Ecuador. La Revolución Ciudadana, elementos para su comprensión.

Apuntes

Guillermo Ejea Mendoza

Presentación

Este reporte de Investigación, "Ecuador. La Revolución Ciudadana, elementos para su comprensión", del Dr. Guillermo Ejea Mendoza, está vinculado al Proyecto de Investigación *Reflexiones sobre política económica y desarrollo desde una perspectiva*, registrado ante la Coordinación Divisional de Investigación con el número **1075** y aprobado en la Sesión 378 del Consejo Divisional realizada el 07/09/2016. Específicamente, se vincula a su segunda parte, enfocada "en el estudio comparativo de casos y experiencias recientes de formulación y aplicación de Política Económica heterodoxa y patrones de desarrollo disyuntivos (por definir), considerando la implementación de políticas públicas, la renovación institucional y sus resultados". Las líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento son Política Económica y Desarrollo Económico.

Este reporte recoge aspectos de tipo político, económico, regional, étnico e histórico que ayudan a comprender el origen y evolución de la Revolución Ciudadana en Ecuador. Se muestra que la movilización popular basada en una coalición de fuerzas transitoria logró articularse en medio de la fractura de la alianza histórica de las élites regionales ligadas cada una a hegemonías y momentos diferentes del desarrollo del país, en el contexto del fracaso social y económico del modelo neoliberal.

Dr. Sergio Cámara Izquierdo Encargado del Departamento de Economía

Preámbulo

Este trabajo forma parte de una investigación en curso relacionada con la política económica y el desarrollo, en el marco del proyecto de investigación Reflexiones sobre política económica y desarrollo desde una perspectiva institucionalista (proyecto #1075, aprobado en la Sesión 378 del Consejo Divisional de CSH realizada el 07/09/2016), en su segunda parte, enfocada "en el estudio comparativo de casos y experiencias recientes de formulación y aplicación de Política Económica heterodoxa y patrones de desarrollo disyuntivos (por definir), considerando la implementación de políticas públicas, la renovación institucional y sus resultados".

Guión

Introducción

El contexto latinoamericano

Antecedentes

La cuestión regional

Visión macroeconómica

La víspera: la Decena Convulsa

La década previa: 97-2000, 2003-2005/06

Durante Correa

Introducción

Las reformas emprendidas por Rafael Correa en Ecuador a partir de 2007 despertaron grandes expectativas en el lado de los conservadores y en el de los progresistas, dentro y fuera del país, por razones encontradas. En 2018 Correa fue sustituido por su antiguo correligionario Lenin Moreno en la Presidencia de la República y parece haber fracturas en el régimen que pueden poner en riesgo el proyecto de la Revolución Ciudadana.

El propósito de este trabajo es ofrecer un balance de los resultados obtenidos en el decenio transcurrido y derivar algunas lecciones hacia adelante, destacando la relación entre las políticas de gobierno y los cambios institucionales. Este análisis es relevante pues el caso de Ecuador, como el de Bolivia y Uruguay, contrasta, por un lado, con el fin de los gobiernos progresistas en Argentina, Brasil y Chile en años anteriores, y, por el otro, con su inicio en México en 2019. Es decir, el interés reside no sólo en entender el caso ecuatoriano sino también en dilucidar las bases de un cambio estructural progresista¹ que sea viable en el mediano y largo plazos en otros países de América Latina y México.

De 2007 a 2017 la tasa de pobreza en Ecuador se redujo de 36.7% a 21.5%, según el Banco Mundial². Esto significó que 1.4 millones de personas salieran de la pobreza. Paralelamente, de 2007 a 2016 el Coeficiente de Gini se redujo de 0.586 a 0.450³, atenuando la desigualdad social en el país.

Sin embargo, el análisis del caso Ecuador llama la atención no sólo por la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad social y quizás la mejora de los niveles de bienestar de la población, sino también por otros motivos. En materia económica, por ejemplo, por sostener década y media de dolarización inducida tanto en el esquema económico neoliberal como en el nuevo modelo económico progresista; por la naturaleza y alcance del proyecto extractivista; por la intención ambientalista –fallida- de mantener el petróleo en el subsuelo, y por la propuesta del "buen conocer" y la nueva ciudad del conocimiento. En el ámbito institucional, es de interés la introducción de nuevos conceptos en la configuración del Estado, tales como plurinacionalidades, interculturalidades, Buen Vivir, Vivir Bien, derechos de la naturaleza⁴. Hay, además, otros temas que pueden ser aleccionadores en la implementación del cambio, como la manera de procesar los conflictos entre el proyecto nacional y los diferentes objetivos particulares de grupos, regiones y sectores sociales.

¹ Bárcena v Prado, 2016.

² https://datos.bancomundial.org/pais/ecuador

³ https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=EC

⁴ Ver Bocca, Pedro, Fátima Mello y Gonzalo Berrón (2017) *Equador*, Col. NossaAméricaNuestra, Fundación Perseu Abramo, Sáo Paulo. https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/equadornossameicanuestra.pdf

En su discurso de toma de posesión Correa se refirió a la necesidad de llevar acabo un cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social de Ecuador al que denominó Revolución Ciudadana.

En ese discurso, Correa apuntó los "cinco eixos fundamentais da Revolução Cidadã, a ser desenvolvidos em conjunto com o povo equatoriano em seu mandato: Revolução Constitucional, com a convocação de uma nova Asamblea Constituinte; Luta contra a corrupção, retirando a blindagem institucional a los poderosos; Revolução econômica, substituindo o neoliberalismo por uma nova concepção de desenvolvimento; Revolução da educação e da saúde, com a composição de programas sociales que incluíssem os pobres e as populações indígenas à sociedade equatoriana; e o resgate da dignidade, da soberania e a busca pela integração latino-americana, o reconhecimento do Equador enquanto nação soberana e enquanto parte da mesma herança política, econômica, social e cultural de toda a América Latina" (Bocca, Mello y Berrón, 2017: 29).

Así, más allá de su sentido propagandístico, el término *Revolución Ciudadana* sugiere dos cosas. Por una parte, que el cambio debe involucrar a todos los ecuatorianos, sin distinción partidaria, social y étnica. Podemos interpretar que de esa manera Correa propuso una consigna que reflejara la pluralidad de la alianza que lo llevó a la presidencia, no se ataba políticamente a ningún grupo particular y planteaba un proyecto nacional que comprendiera toda la diversidad del país.

Por otra parte, con ese término puede entenderse asimismo que el cambio afectaría a las instituciones tradicionales para poder impulsar un nuevo régimen económico, social, político y cultural y, en este marco emergente, 'construir' individuos y colectividades con mentalidades distintas.

