



Portada: caricatura Javier Bonilla

ÍCONOS

**REVISTA DE
FLACSO - ECUADOR**

Nº 7. - Abril, 1999

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR
ARQ. FERNANDO CARRIÓN

EDITOR ICONOS
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

CONSEJO EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER
FERNANDO CARRIÓN
MARIA FERNANDA ESPINOSA
CORNELIO MARCHAN
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR
DISEÑO: K&T Editores Gráficos
IMPRESION: Edimpres S.A.

FLACSO ECUADOR
Dirección: Av. Ulpiano Páez
118 y Patria
Teléfonos: 232-029
232-030 / 232-031 / 232-032
Fax: 566-139
E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado
FELIPE BURBANO 3

La economía sin rumbo
DIEGO BORJA 18

La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas
FERNANDO CARRION 27



ACTUALIDAD

Violencia y seguridad ciudadana
FREDY RIVERA 34

Explorando en un agujero negro
FRANKLIN RAMIREZ 46

El efecto mitológico de la teoría de la cultura de pobreza
MARCELO BONILLA 60

Las claves para el futuro
GERMANICO SALGADO 68

RACISMO EN EL ECUADOR

Indigenistas, indios e ideologías raciales en el Ecuador
KIM CLARK 78

Sobre razas y esencialismos
DIEGO QUIROGA 86

Representaciones de gente negra en la Revista Vistazo
JEAN MUTEBA RAHIER 96



IDENTIDAD

La identidad perdida de los ecuatorianos
EDUARDO KINGMAN 108

La ecuatorianidad existe en un país heterogéneo
JORGE ENRIQUE ADOUM 118

FRONTERAS

Democracia cívico-militar o las tentaciones del poder
TIBISAY LUCENA 124

ENSAYO

Opinión pública y comunidad política
VIRGINIA GARCIA 136

RESEÑAS

Reseñas bibliográficas:
- Homo videns: la sociedad teledirigida
- Liberation Ecologies
- Mujeres contracorriente. Voces de líderes indígenas
148

Los siete primeros meses de Mahuad

Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado

La relación de continuidad que se estableció entre gobernabilidad y mayoría se ha mostrado muy precaria para hacer frente a los problemas políticos del país

Felipe Burbano de Lara
FLACSO-Ecuador

Los siete meses del Gobierno de Jamil Mahuad constituyen una experiencia fallida de un intento de alianza política de mayoría. Si se considera la importancia que la última reforma política dio a la noción de mayoría como uno de los ejes para salir de las crisis de gobernabilidad, lo que ha ocurrido en estos meses no deja de tener algo de paradójico: el país se ha enfrentado a una mayoría que agudizó, hasta el extremo, la crisis política nacional. En otras palabras, la relación de continuidad que se estableció entre gobernabilidad y mayoría terminó mostrándose muy precaria para hacer frente a los problemas políticos nacionales.

Al calor de los acontecimientos vividos por el Ecuador las últimas semanas (1), en este artículo evaluaré el sentido de la reforma política aprobada por la Asamblea Nacional; plantearé unas hipótesis sobre el fracaso de la alianza entre el PSC y la DP; y problematizaré brevemente las relaciones complejas entre gobierno, mayoría, sistema político y Estado.

La pugna de poderes

La discusión sobre la mayoría formada entre el PSC y la DP, sus fragilidades y posterior ruptura, tiene que ser planteada desde dos perspectivas: por un lado, desde



lo que podría ser el funcionamiento de una mayoría parlamentaria en un país donde el Estado sufre un grave "déficit de representación". (2) Y, por otro, desde las concepciones contrapuestas del Estado, y su posible reforma, exhibidas por los dos partidos políticos que integraron dicha mayoría. Este segundo tema nos remite a la dinámica regional de la política ecuatoriana.

La experiencia del gobierno de Jamil Mahuad muestra que la magnitud de la crisis política rebasó las interpretaciones que la atribuyeron a un mal funcionamiento del sistema político y, de modo particular, a las tensiones permanentes entre el Ejecutivo y el Congreso. El término que resumió este enfoque sobre la crisis política fue el de gobernabilidad, al que se lo entendió desde una perspectiva estrecha como el funcionamiento articulado y eficiente de las instituciones que conforman el poder gubernamental.

No sería correcto, sin embargo, sostener que los diagnósticos de la realidad política formulados a partir del concepto de gobernabilidad resultaron equívocos. Más preciso sería sostener que resultaron insuficientes para dar cuenta de la magnitud de la crisis. No estamos frente a un problema de perversidad política, como suelen creer los sectores de izquierda críticos de la noción de gobernabilidad. Por el contrario, estamos frente a un problema de débil y pobre comprensión de las relaciones entre sistema político y Estado, que repercute sobre todo el proceso democrático del país.

En efecto, los estudios políticos de los últimos años han concentrado sus esfuerzos (Pachano, 1996; Echeverría, 1997; Sánchez Parga, 1998; Burbano-Rowland, 1998, Hurtado, 1998) en dar una explicación de la democracia como un sistema o régimen político de mediación entre el Estado y la sociedad. El objetivo de semejante empeño, plenamente justificado, apuntaba a redefinir el espacio y la forma de la política en la sociedad ecuatoriana, largamente dominada por la centralidad del Estado. (3) No nos encontrábamos solo frente a un problema de orden teórico importante -empezar a problematizar la noción de sistema político en un escenario dominado por la figura del Estado-, sino, y sobre todo, frente a un

problema de cultura y prácticas políticas. El punto de partida de esos estudios ha sido que, para consolidarse, existir, arraigarse, la democracia requiere desplazar las prácticas políticas desde el Estado hacia el sistema político, lo cual implica un cambio profundo de mentalidades.

