

# ECUADOR DEBATE

# 24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

## REPENSAR EL ESTADO

J. Sánchez-Parga  
Carlos Rodríguez  
Bertha García  
Luis F. Torres  
Lautaro Ojeda

**ENTORNO MAGICO DE  
LAS ESPECTATIVAS Y LA  
FANTASIA ORGANIZADA**

Alberto Acosta  
Juan Falconí

**NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS**

M. Openhayn

**LA CANCION ROCOLERA**

Hernán Ibarra



# ECUADOR DEBATE

**CONSEJO EDITORIAL:** Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

**DIRECTOR:** José Sánchez Parga

**ECUADOR DEBATE** es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular **CAAP**, que aparece cuatro 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:** América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

**ECUADOR DEBATE:** Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

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



Centro Andino de  
Acción Popular  
**CAAP**  
Director ejecutivo:  
Francisco Rhon Dávila

BIBLIOTECA

FLACSO  
EQUADOR

# ECUADOR DEBATE

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

# 5,00  
0212

24



## EDITORIAL

## COYUNTURA

Alberto Acosta  
**EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS / 5-18**  
Juan Falconí  
**LIBERALISMO: LA FANTASIA ORGANIZADA / 19-26**

## TEMA CENTRAL

**REPENSAR EL ESTADO / 27**  
José Sánchez Parga  
**EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA / 28-42**  
Carlos Rodríguez  
**¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO? / 43-52**  
Luis Fernando Torres  
**¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA / 53-64**  
Bertha García  
**EL ESTADO Y LAS F.F.A.A. / 65-77**  
Lautaro Ojeda  
**NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO / 79-92**  
Javier Iguínez Echeverría  
**INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL  
DESARROLLO: aproximaciones para un nuevo enfoque / 93-108**

**LIBROS** 109-110

## ANALISIS

Martín Hopenhayn  
**NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS / 111-117**  
Hernán Ibarra  
**"QUE ME PERDONEN LAS DOS". / 119-130**

## DEBATE AGRARIO

Rafael Guerrero  
**SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140**

## CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano  
**ENTREVISTA / 141-144**

# "REPENSAR EL ESTADO"



# ¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA?

Luis F. Torres

---

La democracia es un régimen político, pero no un modelo de sociedad. Por eso no es responsabilidad del Estado democratizar la sociedad civil

---

## INTRODUCCION

Con el retorno de la democracia en América Latina y Ecuador a principios de los años ochenta surgió una inquietud: ¿qué se necesita para consolidar un régimen político como la democracia, que asegure por lo menos un mínimo respeto a los derechos civiles y políticos?. El Estado, por el lugar especial que ocupa dentro del sistema político, se ha creído que, independientemente de otros factores sociales, económicos y políticos, algo podría hacer en favor de la causa democrática. Si se admite que la consolidación de la democracia requiere de un Estado fuerte y eficiente y de una sociedad civil pluralista, organizada autónomamente, no cabe duda que el Estado debe permitir el crecimiento

de un tejido social complejo y deliberante, capaz de expresar una variedad de intereses y de frenar los abusos de la autoridad, sin resignar su derecho a mantener el orden y garantizar, fundamentalmente, la gobernabilidad de la misma sociedad.

## 1.- ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA: Conceptos y Realidades

### 1.1. Las teorías del Estado.

El Estado, no como una simple realidad analítica - que exprese, por ejemplo, ciertas relaciones de dominación o la búsqueda del bien común temporal- sino como una estructura concreta

compuesta de un conjunto de instituciones y normas, es nuevamente objeto de estudio, especialmente por la ciencia política comparada<sup>1</sup>. Ha salido del olvido al que lo condenaron aquellos que, al no reconocer la importancia e independencia de las instituciones estatales, han tratado de explicar los fenómenos políticos exclusivamente desde el contexto socio-económico. Y en estos años la preocupación sobre el "redimensionamiento del aparato estatal" lo ha colocado al centro del debate contemporáneo.

En América Latina, y, sobre todo, en el Ecuador la formulación de teorías y la investigación empírica acerca del Estado han sido insuficientes. El predominio de enfoques reduccionistas, como el formalismo jurídico, el marxismo dogmático y el funcionalismo, explica el subdesarrollo de los estudios estatales<sup>2</sup>. Los esfuerzos que se han realizado recientemente para "teorizar" y descubrir "datos" sobre el Estado ecuatoriano no constituyen

aportes significativos y objetivos para comprender la complejidad del aparato estatal y sus relaciones con la sociedad<sup>3</sup>.