En suma, junto con nuevas medidas económicas y de bienestar social, el gobierno progresista de Ecuador pretendía impulsar transformaciones institucionales de fondo y convertirse por eso en un gobierno de perfil revolucionario, la cabeza de una revolución pacífica. Pero no socialista, todavía.

El contexto latinoamericano

La Revolución Ciudadana en Ecuador comenzada en 2007 se inscribe en el giro a la izquierda que registraron algunos países de América Latina a partir del triunfo de Chávez en Venezuela en 1998. En general, se clasifica como progresistas a los proyectos de los gobiernos de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Honduras, mientras que podrían etiquetarse como revolucionarios a los de Venezuela, Bolivia y Ecuador por plantearse la construcción de modelos de sociedad y de economía post-neoliberales y post-capitalistas, aunque en realidad todavía no está muy claro cómo serían estos modelos ni su viabilidad efectiva⁵. De hecho, hay debate acerca de la forma como se están llevando a cabo en los tres últimos países. De cualquier manera, lo que parece ser el fin del ciclo en Argentina, Brasil y Chile por el regreso de la derecha al poder, deja abierta la reflexión acerca de las posibilidades de cambio en los demás países.

El denominador común inicial de todos los gobiernos que han formado parte del *giro* a la izquierda (ver Recuadro) es haber sido electos por mayoría en procesos nacionales democráticos. Esto es relevante para estos apuntes porque significa que hubo una condición institucional *previa* que, en primera instancia, les permitió el acceso al poder y, en segunda, les otorgó la legitimidad necesaria para llevar a cabo las reformas prometidas en campaña. Salvo los casos de Honduras y Paraguay, donde las oligarquías enmendaron prontamente su descuido. En Argentina, Brasil y Chile tardaron un poco más.

Los países de la ola progresista en América Latina, aunque cada uno tiene sus características específicas, presentan los siguientes rasgos comunes:

- Fueron producto de procesos electorales reconocidamente democráticos
- Triunfaron coaliciones políticas multiclasistas, casi todas encabezadas por una vertiente obrera, campesina o popular; indígena en el caso de Bolivia. Algunas fracciones de las burguesías y oligarquías se sumaron a esos movimientos sociopolíticos democráticos.
- Han reivindicado su soberanía nacional.
- Coinciden en rechazar los adversos efectos sociales y la rigidez de los programas de ajuste neoliberales, la confianza ciega en la bondad de los mercados y la injerencia estadounidense.

⁵ Algunos analistas y políticos han propuesto también la reivindicación del *populismo*, o de un cierto *neopopulismo*, como ideología característica de estos gobiernos, y l<mark>os emparentan con ... en Grecia, Podemos en España y (...).</mark>

- Anteponen la cuestión de la justicia social de diversas maneras aunque, por su variedad, es mejor hablar de izquierdas, pues enarbolan proyectos diferenciados, que van desde el proyecto bolivariano neosocialista de Venezuela al subimperialismo de Brasil, pasando por "capitalismo andino-amazónico" de Economía Plural en Bolivia y el capitalismo con rostro humano en Ecuador.
- Más que seguir un modelo arquetípico de economía y de política económica, actúan con un sentido más bien pragmático, buscando caminos opcionales de acuerdo con sus circunstancias particulares y los obstáculos y soluciones que van encontrando.
- La explotación de recursos naturales tiene (en diverso grado) gran importancia en su estructura económica y aprovecharon el auge internacional de las materias primas de los años noventa para incrementar su base exportadora y los ingresos públicos.
- Han aplicado (en diverso grado) medidas de política económica anticíclicas.
- Han impulsado medidas de política social significativas, tendientes a la reducción de la pobreza y la desigualdad (de los ingresos y/o de la riqueza).
- Se han planteado estrategias de cambio de la estructura productiva con orientación autocentrada (en diverso grado).
- Han desplegado (en diverso grado) políticas sectoriales. Ecuador ha puesto énfasis en las políticas territoriales.
- Postulan la importancia de un gobierno económicamente activo.
- Combinan sus proyectos nacionales con propuestas continentales (por convergencia): Del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas), el CAN (Comunidad Andina de Naciones) y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), al UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas, 2008-2011) y el ALBA (Alianza Bolivariana para América Latina, 2005), el SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos, 2008) y el BANSUR (Banco del Sur, 2009/2013, incluye Paraguay y Perú). De la OEA a la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2010).
- Sus resultados han sido diversos.

Las mayorías triunfantes en esos procesos electorales se configuraron de diferente modo de acuerdo con sus características y circunstancias específicas, pero en todos los casos los líderes y las organizaciones que los respaldaron fueron representativos de demandas populares de vieja raigambre. Las políticas neoliberales aplicadas desde los años ochenta hicieron estragos entre la población de medios y menores ingresos, acentuaron las desigualdades, el desempleo y el subempleo, el racismo, la desintegración social y la violencia, pero estos problemas ya estaban presentes desde antes. En este sentido, las victorias electorales de la izquierda en la primera década del siglo marcaron un hito histórico y abrieron un horizonte de esperanza hacia situaciones de mayor igualdad y bienestar.

En general, todos los gobiernos de izquierda aprovecharon el alza de los precios de las materias primas de los años noventa para reivindicar el dominio estatal sobre la explotación de sus recursos naturales, incrementar las exportaciones, fortalecer los ingresos públicos y sufragar un gasto social creciente que satisficiera las amplias

necesidades sociales. Este modelo "extractivista" ha sido muy criticado porque tiende a reproducir el esquema de la dependencia y ha generado el que quizá sea el doble conflicto definitorio de la época de transición: explotar (intensamente) o no las riquezas naturales para financiar el desarrollo y subordinar el interés de los pueblos propietarios -algunos originarios- al interés de la nación. Debe anotarse que la opción extractivista se explica en parte, y sobre todo para Bolivia y Ecuador, por el bajo nivel de industrialización que caracteriza a estos países. El modelo se justificaría, entonces, si los recursos obtenidos se canalizaran efectivamente hacia estadios progresivos de desarrollo por industrialización en esas sociedades.

En todo caso, los objetivos de bienestar del cambio progresista implican modificaciones estructurales e institucionales de gran calado pero graduales y bien consensados pues pueden afectar de distinto modo a los grupos sociales que constituyeron las alianzas y llevar a rupturas que los pondrían en riesgo.

Es de llamar la atención, como se verá más adelante, que los indicadores económicos y de bienestar en Ecuador venían mejorando antes del triunfo de Correa, lo que introduce incógnitas muy interesantes, como ¿qué significan realmente esos indicadores?, ¿por qué ocurrió ese cambio? y ¿cuál es la novedad que aporta el nuevo régimen?

