

#10,00

ICONOS 10

Revista de FLACSO-Ecuador
No 10. Abril, 2001

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

Consejo editorial

Felipe Burbano de Lara (Editor)
Edison Hurtado (Co-editor)
Franklin Ramírez
Alicia Torres
Mauro Cerbino
Eduardo Kingman

Traducción:

Bryant Richardson

Producción:

FLACSO-Ecuador

Diseño e ilustraciones:

Antonio Mena

Impresión:

Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador

Dirección: Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria

Teléfonos: 232-029/ 030 /031

Fax: 566-139

E-mail: fburbano@flacso.org.ec

ICONOS agradece el auspicio del
Instituto Latinoamericano de Ciencias
Sociales (ILDIS)

Índice

5
Renovación

Coyuntura

8
Crisis, iniquidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano
Interpretación política de la coyuntura 1998-2000
César Montúfar

18
**Un barco que se hunde,
un archipiélago que se contamina
o un país encallado**
Teodoro Bustamante

Dossier

28
El levantamiento indígena ecuatoriano de 2001: una interpelación
Manuel Chiriboga

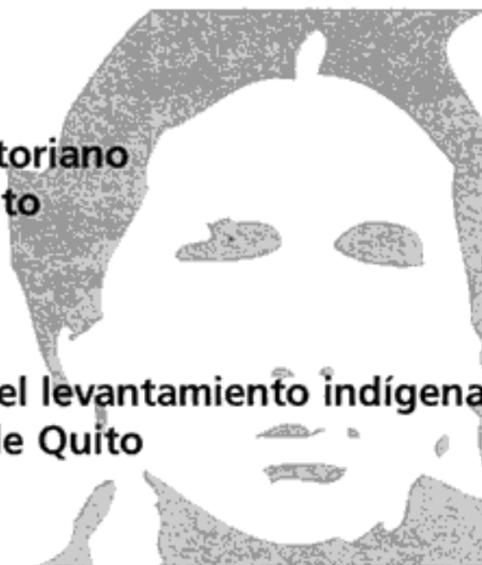
34
¿Un levantamiento indígena más?
A propósito de los sucesos de febrero de 2001
Fernando García S.

39
"Nada sólo para los indios"
A propósito del último levantamiento indígena
Augusto Barrera G.

48
Conflicto étnico, democracia y Estado
Jorge León T.

57
**El movimiento indígena ecuatoriano
y la política del reconocimiento**
Marc Saint-Upéry

68
**La ciudad como reinención: el levantamiento indígena
de enero de 2000 y la toma de Quito**
Eduardo Kingman



Frontera

80

El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional

Francisco Leal Buitrago

87

El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia

Bruce Michael Bagley

Debate

100

**Libertad, desarrollo y democracia:
para re-pensar la democracia realmente existente en Ecuador**

Pablo Andrade A.

Temas

112

Golbalización y fútbol postnacional

Sergio Villena Fiengo

Diálogo

118

Pensar el multiculturalismo

Entrevista a Will Kymlicka

132

Reseñas

144

Sugerencias bibliográficas



Renovación

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) retoma la publicación de la revista ICONOS después de casi un año de ausencia. Volver sobre esta publicación significa renovar el compromiso de FLACSO con los lectores de ICONOS, con el análisis riguroso de los problemas del país, y con la producción y el debate en el campo de las Ciencias Sociales.

El período en el cual ICONOS dejó de circular sirvió para dimensionar el alcance y el significado de una revista de Ciencias Sociales. La continuidad de una publicación requiere, aparte del compromiso y el interés, un equipo de personas capaz de asumir colectivamente la responsabilidad de editar la revista. Con esa finalidad, ICONOS ha constituido un Consejo Editorial integrado por personas que provienen de distintos campos y disciplinas de las Ciencias Sociales. Su propósito, a más de hacer de ICONOS una producción colectiva y enriquecedora, es constituirse en un espacio de reflexión de la propia revista, el ámbito donde se definan sus líneas editoriales y sus contenidos, y donde se junten y discutan perspectivas e inquietudes diversas respecto del país y de las mismas Ciencias Sociales.

El número 10 de ICONOS estrena una variante en sus secciones. El cambio más significativo es la aparición de un tema central en cada uno de los números, cuyo propósito es llamar la atención de los lectores sobre la importancia política y teórica del tema que aborda, problematizarlo, ofrecer una variedad de entradas, y resumir los principales debates que suscita. Esta vez hemos escogido como tema eje el levantamiento indígena de febrero de 2001. Los textos que se presentan son versiones escritas de las intervenciones de los autores en una mesa redonda organizada por FLACSO bajo el título "Conflicto étnico, Estado y democracia". La variedad de perspectivas de análisis que ofrecen, los debates que sugieren, y los desafíos interpretativos que plantean frente a un fenómeno tan complejo y apasionante como el movimiento indígena ecuatoriano, son una muestra de la orientación que tendrá este espacio en la revista.

La publicación conserva su sección Diálogos con entrevistas a personajes destacados del mundo de las Ciencias Sociales. Su objetivo es múltiple: profundizar en un debate teórico, conocer la evolución del pensamiento de un autor, auscultar sus opiniones sobre acontecimientos políticos, sociales y culturales de tras-

cendencia, e inclusive descubrir las trayectorias y facetas personales de los entrevistados. En este número, ICONOS presenta una entrevista con el filósofo y teórico político canadiense Will Kymlicka, en torno al debate sobre los derechos colectivos de las minorías, tal como se lo plantea desde una perspectiva liberal renovada.