Al Estado, en términos generales, se lo puede estudiar desde dos perspectivas, la institucional y la funcional. Según la primera, se lo aprecia a través de instituciones muy concretas. En la segunda, lo que importa es la función que cumpla, por ejemplo, al mantener el orden social. Los nuevos estudios sobre el Estado han utilizado el enfoque institucional, sea para afirmar que éste organiza las relaciones de dominación por intermedio de instituciones que normalmente tienen el monopolio de los medios de coerción dentro de un territorio determinado<sup>4</sup>, sea para explicar que los órganos ejecutivo, legislativo y judicial son las instituciones que conforman el Estado<sup>5</sup>, sea para destacar que se trata de una organización especial, distinta de las demás organizaciones sociales<sup>6</sup>. La perspectiva institucional ilustra claramente que el Estado es

---

1 En inglés es muy común escuchar, actualmente, entre los científicos políticos, la siguiente expresión: "bringing the state back in".

2 Marcos Kaplan (1985), "Recent Trends of the Nation State in Contemporary Latin America" *International Political Science Review*, Vol 6, Nº 1, p. 81

3 a) Oswaldo Hurtado (1989). "Los Nuevos Límites del Estado", CORDES, Quito.

b) Enrique Ayala y Rafael Quintero (1985) "Teorías e ideologías sobre el Estado en Ecuador: 1948-1984", en "El Estado en América Latina, teoría y práctica", editado por Pablo González Casanova, Siglo XXI, México, pp. 367-405

c) Patricio Moncayo (1988), "Evolución del Estado en el Ecuador", en "Estado, política y Democracia en el Ecuador", Ed. El Conejo, Quito, pp., 51-83.

d) Rafael Quintero (1991), "Ecuador: Una Nación en Ciernes", Abya Yala, Quito, 3 Vols.

4 Guillermo O'Donnell (1979) "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State", en "The New Authoritarianism in Latin America", editado por D. Collier, Princeton Univ, Press, New Jersey, pp. 287-288.

5 Ralph Miliband (1969), *The State in Capitalist Society*, New York, p. 54

Este autor distingue entre gobierno y Estado, de tal modo que el gobierno, si bien traduce la voluntad del Estado, no detenta, a plenitud, el poder estatal.

6 Michael Bratton (1989), "Beyond the State", *World Politics*, vol. XLI, Nº 3

una abstracción; no existe, no es una cosa. Son sus instituciones las que, en conjunto, constituyen la realidad estatal y determinan el contenido de la relación entre la sociedad civil y el Estado.

La compleja estructura estatal ha sido explicada, de muy diversas formas, por los pluralistas, los neo-pluralistas, los liberales, los elitistas y los marxistas, lo que significa que existen, por lo menos, cinco teorías del Estado<sup>7</sup>. Para los pluralistas y neo-pluralistas<sup>8</sup>, afinados en la tradición anglosajona, la fragmentación del poder permite que el aparato estatal sea colonizado por los grupos de presión, Los elitistas<sup>9</sup>, con una visión marcadamente corporativa, abren la posibilidad de un entendimiento entre las élites estatales y las no estatales. Los liberales<sup>10</sup> desconfían del Estado, al que sólo le reconocen funciones mínimas. Los marxistas<sup>11</sup> ven en el Estado la expresión de la dominación social. Debido a que el funcionamiento del Estado en América Latina ha sido muy peculiar estas teorías por si solas, son insuficientes<sup>12</sup>. En efecto, unas veces el Estado ha lucido fuerte, impermeable a los intereses sociales, garante del orden e inclusive rector de la vida económica;

otras veces, ha dejado ver su debilidad y su pasividad.

Una definición operativa del Estado - que permite entender las relaciones de éste con la sociedad civil- no puede decir otra cosa que el Estado es una estructura, conformada por varias instituciones, y coexiste, dentro de la sociedad, con otras organizaciones y estructuras, con la particularidad que el aparato estatal se coloca encima del resto, por cuanto, en último término, tiene a su cargo el monopolio de la fuerza<sup>13</sup>.

## 1.2. La sociedad civil: Un espacio No-Estatal

De la sociedad civil habló Hegel cuando la ubicó como una etapa intermedia entre la familia y el Estado. Tocqueville<sup>14</sup> la concibió, por su parte, como un control del poder estatal, y, desde entonces, se ha desarrollado una concepción que ha enfrentado al Estado con la sociedad civil. Las definiciones neutrales - pacíficas- de la sociedad civil han sido escasas. Muy pocas la han concebido como un lugar donde actúan los movimientos sociales y las organizaciones

---

7 Patrick Dunleavy y Brendan O'Leary (1987), "Theories of the State: the politics of liberal Democracy". Mcmillan, Londres. El libro contiene uno de los mejores estudios sistemáticos de las cinco teorías.