Antecedentes

Conviene tener presente que la inestabilidad política ha sido una característica del Ecuador contemporáneo, desde el velasquismo (1934-1972) hasta 2005, con golpes de estado por los militares y presidentes que no terminaron su mandato. De 1978 a 1997 se vivió un lapso de "normalidad democrática" porque se completaron todos los períodos presidenciales, pero en ese último año el presidente fue destituido por "incapacidad mental". En 2000 y 2005 los presidentes también fueron

depuestos por razones políticas. Por eso destaca que Correa hay permanecido en la presidencia once años continuos, ganando tres elecciones consecutivas.

La cuestión regional

En los acontecimientos políticos de las últimas décadas debe tomarse en cuenta la historia de las regiones y las relaciones entre ellas, pues este aspecto está presente en el comportamiento de los actores políticos y económicos. Conviene, pues, considerarlo, aunque sea de manera muy breve, general y por lo mismo imprecisa.

Desde el punto de vista de la historia regional, Ecuador puede ser dividido en tres grandes regiones: la serrana, dominada por la ciudad de Quito (centro-norte); la costera, dominada por el puerto de Guayaquil (centro-poniente) y la Amazonía (oriente).

Las principales han sido las dos primeras, a las que pueden añadirse dos subregiones: Manabí, en el noroeste, y Cuenca, en el centro-sur, que a veces han jugado el papel de contrapesos. Puede decirse a *grosso modo* que Quito ha sido la capital política tradicional y que su élite ha tenido un perfil más conservador, en cierto modo filial del rancio modelo hacendario, mientras que Guayaquil ha sido la capital económica con un perfil más liberal desde la época de la independencia acorde con las viejas actividades portuarias y comerciales que la caracterizaron, a las que se han añadido las industriales y financieras a partir de los años cincuenta del siglo veinte. Puede decirse también, esquemáticamente, que en el pensamiento de la élite económica y política de Quito ha prevalecido cierta inclinación al centralismo en tanto que en el de la de Guayaquil ha sido lo contrario.

Para algunos autores, Ecuador, más que una nación, se configuró como un sistema de poderes regionales: "sistemas de dominación económica, social y política, constituidos por las élites de Quito, Guayaquil y Cuenca, que manejaban y articulaban desde esas ciudades a sus respectivos espacios regionales" (Valarezo y Torres: 47). En cierto modo, la discrepancia histórica entre las clases dominantes

de cada región, o la eventual ruptura de los equilibrios regionales derivada de sus desavenencias, puede ayudar a explicar la recurrente inestabilidad política del país.

La integración de ambas regiones en una sola economía –esto es: la conformación de un mercado nacional- fue un proceso tardío que puede situarse en la segunda mitad del siglo veinte, de manera que la diferenciación regional ha permeado históricamente toda la vida pública del Ecuador, incidiendo tanto en las elecciones presidenciales como en la composición del congreso, así como en el perfil de los partidos políticos, las organizaciones sociales, la prensa y la televisión y las fiestas cívicas y las tradiciones.

En ausencia de una élite hegemónica, la "integración nacional" no fue un fenómeno "natural" sino un proceso en gran parte inducido por el Estado –la burocracia política central- en el marco de la industrialización, el proteccionismo, el despliegue de infraestructura y la generación de clases medias que se llevó a cabo desde los años sesenta y setenta en Ecuador, similar al de la mayoría de los países de América Latina. Si bien puede admitirse que el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones se desarrolló entre 1970 y 1982 (Castillo, 2014)⁶, el recurso para ello provino sobre todo del auge exportador del banano, que en 1958 ya constituía el 50% de las exportaciones⁷, desplazando al cacao que representaba el 70% en 1920, y del petróleo, cuya explotación y exportación a gran escala desde la región amazónica comenzó en 1972.

La "integración nacional", sin embargo, no incluyó la unión orgánica de la Amazonía, sino que ésta quedó como enclave petrolero. La región amazónica ocupa el 48% del territorio, al este de los Andes; ahí vive el 5% de la población ecuatoriana, y está formada mayoritariamente por pueblos indígenas. La explotación petrolera afectó sus tierras. En los territorios amazónicos, la extracción petrolera de multinacionales como la Texaco, produjo un gravísimo desastre ambiental, la sistemática violación de los derechos de la población indígena e inclusive el genocidio, como aconteció con la desaparición de los pueblos Teetete y Sansahuari (Martínez Abarca y Acosta)

También debe destacarse que la fractura de los equilibrios regionales tanto como ausencia de una élite nacional hegemónica son condiciones que pueden ayudar a explicar la recurrente intervención de los militares, que al modo

⁶ Citando a Acosta (2006) y Martín-Mayoral (2009).

⁷ Acosta...

bonapartista tomaban el poder o presionaban a la clase política en turno para restablecer los contrapesos debilitados (León, 2000: 45).

Puede decirse que en el Ecuador actual las fuerzas sociales y políticas se han configurado de otro modo. Por ejemplo, en el cambio de siglo un historiador apuntaba una mutación del sistema de poderes regionales:

El peso creciente de Guayaquil no se debe únicamente a la visión o afirmación de su sector dominante. Guayas acumula demografía, circuitos bancarios o financieros y mercados, que desequilibran el contrapeso serrano, quiteño en particular. La tendencia principal, aquí como en otros sitios de montaña, consiste en la transferencia de población de altura a las planicies, atraída por las enormes ventajas económicas comparativas de éstas. En Ecuador, la Sierra tiende a perder constantemente peso ante la Costa, según indica el conjunto de datos socio-económicos. Las élites costeñas buscan, ahora abiertamente, reducir el peso serrano en la política y en la economía (León, 2000: 66 y 67).

También hay que tomar en cuenta la presencia creciente y el activismo político de las clases medias, cuya(s) ideología(s) ha(n) modificado el molde tradicional del pensamiento de las élites quiteña y guayaquileña. Como en otros lugares del mundo, la emergencia de las clases medias tiene que ver también con el desarrollo de las ideas progresistas, socialistas y comunistas, por un lado, y con del radicalismo de derecha, por el otro, aunque no siempre de modo consecuente sino a veces paradójico.

Los sectores medios, vistos como clientela política, fueron, en la Costa, primero liberales y luego próximos a la izquierda, antes de acercarse, en parte, a las corrientes populistas; en la Sierra, en cambio, empezaron siendo conservadores, próximos a la Iglesia católica, para luego transformarse en cercanos a la izquierda y terminar en partidos ahora llamados de centro-izquierda, generalmente orgánicos al Estado. En la actualidad, su rol es decisivo para el predominio de estas corrientes políticas en la Sierra, y en la Costa de la derecha y del populismo, lo cual ratifica la diferencia regional (León, :36).

