

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ECUADOR DEBATE

47

Quito-Ecuador, agosto de 1999

PRESENTACIÓN / 3-4

COYUNTURA

Nacional: Se profundizan la recesión y la incertidumbre / 7-17

Marco Romero C.

Política: Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte / 19-34

Fernando Bustamante

Conflictividad Social: Marzo-Junio 1999 / 35-46

internacional: Peor crisis de la posguerra, aún podría profundizarse / 47-63

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad / 65-90

Marco Romero

A 30 años del proceso: fortalecer la unidad andina / 91-98

Alan Fairlie Reinoso

Negociaciones comunidad Andina de naciones

y el mercado común del sur / 99-127

Rubén Flores

Grupo Andino-Mercosur: Una vía para la inserción creativa en el escenario internacional? / 129-141

Jorge Reinel Pulecio

La diferenciación nacional en el contexto de la Región Andina / 143-152

Heraclio Bonilla

La integración en América Latina: un sobrevuelo desde Europa / 155-164

Marc Rimez

ENTREVISTA

La vigencia del marxismo en la Antropología / 165-178

Entrevista a William Roseberry

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 179-185

DEBATE AGRARIO

La gestión local de los Recursos Naturales / 187-215

Leonard Field

Lo que piden los agricultores y lo que pueden los gobiernos / 217-222

Polan Lacki

ANALISIS

Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo / 223-246

César Montúfar

El imaginario democrático en el Ecuador / 247-269

Pablo Andrade

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Filosofía Andina: estudio intercultural de la sabiduría andina / 271-279

José Juncosa

POLITICA

Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte

Fernando Bustamante

Está más o menos implícito para el partido de los racionalizadores "modernizantes", el que un problema central del Ecuador es que su sector público ha sido desde muy antiguo "capturado" por intereses privados y utilizado para promoverlos. La privatización es no solo, ni centralmente, un método para entregar poder público a los intereses privados, sino, muy por el contrario, un modo de sacar a los intereses privados del ámbito de lo público, devolviéndolos al ámbito de la sociedad civil, donde deberían su lugar propio

¿Existe un alineamiento político consistente en la coyuntura política actual?

Tres temas centrales e íntimamente conectados definen la coyuntura política ecuatoriana al promediar el último año del milenio. A saber: la búsqueda de políticas que permitan restablecer la estabilidad macroeconómica del país, la definición de una estrategia para sanear la Banca, y, por último, los intentos por sentar las bases para un proceso de modernización del Estado y de la economía.

En cada uno de los temas señalados, pueden distinguirse en medio del fragor de la batalla cotidiana, alineamientos ideológicos y de intereses más o menos claros y característicos. Lo que complica más la situación, es que estos alineamientos

no son consistentes a través de los tres temas. En otras palabras, es difícil encontrar facciones y partidos que se encuentren del mismo lado de la línea divisoria en todos los tópicos.

A pesar de ello, es posible distinguir tres conjuntos básicos de posturas o "partidos" frente a cada uno de los temas. Es evidente a estas alturas, que no es posible organizar conceptualmente a los actores de la política nacional en un solo eje ideológico o político-cultural. En particular, parece evidente que la clásica polarización izquierdista-derecha ayuda muy poco a entender como se estructura el campo de lucha política. Ayudaría a la comprensión de este último, el acostumb-

bramos a abandonar tal “mapa” conceptual clasificatorio.

Se puede sugerir- a título de hipótesis- que las “constelaciones” político-sociales en disputa se hallan marcadas por factores que tienen muy poca relación con la matriz clasista que subyace a la división tradicional entre izquierdas y derechas. En lo que sigue, se intentará caracterizar a estas “constelaciones”, establecer cuales son los temas que las polarizan y los intereses básicos que las sustentan y que ellas sustentan, y, por último, discutir la lógica de su desenvolvimiento en la actual coyuntura.

Primera constelación: La tecnología cosmopolita

Un primer grupo de fuerzas políticas incluye a todos aquellos actores y fuerzas que impulsan un proyecto de reforma estatal, de estabilización macroeconómica y de saneamiento financiero basado en la aplicación de técnicas, recetas y saberes internacionalmente respaldados. Ciertamente, este grupo encuentra sus más claros representantes en el Ejecutivo, en la Ministra de Finanzas y en sectores de la Democracia Popular. También hallan expresiones en ciertos grupos políticos y equipos técnicos otrora vinculados a los Gobiernos de Sixto Durán y Rodrigo Borja. Algunos sectores empresariales (pero no el sector em-

presarial en su conjunto, y ni siquiera mayoritariamente), se presentan como partidarios de esta tendencia.