8 Robert Dahl (1982), "Dilemmas of pluralist Democracy: Autonomy vs. Control" Yale Univ. Press, New Haven.

9 E. Nordlinger (1981), "The Autonomy of the Democratic State", Harvard Univ. Press, Cambridge.

10 F. von Hayek (1982), "Law, Legislation and Liberty" Routledge, London.

11 N. Poulantzas (1978), "State, Power, Socialism". New Left Books, London.

12 Howard Wiarda (1985) "Latin American Politics and Development", West view Press, Londo, P. 76.

13 Michael Bratton (1989), op. Cit. p. 409 (6)

14 Alexis de Tocqueville (1985), "La Democracia en America", 2a ed. Alianza Editorial, Madrid.



cívicas con la finalidad de defender y expresar sus intereses<sup>15</sup>. En definitiva, la sociedad civil es un espacio entre el individuo y el Estado integrado por los sindicatos, las cámaras de la producción, las universidades, las asociaciones profesionales y voluntarias y demás organizaciones que no han surgido del Estado<sup>16</sup> o, si alguna vez tuvieron un origen o apoyo estatal, han alcanzado un grado de autonomía muy alto.

### 1.3. La democracia: Un régimen y algo más

En la década de los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta los temas del desarrollo y la modernización ocuparon a la literatura política. En la de los ochenta y ahora el tema de la consolidación de la democracia ha cobrado gran vigor<sup>17</sup>.

A fin de saber qué podría hacer el Estado por la democracia es útil aclarar que ésta es un tipo de régimen político<sup>18</sup> y no un tipo de sociedad. Ello significa que sólo resuelve un problema que toda sociedad debe enfrentar, cual es el de las relaciones institucionales entre el Estado y la sociedad civil; es decir, el de las mediaciones entre ambos. Y más especí-

ficamente, ¿cómo se representa la sociedad?, ¿cómo ésta se gobierna?, y ¿qué relaciones se establecen entre el pueblo y el Estado, esto es la cuestión de la ciudadanía?. Para resolver estas inquietudes la democracia debe confundirse con nociones tan importantes como el Estado de derecho, la separación de funciones estatales, el sufragio, las elecciones competitivas, la alternancia en el poder y el pluralismo político<sup>19</sup>.

A la democracia le corresponde dar una respuesta al problema del gobierno, la ciudadanía y la representación. No es de su responsabilidad la democratización de la sociedad civil. Esta le interesa en la medida en que aparezcan actores sociales autónomos frente al régimen político y al Estado, capaces de ser representados por el sistema partidario ante el Estado. En otras palabras, la democracia cobra sentido "social", cuando trata de garantizar la participación de los actores sociales, reconociéndoles espacios propios para el ejercicio del poder. En resumen, la democracia está vinculada al Estado, al régimen político y a la sociedad civil "en términos de una capacidad propia de gestión del actor estatal, de una efectiva capacidad de representación del sistema

---

15 Alfred Stepan (1988), "Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone", Princeton Univ. Press, p.3

16 Ralf Dahrendorf (1991), "La Sociedad Civil Amenazada", Revista Perfiles Liberales, Bogotá, Nº 21.

17 Agustín Cueva (1988), "Las Democracias Restringidas de América Latina", Planeta, Quito, p. 10

18 Jorge Domínguez (1987), "Political Change: Central America, South America and the Caribbean" en Samuel Huntington, et al., "Understanding Political Development", p. 70: "Un régimen es un conjunto de normas que definen y organizan el Estado en un momento determinado para lo cual indican como los gobiernos se constituyen y regulan".

19 Manuel A. Garretón (1987), "Reconstruir la Política: Transición y consolidación democrática en Chile", Ed. Andante, Santiago, p. 27.



partidario y de la constitución de actores sociales autónomos”<sup>20</sup>.

## **2. ESTADO DEBIL Y SOCIEDAD DESORGANIZADA: DEMOCRACIA FRAGIL**

### **2.1. Un Estado fuerte y pequeño**

Débiles y gigantes son, en términos generales, las estructuras estatales de América Latina<sup>21</sup>. En primer lugar, la autoridad, en no pocas ocasiones incapaz de mantener el orden, ha sido desbordada por la delincuencia, la violencia política y el terrorismo. Para garantizar la gobernabilidad de la sociedad ha tenido que recurrir a la represión y al centralismo, con lo cual su legitimidad ha sido erosionada considerablemente. En segundo lugar, el desmesurado crecimiento del aparato estatal ha impedido a la autoridad ejercer sus tareas de control y más bien le ha abierto las puertas para el abuso, la extorsión del ciudadano y la ineficiencia económica. En efecto, la burocratización del Estado y su participación en actividades económicas que, en otras circunstancias deberían ser confiadas a la administración de los particulares, han

forjado un Estado grande, causante en último término del caos económico y la inflación producida por un exagerado gasto público improductivo. Y, finalmente, al haber carecido las organizaciones sociales de solidez y autonomía, la expansión irrefrenable del poder estatal - estatismo- ha ocasionado daños irreparables a una sociedad pasiva y desprotegida. Las relaciones corporativistas, clientelares y autoritarias que han existido entre el Estado y la sociedad confirman la tragedia de América Latina y de Ecuador de tener un Estado grande y débil frente a una sociedad inorgánica.