Los problemas de gobernabilidad surgen precisamente como consecuencia de lo que podríamos llamar un bloqueo de ese desplazamiento de la política desde el Estado hacia el sistema político. Algunas de las razones del bloqueo son bastante conocidas. El sistema presidencial ecuatoriano ha mostrado problemas estructurales desde el mismo retorno a la democracia, hace 20 años. El signo más evidente de esos problemas ha sido la pugna de poderes, con su "onda expansiva" sobre el conjunto de la sociedad y la política (José Sánchez Parga, 1998). (4) Las permanentes confrontaciones entre el Ejecutivo y el Congreso generaron un ambiente global de polarización, del cual ninguna institución ni actor ha podido sentirse libre. La pugna de poderes produjo una realidad paradójica: lejos de articular el sistema político hacia la solución democrática de los problemas sociales derivados de la crisis, se convirtió en una fuente adicional de conflictos, que provocaba bloqueos permanentes al ejercicio del gobierno. Si se suponía que desde el sistema político se podía asegurar una representación más plural

de la sociedad en la política, y de ese modo un juego más democrático, el proceso imaginado con el retorno quedó trunco. Al bloquearse el sistema político, las demandas desde la sociedad siguieron canalizándose hacia el Ejecutivo, sin pasar obligadamente por la intermediación del Congreso y los partidos. Cada sector desarrolló o reforzó sus propios canales de negociación -corporativos o clientelares- con el Ejecutivo. La intermediación del sistema político, por efectos de la pugna de poderes, no operó de acuerdo con el diseño de finales de los 70.

La reforma política que se discutió en la Asamblea Nacional interpretó la pugna de poderes como la consecuencia de dos problemas básicos del sistema presidencial ecuatoriano: por un lado, un Congreso con excesivos poderes fiscalizadores sobre el Ejecutivo; y, por otro, una excesiva frag-

La experiencia del gobierno de Jamil Mahuad muestra que la magnitud de la crisis política rebasó las interpretaciones que la atribuyeron a un mal funcionamiento del sistema político

mentación de la representación política -algunos llamaron el abuso de las minorías- que obstaculizaba la formación de mayorías de gobierno. El diagnóstico presentaba un escenario incontestable: un presidente acosado por un Congreso armado de unos enormes poderes, utilizados de modo despiadado. Los “trofeos” que tiene para exhibir ese poder son las cabezas de 18 ministros destituidos a lo largo del período democrático. (5) Por el otro lado, el diagnóstico mostraba un presidente con débiles poderes partidarios en el Congreso -un bloque siempre de minoría- obligado a constantes y agotadores procesos de negociación para formar alianzas de mayorías siempre frágiles e inestables. (6)

Los escasos poderes partidarios del presidente en el Congreso tiene efectos perversos sobre el juego político (Sartori, 1994). Un presidente expuesto a una mayoría de oposición se ve casi obligado a “corromper” la política para evitar los bloqueos de la pugna de poderes. Sartori señala que esas estrategias de desbloqueo se mueven en tres niveles: a) debilitar los principios ideológicos de las fuerzas políticas; b) debilitar a los partidos mediante la indisciplina; y c) dar paso a una política centrada en temas locales. El resultado es una política de “componendas” que debilita estructuralmente al Estado (Sartori, 1994, 104-105).

Los dos problemas subrayados por el diagnóstico de la crisis desde la gobernabilidad, fueron enfrentados por la reforma política de la Asamblea Nacional. El poder del Congreso fue debilitado en su capacidad de fiscalizar al Ejecutivo a través de los juicios políticos. Con ello, el ejercicio de la oposición parlamentaria quedó restringido, con el propósito de dar continuidad a las políticas públicas diseñadas y puestas en práctica por el Ejecutivo. En el segundo de los frentes, la reforma implantada modificó drásticamente el sistema electoral para favorecer la formación de mayorías. Así, el Ecuador pasó de un sistema de *representación proporcional* de listas cerradas, aplicado desde el retorno a la democracia; a un sistema de *representación de mayoría* con listas abiertas. (7) El propósito de la reforma era bastante preciso: empujar la formación de bloques parlamentarios más grandes, aún cuando fuera a costa de la representación de las minorías. (8)

No cabe duda que el sistema aprobado respon-

día a los intereses políticos de la alianza que se había fraguado en la Asamblea Nacional entre el PSC y la DP. Si la reforma política daba los resultados que se esperaban, y la alianza se mantenía a lo largo del tiempo, como todo hacía pensar, la perspectiva de formar una mayoría parlamentaria en el siguiente período de gobierno parecía bastante probable. No hay que olvidar, además, que el PSC y la DP venían trabajando conjuntamente desde el interinazgo, formalizaron una alianza en la Asamblea Nacional, y las perspectivas electorales en ese preciso momento les colocaban como los partidos más opcionados en Guayas y Pichincha. Frente a la reforma política ocurrió, pues, lo que algunos analistas habían advertido: el peligro

de que se llevara a cabo una modificación del sistema electoral desde la perspectiva e intereses de las fuerzas dominantes en la escena política. Concebida así, la reforma electoral resultó instrumentalizada en beneficio de quienes dominaban circunstancialmente la política del país ese momento.