Como ejemplo está el caso de Jaime Nebot, del Partido Social Cristiano, conservador, que ha gobernado Guayaquil durante 18 años, en oposición constante a Correa.

Las ideas progresistas, a su vez, comprenden las vertientes feministas, por la diversidad sexual, el ecologismo y el ambientalismo, y convergen con la reivindicación de los pueblos originarios. En efecto, la rebelión de 1990 marca, por

así decirlo, la irrupción del mundo indígena en el mapa político y social del Ecuador, alterando la conformación y la conformidad de la sociedad mestiza.

En ese sentido, quizás no es de extrañar ni puede ser considerado sólo un hecho demográfico que los presidentes de Ecuador de la Decena Convulsa (1996-2006) y la época actual hayan sido originarios de Guayaquil (Bucaram, 1996-1997; Noboa, 2000-2002; Palacio, 2005-2007, y Correa, 2007-2017), mientras que Mahuad (1998-2000) nacido en Loja fue alcalde de Quito; Gutiérrez (2002-2005), que giró a la derecha, nació en la provincia de Quito, y Moreno (2017-), aliado de Correa, provenga de Nuevo Rocafuerte, en el confín amazónico.

Si atendemos a la interpretación de León (...), la crisis de 1997-2006 que precedió a la Revolución Ciudadana está relacionada con las premisas del patrón neoliberal:

Siendo el Estado uno de los espacios de convergencia de todos los sectores, es fácil comprender que con su desmontaje actual, con la reducción de su presencia y su capacidad de acción, éste no pueda cumplir con su función de articulación de lo heterogéneo ni continúe siendo el referente principal de acción (León...75).

En efecto, dicho de manera rápida y tosca, la Revolución Ciudadana fue precedida del derrumbe del Estado neoliberal, incapaz de controlar los procesos económicos y los aconteceres políticos en un marco institucional democrático, entre otras cosas porque paradójicamente su esencia antiestatista le impide entender y utilizar adecuadamente los instrumentos propios del Estado. En lo económico, el derrumbe se manifestó en la acumulación secular de la desigualdad y la pobreza y la dislocación final de las variables macroeconómicas; en lo político, se expresó en el hartazgo de la sociedad ("Que se vayan todos", "Ya basta") respecto de la clase política y sus prácticas viciadas y corruptas, como en México.

Por eso la Revolución Ciudadana tenía que plantearse como una transformación institucional de múltiples dimensiones, de gran alcance y de largo aliento.

Visión macroeconómica

De 1972 a 1992 se alternaron gobiernos liberales y conservadores y de 1992 a 2006 predominaron estos últimos. Por eso, algunos analistas sitúan el inicio del

neoliberalismo en Ecuador desde en 1982, cuando comenzaron a aplicarse las políticas de austeridad, contención salarial y supresión de aranceles⁸, y otros en 1992, cuando esas políticas se consolidaron como modelo económico y social a través de la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio, la flexibilización laboral y otras medidas de cambio estructural y modernización del Estado, como la reducción del gasto público en educación y salud, bajo el amparo del Consenso de Washington, el FMI y el Banco Mundial⁹.

De los datos proporcionados por la CEPAL¹⁰ puede obtenerse la siguiente información.

Como puede verse en la gráfica siguiente, la economía ecuatoriana registró un crecimiento relativamente satisfactorio entre 1950 y 1980, incluso alcanzó el 6.9% anual promedio en la década de 1970-1980, pero luego declinó a un promedio de 2.3% entre 1980 y 2000, marcando dos décadas de un crecimiento insuficiente asociado al modelo neoliberal que se impuso en toda América Latina. La leve recuperación de 3.7% en promedio entre 2000 y 2017 comprende una fase neoliberal (2000-2006) y otra progresista (2007-2017).

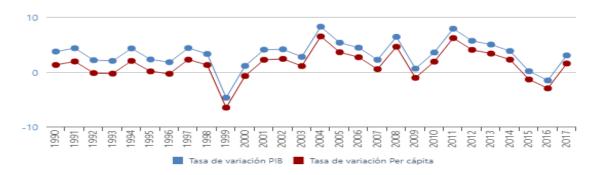


⁸ Pacheco...

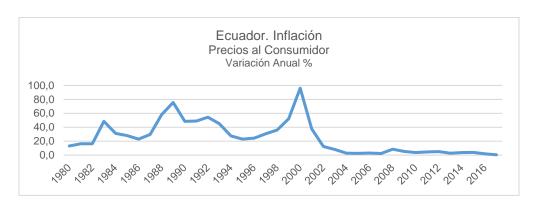
⁹ Weber, Gabriela (2008) "Un vistazo a la política del Banco Mundial en el Ecuador durante los años 90, en Gabriela Weber (coord.) *Sobre la deuda ilegítima. Aportes al debate: argumentos entre consideraciones éticas y normas legales*, Observatorio de la Cooperación al desarrollo en Ecuador, Quito, pp. 73-80, https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=111618&tab=opac

¹⁰ Salvo indicación en contrario, las cifras y gráficas de esta sección fueron obtenidas de CEPALSTAT, Perfiles nacionales, económicos y sociales, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/perfil Nacional Economico.html?pais=ECU&idioma=spanish

Con más detalle en la gráfica siguiente: después de 30 años de padecer un crecimiento lento, a partir del 2000 la economía ecuatoriana mostró signos de una leve aunque inestable recuperación, asociada principalmente al incremento de los precios internacionales del petróleo, que aumentaron de manera importante en 2000 y luego casi continuamente de 2002 a 2008; su fuerte caída de 2008 a 2009; su posterior aumento hasta 2011; su descenso persistente en 2011-2016 y su repunte desde entonces (ver gráfica anexa). Este factor determina que la tasa de variación del PIB de 2007 a 2017 sea menos estable que en 2000-2007 y que en la década de los noventa.



Por otra parte, la gráfica siguiente¹¹ muestra que la inflación no pudo controlarse en los años ochenta, se contuvo en la primera mitad de los noventa gracias a las políticas de estabilización, pero se desquició de 1996 a 2000, comenzó a aplacarse a partir de 2001, luego de la dolarización inducida de la economía y se ha mantenido estable desde 2003, salvo por un leve salto en 2008.