El Estado jurídicamente puede ser fuerte: según el derecho internacional es independiente y, de acuerdo con el derecho constitucional y administrativo, su autoridad está investida con las competencias suficientes para garantizar el orden. Sin embargo, política y sociológicamente, puede ser débil<sup>22</sup>. Si se preguntara, ¿está el Estado en capacidad de gobernar su sociedad?, la respuesta, en Ecuador y América Latina, sería negativa. La escasa penetración en la sociedad de unas instituciones estatales por demás débiles ha dejado desocupado un amplio espacio de la esfera política<sup>23</sup>, y lo que es

---

20 Ibid., p. 54

21 a) Larry Diamond et al. (1989). "Democracy in Developing Countries: Latin America", Lynne Rienner. Pu. Colorado, p. 29.

b) Jorge Domínguez (1987), op. cit. pp. 65-69 (18), sostiene, por el contrario, que el Estado se ha consolidado en América Latina y es más fuerte dada su capacidad para penetrar dentro de la sociedad. En efecto según él, se ha incrementado el número de empresas estatales, el Estado ha podido reorientar las exportaciones, ha mejorado su capacidad represiva y ha crecido su relativa autonomía frente a la sociedad.

22 Paul Camack et. al (1988), "Third World Politics: A Comparative Introduction", McMillan, London p. 51.

23 Michael Bratton (1988), op. cit. p 425 (6)

aún peor: el Estado no ha logrado ser la expresión política y jurídica de la sociedad civil<sup>24</sup>.

La debilidad del Estado latinoamericano, manifestada en las permanentes crisis de autoridad, tiene un antecedente histórico: la independencia de España destruyó un tipo de autoridad - la expresada por la corona- y convirtió en una tarea titánica el establecimiento de una nueva autoridad central, fuerte y legítima. Solamente Brasil, gracias a la transición pacífica de la colonia a la independencia de Portugal, no tuvo que reconstruir sobre escombros<sup>25</sup>. Muy difícil ha sido a lo largo de la historia republicana establecer, en otros países como el Ecuador, la vigencia de la ley y el orden, excluir y deslegitimar la violencia política privada y desterrar el fraude electoral, con la finalidad de construir un Estado moderno, con una autoridad no patrimonialista (no caracterizada por la corrupción y el clientelismo) sino legal y racional, según la terminología weberiana<sup>26</sup>.

En una forma inversamente proporcional a su debilidad estructural, el Estado ha crecido cualitativa y cuantitativamente. Se ha convertido, en lo cualitativo, en la arena central de la lucha política. Su

centralidad política<sup>27</sup> ha contribuido a su desgaste y agotamiento como instancia de negociación y mando. La confusión de lo social y político en el espacio estatal ha saturado el Estado y ha distorsionado la función de los actores sociales y políticos.

El crecimiento cuantitativo más visible es el que se ha traducido en un aparato estatal sobredimensionado, fenómeno que ha colocado en la agenda del debate contemporáneo dos temas relacionados con la modernización del Estado: el de la desburocratización y el de la privatización. El primer tema con la finalidad de aplicar una reforma política y administrativa que le de mayor eficiencia a la maquinaria estatal y el segundo con el objeto de replantear la relación entre el Estado y la sociedad<sup>28</sup>.

La modernización del Estado ha sido tratado superficialmente, inclusive por aquellos que dicen profesar los principios liberales. Hablan de reducir el tamaño del Estado y de privatizar empresas públicas sin precisar como se instrumentarían sus recetas en una sociedad con características diferentes a las de aquellas sociedades donde el slogan liberal de "menos gobierno" se ha aplicado con resultados muy positivos. "Una menor intervención estatal

---

24 Jacques Lambert y Alain Gandolfi (1987), 'Le Systeme politique de L' Amerique Latine', Presses Universitaires de France, Paris, p. 521.

25 a) Larry Diamond et. al (1989). op. cit. p. 5 (21)

b) Rafael Quintero et. al (1991) op. cit. Vol III pp. 295 (3) afirma que el Estado Terrateniente que apareció en 1830 -después que el poder político había estado muy fragmentado en la Colonia y la Gran Colombia y duró hasta 1985- "en algunos aspectos... fue la prolongación del mismo Estado Colonial". No está claro si hubo una absoluta ruptura de autoridad.