Como se esperaba, la reforma electoral no redujo la fragmentación partidaria en el Congreso, vinculada más bien con problemas de heterogeneidad estructural y regional del país, pero sí provocó una concentra-

ción de la representación en los distritos electorales más grandes del país, principalmente Pichincha y Guayas. El artificio electoral de la mayoría hizo que las votaciones históricas del PSC y la DP en esos distritos se tradujeran en un virtual monopolio de la representación. En el caso de Guayas, el artificio funcionó perfectamente: con una votación del 30%, el PSC logró el 90% de los escaños. Los resultados de la elección de diputados confirmaron los pronósticos. Los dos partidos que comandaron la reforma política habían logrado los bloques mayoritarios. Una alianza de gobierno parecía evidente, no solo por razones objetivas de control parlamentario, sino porque se inscribía claramente dentro de la concepción de la política que inspiró la reforma. Parecía, pues, que detrás de todo el proceso funcionaba una alianza política de centro-derecha de largo aliento. (9)

Los problemas aparecen en el gobierno

Una vez instalado el gobierno de Mahuad, las

Los escasos poderes partidarios del presidente en el Congreso tienen efectos perversos sobre el juego político

diferencias entre el PSC y la DP aparecieron al momento de discutir la reforma tributaria y, de modo más preciso, a propósito del impuesto del 1% a la circulación de capitales planteado por Jaime Nebot. El debate sacó a la luz pública las discrepancias entre los dos partidos en torno al rediseño de una política fiscal que permitiera enfrentar la crisis originada en la caída del petróleo. ¿Qué tesis se enfrentaron? En el plano más superficial, mientras el entonces ministro de Finanzas, Fidel Jaramillo, muy cercano al presidente de la República, defendía, por razones políticas y técnicas, una fórmula mixta que incluyera el 1% y el impuesto a la renta, el PSC planteó el 1% como sustituto del impuesto a la renta.

El debate lo perdió Jaramillo, cuya cercanía al presidente de la República sirvió de poco para evitar el pragmatismo del Jefe de Estado, convencido de la necesidad de mantener el entendimiento político con el PSC (10). Lo que el gobierno nunca entendió, ni siquiera Jaramillo, fue que detrás de la discusión sobre el sistema tributario, estaba en juego la transformación de un aspecto clave del modelo estatal y político de la época petrolera. Lamentablemente, la discusión tendió a plantearse desde el lado fiscal y desde el pragmatismo político del presidente, y no desde lo que habría podido ser un compromiso democrático sobre la base de un pacto tributario. (11)

¿Cuáles eran algunos de los temas que se juga-

ban en ese debate? En primer lugar, un pacto entre "ricos" y "pobres" para una redistribución del ingreso en un país extremadamente inequitativo. En segundo lugar, una nueva relación de los "ricos" con el Estado, al que, históricamente, no han reconocido ni autoridad ni legitimidad como para cumplir con las obligaciones tributarias. En consecuencia, se jugaba la incorporación de los "ricos" al Estado a través de un sistema tributario más equitativo. Al explicar las razones por las cuales los grupos de poder económico no pagan impuestos en el Ecuador, Germánico Salgado ha señalado implícitamente el alcance altamente político de la reforma tributaria en el Ecuador. Su explicación resume razones históricas y políticas: han tenido esos grupos, sostiene Salgado, una relación señorial con el Estado, al que, en cierto modo, miran como su hechura. A estos "señores" resulta "contra-natura" exigirles una función de contribuyentes. Se trata de un bloqueo de las élites económicas al Estado. (Salgado, 1998, 60-61)

Finalmente, estaba en juego la sustitución del Estado petrolero por un Estado de corte liberal, con mayores bases ciudadanas, que debía asentarse sobre un "pacto tributario". El petróleo generó lo que Carlos Arcos, con mucha lucidez, ha llamado "la economía del don" (Arcos, 1998). El Estado se convirtió en el gran señor que repartía la riqueza petrolera a todos, a cambio de nada. La reforma tributaria debía convertirse, pues, en la base desde la cual el Estado post-petrolero, asentado en el juego del mercado, habría de compensar las desigualdades sociales, y generar una estructura de obligaciones y derechos. El esquema es relativamente simple: el Estado garantiza condiciones de mercado eficientes para el funcionamiento de los negocios



privados, pero a cambio exige la contribución proporcional -cada quien tributa según sus rentas- para redistribuir la riqueza. El instrumento es el tributo, mientras la redistribución es el efecto político esperado. El tributo aparece, por tanto, como una de las bases para un proyecto democratizador de la riqueza. Ese proyecto pasaba por la incorporación de los grupos de poder al Estado, y no por su auto-exclusión. (12)

El gobierno jamás entendió el alcance de la reforma tributaria y de todo lo que sacrificaba políticamente al aceptar, por el pragmatismo de la mayoría, el impuesto del 1%. Renunciar a la idea del impuesto a la renta, bajo el pretexto de su ineficiencia, equivalía a ratificar un comportamiento perverso de lo privado frente a lo público. Evadir

los impuestos es una forma de expresar la separación de los empresarios respecto del Estado y el resto de la sociedad. Se trata de una forma de rebeldía política, de una forma de ejercicio del poder, y de una manera poco legítima de acumular riquezas. Al no pagar impuestos, los empresarios niegan la existencia de la sociedad y rompen con la idea del Estado como trascendencia de lo privado. Su opción es recluirse en lo privado como un espacio soberano. Al aceptar el 1% y descartar el impuesto a la renta, Mahuad legitimaba una forma de revuelta empresarial en contra del Estado, comandada por Nebot y los empresarios costeños. El problema de los impuestos quedó reducido a una aritmética de números destinada a cubrir los huecos fiscales. La percepción que dejó

esa negociación fue que el gobierno se sometía a la intransigencia socialcristiana sin ningún beneficio de inventario, salvo conservar la mayoría en el parlamento. Para un gobierno que daba los primeros pasos en la definición de sus políticas internas, ese pragmatismo supuso un renunciamiento a la figura de la autoridad estatal, es decir, de un gobierno que

actúa en representación de los intereses del conjunto de la sociedad. En términos políticos, suponía cerrarse a espacios de diálogo más amplios y apostar todo por la alianza con el socialcristianismo. (13)

Del Ministerio de GOBIERNO
voy a pasar... al
de CO GOBIERNO



El presupuesto: otra vez las diferencias

Las diferencias entre el PSC y la DP volvieron a presentarse a propósito del déficit presupuestario para el año 1999 y las medidas que debían adoptarse para corregirlo. La situación sirvió para que el presidente elaborara su metáfora del país como un barco estrellado contra un gigantesco ice-berg, que simbolizaba el déficit fiscal. Fruto de ese choque, el barco tenía un boquete en el casco por donde le entraba agua. Era la metáfora de un país que, para evitar el naufragio, requería medidas urgentes de sanea-

miento fiscal.