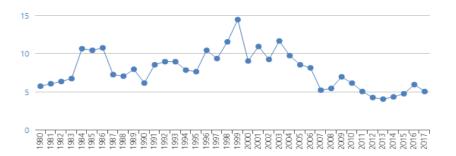
-

¹¹ World Bank

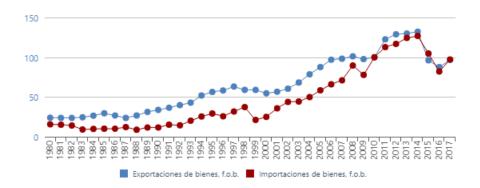
Lo anterior permitió que el PIB per cápita a precios constantes se incrementara constantemente de 2001 a 2014, aunque se estabilizó de 2015 a 2017, como lo refleja el gráfico siguiente.



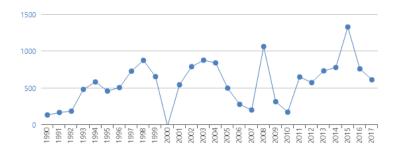
La tasa de desempleo aumentó tendencialmente de 1980 a 1999, cuando alcanzó 15%, disminuyendo de entonces a 2013, aunque ese descenso pareció frenarse e incluso revertirse en 2014-2016.



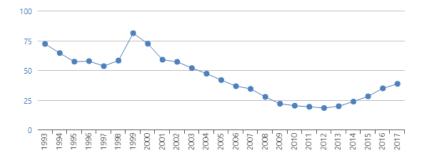
El índice del comercio de bienes (2010=100) mostró un saldo favorable a las exportaciones desde 1980, comenzó a reducirse en 2008 y se perdió en 2010 y 2015.



La inversión extranjera aumentó de 1990 a 2004, excepto por un pronunciado bache de 2000; se retrajo entre 2005 y 2010, salvo por un gran pico en 2008, y volvió a elevarse significativamente de 2011 a 2015. En general, mostró una tendencia creciente en el período progresista, aunque cayó en 2016 y 2017.

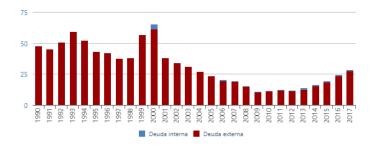


Llama la atención que la deuda externa como porcentaje del PIB disminuyó de 1993 a 2012, incrementándose a partir de este último año para alcanzar en 2017 los niveles que tenía diez años antes.

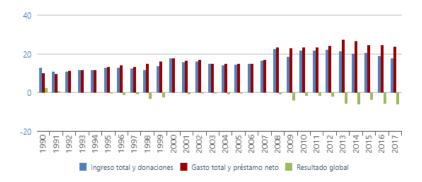


De manera similar, la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB, interna y externa, disminuyó tendencialmente de 1993 a 2009, salvo por el alza extraordinaria de 1999 y 2000 como producto de la crisis de esos años¹², creció poco de 2010 a 2012 y aumentó el ritmo de crecimiento a partir de 2013 alcanzando en 2017 una proporción un poco arriba del 25%.

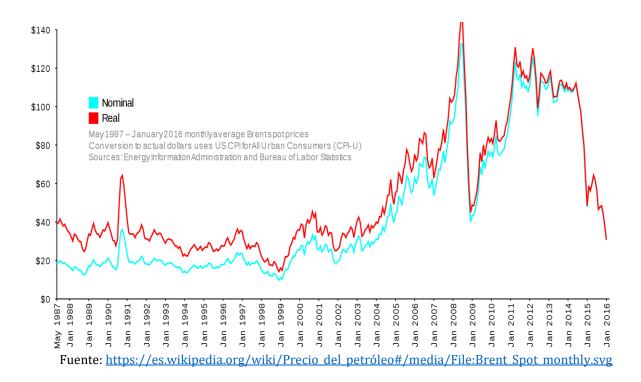
¹² Según Pacheco (: 31), el endeudamiento público alcanzó el 114% del PIB en 1998.



El saldo de las finanzas públicas del gobierno central (como porcentaje del PIB) ha sido deficitario desde 1992 pero aumentó en 1998 y 1999, en 2009 y de 2013 a 2017.

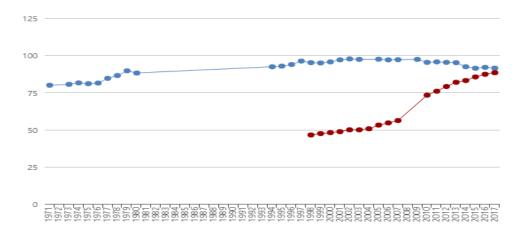


El incremento de la deuda y del déficit del sector público parece estar asociado a la declinación de los precios del petróleo, leve de 2011 a 2014 y muy pronunciada en 2015 y 2016 (ver gráfica anexa).

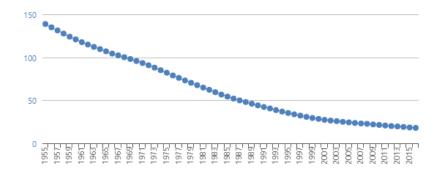


En suma, los datos anteriores muestran a grandes rasgos y en un horizonte de largo plazo que: 1) la economía ecuatoriana ha dependido fuertemente del petróleo; 2) la época del modelo neoliberal puede dividirse en dos etapas a partir de sus características distintivas: la larga de los años ochenta a 1999 y la corta de 2000 a 2006; 3) la primera presenta las siguientes tendencias: crecimiento lento, descontrol de la inflación, saldo comercial positivo, incremento de la inversión extranjera, reducción de la deuda externa, disminución de la deuda pública, control del déficit público y reducción de la tasa de desempleo; 4) en la segunda etapa se mantuvieron las tendencias anteriores excepto porque aumentó el ritmo de crecimiento promedio y se logró el control de la inflación.

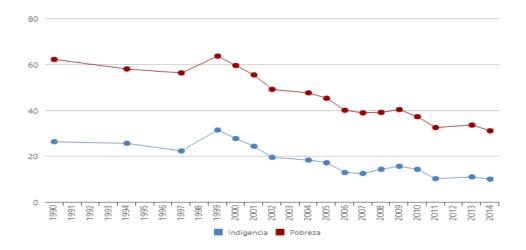
En cuanto a los indicadores sociales, destaca el aumento de la tasa neta de matriculación en educación primaria y secundaria desde los años noventa. Esta última si bien aumentaba en la última fase del período neoliberal, se aceleró durante el período progresista. La tasa de alfabetización en el segmento de población de 15 - 24 años de edad se ubicó en 99% en 2016.



Destaca también que la tasa de mortalidad infantil venía descendiendo continuamente desde 1955 y llegó a 17.8% en 2016 (muertes por 1000 nacidos vivos).