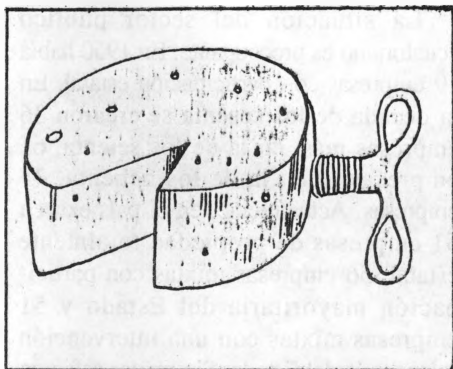
26 Christopher Clapham (1985). "Third World Politics: An Introduccion" Crom Helm., London, p. 185.

27 Simón Pachano (1989), "El Centralismo Excluyente" Revista Nueva. Quito, Nº 152, p. 9

28 Felipe Burbano de Lara (1991), "El Debate sobre el Estado", Diario Hoy, 6 de Marzo, Quito, P 4A

no es suficiente como frase para describir lo que ahora necesitamos. Lo que verdaderamente necesitamos es un gobierno diferente... que permita mantener y desarrollar las sociedades libres en que deseamos vivir<sup>29</sup>.

La desburocratización y la privatización plantean una serie de interrogantes: ¿Es posible realmente reducir el gasto público o nos resignamos a reducir la tasa de incremento del gasto público?, ¿no ha servido la privatización de empresas públicas como un pretexto para transformar monopolios públicos en monopolios privados y vulnerar la libre competencia?, ¿cuántas veces la privatización no ha sido la solución inmediata al desequilibrio presupuestario y al saneamiento de las finanzas públicas, antes que a los problemas de los consumidores?, ¿hasta qué punto es practicable la noción libresca de que la función del Estado, en el mundo contemporáneo, consiste únicamente en vigilar las reglas de juego mientras éste es jugado por actores privados? ¿acaso ahora las reglas de juego no son más complejas que antes?, ¿no interfiere la desreglamentación con las reglas de juego que podrían ser precisamente el requisito indispensable para que ese juego pueda jugarse? ¿deben los individuos, al liberar al Estado de sus



actuales obligaciones, cargar sobre sus hombros responsabilidades que incumben a la sociedad<sup>30</sup>.

La privatización del Estado, incuestionablemente una tarea urgente y necesaria, no es por sí misma la solución. “No es suficiente hablar de privatización aisladamente, sino de apertura del sistema económico, de desreglamentación, de desburocratización y desmonopolización<sup>31</sup>” “Una solución simplista sería pedir que el Estado se despoje de todos sus inversiones<sup>32</sup>”. “Constituiría un error creer que las privatizaciones serán una panacea para los graves problemas que afectan a la economía nacional; la recesión, la inflación, el desempleo y el lento crecimiento de las exportaciones no se resolverán por el hecho de que las empresas públicas se transforman en particulares<sup>33</sup>”.

29 Ralf Dahrendorf (1991), “La desreglamentación: y la intervención del Estado” Revista Perfiles Liberales, Bogotá, Nº 21, p. 21.

30 Ibid, p. 6

31 Juan F. Bendfeldt (1991), “La privatización: una oportunidad” Revista Perfiles Liberales, Bogotá Nº 21, p. 12.

32 Marcelo Merlo (1991), “Privatización no es panacea”. El Comercio, Quito mayo 6. p. 12A.

33 Oswaldo Hurtado (1990). “La Descomposición del Estado”, Universo, Guayaquil, Diciembre 7, p. 6A.

La situación del sector público ecuatoriano es preocupante. En 1950 había 19 empresas con participación estatal. En la década de los sesenta se crearon 36 empresas más, en la de los setenta, 61 empresas, y en la de los ochenta, 47 empresas. Actualmente, en el país existen 51 empresas de propiedad totalmente estatal, 56 empresas mixtas con participación mayoritaria del Estado y 51 empresas mixtas con una intervención minoritaria del Estado. Sin mayor esfuerzo es posible constatar que un gran número de empresas arrojan pérdidas y no prestan eficientemente sus servicios. El cuadro se aclara aún más cuando se advierte que del total del gasto público consolidado (excluido el sector financiero), solamente el 40% está canalizado a través del presupuesto General del Estado y el FONDESEC. El resto del gasto está diseminado en entidades tales como PETROECUADOR, INECEL, IETEL, IESS, Ecuatoriana de Aviación, Transnave y DINE. El 80% del presupuesto está destinado al gasto corriente y su mayor rubro no es tanto el pago de la burocracia cuanto el pago de intereses de la deuda pública que equivale a no menos de un tercio del gasto total. "Las finanzas públicas se han vuelto virtualmente inmanejables... la reconfiguración del estado emerge, entonces como un imperativo

cuyo objetivo es la desvinculación fiscal en la provisión de bienes y servicios que el Estado no tiene la vocación para atender"<sup>34</sup>.