Desde su inicio, ICONOS quiso constituirse en un espacio de reflexión y discusión. Vamos a insistir en esta línea a través de una sección que hemos llamado Debate. Su particularidad consistirá en empujar polémicas teóricas y conceptuales en todos los campos de las Ciencias Sociales. Nos interesa hacer explícitos los desacuerdos, poner en evidencia las tensiones entre los distintos enfoques, y las implicaciones políticas que se derivan de la confrontación. En el debate no está en juego la verdad, sino la capacidad de argumentación y la posibilidad de desarrollar nuevas perspectivas de análisis.

La revista mantendrá sus secciones *Fronteras*, destinada a analizar problemáticas de actualidad en otros países y continentes, y a favorecer el diálogo intercultural; *Temas*, cuyo principal objetivo es ser un espacio abierto a contribuciones sobre los nuevos ejes conceptuales de las Ciencias Sociales; *Coyuntura*, orientada hacia una reflexión más sistemática de los problemas que afectan al país; y por último las secciones destinadas a reseñas y sugerencias bibliográficas.

La nueva distribución de secciones va acompañada de una diagramación más moderna. Hemos simplificado la concepción del diseño en beneficio de su propia claridad. Así mismo, trabajaremos en un tipo de ilustración que sugiera lecturas e interpretaciones de los temas antes que representaciones de su contenido. La ilustración forma parte de la identidad gráfica de la revista y es un elemento adicional que entra a jugar con el texto.

A nuestros lectores habituales un agradecimiento por el interés puesto en ICONOS. Sin ese interés probablemente no habríamos retomado su publicación. A los colaboradores de números anteriores y del actual, nuestro reconocimiento por sus aportes y un pedido para que sigan alimentando las páginas de la revista con sus reflexiones y producciones. FLACSO-Ecuador reitera su compromiso de cumplir con la publicación una vez cada cuatro meses, y de convertirla en un proyecto con un alcance de largo plazo, capaz de eludir los avatares de las siempre amenazantes coyunturas nacionales e institucionales. Lo asumimos como un reto necesario para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el país.



Crisis, iniquidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano

Interpretación política
de la coyuntura 1998-2000¹

César Montúfar*

En este texto pretendo reflexionar sobre la crisis ecuatoriana, poniendo en el centro del análisis el problema de la iniquidad que fractura el Ecuador. La idea es proponer, más allá de los detalles coyunturales, un modelo explicativo de la forma cómo el Estado y el sistema político ecuatoriano procesan el impacto de las crisis y el agudo conflicto redistributivo que éstas generan. Mi afán es pensar qué tipos de sistemas políticos se instituyen en sociedades profundamente iniquitativas como la ecuatoriana, y cómo los mismos agudizan, a su vez, las tendencias existentes hacia la iniquidad. En suma, este artículo problematiza la relación existente entre sistemas políticos semi democráticos o semi autoritarios (según nos plazca llamarlos, sea que queramos ensayar una mirada optimista o pesimista) y sociedades iniquitativas; pregunta qué relación existe entre formas políticas autoritarias e iniquidad, cómo ambos elementos coexisten y se refuerzan, cómo se reproducen e interactúan.

I. Fotografía de la crisis de la coyuntura 1998-2000

En la mañana del 21 enero de 2000, la CONAIE junto a un grupo de militares de mediana graduación se tomaron el Congreso e instauraron un go-

* Universidad Andina Simón Bolívar.

¹ Este artículo resume la ponencia que con el título de "Iniquidad, crisis democrática y colapso del Estado ecuatoriano" presenté en el Foro Latinoamericano del Instituto Tecnológico de Monterrey, Monterrey, 5 de mayo de 2000.

bierno provisional. Este hecho fue la conclusión de más de 10 días de paralización casi completa del país y de peticiones, desde muchos sectores sociales y políticos, de la renuncia al presidente Mahuad. En la tarde, el Alto Mando Militar retiró su apoyo al presidente, y para la noche, el Jefe del Comando Conjunto pasó a formar parte de la junta de gobierno establecida en la mañana. Pocas horas después, ya en la madrugada del 22, por presión del Consejo de Generales, la junta se disolvió y asumió el mando, en las instalaciones del Ministerio de Defensa, el vicepresidente Gustavo Noboa.

Los acontecimientos del 21 de enero fueron el corolario de una pendiente en que se combinaron tres tipos de crisis: económica, estatal y de representatividad democrática. Esta crisis tridimensional empezó su desenlace en 1995, pero se agudizó en el período 1998-2000. Una mirada sintética a cada una de sus facetas muestra lo siguiente:

Una crisis económica catalogada como la peor del siglo. En 1999, Ecuador rompió récords negativos en la mayoría de los indicadores económicos: el PIB decreció en 7.3 por ciento; las inversiones en 34.7 por ciento; el consumo final en 10.1 por ciento; las importaciones en 38.4 por ciento. Aproximadamente, fugaron del país en 1999 USD 2.034 millones. A partir de septiembre de 1998, se desató una crisis bancaria que involucró a los mayores bancos del sistema financiero nacional, y erosionó totalmente la confianza ciudadana en el mismo. El Estado tuvo que intervenir, no solo transfiriendo recursos a los bancos en problemas, sino asumiendo la administración de una parte importante del sistema.

La crisis de la economía fue acompañada por una crisis estatal, la cual se manifestó en un doble perfil: fiscal e institucional.