Asimismo, desde 1990 también registran trayectorias descendentes las proporciones de la población urbana pobre y la indigente, salvo por una interrupción en 1997-1999. Hay que notar, sin embargo, que la disminución fue leve de 1990 a 1997 y aumentó drásticamente en 1998 y 1999, a niveles que rebasaron los de 1990. Luego, la reducción de 2000 a 2003 está relacionada probablemente con las políticas compensatorias (Bono Solidario y de Desarrollo Humano) y de 2004 en adelante también con la reducción del empleo.



En suma, unos cuantos datos pueden ofrecer un panorama de la situación macroeconómica antes de iniciarse la Revolución Ciudadana¹³. En un horizonte de largo plazo, las tasas de variación anual del PIB y del PIB por habitante se mantuvieron bajas pero estables hasta 1998, una tendencia que se fractura en este último año y 1999, cuando se presentan las repercusiones de la gran crisis financiera internacional que azotó primero a las economías del sudeste asiático, Rusia y Brasil. La tasa de crecimiento del PIB ecuatoriano se recuperó de 2000 a 2004 (de 2.8% a 8%) pero volvió a caer los tres años siguientes. La inflación, por otra parte, se mantuvo estable desde 2002, con un leve pico hasta 2008.

El índice de comercio de bienes mostró un saldo favorable a las exportaciones desde 1980, que no comenzó a perderse sino hasta 2010. La inversión extranjera neta tuvo un comportamiento creciente de 1990 a 1998, cayó en 1999 y 2000, se recuperó de 2001 a 2004 y volvió a caer de 2005 a 2007. La deuda externa como porcentaje del PIB disminuyó continuamente de 1993 a 2012. De manera similar, la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB, interna y externa, disminuyó tendencialmente desde los años noventa y hasta 2009. El déficit de las finanzas públicas del gobierno central fue mínimo hasta 2008.

 $^{\rm 13}$ Ver en Anexo las gráficas correspondientes obtenidas de la CEPAL.

_

Por otra parte, algunos indicadores sociales muestran la situación siguiente antes del gobierno de Correa. La tasa de desempleo disminuyó tendencialmente de 15% en 2000 a 5% en 2007. La tasa neta de matriculación en educación primaria se elevó gradualmente desde los años setentas hasta alcanzar cerca del 100% en 2007, mientras que en este año la de secundaria aumentó levemente por encima del 50%. La tasa de mortalidad infantil venía descendiendo desde 1955 y llegó a 25% en 2007. La proporción de población urbana pobre era muy alta aunque también descendía constantemente desde 1990 y se situó en 40% en 2007, mientras que la proporción de población indigente bajó de 25% en el primer año mencionado a 17% en el último. El Coeficiente de Gini mejoró de 0.560 en 2000 a 0.515 en 2004 y empeoró a 0.540 en 2007.

Puede decirse que el modelo neoliberal, específicamente la política de estabilización y poco crecimiento, si bien no hizo peores estragos en Ecuador que en otros países, sobre todo por las políticas compensatorias de asistencia social¹⁴, sí tuvo como consecuencias impedir que la economía se industrializara y diversificara y que una amplia cantidad de la población saliera de la pobreza y la indigencia. Asimismo, desde el punto de vista estructural acentuó la heterogeneidad y desde el punto de vista institucional bloqueó las fuerzas de la eficiencia y la productividad. Sin embargo, los sectores campesino, obrero y popular manifestaron más independencia y espíritu combativo frente a la implementación de las políticas neoliberales que, por ejemplo, en México. Eso, por ejemplo, retrasó la privatización de las empresas públicas ligadas al petróleo, la electricidad y las telecomunicaciones (Pacheco, 29, 30)¹⁵.

Apuntes sobre Movimiento Indígena y Movimiento Obrero

_

¹⁴ Uno de los pilares de la política social neoliberal de corte asistencialista en Ecuador fue el Bono Solidario, creado en 1998 para compensar a las familias más vulnerables por la eliminación de los subsidios al gas y la electricidad y orientado a mejorar el acceso a salud y educación; en 2003 cubría 1.2 millones de beneficiarios. En 2003 se combinó con el programa Beca Escolar, un sistema de selección de beneficiarios y un sistema de evaluación de impacto para dar lugar al Bono de Desarrollo Humano que comprendía 15.10 dólares mensuales a cada madre y 7.60 dólares a cada persona de la tercera edad o con limitaciones físicas; hacia 2006 cubría al 47.6% de los hogares más vulnerables. A partir de 2007 el gobierno de Correa elevó los montos a 30 dólares mensuales para todos los beneficiarios y amplió la cobertura a 1,237,073 personas (Günther y Huerta, 2016: 106-107).

¹⁵ Pacheco Prado, Lucas (2009) "El caso de Ecuador: la política económica del gobierno de Rafael Correa (enero de 2007-abril de 2008)", en Samuel Lichtensztejn (comp.) (2009) *Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina*, Universidad Veracruzana, Xalapa, p. 29-63.

Por ejemplo, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE o Conaie) se creó en 1986. El movimiento indígena fue tomando fuerza mientras que el sindical se debilitaba (Günther y Huerta, 2016: 98). Levantamiento indígena en 1990... La Conaie creó su propio partido, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País en 1995 (que "en vez de incorporar y recuperar el bagaje histórico cultural indígena [...] se asimiló a las dinámicas y a la lógica de funcionamiento de los partidos tradicionales", p. 100), aliado con el Partido Sociedad Patriótica, llevó a la presidencia a Lucio Gutiérrez en 2003 con la promesa de superar el modelo neoliberal.

La víspera: La Decena Convulsa

El decenio previo a la Revolución Ciudadana puede dividirse en dos subperíodos: el primero, de 1997 a 2002, cuando se disloca el modelo neoliberal, y el segundo, de 2003 a 2006, cuando el neoliberalismo trata de reforzarse mediante una promesa progresista (las traiciones de Gutiérrez y Palacios).

La crisis de 1997-1999 golpeó fuertemente a la economía ecuatoriana (quiebra del sistema bancario, inflación al 100% y dolarización), dislocó la hegemonía de las élites políticas (pérdida de gobernabilidad) y agudizó el conflicto social. Ese fue el contexto en el que se gestó el triunfo de Lucio Gutiérrez en 2003, respaldado por... pero traicionó y aplicó las mismas medidas, con lo que desató la furia popular. Fue derrocado en 2005, subiendo Palacio, de quien Correa fue ministro de Economía, se había opuesto... Movimiento Patria Altiva y Soberana o PAIS en 2006.