Pero lo que podía aparecer como un problema normal dentro de la política económica del Ecuador -al fin y al cabo el país ha vivido los últimos 20 años con déficit fiscales crónicos- terminó convirtiéndose en una bola de nieve económica y política, que desató un proceso de especulación financiera sin precedentes con el dólar, agravó la crisis de los bancos, provocó la ruptura de la alianza de gobierno, y desencadenó una gravísima crisis política que estuvo a punto de terminar con el gobierno de Jamil Mahuad.

El debate en torno a cómo financiar el déficit fiscal enfrentó nuevamente a Fidel Jaramillo con Jaime Nebot. La propuesta de Jaramillo era bastante convencional: impuestos a los vehículos de lujo, impuesto al patrimonio de las empresas, mayor endeudamiento y reducción del gasto público. Para el PSC ninguna propuesta que supusiera nuevos impuestos resultaba aceptable. Era claro que Nebot y el PSC, con el respaldo de las cámaras de Guayaquil, querían utilizar la crisis fiscal para golpear a lo que, en su imaginario político, representa el Estado central: una máquina de extraer dinero al sector privado para mantener una burocracia que no le devuelve nada a esa misma sociedad. Detrás de la postura socialcristiana aparecía una concepción de sociedad regional capaz de sobrevivir fuera del Estado.

Una sociedad regional a la que el Estado central asfixia y condena a la crisis.

Fue un segundo round que lo perdió el ministro Jaramillo y le obligó, finalmente, a presentar su renuncia. Por segunda ocasión, el presidente Mahuad hacía gala de un increíble pragmatismo político que le llevaba a ceder todo su poder, toda su autoridad, toda su línea de acción; en una palabra, a claudicar, en beneficio de su alianza con el socialcristianismo. El resultado de este segundo round fue desastroso para el gobierno. Mahuad perdió al más técnico de sus ministros, rompió el diálogo con el resto de los sectores políticos y, lo peor de todo, aprobaba un presupuesto desfinanciado, ya que las fórmulas socialcristianas para mejorar los ingresos eran más virtuales que reales. El resultado se puso en evidencia apenas los actores económicos sintieron que el déficit no estaba resuelto: vino la especulación con el dólar, aumentó la incertidumbre económica, y se agravó

la crisis financiera, que terminó de rematarse con el feriado bancario. En el interín, el gobierno se vio forzado a lanzar un durísimo paquete económico que provocó una paralización general del país.

Lo que interesa destacar aquí es que la crisis fiscal sacó a flote, nuevamente, las diferencias entre el PSC y la DP en torno al futuro del Estado ecuatoriano, a su tamaño y a su contenido. Los argumentos del PSC giraron en torno al manido tema de las burocracias sindicales doradas, de un Estado centralista, inflado e ineficiente, que margina a Guayaquil y la costa. A ese Estado, el PSC y los empresarios guayaquileños no están dispuestos a darle un sucre más. El problema político se agravó porque el PSC se estancó en una visión periférica del tema estatal, mientras el gobierno tampoco fue lo suficientemente lúcido como para proponer una reforma del Estado profunda tal como planteaban sectores de la costa. El impasse mostró que el PSC no tiene una propuesta alternativa de Estado, no tiene una visión de conjunto del país ni un proyecto político de alcance nacional. El PSC sabe lo que no quiere, el Estado centralista, pero no sabe con qué reemplazarlo. Lo mismo podríamos decir del resto de fuerzas políticas: ninguna tiene una visión del país capaz de abarcar a sus distintas regiones. Tampoco la DP y el presidente Mahuad percibieron la hondura de la crisis que planteaba las discrepancias con el PSC en torno al tema fiscal. El presidente no salió con ningún planteamiento audaz y agresivo para enfrentar el tema del Estado, y proponerlo a su aliado como parte de una agenda a mediano plazo. Bien pudo haberse negociado una salida urgente al problema fiscal, para evitar los peligros de la hiperinflación y la crisis financiera, a cambio de una reforma profunda de la estructura estatal. Pero una iniciativa de esa naturaleza es difícil de esperar del actual gobierno.

Desde esta perspectiva, la mayoría formada por el PSC y la DP sacó a flote dos problemas. Se trató, de un lado, de una mayoría que, a la hora de definir una propuesta de reestructuración del Estado, no encontró un terreno compartido. Por otro, en un país donde la estructura de representación del Estado ha colapsado, una alianza de mayoría (la aplanadora, como se la llamó) es

La crisis fiscal sacó a flote las diferencias entre el PSC y la DP en torno al futuro del Estado ecuatoriano, a su tamaño y a su contenido

percibida como una doble forma de exclusión: tanto del gobierno como del Estado. De allí la poca legitimidad que gozó durante los siete meses que duró.

La eterna lucha de “los modelos”

El debate sobre el déficit fiscal tiene, sin duda, las huellas de la influencia neoliberal en la política ecuatoriana, pero también, como hemos visto, de los problemas derivados de una fractura regional en la concepción del Estado.

El neoliberalismo ha satanizado el Estado como el responsable de la crisis económica del país. El crónico déficit fiscal del Ecuador en los últimos años alimentó ese prejuicio frente al Estado. Tantos años de crisis fiscal terminaron por convencer a amplios sectores sociales y políticos que el Estado es, efectivamente, un aparato incómodo, costoso e ineficiente, que tiene que ser reducido a como dé lugar.