La línea conductora central de la acción de este sector, se halla guiada por una ideología de la racionalización instrumental. Su proyecto busca incorporar plenamente al Ecuador a la economía política internacional y hacer de esta nación una sociedad “moderna”, en el sentido en que la modernidad se concibe de manera dominante en los centros de poder del mundo contemporáneo. Ello implica el entregar la regulación central de la macroeconomía a mecanismos impersonales “automáticos” y objetivos y ceñirse a la ortodoxia técnica internacionalmente hegemónica. Para ello, es preciso desmontar el frondoso, barroco y particularista sistema estatal-social imperante en el Ecuador actual. Significa también avanzar en la separación de la esfera pública de la esfera privada, a fin de constituir el espacio de la política pública como esfera autónoma del interés colectivo. Su diagnóstico es de que tal esfera no existe y de que el sector público es una mera agencia de cabildeo y repartición corporativista de prebendas sectoriales y locales. Tarea crucial, es por tanto, crear, en un mismo movimiento, el espacio hasta ahora ausente de lo público, y el espacio independiente y autosostenido de lo privado.

Lo que sus críticos no entienden, es que esta corriente no trata tan solo de privatizar lo público, sino que antes bien, y más importante, debe primero *estatizar* al Estado. Está más o menos implícito para el partido de los racionalizadores "modernizantes", el que un problema central del Ecuador es que su sector público ha sido desde muy antiguo "capturado" por intereses privados y utilizado para promoverlos. La privatización es no solo, ni centralmente, un método para entregar poder público a los intereses privados, sino, muy por el contrario, un modo de sacar a los intereses privados del ámbito de lo público, devolviéndolos al ámbito de la sociedad civil, donde deberían su lugar propio. Y, en efecto, los modernizadores, entienden (aunque a veces no con mucha claridad), que el sector público de la economía, no menos que el regulador, se ha desarrollado sobre la base de la incorporación de intereses particulares a potestades públicas y estatales. El sector público nacional se halla plagado de entidades y empresas, donde los regulados y los clientes son los verdaderos dueños y señores. El proyecto modernizador, en sus versiones más consistentes, tiene por efecto a largo plazo, desmontar la maquinaria de la promiscuidad corporativa y clientelar, y crear un Estado propiamente burgués, o sea levantado como garante impersonal

del interés general, y (relativamente) autónomo e impermeable a la utilización privatizada de sus capacidades, por parte de los "cazadores de renta" que pueblan y pululan en la economía y sociedad civiles.

El proyecto racionalizador no puede ni debe identificarse necesariamente con las recetas específicas del llamado neo-liberalismo. El proyecto tecnocrático es consistente con diferentes conjuntos específicos de "paquetes políticos". Lo central para éste, es el énfasis en el fortalecimiento universalista y diferenciado de la sociedad civil y del Estado, respaldado por una concepción de la política como ciencia de la gestión pública y por práctica cientifista de la gestión gubernamental.

El problema político central que enfrenta este sector es el de la debilidad de sus bases de apoyo ciudadano. Es ya un lugar común sostener que en Ecuador la ciudadanía no se ha constituido como tal. El modelo tecnocrático se apoya precisamente, y requiere de la existencia de un público ciudadano. La ausencia o debilidad de éste le priva de un soporte indispensable. Asimismo, y adicionalmente, existen muy pocos grupos de interés domésticos *realmente existentes* que puedan anticipar beneficios de corto plazo en la modernización. La mayor parte de los intereses civiles en Ecuador se han constituido a partir de una determinada relación con

el Estado corporativista y clientelar actual. Su existencia misma está fuertemente ligada a la supervivencia de este tipo de Estado. Desmontarlo amenaza las bases mismas de sustentación que les han permitido surgir, consolidarse y jugar su papel en la vida nacional. Es posible que la racionalización cosmopolita de la sociedad abra posibilidades inéditas de nuevas empresas y cree un espacio para nuevos grupos de interés. Pero estos aún no existen, o son muy minoritarios. Su aparición o fortalecimiento depende precisamente de un cambio previo de tipo de Estado. En este caso, la política debe crear a sus actores y no a la inversa. El círculo vicioso que enfrentan los modernizadores, es que para tener posibilidades de imponerse necesitan apoyos civiles, y para que estos apoyos civiles aparezcan y tomen protagonismo, son precisas aquellas políticas que no son fácilmente viables sin su concurso. Es como si los padres necesitaran de la ayuda de los hijos para poder concebirlos. Este problema ha sido una pesadilla constante para todos los modernizadores recientes del país, desde el Gobierno Militar de los años setenta, hasta la actual Administración, pasando por los gobiernos de Osvaldo Hurtado, Rodrigo Borja o Sixto Durán.

Este dilema no ha sido exclusivo de los tecnócratas ecuatorianos: en numerosas coyunturas históricas

tanto en América Latina como en otras partes del planeta, las reformas o revoluciones "desde arriba", destinadas a crear una sociedad civil aun inexistente han debido hacer frente a un problema similar: crear desde arriba el público interesado en apoyar los cambios. Las formas en que este problema ha sido resuelto son variadas, desde el cesarismo napoleónico, en sus distintas variantes (que incluye ciertos caudillismos latinoamericanos "fundacionales"), hasta las grandes concertaciones de élites políticas que logran autonomizarse de clientelas sociales y electorales (la restauración Meiji en el Japón es un ejemplo).