En 1997-1999 se engarzaron varios fenómenos, algunos exógenos y otros generados por las mismas políticas aplicadas¹⁶. Entre los primeros, El Niño azotó Ecuador dejando graves daños materiales y miles de damnificados entre fines de 1997 y principios de 1999. El conflicto con Perú y gastos militares Martín-Mayoral). Entre los segundos, la política de liberalización financiera iniciada años antes permitió que los bancos extendieran créditos sin control y se colocaran en una situación de fragilidad por lo que la crisis financiera internacional de 2007-2009 los

puso al borde del quebranto. El gobierno les facilitó recursos sin respaldo con la

¹⁶ Salgado (2000, 1999) y Rojas (2014).

intención –fallida- de protegerlos, pero con el mismo propósito también congeló los depósitos del público. En ese lapso, 1997-1999, el precio de petróleo, que había fluctuado entre 13 y 18 dólares por barril en los años previos, cayó hasta 6 d/b, agravando el estado de las finanzas públicas y de toda la economía. Todo esto aceleró la espiral devaluatoria e inflacionaria. La reducción del gasto social, la elevación del desempleo del 7.5% en 1995 al 15% en 1999, la pérdida de poder adquisitivo y de ahorros, el abandono del campo y la corrupción de la élite política se conjuntaron para acrecentar el descontento popular.

Un autor anónimo lo sintetiza muy bien:

"En suma, seis mil millones de dólares fue el costo del salvataje bancario para los ecuatorianos ya como inflación, devaluación, créditos del Central a los bancos, recesión, aumento del desempleo y compresión del consumo por los dineros congelados. Las familias se volvieron más pobres, las finanzas públicas se deterioraron y el gasto de educación, salud y desarrollo agropecuario fue dos veces y un tercio menor que el pago del servicio de las deudas interna y externa. En las familias del segmento más pobre, la tasa de desempleo llegó al 29 por ciento y, en el resto, al 14.4 por ciento. Esta crisis entre otros efectos provocó una fuerte emigración de ecuatorianos a otros países, sobre todo España e Italia (Wikipedia, 120319).

El 21 de enero de 2000 la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) junto con un grupo de militares (entre ellos el coronel Lucio Gutiérrez) y el apoyo de la élite guayaquileña logró derrocar al presidente Mahuad (Loja).

En 2000-2002 el gobierno de Noboa (Guayaquil) intentó proseguir con las medidas neoliberales pero también prosiguió la movilización de transportistas, educadores y trabajadores de la salud, así como de estudiantes por más empleos, mejoras salariales y en oposición al aumento de tarifas en el transporte público, los precios de gas para uso doméstico y de combustibles para vehículos, junto con las organizaciones campesinas y ecologistas contra el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), que lleva petróleo de la amazonia a la costa, por la devastación de las comunidades rurales, la afectación de los ecosistemas y su relación con el Plan Colombia.

En enero de 2003 inició el gobierno de Lucio Gutiérrez (Quito), producto de la alianza entre su organización, el Partido Sociedad Patriótica, el Movimiento Popular Democrático (izquierda revolucionaria) y Movimiento de Unidad Plurinacional

Pachakutik (brazo partidario de la CONAIE). En contra de sus banderas de campaña, Gutiérrez se acercó a Estados Unidos, Colombia y la derecha ecuatoriana. Ratificó el compromiso con las medidas recomendadas por el FMI. Sus aliados le retiraron el apoyo. Mientras era acusado de nepotismo y corrupción y de actuar dictatorialmente, él se autodefinía como "dictócrata". Las protestas ciudadanas, vueltas violentas, en Quito, pero también en Guayaquil y Cuenca, así como el abandono de los militares, lo obligaron a huir en abril de 2005. La llamada Rebelión de los Forajidos, aunque liderada por la clase media quiteña, fue una movilización multiclasista y nacional que tuvo entre sus consignas la de "Que se vayan todos", aludiendo al hartazgo de la población con toda la clase política.

Alfredo Palacio (nacido en Guayaquil), presidente de abril de 2005 a enero de 2007, prometió volver al camino progresista en lo económico-social y realizar la reforma institucional que garantizara la independencia del poder judicial respecto de las injerencias políticas. Implementó un sistema de aseguramiento universal en salud, se alejó de Colombia y elevó la captación estatal de la renta petrolera al 50%, pero continuó las negociaciones para el TLC con EUA y no logró concretar las reformas a la administración de justicia.

Al finalizar su gestión, Palacio convocó a una consulta popular que aprobó la continuidad del Aseguramiento Universal de Salud, el Plan Decenal de Educación y la reinversión social y productiva de los excedentes petroleros, por 66.1%, 67.1% y 64.2% de los votos, respectivamente¹⁷.

Rafael Correa (Guayaquil) fue Ministro de Economía de Palacio por tres meses y medio, del 20 de abril al 8 de agosto de 2005, en los que tomó decisiones de tipo progresista como eliminar el fondo petrolero para el pago de la deuda gubernamental (Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público) por favorecer a los acreedores, con objeto de destinar los recursos a necesidades fiscales y programas sociales, creando el Fondo

http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuador_plan_decenal_de_edu cacion_gano_consulta_popular_con_67--45067

_

 $^{^{17}}$ "Ecuador: Plan Decenal de Educación ganó Consulta Popular con 67%", ${\it ECUADORINMEDIATO},\,12/04/2006,$

Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH) para generación hidroeléctrica y nuevas refinerías, y la Cuenta de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS) para la inversión social, restó importancia al TLC con EUA, al FMI y al Banco Mundial y firmó compromisos económicos con el gobierno bolivariano de Hugo Chávez.

Correa dimitió porque Palacio no estaba de acuerdo con sus decisiones, formó el movimiento Alianza PAIS (Alianza Patria Altiva y Soberana) y se postuló para la presidencia, aliándose primero con la izquierda comunista del Partido Socialista-Frente Amplio y el Partido Comunista de Ecuador, sumando en la segunda vuelta a la izquierda socialista del Movimiento Popular Democrático e Izquierda Democrática, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (indigenista) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (de centro izquierda o izquierda populista).

Durante su campaña culpó al modelo neoliberal de la situación económica de Ecuador, propuso una nueva Constitución para refundar el régimen político y social y entre sus consignas izó la de "Ya basta", haciendo eco del sentimiento popular contra los políticos.

.....

Durante Correa

Panorama macroeconómico¹⁸ durante los gobiernos de Correa: el PIB se recuperó un poco al principio pero cayó de 2012 a 2016. El nivel de precios se mantuvo estable. El sector externo se debilitó. La inversión extranjera mantuvo una tendencia creciente hasta 2015. La deuda externa y la deuda del gobierno central como proporción del PIB descendieron entre 2007 y 2012 para luego crecer. Las finanzas públicas del gobierno registran un déficit creciente desde 2008.