El caso ecuatoriano es muy singular en este tema. Como en ningún otro país de América Latina, se ha dado un proceso de resistencia a las políticas de privatización. En esa línea trabajaron durante algunos años las FF.AA. -mentalizadoras de parte del modelo que se combate; los partidos de centro izquierda, surgidos al calor de las modernizaciones de los años 60 y 70; las centrales sindicales y los sindicatos estatales, éstos últimos muy activos en la defensa de las empresas públicas y su propia estabilidad. Los sindicatos estatales, con todos sus excesos y abusos, personificaron al “ogro filantrópico”. Había como ponerle nombre y apellido al Estado burocrático, y cuantificar el costo y el daño: contratos colectivos leoninos, indemnizaciones millonarias, control de sectores claves de la economía, paros y amenazas constantes.

Las críticas al Estado, de un lado; y sus defensas, de otro, han conducido a un impasse ideológico político, a un bloqueo en la lucha por los “modelos”, que ha impedido pensar el Estado como estructura política de representación de las diversidades sociales y regionales; es decir, como ese campo en donde la diversidad social encuentra no solo un espacio de representación para hacer oír sus voces, sino también un lugar de unidad

e integración democrática. Confundir sistemáticamente la “forma de Estado” con el “aparato de Estado” (Lechner, 1985) le ha costado al país sumirse en una crisis profunda de ingobernabilidad y anomia, sin un marco de referencia para procesar el debate político. La forma de Estado es una mediación de la sociedad consigo misma, a través de la cual se unifica y se representa. Es un poder que está fuera, más allá de cada uno de los sectores sociales y políticos, pero que los contiene y reconoce a todos (Lechner, 1985).

Tampoco el Estado centralista fruto de las políticas de los años 60 y 70 logró consolidar una estructura sólida de representación. No hay que olvidar que ese Estado surgió al margen de procesos democráticos, de una tutela militar aceptada ampliamente por los civiles.

El Estado desarrollista de los años 60 y 70 no es un Estado que incorpore, en sus propias definiciones, la democracia representativa. De allí que la concepción de la política que implantó en el país giró en torno a la centralidad del Estado. Esa centralidad se fortaleció profundamente en los años 70 con los recursos del petróleo. Se puede afirmar que todo el diseño institucional de fines de la década de los 70 - el llamado proceso de retornado - buscaba darle a ese Estado una estructura democrática de representación; a colocar, entre el Estado y la sociedad, una institucionalidad política

que le permitiera crear un lugar de representación y procesamiento de los conflictos sociales. Esa fue la innovación importante, en términos de diseño democrático, del proyecto de finales de los 70s. Era un proyecto de modernización política con fuertes rasgos anti-oligárquicos y anti-terrate-nientes, que buscaba separar el funcionamiento de la política de los intereses de los grupos económicos poderosos de la Costa y la Sierra.

El proceso democrático iniciado en los años ochenta exigía, sin duda, desplazar el escenario de la política desde el Estado hacia el sistema político. Ese desplazamiento implicaba consolidar un pluralismo político frente a las tendencias autoritarias y centralistas que se desprendían del Estado formado las dos décadas anteriores. Las dificultades ya señaladas del sistema político, más el arrastre de una cultura centrada en el Estado, bloqueó ese proceso de la transición democrática.

Los críticos y defensores del Estado han creado un impasse ideológico político, que ha impedido pensarlo como una estructura política de representación de las diversidades sociales y regionales

A lo largo de los 80s y 90s la conflictividad social y regional, lejos de procesarse en el sistema político, acosado por sus propios conflictos, siguió trasladándose hacia el Estado. La política implantada por todos los gobiernos fue una suerte de clientelismo estatal a partir del cual se construían y mantenían precarias lealtades gubernamentales. Esta forma de entender la política por referencia exclusiva al Estado, y desde el Estado como reparto clientelar de los recursos públicos, es una de las causas de los crónicos déficits fiscales. La experiencia muestra un comportamiento similar de todos los gobiernos: cuando inician su período gubernamental, entran en políticas de austeridad fiscal, los famosos paquetazos de los ajustes; pero conforme se deteriora su prestigio político, quedan expuestos al chantaje del reparto presupuestario para mantener la estabilidad. Esa debilidad de negociación política se compensó, si cabe el término, con arreglos clientelares vía aumento del gasto público y abandono de las políticas de austeridad. La integración a la "comunidad política" venía dada por la respuesta del Estado a las demandas individuales y fragmentarias de los distintos sectores sociales, no por su procesamiento en el sistema político. No hay una conformación democrática de la comunidad política, sino una suma constante e imperfecta de demandas resueltas y no-resueltas en el Estado.

La gravedad de la crisis fiscal, graficada por

algunos analistas como la muerte del Estado petrolero después de una larga agonía, ha llevado a la política ecuatoriana a un bloqueo general. Un gobierno sin recursos no sirve para nada, tiene el país en su contra, peor si ese mismo gobierno no tiene la creatividad y lucidez para ofrecer salidas a la crisis fiscal, lo cual también rompió la posibilidad de negociar los equilibrios regionales. Eso ha saltado muy claramente a la escena política con los problemas del sector financiero y la guerra entre los bancos de la Sierra y la Costa. La crisis llegó tan hondo que hoy los bancos se disputan los pocos recursos estatales para no liquidar. Nos hemos dado cuenta que todos, incluido los bancos, viven y dependen del Estado. El clientelismo y el corporativismo rompen toda estructura de representación democrática: imponen el chantaje, la fuerza, el compadrazgo y la huelga como modos de relacionamiento político y de acceso a los recursos estatales. Hemos caído en lo que el pensamiento Iusnaturalista define como un "estado de naturaleza", es decir, pérdida total de los pactos y contratos sociales.