-
- 1) En términos fiscales, el Estado ecuatoriano experimentó una caída sin precedentes en sus ingresos en 1999: 18.7 por ciento respecto a 1998. La proporción del gasto social en el gasto público total cayó entre 1996 y 1999 de 36 por ciento al 26 por ciento.² Desde septiembre de 1999 el gobierno se declaró en mora del pago de los intereses de la deuda externa (bonos Brady).
 - 2) En relación a lo institucional, el Estado ecuatoriano experimentó en la coyuntura analizada un notable deterioro de su capacidad para intervenir eficazmente a nivel nacional sobre la sociedad y la economía, para regular sus procesos y encauzarlos en el marco de un sentido nacional compartido. El ejemplo más claro de la incapacidad de regulación estatal ocurrió en el sistema financiero, aunque no se queda atrás la casi total bancarrota de los sistemas públicos de salud, educación y seguridad social. Junto a ello, la fractura regional y étnica que atraviesa el Ecuador, y el grado de aislamiento de ciertos pueblos y localidades impiden al Estado ecuatoriano consolidar un radio de intervención en todo el territorio nacional. Su presencia en algunos lugares es escasa y a veces inexistente.

Pero además de las crisis económica y estatal, el Ecuador experimentó en la coyuntura anotada un agravamiento significativo de la **crisis de representatividad democrática**, que afecta desde hace algunos años a la sociedad política ecuatoriana. Los partidos políticos y el Congreso han ahondado su desprestigio concomitantemente a la crisis económica y estatal del último tiempo. Según sondeos de opinión de 1999, solo el 6 por ciento de la población tenía confianza en los partidos políticos, y el 11 por ciento en el Congreso Nacional. Según la misma encuesta, apenas el 28 por ciento de los ecuatorianos/as consideraba que la democracia podía solucionar sus problemas.³

La crisis económica, estatal y democrática ha exacerbado en el Ecuador las fracturas regionales,

étnicas, socio-económicas, de género, intergeneracionales que han caracterizado a nuestro país desde su fundación. Estas fracturas amenazan la propia unidad del Estado, en la medida en que profundizan la iniquidad existente y refuerzan las tendencias del sistema político hacia la ilegitimidad. La relación entre iniquidad y deslegitimación política es posible entenderla por la vinculación y retroalimentación de ambos elementos. Ello lo podemos ver si analizamos la manera en que el sistema político ecuatoriano procesa las crisis. Tomando como ejemplo la política anti-crisis que aplicó el gobierno de Jamil Mahuad en la coyuntura 1998-2000, a continuación se detalla la relación existente entre política e iniquidad en el Ecuador. Esta exposición preparará el camino de un modelo explicativo más general respecto a la manera en que funciona el sistema político ecuatoriano en tiempos de crisis.

II. ¿Cómo se procesó políticamente la crisis? La política anti-crisis de Mahuad

No obstante la complejidad y las múltiples dimensiones de la crisis ecuatoriana, el gobierno de Jamil Mahuad centró sus esfuerzos en contrarrestar la crisis bancaria. Se puede afirmar que las principales acciones del gobierno, con la obvia salvedad de la firma del acuerdo de paz con el Perú, se subordinaron, de una u otra manera, a la política de salvataje. Por esta razón, resulta imprescindible, a la hora de evaluar los efectos redistributivos de la política anti-crisis de esta administración, el analizar su política bancaria. De acuerdo a Wilma Salgado, esta

Lo ocurrido entre 1998 y 2000 hace evidente una relación directa entre crisis y aumento de la iniquidad. Esta relación no debe ser tomada como un hecho natural. Una crisis puede generar un empobrecimiento general de todos los sectores de la población pero no necesariamente un aumento de los niveles de iniquidad

2 Ver Rob Vos, "Ecuador: La crisis económica y la protección social", Quito y La Haya, 1999, p. 4.

3 Ver Angel Polibio Córdova, *Ecuador en perspectiva*. (Quito, CEDATOS, 1999), p. 79.

política consistió en tres medidas principales:⁴

- Concesión de créditos de liquidez del Banco Central a los bancos en quiebra. Estos créditos sumaron USD 900 millones entre agosto de 1998 y febrero de 1999.
- Congelamiento de los depósitos del público en el sistema bancario, decretado en marzo 1999. Se calcula que fueron retenidos USD 3.850 millones.
- Emisión de bonos del Banco Central a la Agencia de Garantía de Depósitos para financiar la capitalización de los bancos en problemas. El Banco Central emitió bonos por USD 1300 millones entre marzo de 1999 y enero de 2000.

Todo esto quiere decir que el gobierno de Mahuad transfirió a la banca alrededor de USD 6.000 millones entre agosto 1998 y diciembre 1999. Según Wilma Salgado, esta cifra equivale al gasto del presupuesto del Estado en educación y cultura por 13 años, salud por 39 años, desarrollo agropecuario por 42 años. Solo el monto de los depósitos congelados, es decir, USD 3.850, representó el 28 por ciento del PIB de 1999.⁵ Otras investigaciones, como la del Centro de Estudios y Análisis, sostienen que el salvataje bancario costó USD 2.700 millones, es decir, aproximadamente 24 por ciento del PIB.⁶ Es evidente que estamos frente a una cantidad muy importante de recursos si consideramos que el PIB de 1999 llegó a USD 13.663 millones.

Uno de los efectos de la política de salvataje bancario fue que agudizó la recesión económica que el Ecuador venía arrastrando desde 1995. La emisión monetaria en que incurrió el Estado para cubrir el costo del salvataje llegó al 166 por ciento. Ello desató una espiral devaluatoria del sucre del orden de 198 por ciento. Al terminar 1999, 70 por ciento de la banca privada del país estaba en manos del Esta-

do y las tasas de interés activa alcanzaron el 74.9 por ciento. Por otra parte, la inflación, de todas maneras represada, llegó a 60 por ciento en 1999.