El partido de la reforma en Ecuador, en todo caso, no ha podido hallar condiciones para resolver este problema *internamente*; lo que se esboza en cambio, es una estrategia de "descentramiento" de la política. Dada la extrema dificultad de hallar interlocutores asequibles dentro de las fronteras nacionales, este sector depende de manera cada vez más clara de los apoyos *internacionales*. Los organismos multilaterales, los empresarios globales y globalizados, la internacional ideológica de los tecnócratas, otros Gobiernos etc. En la actual coyuntura esto ha sido muy claro. ¿Cuál es la base política de Ana Lucía Armijos? ¿Cuál su clientela?, ¿Dónde están sus virtuales electores?. Es muy improbable que la Ministra de Finanzas pue-

da alguna vez alcanzar un cargo de elección popular (bajo condiciones como las actuales), la gran mayoría de los partidos políticos nacionales desearían su destitución, y su imagen pública dista mucho de ser grata. Sin embargo sigue detentando un enorme poder y gravitación política. Este poder no se lo debe a una opinión pública doméstica, sino al respaldo decidido de la "comunidad internacional" (que incluye actores como los mencionados más arriba). Su respaldo no está en eventuales votos de sus conciudadanos, sino en los potentísimos medios de presión e incentivos que pueden esgrimir los gobiernos extranjeros, los organismos internacionales y los empresarios e inversionistas globales. En cierta forma, personajes como la Ministra Armijos (que se menciona a título de ejemplo particularmente ilustrativo), responden y derivan su fuerza política, de la real y efectiva presencia mundial en el espacio decisional del estado ecuatoriano. Ellos encarnan la vigencia de un principio de imputabilidad internacional que adquiere gravitación cada vez mayor. En cierta forma ellos "representan" las exigencias del mundo ante esta provincia retardada y recalcitante, que aun se ilusiona en poder participar de la comunidad planetaria y de sus beneficios, sin pagar el precio que esa participación demanda (el patético debate en torno a la condonación de

la deuda externa puede citarse como un ejemplo de esa ilusión de poder seguir viviendo "como hasta ahora" y al mismo tiempo medrar de ese bien público global que es el sistema económico mundial).

De esta forma, al menos en un país periférico como el Ecuador, podemos ser testigos de la "desnacionalización" de la gestión pública, y de la aparición vigorosa de una base política exógena que se expresa a través de la "constelación tecnocrática". Este grupo no tiene una gran base electoral y partidista, pero ella no le es indispensable, porque tiene acceso, en cambio, al respaldo de estas fuerzas que son poderosas y relevantes internamente aunque, no estén *localizadas* dentro del espacio geográfico de la nación. Ello no quiere decir que no tengan - muy por el contrario - una presencia y gravitación interna. Pero esta presencia no se manifiesta como presencia político-electoral, o demográfica, sino por los efectos estructurales que administran y por su involucramiento interesado en la evolución de esta sociedad y de su economía, a las cuales crecientemente satelizan y subordinan. El partido de Ana Lucía Armijos no es el Conservador o la DP, sino el FMI o el Banco Mundial, y estos actores en cierta forma operan como "partidos sustitutos" de los ausentes e inconexos intereses reformistas domésticos.

El triunfo de la opción “racionalizadora”, podría a la larga darles a estos últimos una base política electoral democrática propia, que les permitiría trascender su actual función de putativos administradores de la *capitis diminutio* de un país infantilizado.

La constelación cacical populista y sus anclajes regionalistas

El segundo actor del dilema político ecuatoriano es un conjunto de agrupaciones, fuerzas sociales y estructuras políticas que condensan una serie de alineamientos heterogéneos. El polo cacical-populista funde en una sola lógica política tres racionalidades: a) aquellas provenientes del clivaje regionalista y de la arraigada alienación de la costa y sobre todo de Guayaquil frente al poder político, simbolizado en la burocracia estatal concentrada en Quito, b) aquellas que defienden y se arraigan en un tipo de praxis social y sus derivaciones políticas. Esta práctica social se define por una lógica de control social arraigada en el clientelismo particularista y en la gestión de la influencia directa, personalizada y presencial de ciertas élites sobre amplios círculos concéntricos de población circundante. Y c) en la resistencia de la economía moral patriarcal contra el discurso y las prácticas de la economía política, del mercado y simultáneamente del racionalismo legal estatal.