Mayoría, gobierno y Estado

Una primera conclusión que se puede sacar de este análisis es que la lectura de la crisis como un problema fundamentalmente del sistema político resultó insuficiente. La reflexión de los últimos años no ha profundizado las relaciones entre el sistema político y el Estado. Se contentó con problematizar la democracia como sistema político.



En todas esas reflexiones, el Estado parecía ser suplantado por el juego del sistema político. Algunos, incluso, vieron entre el Estado y el sistema político formas excluyentes de organizar el juego político. Mientras el Estado siempre traduciría y expresaría una forma unitaria y totalitaria, condeñable, por lo tanto; el sistema político daría paso a un juego más plural a través de las representaciones sociales. Es más, el Estado, como eje de la política, traduciría siempre una forma "absolutista" de integración social. El poder del Estado no reconocería otra soberanía que no sea la que parte de él mismo. La razón del Estado tendría supremacía sobre las demás razones. En este análisis, el Estado anula el funcionamiento del sistema político (Echverría, 1997).

Pero la crisis de estos últimos días muestra lo contrario, es decir, que la crisis de representación del Estado impide un funcionamiento del sistema político. Lo que pone en juego como desafío esta crisis es la urgencia de pensar el Estado como una estructura de representación social, más que como una voluntad autoritaria. Reconstituir el Estado, si se quiere, como una estructura más profunda, estable, democrática, sobre la que es posible el funcionamiento del sistema político y, en consecuencia, la gestión del gobierno.

La crisis de gobernabilidad puede definirse como la ausencia de un campo reconocido, legitimado, para el juego político. Como ya hemos visto, la pugna de poderes impidió que la política se desplazara, como era lo deseable, desde el Estado hacia el sistema político, con lo cual parte de la transición democrática quedó bloqueada. La política siguió anclada al Estado, y a través de éste a un juego clientelar y corporativo.

La reforma planteada por la Asamblea Nacional pensó enfrentar los problemas de gobernabilidad a partir de la reorganización del sistema político desde dos ejes: el fortalecimiento del presidencialismo y la noción de mayoría parlamentaria. Los dos mecanismos se complementaban para asegurarle al presidente un mayor control sobre la institucionalidad política. Pero de esa institucionalidad política quedó excluido el Estado. Se pensó que desde un gobierno fuerte se podía controlar el Estado. Al descuidar ese tema crucial de toda la institucionalidad política, la reforma no pudo entender de mejor manera ya no solo las relaciones del gobierno con el sistema político, como lo hizo, sino las del gobierno con el Estado.

El ejercicio del gobierno en un sistema democrático es solo posible si el Estado asegura una estructura mínima de representación a la diversi-

dad social y regional, si las identidades unidas a la condición social y regional pueden ser incorporadas y procesadas en el seno del sistema político. Por estructura mínima de representación entiendo un espacio institucionalizado de la política capaz de incluir a la mayor parte de los sectores sociales, económicos y regionales. Sobre la ausencia de esa estructura mínima de representación, todo ejercicio del gobierno actúa en el aire, funciona, digámoslo así, sobre un gran vacío. El gobierno es percibido como un juego político excluyente, aún cuando sea el resultado de una mayoría parlamentaria. Esto es exactamente lo que



ocurrió en el Ecuador estos siete meses. El gobierno quiso sostenerse políticamente en el juego de una mayoría parlamentaria. Al desligar la relación del gobierno con una estructura mayor que es el Estado, la política se volvió abiertamente excluyente. En un Estado con un déficit de representación, la mayoría entra rápidamente en un proceso de pérdida de su legitimidad, que arrastra a todo el gobierno. El PSC percibió tempranamente ese efecto sobre la mayoría, de allí los esfuerzos constantes desplegados para tomar distancia respecto del gobierno. En su caso, la alianza tenía, además, repercusiones sobre sus propias bases regionales.

Todo proceso de exclusión en una situación de profunda crisis económica y social es una invitación a la violencia, a ejercer la política desde fuera del sistema que los excluye, a extremar las medidas de oposición. La incapacidad de los partidos y de la sociedad civil para llegar a consensos traduce esta sensación de escasa representatividad de la diversidad social en el Estado. Los partidos luchan encarnizadamente entre ellos para lograr un reconocimiento estatal a sus representaciones sociales y regionales. Por su puesto, la sociedad no entiende este juego, y lo ha satanizado como un puro conflicto al interior de la clase política. La pugna de poderes, junto al mito neoliberal de la tecnocracia yuppie, alimentó un discurso que satanizó a la clase política.

Hay que insistir en una diferenciación todavía más importante entre la representación en el sistema político, a través fundamentalmente de los partidos vía elecciones, y la representación social en el Estado. El gobierno es una forma de articular los dos niveles de representación. En su relación con el sistema político, la formación del gobierno abre el juego político a la lucha por la formación de mayorías, incluso en perjuicio de las minorías; pero en su relación con el Estado, el gobierno se halla obligado a respetar y reconocer una estructura más amplia de representación social. Si la mayoría del gobierno es un ejercicio legítimo de exclusión de las decisiones políticas, el Estado, en cambio, es un espacio que tiende siempre a la integración política. La democracia es una suerte de equilibrio precario en medio de esa tensión.