Esta recesión implicó un deterioro aún más dramático de las finanzas públicas. A diciembre de 1999, el déficit del sector público no financiero llegó a -5.7 por ciento, y el déficit del gobierno central -4.3 por ciento. La inversión del sector público en capital fijo decreció en 27 por ciento. En cuanto a los costos fiscales del salvataje, la deuda interna asociada a la emisión de bonos para la AGD aumentó en 39 por ciento (USD 1.022 millones)⁷ y el pago de intereses de la deuda interna subió de 1 por ciento del PIB en 1998 a 5 por ciento del PIB en 1999. En lo que tiene que ver con la estructura del gasto público, el gasto social decreció en 22.5 por ciento entre 1998 y 1999. En educación, disminuyó en 21 por ciento, comparado a 1998, y en salud en 15 por ciento. Además, el gasto social proyectado para 1999 cayó en 50 por ciento en términos reales, debido a la caída del poder adquisitivo del sucre.⁸

A nivel de la sociedad, el resultado de esta política anti-crisis fue una agudización de los niveles de pobreza, la reducción de los patrones de consumo y una profundización de la tendencia iniquitativa de distribución del ingreso. El número de pobres aumentó desde inicios de la crisis en 1998 hasta abril de 1999, en 620.000 personas, es decir, 5 por ciento de la población total. Según cifras del propio gobierno, para 1999 el 70 por ciento de los menores de 18 años sobrevivía en una situación de pobreza.⁹ Otras cifras son igualmente dramáticas: durante 1999, la caída del salario mínimo real fue de 25 por ciento; la tasa de desempleo abierto se duplicó entre 1998 y 1999 al pasar de 9.2 por ciento a 16.9 por ciento. El 60 por ciento de los nuevos desempleados son jóvenes. Finalmente, se estima que en 1999 migraron del Ecuador 150.000 perso-

4 La información sobre el salvataje bancario proviene de Programa Mundial de Alimentos, "Posibilidades y riesgos de la dolarización sobre la seguridad alimentaria de las familias en el Ecuador", Informe preparado por la consultora Wilma Salgado Tamayo, marzo 2000, pp. 4-6.

5 Ver Programa Mundial de Alimentos, "Posibilidades y riesgos de la dolarización sobre la seguridad alimentaria de las familias en el Ecuador", Informe preparado por la consultora Wilma Salgado Tamayo, marzo 2000, p. 6.

6 Ver El Comercio, "El salvataje bancario costó 23 por ciento del PIB", 3 de abril de 2000, p.B5.

7 Datos tomados de Programa Mundial de Alimentos, "Posibilidades y riesgos de la dolarización sobre la seguridad alimentaria de las familias en el Ecuador", Informe preparado por la consultora Wilma Salgado Tamayo, marzo 2000, pp. 13-15.

8 Datos tomados de The World Bank, "Ecuador: Crisis, poverty and social services", Informe 19920-EC, diciembre 1999, pp. xvii-xix; y Rob Vos, "Ecuador: La crisis económica y la protección social", Quito y La Haya, 1999, pp. 1-6.

9 Ver Gobierno del Ecuador, "Plan social de emergencia", Quito, 8 de marzo de 2000, p. 4.

nas. Pareciera que una de las pocas opciones disponibles para los ecuatorianos/as es migrar.¹⁰

Se puede colegir que este severo proceso de empobrecimiento de la población, el incremento en la tasa de desempleo, la reducción de la capacidad de compra del salario y la reducción del consumo, fueron tendencias que profundizaron la iniquidad existente en la sociedad ecuatoriana. Al respecto vale mencionar que el Ecuador, según su coeficiente de GINI de 0.58, es el país más iniquitativo de América Latina, después de Brasil (0.6) y Paraguay (0.59).¹¹ Si observamos las cifras de distribución del ingreso, la iniquidad ecuatoriana es aún más escalofriante. Según el INEC, para 1995 (es decir, antes de que la última crisis se desate) el 2 por ciento de la población apenas recibía el 0.015 por ciento del ingreso nacional, y ganaba 1270 veces menos que el 2 por ciento más rico; el 10 por ciento más pobre recibía el 0.6 por ciento del ingreso nacional y ganaba 67 veces menos que el 10 por ciento más rico; el 5 por ciento más rico recibía el 30.4 por ciento del ingreso nacional; el 10 por ciento más rico el 42.8 por ciento; y el 20 por ciento más rico el 58.7 por ciento por ciento.¹²

Esta aguda iniquidad socio-económica se hace más evidente si analizamos el gasto social del Estado ecuatoriano, es decir, cómo éste distribuye sus recursos entre la población. En 1999, el gasto social del Estado fue de apenas 7 por ciento del PIB; porcentaje que contrasta con el costo del salvataje, que según cifras conservadoras, llegó al 23 por ciento. Este porcentaje del gasto social con relación al PIB expresa una tendencia histórica constante, no obstante el incremento reciente de los niveles de pobreza (método ingresos, línea de pobreza por debajo de los USD 60 por mes) de 32 por ciento al 43 por ciento en el periodo 1995-1999.¹³

En cuanto al gasto público en educación, datos

del Banco Mundial para 1999 señalan que solo el 12 por ciento de la población del quintil de menores ingresos terminó la instrucción secundaria; comparado al 78 por ciento del quintil de la mayor. El quintil de menores ingresos recibió el 11 por ciento del gasto público en educación, el de mayores el 26 por ciento. Sumado el gasto público y pri-

vado, el quintil de los más pobres solo obtuvo el 4 por ciento del gasto total de educación mientras el de mayores ingresos concentró el 57 por ciento. En salud, la situación fue similar. El MSP solo atendió al 45 por ciento de la población, las organizaciones de beneficencia al otro 5 por ciento. El quintil de menores ingresos apenas recibió el 8 por ciento del gasto público total en salud, mientras el quintil mayor el 37 por ciento. Sumado gasto público y privado en salud, el quintil de menores ingresos obtuvo el 8.4 por ciento del gasto total, mientras el de mayores el 45.6 por ciento. Para completar este cuadro de una casi completa desprotección social, apenas el 18 por ciento de la población está cubierta por seguridad social.¹⁴