Esta constelación agrupa pues tres resistencias: contra el “centro”, contra el estado burocrático y contra las instituciones de la modernidad. En esta triple resistencia se hermana una coalición que halla su foco de identidad no en el interés de clase, sino en la pertenencia compartida a clientelas imaginadas a partir de la matriz familística. Estas resistencias traspasan la racionalidad de los “intereses” y se enraíza más bien en una legitimidad social basada en la “pertenencia” y en ciertos sentidos tradicionales de la justicia sustantiva. Ellas se niegan a aceptar la hegemonía de principios procedurales, formales y “des-territorializados” de legitimidad, y expresan un rechazo a la descorporeización de la integración social, crecientemente transformada en integración sistémica y por tanto “distantiada”, “ajena” y “fría”. Sus seguidores, en realidad, no aceptan transferir lealtades basadas en la co-presencia a esferas impalpables y automáticas como el mercado y el estado burocrático. Un ejemplo de ello es la forma como la incomunicación con el poder de los tecnócratas se expresa discursivamente. Para el agente populista-clientelar, esta brecha se verbaliza como reclamo ante la “ausencia”, la “distanancia”, el “silencio” corpóreo y material del poder, un poder que no se entiende legítimo y real sino en el *hic et nunc* de lo tangible. Desde

una perspectiva sistémica, la presencia física del poder es relativamente irrelevante, porque este opera por mediaciones descarnadas, indirectas, sin rostro y por sus efectos pertinentes. Pero desde la óptica cacical es poder debe ser carnalmente presencial y anudarse en lealtades ad hominem, no a reglas o principios inmatrimales. De esta forma, el populismo-cacical de implantación costeña condensa la reticencia suspicaz de lo social frente a la operación de las fuerzas des-localizadas que anuncian formas de vida y regulación social abstractas, desprovistas de inmediatez corpórea.

Tal vez estas consideraciones pueden ayudar a comprender la aparente paradoja de una población que defiende en las calles a un banquero que- desde una óptica económica de intereses- la ha perjudicado y esquilmo. Porque en realidad en este mundo populista, no son los intereses los que se calculan, sino que son las pertenencias las que se aquilatan. El banquero es defendido porque es uno de nosotros amenazado por la alteridad invisible y amenazante. Se defiende ante todo ese nosotros, y frente a esa defensa palidece cualquier invocación utilitaria o cálculo egoísta de beneficios. Finalmente, puede ser que el banquero haya defraudado, pero la sociedad local comienza por reclamar como necesidad vital e imperiosa el derecho de arreglar ese pro-

blema de manera intramural. Salvar al banquero del poder lejano, es salvar la autonomía de una sociedad, para arreglar sus cuentas de acuerdo a su propia, conocida y carnal lógica de conocidos, familia y vecinos. Es la sociedad entera que se levanta como un hogar amenazado por la intervención filantrópica de un ente (el estado globalizado) ajeno interesado en intervenir en sus disputas y arreglos domésticos.

La constelación cacical-populista funciona pues como un nosotros clientelar acaudillado por élites que funcionan a la manera de un patriado urbano evergetista (o sea, que asienta su legitimidad en el manejo simultáneo de la diferencia, la deferencia y la redistribución mecenal). La palanca central de constitución de lealtades, en este caso, se articula en torno a la lógica no legalista del favor, de la reciprocidad personalizada, de la lealtad ad hominem, del mutuo reconocimiento en la jerarquía, de la protección y de las paternidades simbólicas. Contrasta fuertemente este estilo de hacer política con el discurso "moderno" de la tecnocracia, el cual habita un paisaje de derechos, procedimientos, obligaciones y prestaciones entre seres que antes que humanidades concretas, son apenas "posiciones" en un sistema carente de cuerpos. En el mundo cacical-populista, al derecho se opone el favor, a la obligación el acatamiento, al proce-

dimiento reglamentado, la prudencia situacional de lo contingente, a la obligación, la benevolencia y a la prestación, el servicio. Estos pares de oposiciones expresan dramáticamente el abismo moral que separa a la política como técnica de la política como tejido de afinidades, a la conducción por vía de la ausencia, de aquella centrada en la co-presencia, a la gestión pública como planificación de la gestión pública como comensalía.

El problema de hallar un consenso operativo para la gobernabilidad entre este sector y la constelación tecnocrática no es pues, de tipo programático. No tiene que ver con diferencias ideológicas, ni con discrepancias en los diagnósticos. El enfrentamiento de este mundo con el “des-centro” cosmopolita, es un choque de estilos de vida, de sensibilidades, de pertenencias, de identidades no solo diferentes, sino constituidas en torno a reglas y fórmulas pragmáticas por completo diferentes y contrarias. Esta contradicción no expresa ante todo en antagonismos de intereses (aunque puede cobijar secundariamente intereses específicos rivales), sino que la imposibilidad de traducirse mutuamente de dos hábitos vitales in hasta ahora inconmensurables. Es, por ahora, imposible saber si existe alguna forma de tener un puente entre ellas, puesto que el sentido de palabras tales como “diálogo”,

“consenso”, “concertación” es muy distinto para ambos mundos, y funciona de muy diferente manera en sus respectivos regímenes práctico-discursivos.

La constelación el estatismo populista

El tercer polo de la parálisis gubernamental ecuatoriana, agrupa a aquellos sectores que, o bien surgieron a partir del activismo del “estado desarrollista”, o bien han terminado gravitando en torno a él. Es fundamentalmente serrano, también multclasista, y a diferencia del caciquismo de tipo costeño, mucho más identificado tanto por intereses como por ideologías (aunque estas últimas operan más como “discursos de refugio” que como ejes constitutivos de identidades fuertes).