Los indicadores educativos, de salud, pobreza e indigencia y distribución del ingreso continuaron mejorando. En particular, la proporción de la población urbana pobre descendió de 40% en 2007 a 31% en 2014, mientras que la de indigencia pasó del

¹⁸ Ver en Anexo gráficos obtenidos de CEPAL.

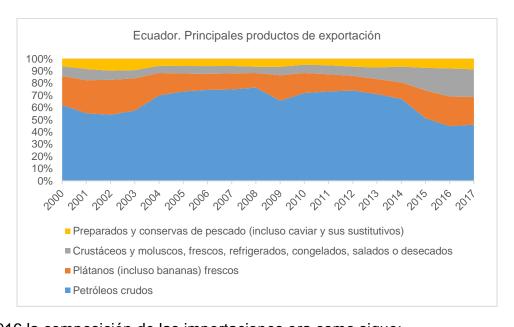
13% al 10%. El gasto público en educación como porcentaje del PIB pasó de un promedio de 2% antes de 2000 a un promedio de 4.8% entre 2009 y 2015, 5% en este último año. El gasto público en salud como porcentaje del PIB, aunque venía creciendo año con año desde 2000, pasó de 4.8% promedio anual entre 2000 y 2006 a 7.5% entre 2007 y 2015; 8.5% en 2015. En cambio, la tasa de desempleo siguió bajando aunque subió ligeramente entre 2014 y 2016. Aunque la ocupación informal urbana era de 56.4% en 2014.

En resumen, la macroeconomía ecuatoriana del cambio progresista parece haber sido manejada razonablemente de 2007 a 2015, en algunos casos siguiendo las buenas trayectorias legadas por administraciones anteriores, pero haber entrado en una zona problemática hacia 2016.

Del asistencialismo a u nuevo modelo de política social fincada en el empleo...

Extractivismo y cambio estructural

En materia de exportaciones, se ha presentado una reducción significativa de la dependencia del petróleo que ha sido reemplazada por productos del mar y plátanos. Ver VA



En 2016 la composición de las importaciones era como sigue:

Bienes:

de consumo 20.4

intermedios	58.0		
de capital	18.3		
vehículos	3.3		
Total	100.0		

Estructuralmente, el peso de las actividades primarias en el conjunto de la economía sigue siendo relevante, pues las actividades agrícolas y mineras comprendían en 2014 el 25.2% de la ocupación. No obstante, en el período progresista disminuyó la ocupación relativa en la agricultura y el comercio, mientras que aumentó en minería, manufacturas, construcción, transporte, servicios financieros y otros servicios. Estas ligeras variaciones podrían ser indicativas de un cambio estructural orientado hacia la industrialización ...

	Agricultura	Minería	Manufacturas	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte	Servicios financieros	Otros servicios
2007	28.5	0.6	11.0	0.4	6.6	25.1	5.8	4.8	17.2
2014	24.4	0.8	11.3	1.0	7.4	24.3	7.1	5.5	18.1

Referencias

Acosta, Alberto (2006) [2001 2ª.,1995 1ª.] *Breve Historia Económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, en Bancoensayos.com, 19.07.2015, https://bancoensayos-com.webnode.es/news/breve-historia-economica-del-ecuador/

Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (2016) *El imperativo de la igualdad*, CEPAL/siglo veintiuno editores, Argentina.

Bocca, Pedro, Fátima Mello y Gonzalo Berrón (2017) *Equador*, Col. NossaAméricaNuestra, Fundación Perseu Abramo, Sáo Paulo, https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/equadornossameicanuestra.pdf

Castillo, Atenea (2014) Evolución de la historia económica del Ecuador 1950-2013, https://prezi.com/frsuqf9ebogw/evolucion-de-la-historia-economica-del-ecuador-1950-2013/

Günther, María Griselda y Roberto Huerta Peruyero (2016) "¿Rupturas o continuidades? Políticas sociales y ambientales 'posneoliberales' en Ecuador", en Carrillo Nieto, Juan José,, Fabiola Escárzaga y María Griselda Günther (Coords.) Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos, UAM Xochimilco, México, pp. 93-132.

León T., Jorge (2000) "La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador", en María Fernanda (dir) *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Institut français d'études andines, Ediciones Cedime.

Martínez Abarca, Mateo y Alberto Acosta (c. 2013) "El Movimiento Indígena Ecuatoriano y sus luchas históricas frente al Estado. Despojo, extractivismo, conflictividad social y trasformaciones políticas en el Ecuador contemporáneo", https://www.academia.edu/8194675/El_Movimiento_Indígena_Ecuatoriano_y sus_luchas_históricas_frente_al_Estado

Martín-Mayoral, Fernando (2009) "Estado y mercado en la historia de Ecuador. Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa", *Nueva Sociedad* No 221, mayo-junio de 2009, http://nuso.org/media/articles/downloads/3613_1.pdf

Pacheco Prado, Lucas (2009) "El caso de Ecuador: la política económica del gobierno de Rafael Correa (enero de 2007-abril de 2008)", en Samuel Lichtensztejn (comp.) (2009) *Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina*, Universidad Veracruzana, Xalapa, p. 29-63.

Rojas, Carlos (2014) "Las 9 claves para entender la crisis de 1999 y la caída de Mahuad", El Comercio, Sección Actualidad, 29/05/14, https://www.elcomercio.com/actualidad/mahuad-peculado-feriado-bancario-ecuador.html Salgado, Wilma (1999) "Desencadenantes y beneficiarlos de la crisis económica en el Ecuador" en *Ecuador Debate*, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), no. 48, diciembre 1999, pp. 5-23. Quito, Ecuador, ISSN: 1012-1498. https://www.caapecuador.org/revista-ecuador-debate/, https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3741 y https://www.memoriacrisisbancaria.com/www/articulos/Wilma_Salgado_desencadenantes_y_beneficiarios_de_la_crisis.pdf

Salgado, Wilma (2000) "¿Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste?", en *Ecuador Debate*No. 50, CAAP, Quito, http://memoriacrisisbancaria.com/www/articulos/Wilma Salgado recuperacion.pdf

Weber, Gabriela (2008) "Un vistazo a la política del Banco Mundial en el Ecuador durante los años 90, en Gabriela Weber (coord.) Sobre la deuda ilegítima. Aportes al debate: argumentos entre consideraciones éticas y normas legales, Observatorio de la Cooperación al desarrollo en Ecuador, Quito, pp. 73-80, https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=111618&tab=opac

World Bank. *Indicadores del desarrollo mundial* (20/07/19)