Una primera aproximación a lo ocurrido entre 1998 y 2000 hace evidente una relación directa entre crisis y aumento de la iniquidad. Esta relación no debe ser tomada como un hecho natural. Una crisis puede generar un empobrecimiento general de todos los sectores de la población pero no necesariamente un aumento de los niveles de iniquidad. Esta segunda tendencia es un resultado político, no

La conexión entre crisis y mayor iniquidad es resultado de la forma pretoriana en la funciona el sistema político. El Estado asigna y distribuye recursos a unos sectores a costa del despojo de otros. Estas tendencias predatorias tienden indudablemente a profundizar los patrones existentes de iniquidad y pobreza

10 The World Bank, "Ecuador: Crisis, poverty and social services", Informe 19920-EC, diciembre 1999.

11 Ver The World Bank, *The World Development Report*, 1999.

12 Ver INEC, Encuesta de Condiciones de Vida, 1995. Tomado de PNUD, *Informe de desarrollo humano. Ecuador 1999*. (Quito: Editorial Voluntad, 1999), Recuadro 1C, p. 208.

13 Ver Rob Vos, "Ecuador: La crisis económica y la protección social", Quito y La Haya, 1999, p. 4.

14 Los datos de educación, salud y seguridad social fueron tomados de The World Bank, "Ecuador: Crisis, poverty and social services", Informe 19920-EC, diciembre 1999, pp. 34-41.

tanto de la crisis misma sino de la forma en que ésta es procesada políticamente. De ahí que, para entender por qué en determinadas coyunturas de crisis la iniquidad aumenta, debemos analizar la lógica del sistema político.

Cuando hay crecimiento económico y se cuenta con recursos, un Estado paternalista mantiene los conflictos redistributivos en un nivel relativamente bajo. En momentos de crisis económica o recesión, el Estado ve disminuir sus ingresos y recrudecen las tensiones y contradicciones de intereses entre los diferentes grupos de la sociedad

III. ¿Cómo explicar la relación entre crisis y mayor iniquidad?

Partimos de la premisa de que la conexión entre crisis y mayor iniquidad es resultado de la forma cómo funciona el sistema político, el cual asigna y distribuye recursos e influencia de una manera en la que se produce la apropiación de unos sectores a costa del despojo de otros. Este patrón puede sintetizarse en una *matriz política*, a

través de la cual se resuelven los *conflictos redistributivos* que existen en la sociedad y economía. Para el caso ecuatoriano, esta matriz se estableció a partir de los años cincuenta cuando el país dio inicio a su fase desarrollista y se sustenta en tres pilares interrelacionados:

- 1) Un MODELO DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO dirigido a promover un patrón de crecimiento basado en la producción y exportación de bienes primarios. Este patrón de crecimiento es, por lo tanto, extremadamente dependiente de las fluctuaciones del comercio internacional y no ha alcanzado elevar los niveles de productividad y generación de valor agregado. Este patrón de crecimiento se sustenta, en cambio, en una recurrente transferencia de recursos estatales a actividades privadas, vía subsidios directos o indirectos, y a una muy

pesada intervención estatal dirigida a garantizar el éxito de ciertas actividades privadas. Podríamos decir que este modelo ha funcionado para promover un precario crecimiento económico pero sobre la base de la afirmación de los privilegios existentes o de la creación de nuevos. Vale destacar que lo descrito nada tiene que ver con un modelo de intervención liberal sino con uno en que el Estado utiliza innumerables instrumentos a su alcance, dentro o fuera del marco de la ley, para influir sobre el proceso de asignación de recursos del mercado, favoreciendo a unos sectores y perjudicando a otros.

- 2) PRETORIANISMO POLÍTICO¹⁵: Este modelo de intervención estatal no solo ha generado una fuerte presencia del Estado en el proceso económico, sino la oportunidad para una constante interferencia de elites particulares en el proceso de toma de decisiones estatales. Se trata, entonces, de un Estado privatizado, que funciona en el marco de una política pretoriana, en que diversos grupos de presión determinan las políticas del Estado, en función del poder y recursos a su alcance. Un Estado privatizado es la contraparte de una sociedad sobre politizada. Ello es posible debido a que el acceso de determinados grupos a los recursos sobre los cuales el Estado tiene influencia depende directamente de su movilización política. Mientras más alta es dicha movilización, aumenta su capacidad de presión y de lograr que las políticas estatales se adecuen a sus demandas e intereses.
- 3) DEMOCRACIA LIMITADA: El modelo de intervención estatal señalado y el pretorianismo político que privatiza las decisiones estatales y sobre politiza a la sociedad, funciona en el marco de una democracia limitada caracterizada por: 1) Fuerte presidencialismo. 2) Predominio de prácticas clientelares y corporativas; relaciones directas Ejecutivo-sociedad. 3) Escasa representatividad del Congreso, los partidos y la sociedad política, en general. Un sistema electoral que excluye minorías y sobre representa a los

15 El término pretorianismo aquí utilizado ha sido tomado de la noción que Samuel Huntington desarrolla en el capítulo cuatro de su libro *El orden político en sociedades en cambio* (Barcelona: PAIDÓS, 1997).

partidos grandes y que carece de procedimientos efectivos de control del gasto electoral. 4) Inexistencia de mecanismos reales de rendición de cuentas. 5) No funcionamiento pleno de un Estado de derecho. Recurrente instrumentalización de la Constitución y del cuerpo legal. 6) Arbitraje político de las FF.AA. 7) Vigencia relativa de derechos civiles y políticos, y muy escasa de derechos sociales y económicos.

