracia, sea en la dictadura. En la democracia son derrotadas si vence un izquierdista. En la dictadura, si la junta se decide por un curso de acción reformista. En la medida en que los militares son una relativa incógnita, aquí los niveles de incertidumbre resultan altos. El segundo parámetro es el grado de reversibilidad del resultado: ¿Cuánto durará el adversario en el poder, y cuánto daño podrá causar a los propios intereses? En la medida en que, de acuerdo con el segundo parámetro, la dictadura es mucho peor que la democracia (menos reversible), solamente una diferencia grande a favor de la dictadura en la probabilidad de ser derrotado, puede ofrecerle una opción real a las elites. Esa diferencia no es muy grande en el Ecuador (eso no quiere decir que no haya ninguna posibili-

²³ Según el modelo de Hirschman. 1977. Ob. cit.

²⁴ Przeworski. 1991. Ob. cit.

²⁵ Ídem., p. 31.

dad de un ensayo autoritario a favor de las elites, sino que éste sería riesgoso). Este “equilibrio de amenazas creíbles mutuas” tiene varias consecuencias simples, pero importantes, para la configuración de la política ecuatoriana. En primer lugar, y de acuerdo a cómo se podría prever a partir del modelo hirschmaniano, se producen complejas retroalimentaciones entre las opciones de voz y de salida. Los agentes presentarán cíclicamente sus demandas dentro y fuera del sistema, y usarán la amenaza de salida para lograr que la voz obtenga resultados reales. En segundo lugar, y de manera bastante obvia, le da un gran poder como árbitro social al ejército. El ejército es un actor directo del escenario político, con contactos más o menos frecuentes con los más directos protagonistas de los diversos conflictos. Y cada uno de ellos –desde la derecha de Febres Cordero hasta el movimiento indígena– trata de ganarse el corazón de los soldados. ¿Por qué no da el ejército de una vez un golpe, en línea con una vieja tradición? Aparte de las fundamentales restricciones internacionales, por varias razones, todas ellas buenas. El ser árbitro podría ser una situación aún mejor que encargarse directamente del gobierno. Los militares, al apostarle al reformismo, esperan estar *sobre* los capitalistas, no *contra* ellos. Y el arbitraje militar está restringido a la sociedad ecuatoriana, mientras que varios de los aspectos fundamentales de la vida pública –comenzando por la política económica– están muy transnacionalizados. Una vez más, nos encontramos con un mecanismo de retroalimentación positiva: entre más fuerte es la posición de las fuerzas armadas, menos les conviene una relación demasiado estrecha con algún otro actor. Para usar una frase dicente, aunque inexacta (y efectista), es una fuerza integrada a la sociedad, pero no al Estado; es árbitro social, lo que le cierra el camino tanto a una deriva autista como a la plena subordinación a los civiles.

En síntesis, los espectros de una y otra dictadura –la convencional y la reformista– se limitan simétricamente. La democracia se mantiene en pie *precisamente* porque no es “el único juego en el pueblo”.

¿Alianza militar-indígena?

El lector atento habrá notado las simplificaciones en que incurre el modelo que acabo de presentar. Como todo modelo, sólo capta aspectos muy gruesos del conflicto analizado. En particular, trata a las elites socioeconómicas y al pueblo como actores unitarios. Evidentemente, no lo son en general, y menos aún en Ecuador (por las fracturas regionales entre costa y sierra, etc.). Me acojo aquí a la frase Przeworski, quien a su vez cita a Theil: “Los modelos son para utilizarlos, no para creerlos”. ¿Cómo utilizar éste? Una posibilidad es preguntarse por las dificultades que la democracia ecuatoriana ha tenido de capitalizar sus propios éxitos, esto es, de captar la adhesión plena del sector social que incorporó a través de reformas institucionales, la principal de las cuales fue el otorgamiento del voto a los analistas.