El estatismo ecuatoriano toma un lugar ambiguo en la polarización entre la tecnocracia cosmopolita y el patriarcalismo costeño. Para comenzar, cabría decir que se aproxima a este último en cuanto retiene fuertes rasgos de una cosmovisión centrada en la economía moral, más que en la economía política “científica”. Muchos de los valores que constituyen su sentido común cotidiano, tienen resonancias que revelan que se trata de una diferente permutación de la misma matriz que opera en la constelación costeña. Es posible aventurar una expli-

cación de este hecho, y para ello es menester hacer ciertas referencias históricas.

En realidad, la matriz social y política serrana tiene un punto de partida relativamente similar a su contraparte costeña. Se trata también de una sociedad de “padres patronos”, que por la vía del gamonalismo y del poder político central constituyen una lógica de acción fuertemente clientelar. La población subordinada desarrolla asimismo identidades basadas en la lealtad del clan. Hay sin duda, diferencias y matices con la costa, dadas sobre todo por la peculiaridad que introducen las relaciones inter-étnicas, la hacienda y el peso diferencial del aparato eclesiástico entre ambas regiones. Pero de todas formas, ambas sociedades presentan variantes de un mismo tipo de paternalismo energético.

La diferencia central que divide a ambas secciones del país, es ante todo ideológico-cultural, y dice relación con una diferente percepción del valor relativo de determinadas formas de inserción en el sistema internacional, por un lado, y a la cuestión de las relaciones entre el poder secular y religioso.

Ambas disputas fueron zanjadas en lo sustancial con la Revolución Liberal, pero, la crisis de los años veinte abrió las puertas para una reconstrucción del clivaje sierra-costa en otros términos. Este clivaje se

rearma en torno al “locus” del estado desarrollista. Sin embargo, contrariamente a las intenciones del desarrollismo tanto civil como militar (Ayora, Enríquez, Plaza, Castro Jijón, Rodríguez Lara son otros tantos jalones en la deriva histórica del desarrollismo), la forma en que el estado reemplaza al gamonal, se revela un tanto paradójica. El sueño de los desarrollistas radica en reemplazar el semi-feudalismo de los hombres fuertes por un universalismo jacobino, que rompiendo con los particularismos de linaje y localidad, crea la figura de la nación ciudadana. La centralización de lo público es vista como el medio para arrebatar el poder a la Fronda de los notables y abrir un espacio de constitución de una ciudadanía republicana homogénea y tendencialmente igualitaria. Reemplazar al gamonalismo debía ir acompañado por un desplazamiento de sus lógicas y hábitos de acción. El profesionalismo legal-racional de la administración pública debía tomar el relevo del particularismo diletante de los notables. El otro eje fundamental del programa desarrollista debía hacer frente al legado ancestral de la praxis corporativista y gremial, que impedía al Estado reclamar la unidad de la soberanía. Solo mediante la abolición de las jurisdicciones y fueros gremiales podía constituirse un orden legal y administrativo uniforme y ciudada-

no. Esto es también central al ethos jacobino.

Sin embargo, y en la práctica las cosas no se dieron de esa manera. En primer término, en cierta medida, la burocracia reemplazó al notable y al gamonal, tomando su lugar, pero no *creando otro lugar*. Las burocracias en Ecuador toman un carácter híbrido y extraño: detrás de la fachada racional-legal y de unos procedimientos que parecen ser modernos, funcionan a menudo, y al nivel cotidiano, de manera que representan una adaptación del modelo semi-feudal y/o patrimonialista a condiciones propias de una sociedad más urbanizada y más masiva que la de principios de siglo. El burócrata y la burocracia intentan, y consiguen con frecuencia, reproducir respecto a sus públicos una relación prebendal y particularista que no se aparta radicalmente en su espíritu al modelo patronal. En cierta forma la burocracia toma el lugar de la hacienda y se relaciona con los ciudadanos mediante un estilo de gestión y mediación que continuamente deja ver - tras las costuras jacobinas- una concepción y una praxis más cercana al del estado patriarcal. El ideal del funcionario no logra constituirse plenamente, y más bien los ocupantes de cargos estatales operan bajo los modelos conductuales del caudillaje de notables.

Por otra parte, la tradición corporativista muestra una notable flexibilidad y resistencia. El Estado ecuatoriano termina convirtiéndose (con excepción de ciertos pequeños islotes) en un archipiélago de jurisdicciones superpuestas controladas por entidades gremiales, sindicales, profesionales y civiles. De hecho, los movimientos y grupos de interés sociales operan en la perspectiva y con el horizonte de, o bien, conseguir que se les cree una burocracia pública bajo su control que universalice y extienda su jurisdicción privativa y particular, o bien de llegar a controlar y apoderarse de algún bastión institucional que opera como "colonia" del grupo o interés. La tradición legal corporativista ha ayudado sin duda, a facilitar esta "captura" a pedazos del Estado. De esta forma, ha sido abortada la posibilidad de crear un Estado que opere como reducto y garante del interés público en abstracto.