El gráfico siguiente reproduce el funcionamiento de la matriz política imperante en el Ecuador en los momentos de bonanza (por ejemplo, 1972-1982):

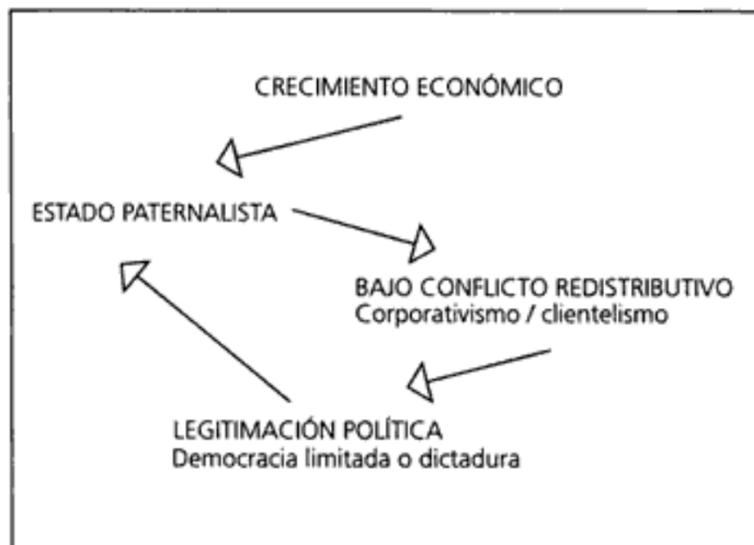


Gráfico 1

El GRÁFICO 1 nos deja ver cómo cuando hay crecimiento económico y el Estado cuenta con recursos, éste, por medio de diversos arreglos clientelistas y clientelares, tiene la posibilidad de transferirlos y satisfacer las demandas de los más diversos grupos económicos y sociales. Un Estado paternalista con capacidad de distribuir recursos mantiene los conflictos redistributivos en un nivel relativamente bajo. Las tensiones y contradicciones en la sociedad se relajan, lo cual colabora para que el sistema político, y el grupo dirigente legitime su gestión, sea ésta en un marco democrático o directamente autoritario. A su vez, la legitimación política fortalece al Estado paternalista, fortalecimiento que alimenta todo el ciclo.

Por el contrario, en momentos de crisis o recesión (por ejemplo, 1982-1988, 1998-2000), la MATRIZ mencionada reproduce un ciclo de procesamiento de las crisis que puede resumirse de la siguiente manera:

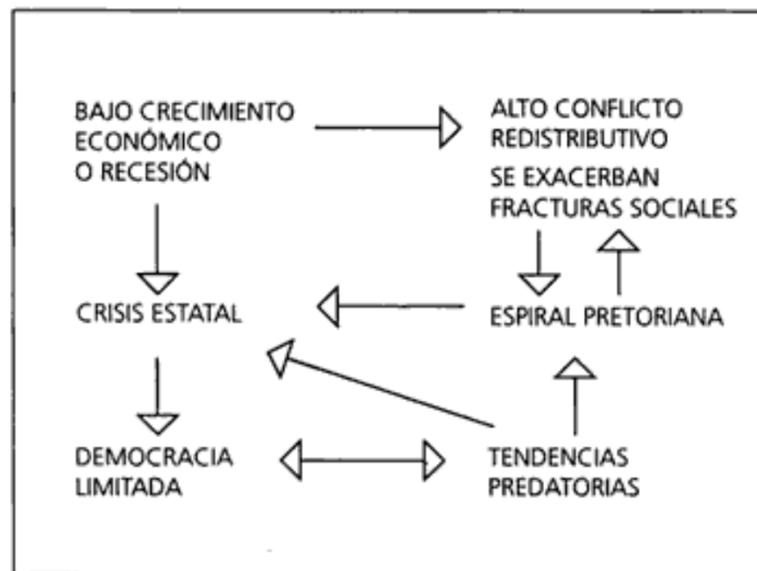


Gráfico 2

Como lo establece el GRÁFICO 2, en momentos de crisis económica o recesión, por un lado, el Estado ve disminuir sus ingresos, y por otro, recrudescen las tensiones y contradicciones de intereses entre los diferentes grupos de la sociedad; ello genera un incremento del nivel de conflictividad redistributiva, y exagera las fracturas sociales. En ese contexto, se produce una activación de la dinámica pretoriana de la política ecuatoriana; todos los sectores se movilizan y exigen al Estado la resolución de sus disputas de la mejor manera posible para cada interés. A medida en que se generaliza esta espiral pretoriana, las presiones sobre el Estado aumentan. En ese contexto, el Estado opta por resolver el conflicto de acuerdo a la capacidad de chantaje o nivel de presión de cada grupo, para lo cual debe esconder sus decisiones dentro de un marco limitado de funcionamiento de las instituciones democráticas.

Al producirse una salida a la crisis por medio de una espiral pretoriana, el Estado genera decisiones redistributivas que transfieren recursos de un sector de la población a otro. Estas tendencias predatorias tienden indudablemente a profundizar los patrones existentes de iniquidad y pobreza; y tienen un impacto directo sobre los niveles de consumo de los sectores menos aventajados de la sociedad y sus niveles de empleo. Es importante resaltar que estas tendencias predatorias, si bien son una respuesta a la movilización pretoriana que consume al sistema político, y además, logran resolver temporalmente el conflicto redistributivo desatado, minan aún más la legitimidad del Estado y de la representatividad política.