Se justifica la privatización de empresas públicas ineficientes y nada rentables. Para ello es urgente reformar la Constitución (Art. 46) con la finalidad que no se conciba a la privatización como una medida de excepción y tampoco incluya como estratégicas a todas las actividades públicas. Igualmente, es necesario racionalizar las finanzas públicas para que los ingresos públicos ingresen a través de la cuenta única del tesoro nacional y los egresos no estén diseminados. Y algo no menos importante es también la reglamentación sana del sindicalismo público para que la contratación colectiva no sea, en las pretensiones económicas, ilimitada, a tal punto que las mejoras económicas excedan la tasa anual de inflación.<sup>35</sup> Finalmente, es preciso destruir la compleja red de autorizaciones y licencias innecesarias, que sólo constituyen pretextos para que los funcionarios corruptos extorsionen a los individuos. Las tareas que deben acometerse para modernizar el Estado pueden resumirse en la siguiente expresión: "privatiza lo privatizable y desburocratizar y desreglamentar sin dismantelar el aparato estatal".

El Estado, como se ha visto, está en

34 Francisco Swett (1991), "QUO VADIS, ECUADOR?. La Agenda Nacional de los Noventa: La reconfiguración del Estado y el futuro desarrollo ecuatoriano", Revista Elite, Guayaquil, Agosto N° 20, p 50.

35 En cuatro entidades (INECEL, IETEL, IESS, PETROECUADOR) existen 220 sindicatos, y dedicaron 52.400 millones de sucres en 1989 a la remuneración de sus 27694 empleados y trabajadores. Todos los contratos colectivos en 1988 le costaban anualmente, hasta 1990, a INECEL, la suma de 4.900 millones de sucres (Revista, Vistazo 1991, p. 23).

problemas<sup>36</sup>. La crisis de autoridad lo ha debilitado. Su desproporcionado crecimiento cualitativo y cuantitativo ha politizado exageradamente el aparato estatal y lo ha vuelto ineficiente. Para garantizar un mínimo de gobernabilidad de la sociedad se debe rescatar el principio de autoridad<sup>37</sup>. La sobresaturación política del Estado solamente se resolverá cuando el espacio estatal se despolitice. A la eficiencia pública, de la que depende la legitimidad del sistema en su conjunto, se debe intentar llegar por la vía de la privatización, de la desburocratización y la desreglamentación. Únicamente con una autoridad solvente, un espacio estatal menos absorbente y un sector público eficiente se fortalecerá el régimen político -la democracia-, el cual, en último término, es el que asimila la crisis del Estado. Frente a un Estado débil, intervencionista, politizado y burocrático la respuesta no debe ser otra que la de un Estado fuerte y pequeño. Ni más ni menos.

## 2.2 Resurrección de la sociedad civil

La sociedad, al igual que el Estado, no ha sido fuerte en un país como el nuestro. Los movimientos sociales han sido

débiles<sup>38</sup>. En América Latina han estado normalmente subordinados, unas veces, a la acción del Estado, y , otros, a la actividad partidista. La penetración del Estado y los partidos dentro de los movimientos sociales ha resquebrajado su autonomía y ha colocado en un lugar secundario a los sectores sociales. La resurrección de la sociedad civil -sociedad organizada y activa- constituye, por consiguiente, un tema prioritario.

Lo social, lo político y lo estatal están confundidos en América Latina. Es imperceptible la separación entre sociedad régimen político y Estado. Este es un actor social más. Los actores políticos tienen la doble calidad de élites estatales y sociales; los actores sociales, debido a la falta de representatividad de los actores políticos, intentan, por sí mismos, acceder directamente al Estado. Dentro de este caso, los actores sociales han resultado ser los grandes perdedores. La naturaleza popular, elitaria y estatal de la actividad política ha investido con un gran poder a los actores políticos: desde el régimen político y el Estado han decidido la suerte de la sociedad y el Estado. La reconversión política del Ecuador y América Latina necesita de la formación de un Estado más

---

36 Marcos Kaplan (1985), op., cit., p. 96 (2). señala, por ejemplo, que el aparato estatal está centralizado y disperso.

37 Para mantener el orden interno y la integridad territorial, así como para que el Estado pueda extraer recursos que el sector privado tenga la obligación legal y moral de entregar y distribuirlos en forma equitativa. Según Miguel Angel Diez (1990), "La reforma del Estado", Diario Hoy, Quito, diciembre, 19. p. 4A. el problema crucial de América Latina es la debilidad para redistribuir los recursos en forma armónica y justa; es falsa, dice, la opción entre estatistas y privatistas.