La centro-izquierda y la izquierda han operado de hecho como rostros políticos de esta empresa corporativista. Después de todo, el MPD - por citar un ejemplo muy nítido-, no es sino el rostro forzosamente partidizado del gremialismo docente, y su política central es controlar y preservar el poder y las prerrogativas de ciertas burocracias educacionales. Algunas universidades y el Ministerio de Educación no pueden fácilmente funcionar como

aparatos de estado, porque se hallan secuestrados por el gremialismo de la UNE, de la FEUE y de algunos otros entes de ese tipo. Estas reparticiones, son en buena medida tan solo el bastión estatal de los intereses civiles que las controlan. Con ello una de las condiciones centrales del proyecto racional-legal jacobino no puede cumplirse: la independencia sustancial de los aparatos de estado con respecto a las organizaciones civiles que deben regular y controlar, así como respecto a los grupos en que ellas se descomponen. De manera tal vez menos llamativa, esta promiscuidad entre los intereses privados y gremiales y la burocracia pública, se encuentra en muchos otros ámbitos y es considerado incluso por los críticos del centralismo y de la centrozquierda, como un *modus operandi* natural.

De esta manera, entonces, el proyecto del desarrollismo, que luego se prolonga en los partidos hegemónicos en la sierra, logra crear un estado compuesto de aparatos que, o bien, retoman a su manera, -pero no reemplazan- la praxis de la política de notables; o en su defecto, en vez de desplazar el modelo corporativista, se ven infiltrados y cooptados desde las lógicas de funcionamiento de éste.

En otras palabras, el desarrollismo termina cristalizando en la defensa de un populismo pseudo-buro-

crático y gremialista, que en vez de operar desde la "familia ampliada" de un cacique social, lo hace desde reductos organizacionales estatales o estatistas. Desde esta perspectiva, la des-burocratización y la des-centralización aparecen como una mortal amenaza a su poder y rol social. Significa la destrucción de las laboriosamente ganadas jurisdicciones y de los controles presupuestarios que han permitido la construcción de este bloque social.

No menos que el populismo cacical, el populismo burocrático-corporativista tiene muchas claras razones para oponerse denodadamente al proyecto tecno-cosmopolita. Sin embargo, las razones y principios rectores de esta oposición son muy diferentes. Ella no está centrada en una lógica de resistencia socio-cultural, y no tiene la demanda regionalista como bandera de lucha. El estatismo no es simétrico al regionalismo, en cuanto que no levanta un "serranismo" agresivo como contraparte del "costeñismo" irredentista. No se presenta como una especie de infra-patriotismo de la tierra, y por tanto no apela a identidades comunitaristas. Su ancla político-cultural está en otra parte: en la defensa de unas instituciones que garantizan sus fueros. Estas instituciones se presentan a sus ojos como amenazadas por el mercantilismo, pero de una manera peculiar: porque el mercado es un ámbito donde

las formas de capital que controlan, podrían fácilmente depreciarse, y porque ello destruiría el valor de ciertos medios de negociación con los que ahora cuentan para asegurarse redistribuciones a su favor. No se trata de una rebelión contra las reglas como tales (como en el caciquismo anti-estatal), sino un rechazo a reglas desfavorables, incontrolables y antagónicas con la lógica de los privilegios oficiales, que se han ido acumulando caóticamente y en cierta manera como contrapeso a las jerarquías aun semi-aristocráticas de la sociedad ecuatoriana. Los enclaves burocráticos de hecho constituyen una serie de contra-aristocracias, no un espacio de ciudadanía democrática. Cumplen una función de institucionalizar una esfera tribunicia, un contrapoder plebeyo al poder de los notables sociales y de los caciques "patricios".

Frente a la crisis

El cuadro que se acaba de presentar pretende ser una mirada sobre ciertas raíces del "impasse" político que aflige al Ecuador crónicamente, y con particular virulencia en la presente coyuntura de crisis económica e institucional. De alguna manera, se trata de mostrar que la falta de acuerdos o su extrema dificultad no puede ser vista como el mero resultado de la miopía, de la estupidez o de la malevolencia de

ciertos actores. El problema radica en que todos se hallan involucrados en la defensa de "modos de existencia" que son centrales a su identidad, a sus intereses y a su reproducción histórica.

Frente a los tres problemas que se señalaron en la introducción: banca, déficit y modernización, cada uno de ellos tiene ciertas posturas típicas que nada tienen de caprichosas. Una breve revisión de las disputas presentes en torno a cada una de ellas puede hacer esto más claro.