En la coyuntura 1999-2000, la matriz política que describe el GRÁFICO 2 se reprodujo con claridad. El conflicto redistributivo que toda crisis desata fue procesado al interior de un marco democrático en extremo limitado. Este procesamiento se inició desde la campaña electoral, cuando al no funcionar ningún mecanismo efectivo de control de la procedencia y gasto electoral, se comprometieron las decisiones del gobierno para la resolución de la crisis bancaria. Ejemplos claros fueron el feriado bancario, el congelamiento de cuentas, los distintos ciclos de transferencia de recursos estatales a los bancos en quiebra. Todas estas decisiones jamás fueron procesadas, fiscalizadas, o controladas por órganos representativos como el Congreso. Así, este conjunto de decisiones, con claras consecuencias redistributivas, fueron resultado de la presión directa de determinados sectores de la banca sobre el gobierno; presión que jamás fue transparente, sino que ocurrió tras bastidores autoritarios.

Pero el recrudecimiento de la dinámica política pretoriana durante la coyuntura analizada, no solo se expresó en las formas convencionales de influencia de los grupos de poder económico, sino que se manifestó en una profundización de tensiones regionales entre Costa y Sierra, e, incluso, involucró a otros actores como el movimiento indígena, obreros, empleados públicos, taxistas, militares. Detengámonos un momento en los perfiles de la conflictividad regional y étnica que vivió el Ecuador entre 1998 y 2000. En ambas expresiones del conflicto redistributivo es posible ver con claridad la complejidad de las fracturas y contradicciones en juego durante los momentos de crisis en el Ecuador.

La reactivación del conflicto regional se desató a partir de marzo de 1999, a raíz de la crisis de varios bancos guayaquileños. Luego de ello, tomó fuerza un movimiento autonómico alrededor de la campaña de recolección de firmas organizada por el Movimiento Fuerza Ecuador y diversas propuestas de autonomía como el de la Junta Cívica de Guayaquil. La propuesta de autonomía se consolidó en torno a lograr que ésta, la más rica ciudad del país, recaude y administre sus impuestos locales y nacionales. El 23 de enero de 2000, en consulta popular, Guayas se pronunció por la autonomía; Los Ríos ya tuvo su consulta con el mismo resultado. Además de ella, provincias como Manabí y Azuay, entre

otras, e inclusive cantones como Santo Domingo de los Colorados, propusieron distintos modelos de autonomía, los cuales se generaron alrededor de una muy amplia movilización de actores regionales y locales.

El exacerbamiento de la fractura regional ha conducido a un virtual colapso del Estado unitario ecuatoriano. El Estado central, sencillamente, ya no goza de legitimidad para intervenir y recaudar tributos nacionalmente. El desenlace de la lucha por las autonomías definirá el perfil de un nuevo Estado, probablemente dividido en provincias y regiones autónomas, propias de un Estado descentralizado o, incluso federal, pero en el que también sobrevivirán regiones y provincias deprimidas, dependientes de un Estado central en crisis. Se anuncia para los próximos meses una consulta popular para aprobar una reforma constitucional que cambie la estructura unitaria del Estado. Las consultas provinciales de Guayas y Los Ríos ya iniciaron este proceso.

Otro caso en el que se manifestó la conflictividad y las fracturas sociales que atraviesan el Ecuador fue el tema étnico.¹⁶ Desde 1990, año del primer levantamiento, el movimiento indígena ha ganado de manera progresiva una gran consistencia organizativa, evidente en las sucesivas movilizaciones nacionales de 1992, 1994, 1996, 1998, 1999 y 2000. Como consecuencia de su creciente presencia nacional, el movimiento indígena se ha convertido en un actor político con una gran capacidad de presión e, incluso, veto. Este hecho contrasta con la poca representatividad electoral a nivel nacional, que su brazo político, el movimiento Pachacutik-

16 En el Ecuador existen 13 nacionalidades y pueblos indígenas que representan alrededor del 10 por ciento de la población del país. De este porcentaje, el 73.2 por ciento vive por debajo de la línea de pobreza, de los cuales el 36.7 por ciento de indígenas sufre una situación de indigencia. Su pobreza extrema es corroborada por el altísimo nivel de desigualdad que registra el coeficiente GINI de distribución de la tierra, que apenas ha variado desde 1954 de 0.86, a 0.82 en 1874 y 0.81 en 1994. De igual manera, los sectores indígenas tienen niveles más bajos de educación formal y atención en salud que el resto de la población blanco mestiza. Ver PNUD, *Informe de desarrollo humano. Ecuador 1999*. (Quito: Editorial Voluntad, 1999), Cuadro 3.3, p. 44; e INEC, *Censos Agropecuarios*. Tomado de PNUD, *Informe de desarrollo humano. Ecuador 1999*. (Quito: Editorial Voluntad, 1999), Cuadro 48C, p. 209.

Nuevo País, ha logrado en la escena política nacional, no obstante, algunos importantes triunfos electorales a nivel de gobiernos locales. El logro político más importante del movimiento indígena es el haber logrado la declaratoria del Estado ecuatoriano como Estado plurinacional en la Constitución de 1998.