38 Simón Pachano (1989); "Actores Sociales y Políticos en un contexto de modernización", Revista Ecuador-Debate., Quito N° 17.

estatal, de actores más sociales y de un régimen más representativo<sup>39</sup>. La función de los actores políticos es la de ser meros intermediarios entre las fuerzas sociales constituida en forma independiente - y el Estado. Si como ha ocurrido, van más allá, se politizan la sociedad y el Estado. Aparece un excedente de actores políticos y un déficit de actores sociales<sup>40</sup>.

Una sociedad organizada y fuerte es una garantía contra el autoritarismo. En Europa, dos factores, un conjunto de estructuras sociales autónomas e instituciones representativas sólidas, evitaron que la abierta intervención del Estado inaugurara regímenes autoritarios<sup>41</sup>. El mayor obstáculo al poder estatal constituye el pluralismo institucional, esto es, la presencia de una estructura social diferenciada compuesta por asociaciones intermedias autónomas con la suficiente capacidad para movilizarse y adquirir, cuando tengan que defender sus intereses, un estatus público<sup>42</sup>. La fortaleza de una sociedad civil organizada se manifiesta cuando el Estado encuentra serias dificultades para invadir el espacio social. Esto ocurre en los regímenes democráticos

que han constituido un Estado de Derecho para asegurar las libertades individuales y, entre ellas, el derecho de los individuos al establecimiento de asociaciones voluntarias. La resurrección de la sociedad civil, por consiguiente, no sólo constituye una lucha contra el autoritarismo y las dictaduras<sup>43</sup> sino también una afirmación del individuo y la sociedad frente al Estado y una respuesta al estatismo.

Las dictaduras de la década de los años setenta destrozaron sociedades civiles relativamente activas, especialmente en el Cono Sur<sup>44</sup>. Para normalizar la economía y restaurar el orden social los regímenes autoritarios optaron por desactivar a los actores sociales más rebeldes. Al despolitizar y atomizar a la sociedad, se destruyó un espacio social autónomo que tuvo que ocupar el Estado amparándose en la represión o en el corporativismo<sup>45</sup>. Con el retorno a la democracia, a principios de los años ochenta, la sociedad civil se reactivó y el Estado se encontró con el dilema de retroceder o resistir. A las nuevas democracias latinoamericanas les corresponde encontrar una solución a la lucha territorial entre actores sociales y

---

39 Alain Touraine (1988). "La Parola et le Sang", Editions Odile Jacob, Paris, p. 449.

40 a) José Sánchez Parga (1990), "Esto es político", Diario Hoy, Quito, Junio 18, p. 4A.

b) José Sánchez Parga (1991). "La Sociedad contra sí misma: ¿por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables?", en "Ecuador la Democracia Esquiva", ILDIS, Quito. p. 157

41 Larry Diamond et. al (1989), op. cit., p. 29 (21)

42 a) Samuel Huntington (1984), ¿Will more countries Become Democratic? Political Science Quarterly, vol. 99, p. 203

b) G. O'Donnell, p. Schmitter, L. Whitehead (1986), "Transitions From Authoritarian Rule, Prospects for Democracy", the Johns Hopkins Univ. Press., Baltimore, p. 6

43 Agustín Cueva (1988) Op. Cit, p. 64 917).

44 Fernando H. Cardoso (1987, "La Democracia en América Latina", Revista Síntesis, Madrid, Nº 2, p. 17.

45 Guillermo O'Donnell (1986), op. cit. p 50 (42)

Estado con la finalidad de reconstruir sus sociedades civiles. Una tarea, por cierto, difícil y riesgosa.

En los antiguos países comunistas de Europa no se trata de reconstruir sociedades civiles sino de construirlas. El totalitarismo las destruyó totalmente. En América Latina los regímenes autoritarios -no totalitarios no tuvieron larga duración y, como resultado, la sociedad civil en su conjunto no fue destrozada. Se desactivaron, fundamentalmente, a los actores sociales más beligerantes. La reconstrucción del espacio social aplastado o invadido, si bien es lenta, no es difícil. Más complicada es la situación de los países industrializados y post-industriales de Occidente. Allí, al decir de liberales como Dahrendorf<sup>46</sup>, la sociedad civil está en peligro, no por un eventual ataque totalitario, sino por los riesgos sociales que comporta la implantación de una concepción puramente económica de la democracia, según la cual la racionalidad del mercado no tolera la presencia de minorías activas (universidades autónomas, grupos ecologistas, etc).