Así, frente al tema del saneamiento de la banca, el caciquismo toma una posición de defensa de los "suyos" (más que de lo "suyo"). El problema de los bancos insolventes no es ni puede ser visto como un asunto técnico-financiero. No es la banca lo que importa para este sector, sino los banqueros, que siendo parte del mundo patricio, invocan una lealtad de clan frente al Estado (ajeno, extraño y por tanto hostil), como frente al mercado (igualmente hostil por impersonal, y por su incapacidad sacrílega de hacer acepción de personas). La defensa de los bancos de Guayaquil es la defensa de la comunidad frente a fuerzas exóticas y des-personalizadas, que podrían destruir el poder de los padres de la comunidad, de los garantes del "nosotros", de los protectores de la convivialidad situada, frente a las resistidas fuerzas sistémicas

estado-mercado. En cambio, muy otra es la posición de los cosmopolitas y de los estatistas frente al tema. Los primeros ven a los bancos en crisis como un estorbo, un peso que debe ser aliviado como una condición de acceso a la ayuda, protección y crucial aprobación de la cosmópolis mundial. Típicamente, esperan resolver el problema como si este fuese un problema "técnico", no humano, ni socio-cultural. No un problema de personas, sino de variables que deben ser sometidas a un control aceptable desde la perspectiva de los detentores globales de la legitimidad económica. Se trata de hacer aquello que abra al Ecuador las puertas de una especie de "ciudadanía financiera mundial". Esta apuesta se arraiga en el realismo seco y despiadado del "fin de la historia": no hay viabilidad nacional fuera de ese camino, es imposible imaginar una solución a la crisis compatible con una inserción del país en la economía política mundial, y tampoco es concebible un futuro para el país fuera de esa posible inserción.

Los estatistas por su parte, pueden tomar una posición de cierta autonomía en este enfrentamiento. Para ellos, los bancos no son ni una prenda a proteger, ni - en si mismos - un obstáculo a remover. Lo que preocupa a esta corriente, es que el salvataje de la finanza no se haga a costa de un mayor deterioro de la

burocracia y de los enclaves corporativos contra-aristocráticos. Y por ello, y solo en la medida en que la solución tecnocrática parezca no requerir fondos sacados de la reproducción del estado, ellos pueden hasta cooperar con los cosmopolitas en su intento de ponerle el cascabel al gato financiero. Pero, esta cooperación es fuertemente condicional. No pasa por un acuerdo (ni mucho menos) sobre el proyecto de país que se perfila, sino simplemente porque, de manera contingente, la solución tecnocrática no se plantee el rescate de la banca a costa de un sector público que no puede estar ya más pauperizado. Mientras el caciquismo desearía un salvataje con fondos públicos y sociales, los tecnócratas aspiran a hacerlo con fondos internacionales y de la propia banca, mientras que por su lado, los estatistas no aceptarían que se haga con fondos públicos, y podrían aceptar extraer recursos de aquellos segmentos de la sociedad débilmente acoplados al pacto corporativista (más numerosos y ricos en la costa que en la sierra). Esto da pues las bases, para una alianza mínima entre estatismo y tecnocracia para implementar una reforma financiera que encontrará la más viva resistencia y suspicacia de parte del populismo cacical.

En el tema de la "modernización" del Estado, en cambio, los tres sectores tienen diferencias sustanti-

vas que hacen muy difícil constituir una mayoría al respecto. Para los cosmopolitas, modernizar es privatizar y hacerlo de una manera similar lo que las experiencias internacionales aconsejan. Privatizar significa la entrada masiva de capitales extranjeros y la creación de mercados eficientes de bienes y servicios. Significa también reestructurar la burocracia pública para hacerla menos influenciada por intereses particulares organizados o no. O sea, se trata de fortalecer o crear tres elementos profundamente novedosos en el Ecuador (por lo mismo carentes de bases de apoyo social reales): mercados impersonales, un estado regulador y autónomo y una inserción orgánica en la economía global. Este conjunto de metas, choca por fuerza con diferentes intereses centrales de los otros dos sectores. Para los estatistas, es difícil aceptar la reestructuración burocrática necesaria para llevar adelante tales planes: es muy claro que tales reformas pueden destruir el poder de los políticos y de los notables para ejercer un clientelismo latitudinario. Asimismo implica un modelo jurídico-estatal por completo ajeno al corporativismo y significaría la debacle de los poderes fácticos cristalizados en el sector público.

El populismo cacical, tiene sus propias razones para temer la modernización. Mercados que se aproximan a la "pureza" pueden destruir

la seguridad de un empresariado acostumbrado a la protección estatal y a las prebendas rentistas. La internacionalización del capital puede minimizar su rol social comunal, y puede ser el paso inicial de una des-centración de los espacios geográficos-sociales que ellos controlan. Asociarse con el capital extranjero implica unirse a un proyecto que puede dar al traste con la forma de sociabilidad en las cuales han basado su poder político y social. El empresariado de la costa no es liberal, aunque pueda usar de cierta retórica liberal para defender su lucha por rentas. Una integración plena a la cosmópolis del capital, puede profundizar el papel de lógicas sistémicas en la vida cotidiana de las poblaciones que el caciquismo controla, y puede por ello socavar el piso tradicional sobre el cual ha construido su bloque histórico con las masas populares de las regiones que controla. Por otro lado un estado regulador independiente solo agudizaría los rasgos de impersonalidad, distancia y exotividad que ya le hacen difícil acatar al actual. La burocracia racional crea un espacio público de "extraños", de personas que no se tratan como tales, sino como "posiciones" legalmente definidas. Un aparato que no haga acepción de personas, implica una pérdida neta para los patricios: su prestigio y poder social no pueden ni deben ser reconocidos y respeta-