Como se ha visto, antes del advenimiento de la democracia, los militares habían protagonizado dos dictablandas, lo que los habilitaba para jugar en el futuro la “carta social”. En realidad, la tradición de interacción política entre los militares ecuatorianos y sectores populares viene de más atrás, y podría remontarse a la década de 1920²⁶. Según Bustamante²⁷, la guerra con el Perú de 1941, y su resultado desastroso desde el punto de vista ecuatoriano, fue una experiencia que marcó con fuego la mentalidad de los soldados, conduciéndolos a buscar por encima de todo la unidad del frente interno para enfrentar el enemigo externo. Eso los puede haber hecho refractarios a teorías como las de la seguridad nacional, aunque Isaacs (1993) presenta evidencias de que esa teoría fue usada por Rodríguez Lara con un giro que le permitía cómodamente implementar su plan de desarrollo e impulsar la noción de la amistad entre los militares y los campesinos.

El movimiento indígena se conformó, consolidó y creció en las décadas de 1970 y 1980. Como sucede a menudo, carecía de una expresión electoral directa y vigorosa. Pese a una creciente radicalización, hay buenas evidencias de que a finales de la década de 1980 el grueso del voto indígena iba a los socialdemócratas (la Izquierda Unida de Rodrigo Borja²⁸). Sin embargo, las

²⁶ Pachano, F. 1999. Ob. cit.

²⁷ Bustamante, Fernando. “Fuerzas Armadas en el Ecuador: ¿Puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?”. En: *Síntesis*, N° 16, enero-abril de 1992, pp. 179-202.

²⁸ Almeida Vinuesa, José. “Los indios del Ecuador y la democracia”. En: *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana*, N° 5, 1992, pp. 51-70.

turbulencias de la década de 1980, y sobre todo la oposición de un sector de los militares a Febres Cordero, produjeron una oleada de simpatía entre éstos y los movimientos sociales²⁹. El enfrentamiento entre los indios y el gobierno de Borja rompió el último vínculo de los primeros de los partidos tradicionales. Diversas alianzas electorales –entre otras cosas con el general Frank Vargas, el paracaísta que secuestró a Febres– sellaron esta simpatía. El derrocamiento del populista Abdalá Bucarám en 1997 subrayó de manera ostensible la confluencia. El comportamiento errático de Bucarám activó las viejas antipatías entre populistas y militares. A la vez, Bucarám había enfurecido al movimiento indígena, al poner en marcha un crudo plan de ajuste y simultáneamente tratar de minar la base social de la organización indígena creando organismos paralelos en el gobierno. Por otra parte, un nuevo enfrentamiento con el Perú había reforzado los lazos entre el ejército y el “Ecuador profundo”, y permitió construir un discurso que presentaba a campesinos e indígenas como bases del nacionalismo estatal, cosa que sin esa experiencia decisiva hubiera sido difícil. Todo esto confluía en el derrocamiento de Mahuad en el año 2000, en el que la dirección del movimiento indígena y sectores del ejército se opusieron a los tres poderes, se tomaron el congreso y formaron una junta que gobernó al país durante un lapso de tres horas.

En síntesis, el encuentro de indígenas y militares en múltiples momentos –explícito y electoral en 2002, explícito y golpista en 2000, implícito y golpista en el apoyo al retiro de Bucaram en 1997, implícito y electoral en los bloques de apoyo a militares con tradiciones golpistas– no es una casualidad, ni corresponde a la voluntad de un pequeño grupo de conspiradores. Ha sido, por el contrario, un factor crucial de la política ecuatoriana, en donde se expresan fatiga por los límites de la voz y –ocasionales– usos de la opción de salida, ya sea como una amenaza creíble para activar la voz y como la búsqueda de una vía real de escape.