El establecimiento de la democracia a finales de los años setenta buscaba modificar la relación entre el Estado y la Sociedad<sup>47</sup>. En Ecuador, en 1976, los militares habían advertido, como advirtieron posteriormente en otros países de la región -Argentina, Chile, Brasil-, que desde abajo, la sociedad presionaba en su búsqueda de canales de participación. Un cierto activismo social impulsó el retorno a la democracia en nuestro país. En Chile y Argentina el activismo social tuvo un rol más espectacular. Curiosamente, sobre todo en Chile<sup>48</sup>, los motores de la democratización -los movimientos sociales- han cedido, con el advenimiento de regímenes democráticos, sus espacios a actores políticos que actúan y practican la política en forma cupular. Como resultado, la actividad social dentro de las nuevas democracias ha sido sumamente limitada<sup>49</sup>. En Ecuador, el movimiento sindical<sup>50</sup>, en el mejor de los casos, ha protestado en contra del alto costo de la vida y del tratamiento de las reformas al Código de Trabajo en el Congreso. El resto de grupos de presión -cámaras de la producción, asociaciones

---

46 Ralf Dahrendorf (1991) op. cit. p. (16)

47 Julio Echeverría (1987), "Modernisation politique, systeme institutionnel et mouvements sociaux", *Revue Mondes en Development*, T. 15, p. 40.

48 Mientras en 1973 la Central Unica de Trabajadores agrupaba el 37% de la masa laboral, en 1989, al 10% James Petras (1988), "The New Class Basis of Chilean politics" *New Review*, Great Britain, p. 71, destaca que Pinochet no destruyó al movimiento sindical sino que lo reestructuró al implantar un nuevo modelo económico y que durante la dictadura han aparecido nuevas organizaciones sociales.

49 Desde Agosto de 1979, se han realizado en el Ecuador 15 huelgas nacionales que, por lo general, han fracasado. En septiembre de 1991 no pudo convocarse a una huelga general debido a la fragmentación de la cúpula sindical y a la debilidad estructural de un movimiento sindical que ha tratado de crecer en una sociedad muy poco industrializada compuesta, en su mayoría de trabajadores informales.

50 Alejandro Portes (1985), "Latin American Class Structures", *Latin American Research Review*, Vol. XX, Nº 3, p. '34, reconoce que la mayoría de la fuerza laboral se encuentra fuera del sindicalismo, en el sector informal.



profesionales -se han limitado, por lo general, a formular denuncias y a exigir del gobierno "apoyo" a sus actividades. Solamente los indígenas han cuestionado, con medidas de hecho, a un sistema, según ellos, excluyente. Con el retorno a la democracia, la sociedad -desorganizada, débil- ha tolerado la intromisión del Estado y el crecimiento incontenible de actores políticos poco representativos.

## CONCLUSION

La democracia no puede prosperar en una sociedad ingobernable. Un Estado fuerte, con una autoridad que gobierne, constituye una respuesta inmediata al caos social, cuyas semillas ya se han sembrado en países como el Ecuador.

La debilidad del Estado ha tratado de ser compensada con el crecimiento cuantitativo del aparato estatal, el cual ha terminado por ahogar a las pocas organizaciones sociales y, en el mejor de los casos, por vincularse con la sociedad -de la cual vive- a través de mecanismos clientelares y corporativistas.

La ausencia de actores sociales -por tratarse la sociedad ecuatoriana de una sociedad comunal incapaz de expresar intereses sociales<sup>51</sup> -ha facilitado la intromisión del Estado (como actor

económico, político y social) dentro de la sociedad y el desarrollo exagerado de actores políticos que han cumplido, en no pocas ocasiones, la función de actores sociales.

La democracia, forma de mediación entre el Estado y la sociedad, no ha logrado proyectar a plenitud sus dos dimensiones, la representación y la participación. Los actores políticos gracias, entre otras explicaciones, al régimen de partidos, han monopolizado la actividad política y han caracido de representatividad. Los pocos actores sociales, por su debilidad intrínseca, no han logrado participar dentro del régimen político y, cuando lo han hecho, han prescindido de éste para presionar directamente sobre el Estado.

Para que la democracia florezca el Estado tiene, en resumen, varias tareas que acometer: a) fortalecer el principio de autoridad para garantizar la gobernabilidad de la sociedad; b) reducir su grado de intervención en la sociedad con la finalidad de ampliar los espacios sociales; c) promover y tolerar la constitución de actores sociales autónomos y deliberantes; d) construir canales institucionales para la participación indirecta de los actores sociales e impedir la confusión entre éstos y los poco representativos actores políticos.

---

51 José Sánchez Parga (1991), op. cit., p. 152 (40).