dos por tal burocracia: socava de manera objetiva cualquier influencia social basada en el síndrome de la deferencia-diferencia. Es por ello, que tal vez puede explicarse la falta de apoyo práctico del populismo cacical a políticas que, retóricamente al menos, deberían rimar bien con el ethos empresarial. En el mundo ideal de los patricios, la modernización debe significar para ellos más libertad frente al estado y frente al mercado, no mayor sometimiento a ambos. Privatizar significa, desde este punto de vista, entregar en términos amistosamente favorables las empresas públicas a los conglomerados familiares de los notables locales, y reformar el estado debe significar el destruir la capacidad de los burócratas para inmiscuirse en sus asuntos y poner freno a su personalismo, y en ningún caso reducirlo o intentar "disciplinarlo". No debe olvidarse, que los procesos de modernización-privatización en América Latina, allí donde han sido exitosos, han requerido un brutal disciplinamiento político y mercantil de las élites empresariales locales. Estas han sido "puestas en vereda" no menos que las organizaciones laborales, aunque con métodos diferentes y menos sanguinarios que los que han servido para doblegar a los corporativismos de otras clases.

Finalmente, en el tema de la crisis fiscal, las tres lógicas se hallan también enredadas en un espacio

discursivo y de intereses difícil de compatibilizar. Los estadistas, impulsarían un modelo de estabilización que apunte a incrementar los ingresos fiscales, al menos hasta el punto de permitir al estado cumplir sus compromisos con las organizaciones público-corporativas y sus clientelas. Ello implicaría subir los impuestos y reducir las prestaciones y subsidios a aquellos grupos empresariales y populares ajenos a la confraternidad estadista. En cambio, los caciques, enfatizan una solución por el lado de la reducción del gasto, que quiere decir, en la práctica, la asfixia del corporativismo serrano. En este sentido los dos populismos: el estadista y el cacical mantienen posturas directamente antagónicas. Para los segundos el estado es casi, por completo un gasto inútil. Les presta muy poco servicio, y ni siquiera es requerido para mantener la integración social (que los caciques aseguran casi siempre por sus propios medios de policía y legitimidad privadas). Más allá de asegurarlos frente a los avatares del mercado mundial y defenderlos de cualquier aspirante a confiscar parte de su patrimonio, es muy poco lo que verdaderamente les importa del Estado: mientras menos cueste y menos cobre mejor. Para el estatismo, en cambio, mientras más haga, más cobre y más gaste en mantenerse a sí mismo o a las clientelas cor-

porativistas que lo colonizan, tanto mejor.

En este punto los tecnócratas cosmopolitas se hallan en una especie de "tercer ángulo". Su postura, sin embargo, choca con la de los otros dos bandos, y está lejos de ser un punto intermedio. La racionalización fiscal, implica cobrar más impuestos, pero también implica racionalizar el gasto y hacer del gasto una variable relativamente inmune a las presiones político-clientelares. Idealmente, para este sector, el ejercicio presupuestario debería ser des-politizado y sacado de la órbita de influencia del mercado electoral. En ambos casos, topa con la explorable resistencia de los otros dos bandos. Requiere de un modelo de gestión fiscal autonomizado de las presiones clientelares sean estas cacicales o corporativistas: en suma crear un ámbito de decisión pública de tal manera "amarrado" que no pueda (aun deseándolo) satisfacer demandas particularistas, sino solo los requisitos sistémicos de una sana gestión macroeconómica. Cobrar más impuestos como acepta-

rían los estadistas, pero manejarlos de tal manera que estos no pudiesen usarlos para su peculiar estilo de redistribución burocrática. Gastar mejor y con más control (no necesariamente menos), pero obteniendo más fondos de los ricos y de la economía doméstica, y ya no del crédito internacional o de los grupos menos poderosos. Cosa que es anatemática para los caciques, porque entre otras cosas, les restaría poder y recursos para la expansión y manutención de sus propias redes de poder social (i.e. el mecenazgo localista).

Este triángulo socio-político que se ha descrito, parece de muy difícil resolución. En todo caso, al menos en el caso de los bancos, se puede concebir una alianza entre estatismo y la tecnocracia, pero ello será al precio de profundizar la alienación irredentista de la costa y de sus élites. Queda por ver si el "arte" político es capaz de resignificar estas contradicciones y crear un espacio de sentidos en los cuales sea posible que tenga curso una política de negociación.