Una vez más, se podría alegar que también este modelo constituye una simplificación, puesto que ni los militares ni el movimiento indígena constituyen un bloque unitario. Y ésta es, en efecto, una observación inobjetable. Tanto los in-

dígenas como los militares llegaron al golpe del año 2000 divididos, y después de él procedieron a reorganizarse y a depurar sus filas. Diversos movimientos sociales han manifestado oposición o perplejidad frente a este sistema de alianzas. Es decir, el modelo en su versión menos tosca debe referirse a actores específicos (algunos sectores populares organizados, algunas fuerzas cercanas a las elites socioeconómicas, etc.). Con este ajuste, lo que sí puede captar bien es: a) los problemas que enfrenta un sistema democrático que activa y simultáneamente esteriliza la voz; b) en particular, las crisis de racionalidad a los que puede verse enfrentado ese sistema; c) las características diferenciales de una situación en donde varios actores, y no sólo las elites socioeconómicas, tienen opciones de salida.

EL GOBIERNO DEL CORONEL Y EL FRACASO DE LA ALIANZA

La campaña

Estos tres motivos se revelaron de manera dramática en la campaña presidencial de 2002. En ella participaron prácticamente todos los pesos pesados de lo que en Ecuador se llama política tradicional (es decir, básicamente las fuerzas que se conformaron con la transición democrática): dos ex presidentes, Hurtado y Borja (socialdemócrata), y dos fichas de sendos ex presidentes, Jacobo Bucarám (populista) y Xavier Neira (socialcristiano, derecha). El padrino de Neira, León Febres, se lanzó como diputado, con la esperanza de reforzar la posición de aquél. Pero, como en Colombia, los partidos ecuatorianos tuvieron un desempeño aceptable en las congresionales, y salieron miserablemente derrotados en las presidenciales; no valieron los grandes nombres. Con todo y su notoriedad, y pese a encabezar las encuestas al principio, los candidatos partidistas recibieron un buen rapapolvo a manos de dos “nuevos”, el empresario Álvaro Noboa y el ex coronel golpista Lucio Gutiérrez, quienes encabezaron la primera vuelta.

En realidad, la campaña estuvo llena de ruido, y para el votante ecuatoriano fue difícil orientarse. Hasta el último momento prevalecieron la indiferencia o la confusión. Hurtado abandonó su agrupación original, la Democracia Popular y formó otra, totalmente artificial; las

²⁹ Para otros precedentes, véase: Santana, Roberto. *Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios*. Quito, Abya Ayala, 1995. Moncayo Gallegos, Paco. *Fuerzas armadas y sociedad*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, 1995.

propuestas y campañas de los partidos eran difícilmente diferenciables, e incluso las barreras regionales intentaron ser borradas. En medio de esta confusión, Noboa y Gutiérrez fueron capaces de enviar señales —no mediadas a través de los partidos, aunque cada uno creó su propia agrupación— de que efectivamente eran distintos. Por ejemplo, mientras que Borja y Febres se sometieron a operaciones en plena campaña, Gutiérrez era un destacado deportista (ganador de la pentatlón militar), que pese a los múltiples reparos que había recibido después del golpe, podía exhibir la capacidad de salir de un delicado problema sin derramamientos de sangre. Noboa se concentró en su aureola de empresario exitoso que gerenciaría el país, un capital que ha demostrado ser rentable en otros países que han enfrentado la doble transición. El enfrentamiento entre un Ecuador “viejo” y otro “nuevo” se volvió tópico, y alrededor de ese eje electoral Gutiérrez y Noboa tenían todos los ases bajo la manga. Con todo, sus resultados en la primera vuelta —algo más del 20 y del 17%, respectivamente— demostraron que no habían logrado ir mucho más allá de sus apoyos originales: los movimientos sociales y el voto de izquierda en el caso del coronel, una fracción del voto costeño tradicional en el del empresario.