En un país donde nadie se siente plenamente representado por el Estado; donde la crisis ha

puesto en duda toda forma de representación y reconocimiento social en el Estado, la formación de una mayoría genera crisis de gobernabilidad permanentes. El problema es todavía más complejo si se lo mira desde la poca credibilidad de los partidos políticos. Se podría decir que si los partidos tuvieran fuertes arraigos sociales, su juego en el sistema político sería una forma condensada y legitimada de procesar las tensiones sociales. No es el caso del Ecuador, sin embargo, donde la clase política, en general, goza de un amplio desprestigio. De este modo, un juego político dominado por la clase política produce una ruptura con la sociedad. Los ecuatorianos han llegado a estigmatizar a los "políticos" como los responsables de la tragedia nacional. (14)

Si el problema de la mayoría es inherente a la democracia, ¿de qué depende su éxito en el gobierno? En primer lugar, de lo que ya se ha dicho: de un reconocimiento a las representaciones sociales y regionales en el Estado. Y, en segundo lugar, de su capacidad para consolidar una hegemonía política, es decir, de llevar la legitimidad de su propio do-

minio más allá de las fuerzas que la integran. La hegemonía se refiere ya no a la relación de la mayoría con el sistema político, sino con el conjunto de la sociedad, es decir, con el Estado. No basta tener un dominio numérico en el Congreso si son unos números tontos, sin estructura, sin proyecto, sin una visión que vaya más allá de sí mismos. Los números deben proyectarse políticamente fuera del parlamento. Para volverse hegemónica, la política tiene que salir del parlamento hacia la sociedad. Es lo que nunca lograron el PSC y la DP, confiados, como estuvieron, en el control que podían ejercer sobre la institucionalidad política.

Lo que está en juego en la política democrática no es tanto la estructura de representación del Estado, que de alguna manera debe estar garantizada, sino la lucha por la mayoría, por el predominio político durante un tiempo determinado. Se puede hablar de una doble legitimidad democrática: aquella que sale de las urnas, y que permite formar un gobierno y una mayoría; y aquella que se desprende del ejercicio del gobierno, que depende de la capacidad de esa mayoría para relacionarse con esa es-

La pugna de poderes, junto al mito neoliberal de la tecnocracia yuppie, alimentó un discurso que satanizó a la clase política



estructura más amplia determinada por el Estado.

En el Ecuador hemos confundido mayoría con Estado. La mayoría no solo gobierna, sino que cree monopolizar el Estado, disponer arbitrariamente de sus recursos e instituciones. Son los equívocos que se producen cuando la mayoría asume toda la representación del Estado. La mayoría está en capacidad de organizar el gobierno y dar las orientaciones básicas de las políticas públicas, pero no puede poner en riesgo la estructura de representación del Estado. "Ciertamente, se podrá argumentar que un buen desempeño gubernamental será un factor fundamental en la legitimación de la democracia, y en efecto ello es así, pero para que eso ocurra deberán existir mínimas condiciones previas que aseguren el reconocimiento de todos y de cada uno de los actores sociales en el ordenamiento político". (Pachano, 1997, 54). Las posibilidades de un gobierno democrático están, en mucho, determinadas por unas condiciones que le preceden.

La izquierda y la derecha

La crisis política ecuatoriana, atrapada en la lucha de modelos, nos ha impedido re-plantear la estructura del Estado desde una renovada concepción democrática. Los vacíos han venido desde la derecha y desde la izquierda, con todos sus pequeños matices. La derecha se niega a reconocer que el Estado es una estructura, fundamentalmente, de representación, incluyente, y después un aparato. La derecha lo ha visto como un aparato, mientras la representación ha querido entenderla como una delegación total del poder a través de los procesos electorales. Ganar las elecciones es, para la derecha, hacer un ejercicio absoluto del dominio político. No es hegemonizar la política a partir del reconocimiento de "los otros" como partes constitutivas del Estado. Es imponer sus puntos de vista. Nos hace falta conocer más a la derecha para descubrir los orígenes de esta concepción cerrada y autoritaria de la política. Nos hace falta todavía conocer ese "sujeto oligárquico" denunciado sistemáticamente por el discurso populista, y que ha despertado tanta atracción entre los sectores populares. Por alguna razón será.

La crisis política ecuatoriana ha sido incapaz de llevarnos a replantear la actual estructura del Estado. Los vacíos han venido desde la derecha y desde la izquierda

La izquierda, en cambio, se ha concentrado exclusivamente en la defensa del Estado ante el acoso de los privados, y se ha negado a entender el problema de la mayoría como inherente al funcionamiento de los sistemas políticos en democracia. Todavía un discurso de clase, sospechoso, conspirativo, orienta sus conductas políticas y su desconfianza hacia la democracia. A lo sumo, la democracia es un espacio desde donde hay que luchar contra los intereses dominantes. La política de la izquierda ha debilitado sistemáticamente al sistema político como un espacio donde es posible una representación más plural de la política. Su práctica preferida sigue siendo la huelga. Para la izquierda, el sistema político es una simple derivación del Estado, y éste del poder de las clases dominantes, aliadas a las empresas transnacionales, e inmersos, todos, en el circuito perverso de la globalización.

En medio de estos dos fuegos, inexplicablemente, el gobierno de Mahuad, que se había definido durante la campaña electoral como un gobierno de centro, se inclinó hacia la derecha, con lo cual solamente agravó la crisis de bloqueo político ya contenida en el país. Mahuad nunca se dio cuenta que la crisis estatal no estaba resuelta, y tampoco se imaginó, como habían advertido muchos, que el arreglo de la paz con el Perú precipitaría los conflictos internos, los desangres regionales en un país que vivió durante años integrado por referencia a la frontera, que a su vez le remitía a un enemigo. Disuelto el enemigo, quedó disuelta nuestra precarísima unidad. Mahuad nunca creyó que el centro político podía existir. Nunca hizo nada por construirlo. En los días dramáticos de la crisis de marzo, encontró una salida precaria y frágil. Se desplazó desde la derecha hacia la izquierda, sin encontrar en medio de esos polos aparentes, un espacio de concertación para renegociar la forma del Estado. Pasamos, así, de la pugna de poderes, como diagnóstico inicial de la crisis, a la debacle del Estado.