En efecto, en la primera vuelta Gutiérrez se concentró en su activo como ex golpista, y en la unión de los votos de la izquierda alrededor de su nombre, pero en la segunda comenzó a enviar mensajes tranquilizadores. Para conseguir mayorías en la segunda vuelta necesitaba una base social mucho más amplia de la que había conseguido en la primera, así que el coronel se fue corriendo ostensiblemente al centro. Esto alarmó a los movimientos sociales, que al final de la campaña condicionaron su apoyo a Gutiérrez. El 24 de noviembre de 2002 éste fue declarado presidente de la república, aunque por un margen menor del previsto por las encuestas. Pese a las dudas, pues, el voto de los indígenas, de otros movimientos sociales y de la izquierda, también en la segunda vuelta resultó decisivo.

La coalición y su ruptura

Así, Gutiérrez llegó a la presidencia encabezando una coalición en donde los mismos sectores que en el año 2000 le habían apostado a él como símbolo de la salida, ahora apostaban a la voz. Tales sectores —Pachakutik, el Movimiento Popular y Democrático, el Frente Unitario de los Trabajadores, la Federación Nacional de indíge-

nas, campesinos y negros, la Coordinadora de Movimientos Sociales, entre otros— obtuvieron algo más de diez diputados y, calculando gruesamente, entre 10 y 20% del voto en las presidenciales, es decir, tenían razones fundadas para reclamar la victoria para sí. Habían puesto la base de la victoria en la primera ronda, y habían significado la diferencia decisiva en la segunda.

Sin embargo, Gutiérrez no las tenía todas consigo. En primer lugar, de su propio movimiento —que consiguió tres diputados— no sabía si era una fuerza o una debilidad. Aunque la Sociedad Patriótica había agitado temas de “unidad nacional” caros a los militares, el cemento que la aglutinaba era básicamente la esperanza de puestos, como quedó subrayado por una serie de eventos bochornosos apenas el ex coronel se posesionó (reyertas y asonadas por cargos, etc.). En segundo lugar, estaba en minoría en el congreso, una peligrosa constante de casi todos los gobiernos ecuatorianos después de 1978, y augurio casi seguro de inestabilidad crónica. La fuerza mayoritaria —en este caso, el partido social cristiano— tenía una larga experiencia en todas las modalidades de oposición desestabilizadora. Tercero, aunque Gutiérrez ya en la segunda vuelta había procurado tranquilizar a los Estados Unidos y a los empresarios, sabía que todavía quedaba mucho por hacer en este terreno. En realidad, el presidente estaba decidido a continuar con el programa económico de su antecesor, y a profundizarlo. Cuarto, y último, por sus antecedentes, podía esperar oposición de los militares mismos, de suerte que no podía darse el lujo de un período crítico de inestabilidad sin poner en peligro su permanencia en el poder.

En síntesis, el nuevo presidente tenía frente a sí la siguiente alternativa: o quedar en las manos de los sectores sociales que lo habían elegido, e ir hacia un enfrentamiento con un sector del empresariado y con los Estados Unidos, o buscar aliados a la derecha. Escogió lo segundo después de ensayar sin éxito diversas formas de equilibrio. En su gabinete inicial le dio tres carteras —turismo, agricultura y Cancillería— y otras posiciones al movimiento indígena, pero a la vez le entregó el ministerio de hacienda, como había prometido ya en las postrimerías de la segunda vuelta, a un ortodoxo. Por tales razones, los primeros seis meses del gobierno de Gutiérrez se desarrollaron en medio de constantes malentendidos, sosteniendo una delicada relación que ya en la campaña había mostrado sig-

nos de deterioro. El foco de atención fue la política económica pro-FMI. La situación del movimiento indígena se hizo insostenible frente a sus propias bases radicalizadas y frente a sus aliados, que no esperaron mucho tiempo para reprocharle su participación en el gobierno, y a mediados de 2003 ya estaban criticando abiertamente al presidente. Pero otros temas –revertas entre Sociedad Patriótica y Pachakutik en las provincias tanto por orientación política como por puestos– también ayudaron a enconar las relaciones.

En el mismo momento en que las esperanzas del movimiento indígena en la gestión gubernamental decaían, algunos fenómenos que reforzaban su desconfianza hacia la política convencional se hacían visibles. Algunos dirigentes indígenas muy destacados se vieron enredados en escándalos dolorosos. Por ejemplo, Miguel Lluco –quien coordinaba las estructuras electorales y había sido severo crítico de la aventura golpista– aceptó administrar un fondo financiero de un banquero de la costa. Por razones que escapan a este artículo, los banqueros habían sido el némesis de los movimientos sociales ecuatorianos, y este banquero particular tenía una trayectoria no muy clara. Más aún, hubo roces entre Conaie, la expresión orgánica del movimiento social, y Pachakutik, su entidad política y electoral, que quería convertirse en partido político (aquí también participó Lluco).

Por eso, el retiro formal de los indígenas del gobierno –emblemáticamente causado por la negativa de la bancada de Pachakutik de votar la reforma laboral flexibilizante presentada por el gobierno al congreso– no fue una sorpresa. Aunque algunos funcionarios indígenas –comenzando por la canciller Nina Pacari– lo habían hecho bastante bien, el gobierno tampoco lamentó su salida; la coalición se había vuelto insostenible. Gutiérrez reconfiguró totalmente su sistema de alianzas, orientándose hacia un entendimiento con el partido social cristiano, la derecha de la costa (en lugar de los indígenas serranos). La situación social permanece tensa. Una vez más, la

voz fracasó, pero al mismo tiempo las opciones de salida de los sectores subordinados también se debilitaron.

CONCLUSIONES

En este texto he combinado dos perspectivas para entender un problema. El problema es la naturaleza de la democracia ecuatoriana, es decir, su combinación de persistencia e inestabilidad. Las perspectivas son los modelos explicativos de Hirschman y Przeworski, que parecen encontrar aquí un área de intersección “natural”. Hirschman arguye que los actores utilizarán distintas combinaciones de voz y salida dependiendo de sus opciones estratégicas, de su grado de lealtad, y del grado de deterioro de la estructura institucional en la que se encuentran insertos. Przeworski propone que en general la estabilidad, y la trayectoria, de las democracias depende del sistema de incentivos que tengan actores sociales clave para permanecer dentro de ella; y en particular sugiere que en las transiciones democráticas solamente los militares y los capitalistas cuentan con opciones reales de salida, es decir, con amenazas creíbles, porque para los trabajadores permanecer dentro de la democracia es una estrategia dominante: allí tienen probabilidades aceptables de recibir respuestas a sus demandas, mientras que en la dictadura sólo les espera la represión. Por consiguiente, las democracias, para estabilizarse, necesitan ofrecer garantías básicamente a los capitalistas y a los militares, que son quienes pueden salir.

Aquí he mostrado que en Ecuador la situación podría haber sido distinta, lo que obliga a invertir los términos de la ecuación de Przeworski. Ha habido incentivos y posibilidades de salir también para algunos sectores populares organizados. Los primeros son ofrecidos por la confluencia de las dos transiciones³⁰, los segundos por historias y constelaciones de fuerzas específicas. La combinación de ambos –junto con garantías internacionales, etc.– ha permitido la supervivencia democrática con inestabilidad crónica tan característica del Ecuador.