Marzo de 1999

NOTAS

1.- Este artículo se escribió antes de la movilización de Guayaquil en defensa del banco del Progreso. Ese acontecimiento abrió un inusitado debate en torno a la descentralización del Estado. La coyuntura hace giros tan dramáticos en el Ecuador, que los análisis de coyuntura se ven desbordados por el vértigo de los acontecimientos.

2.- La expresión es de Adrián Bonilla en una entrevista al diario HOY. Se podría ser incluso más categórico y sostener que el Estado, como espacio de representación social, ha colapsado en el Ecuador.

3.- No está demás señalar que la centralidad del Estado en la política ecuatoriana queda formalizada en los años 60 con el modelo desarrollista y modernizador, y es profundamente fortalecida en los años 70 gracias a las exportaciones del petróleo. Hemos abordado este tema en otro documento: "Antecedentes de la 'nueva' democracia". Los años 60 y 70" (CORDES, 1997).

4.- No nos olvidemos que la democracia se reinauguró con una intensa pugna de poderes entre el ex presidente Jaime Roldós y Assad Bucaram, que anunciaba los bloqueos a los que se enfrentaría el nuevo sistema político.

5.- Ver, al respecto, tanto el estudio de José Sánchez Parga ya citado, como el de Felipe Burbano y Michel Rowland: "Pugna de Poderes. Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997", Quito, CORDES, 1998.

6.- El mismo estudio de CORDES muestra que esas alianzas de gobierno debían renunciar a no menos de cinco partidos, y en ellas podían entrar hasta ocho.

7.- Para un análisis detallado del sentido de la última reforma electoral se puede consultar los estudios de Simón Pachano, "La Representación caótica", Quito, FLAGSO, 1999; y el estudio de CORDES "Temas para la reforma constitucional ecuatoriana", Quito, 1997.

8.- La reforma electoral solo modificó ligeramente el sistema utilizado para elegir a los representantes de la Asamblea Nacional, fruto, a su vez, de la consulta popular de mayo de 1997.

9.- Algunos analistas llegaron a sostener, incluso, que la no presentación de la candidatura de Nebot a la elección presidencial de 1998 era fruto del entendimiento. Si bien parece absurdo creer que un partido político, el más grande del país, renunciase a la mayor de las batallas en una democracia presidencial, no cabe duda que entre el PSC y la DP se tejía una alianza que parecía tener un alcance importante.

10.- Esa discrepancia sirvió para mostrar gráficamente la situación ideológica al interior del gobierno: mientras Jaramillo decía que ningún estudiante aprobaría el primer nivel de economía con una propuesta tributaria como la del 1%, el presidente sostuvo, en cambio, que aprobarlo para conservar una alianza política haría aprobar al mismo estudiante el curso de gobierno, y con la más alta calificación. En cualquier caso, el promedio resultaba bien mediocre. La anécdota ilustra hasta qué punto el pragmatismo se elevó como filosofía de gobierno.

11.- Fue un error imperdonable la estrechez de la mirada política oficial alrededor del tema tributario. Fueron necesarios siete meses y una crisis política de la gravedad de la marzo, para que el gobierno, finalmente, volviera sobre la idea de un sistema tributario basado en el impuesto a la renta sin exenciones ni escudos.

12.- Con el debate en torno a la descentralización que se abrió luego del lunes 23 de marzo, el problema de los tributos aparece más claro. Es el instrumento de negociación de los grupos de poder económico de Guayaquil para presionar por una reforma del Estado central.

13.- Habría que agregar en este punto la crisis de Filanbanco. El manejo que se hizo de este caso, con todas las modificaciones socialcristianas al proyecto de ley que creó la AGD, y las noticias posteriores de que el Banco Central había entregado 750 millones de dólares, rompió todavía más los espacios de diálogo del gobierno con los otros sectores sociales y políticos, y reforzó la imagen de un gobierno no solo dócil frente a los intereses políticos socialcristianos, sino dócil frente a ciertos poderes económicos íntimamente vinculados con ese partido. El presidente de la República, con una insensibilidad política y social enorme, jamás salió a explicar el caso. Guardó un silencio desconcertante.

14.- Pero es una estigmatización con matices regionales. Habría que estudiar más detenidamente las estructuras partidarias de la Costa y la Sierra para ver su grado de articulación a sus respectivas sociedades. Una hipótesis es que los partidos de la Costa tienen más arraigo social que los de la Sierra, de allí su perdurabilidad en el tiempo como canales de representación. Se podría decir que mientras la sociedad costeña se representa en el sistema político a través de sus partidos, la sociedad serrana se representa a sí misma directamente en el Estado. Se trata de una fuente de tensión regional permanente. Habría que tener la en cuenta como una de las causas del fallido entendimiento entre el PSC y la DP.

BIBLIOGRAFIA

Arcos, Carlos, Demandas y Conflictos Sociales en el Sistema Político Ecuatoriano, Quito, CORDES, 1998

Burbano Felipe, Rowland Michel, Puga de Poderes, CORDES, 1998

Echeverría Julio, La Democracia Bloqueada, Quito, Eskéletra, 1997

Lechner, Norbert, "Aparato de Estado y Forma de Estado", en Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina, Julio Labastida y Omar del Campo (coord), México, Siglo XXI, 1984

Pachano, Simón, Gobernabilidad, ¿moda o necesidad? Revista ICONOS N# 3, Quito, FLACSO, agosto-octubre, 1998

Salgado Germánico, Problemas Fiscales y Gobernabilidad, Quito, CORDES, 1998

Temas para la Reforma Constitucional Ecuatoriana, Quito, CORDES, 1998

Sánchez Parga, José, La Pugna de Poderes, Abya-Yala, 1998

Sartor, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, México, FCE, 1994