³⁰ Conaghan, Catherine y Malloy, James. *Unsettling statecraft. Democracy and neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburg-London, University of Pittsburg Press, 1994

TABLA 1

RUPTURAS DEMOCRÁTICAS EN EL ECUADOR³¹

PRESIDENTE	RUPTURAS
LEÓN FEBRES CORDERO 1984-1988	<i>No reconocimiento de la Corte Suprema hecha por el Congreso (1985); ministro de Gobierno, Luis Robles Plaza, censurado y destituido por el Congreso por violación a los derechos humanos; Febres lo mantuvo (Montúfar, 2000: 117). No aceptación de las resoluciones del TGC declarando la inconstitucionalidad de sus actos. Varios juicios al gobierno y censura a los ministros. Revuelta de oficiales en 1985. Amnistía a revuelta de oficiales de 1986 (Montúfar, 2000: 117, 118). Presidente apresado por Frank Vargas Passos. Tiene que negociar con él y le da una amnistía (1987).</i>
RODRIGO BORJA 1988-1992	—
SIXTO DURÁN BALLÉN 1992-1996	<i>Escándalo financiero, finalmente tumba al vicepresidente y hombre fuerte de la reforma económica, Alberto Dahik.</i>
ABDALÁ BUCARAM 1996-1997	<i>Múltiples escándalos, que culminan con la destitución del presidente por incapacidad mental. La discusión sobre quién lo remplazará crea un vacío institucional de varias semanas, y finalmente es nombrado un gobierno interino presidido por Fabián Alarcón (1997-1998), en medio de la división del Congreso.</i>
JAMIL MAHUAD 1998-2000	<i>Cae el presidente como consecuencia de haber decretado la dolarización, el aumento del precio de los hidrocarburos y el congelamiento de las cuentas bancarias. Breve golpe militar (3 días) en el que participa activamente el movimiento indígena.</i>

³¹ No se incluyen los presidentes interinos.

TABLA 2

CRISIS POLÍTICAS Y PERÍODOS DE GOBIERNO EN EL ECUADOR

<i>Tipos de crisis</i>	<i>1979-1984</i>	<i>1984-1988</i>	<i>1988-1992</i>	<i>1992-1995</i>
Destitución presidente	3	7	1	5
Dimisión presidente	2	8	2	4
Disolución Congreso	2	3	-	1
Plebiscito	4	11	1	3
Rumores de golpe	12	15	1	3
TOTALES	23	44	5	16

Tomado de Sánchez Parga (1998: 113).

TABLA 3

POBREZA DE INGRESOS, SALARIO MÍNIMO Y DESEMPLEO EN LAS CIUDADES, 1988-2000

<i>Año</i>	<i>Incidencia de la pobreza</i>	<i>Índice de salario mínimo real (1988=100)</i>	<i>Inflación anualizada (%)</i>
1988	38.9	100	79
1989	43.1	74.7	61.6
1990	49.1	66.7	49.1
1991	44.8	60.6	48.2
1992	44.1	62	64.9
1993	38.4	71.3	31.9
1994	38.3	89.9	24.2
1995	29.2	100	22.6
1996	30.6	108.2	25.8
1997	28.0	102.5	30.4
1998	43.0	99.4	44.5
1999	46.0	84.1	50.3
2000	43.2	90.4	104.9

TABLA 4

CRECIMIENTO DEL PNB PER CÁPITA EN LOS PAÍSES ANDINOS

<i>País</i>	<i>1980-1985</i>	<i>1985-1990</i>	<i>1980-1990</i>	<i>1990</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Bolivia	-3.8	0.1	-1.9	2.1	2.4	2.6	-2.0	0.1	-0.9
Colombia	0.5	2.8	1.6	1.2	1.4	-1.1	-5.6	0.4	-0.4
Ecuador	-0.9	-0.8	-0.9	-0.9	1.8	-0.9	-9.7	0.4	4.1
Perú	-2.8	-3.8	-3.3	-7.3	4.9	-2.2	-0.8	1.4	-1.4
Venezuela	-6.4	0.0	-3.2	2.9	5.2	-1.3	-7.7	1.8	1.0
Latinoamérica	-1.5	-0.2	-0.9	-2.5	3.5	0.6	-1.0	2.2	-1.1

FECHA DE RECEPCIÓN: 20/10/2003

FECHA DE APROBACIÓN: 05/11/2003