En la coyuntura 1998-2000, la presencia del movimiento indígena adquirió una influencia determinante en la decisión de temas referidos a la agenda nacional. En las "tomas de Quito" del primer semestre de 1999, la CONAIE prácticamente vetó aspectos del paquete de ajuste del gobierno, como el alza de los combustibles. Más aún, en la "toma de Quito" de enero de 2000, en la que el movimiento indígena participó activamente en la caída de Mahuad y, además, propuso temas como la disolución del Congreso y de la Corte Suprema. Así, la cada vez mayor organización y movilización indígena, ha profundizado el conflicto étnico en el Ecuador. Vale mencionar que el desarrollo del movimiento indígena se ha basado en una propuesta política y organizativa que ha tomado como uno de sus ejes principales al tema de la etnicidad o identidad étnica, más que las reivindicaciones de clase. En el Ecuador, tenemos un movimiento indígena sólido y bien estructurado y no un movimiento campesino compuesto por indígenas. Ello ha desatado un importante grado de oposición y enfrentamiento con sectores mestizos, sobre todo evidente en los pueblos y ciudades pequeñas de la Sierra y Amazonia. El énfasis identitario del movimiento indígena hace que su reconocimiento a los referentes nacionales del país sea débil, siendo en algunos casos de rechazo. Explícitamente, el movimiento indígena no reconoce la noción de una sola nación ecuatoriana, de una sola cultura nacional, de un solo sistema jurídico nacional. Solo basta decir que la propuesta inicial de autonomías jurídico-administrativas surgió de los pueblos indígenas.

El predominio de una dinámica pretoriana determinó que la resolución que el gobierno dio al conflicto redistributivo de 1998-2000 dependiera, no de la competencia democrática, sino del mayor o menor poder de presión de los grupos económicos y sociales movilizados. Allí, obviamente, los intereses y demandas de ciertos sectores bancarios se impusieron sobre el resto de la sociedad. Ello expli-

ca por qué se produjo un proceso tan agresivo de desapropiación de casi toda la población ecuatoriana por la vía del congelamiento de los depósitos, la elevación de las tasas de interés, la política de emisión monetaria, la devaluación del sucre, y su impacto sobre el poder de compra y consumo. Un proceso de desapropiación de tal magnitud no pudo ocurrir sino en el contexto de un funcionamiento limitado de las instituciones previstas en el sistema democrático. Para el efecto, mecanismos tales como el control de la procedencia y gasto de la campaña del binomio ganador, una real rendición de cuentas, un proceso transparente de fiscalización de las decisiones del Ejecutivo, la Superintendencia de Bancos, el directorio del Banco Central, etc., simplemente fueron sustituidos por decisiones centralizadas de actores, inmunes al control de órganos representativos.

Las decisiones que condujeron al proceso de desapropiación señalado, debido a su impacto, fueron reconocidas en su magnitud por casi toda la población perjudicada. Ello profundizó la tendencia hacia la deslegitimación del gobierno, especialmente, después del feriado bancario y de que se conociera del financiamiento por parte de algunos banqueros quebrados a la campaña de Mahuad. El desgaste del gobierno estuvo vinculado a una creciente activación ciudadana, de movimientos organizados, e incluso, las FF.AA. Como consecuencia de este proceso acelerado de deslegitimación política, se desencadenó una tendencia que podría catalogarse de derrumbe de la representatividad democrática. Este no es un fenómeno reciente en el Ecuador, pero sí uno que se agravó concomitantemente a la crisis económica y estatal.

La crisis, y la forma cómo ésta fue procesada políticamente exacerbó las fracturas sociales del Ecu-

El nuestro es un país que podría "balcanizarse", con un Estado nacional que podría colapsar como referente de una identidad nacional unificada. Tenemos un país fracturado por relaciones iniquitativas. Dicha fractura amenaza la viabilidad y unidad del Ecuador como país

.....

dor y profundizó la iniquidad. En este contexto, muchos hablan de que el nuestro es un país que podría "balcanizarse", que el Estado nacional podría colapsar como referente de una identidad nacional unificada. Las amenazas de ruptura vienen de diversas vertientes pero podríamos decir que, fundamentalmente, provienen del hecho de que el Ecuador es un

.....

Los Estados que en momentos de crisis manifiestan tendencias predatorias tienden a deslegitimarse y debilitarse a sí mismos, incluso, poniendo en riesgo su sobrevivencia. Esta situación se ajusta a la crisis que atraviesa el Estado ecuatoriano en la presente coyuntura

país fracturado por relaciones iniquitativas y que la iniquidad es profundizada por la matriz política que impera en el Ecuador. En suma, la iniquidad, en sus diversos órdenes, fragmenta a la sociedad ecuatoriana; dicha fragmentación no es solo un obstáculo para lograr crecimiento económico sostenido y la plena vigencia de instituciones democráticas, sino que amenaza la viabilidad y unidad del Ecuador como país.

VII. Reflexiones finales: Los rasgos de un Estado predatorio

En su libro *Embedded Autonomy*, el politólogo estadounidense Peter Evans distingue tres tipos de Estado en las sociedades en modernización: desarrollistas, intermedios y predatorios. Los primeros y segundos organizan sus instituciones y ordenan sus recursos para lograr, no siempre con éxito, el desarrollo y la modernización. Entre los casos exitosos Evans cita a Japón, Corea y Taiwán; y entre los menos eficaces, o Estados intermedios, a Brasil y la India. El Estado predatorio, por el contrario, organiza sus instituciones en función de extraer recursos de la población para transferirlos a elites privadas. Como el que instauró en Zaire el dictador Joseph Mobutu, este Estado no busca el desarrollo, sino la utilización del poder estatal para coaccionar a la población y hacer posible su saqueo. En veinticinco

años, el Zaire de Mobutu experimentó un decrecimiento de 2 por ciento anual en el PIB per cápita, lo cual ubicó a su población en una situación de pobreza mucho mayor a la de los tiempos en que este país africano fue colonia belga. Ahora Zaire es uno de los países más pobres del planeta; su Estado se encuentra deshecho y privatizado.¹⁷

Si Mobutu demoró cuarto de siglo en institucionalizar su maquinaria predatoria, en 17 meses, Mahuad dio muestras de expedita eficacia para transitar por el mismo camino. Durante la crisis 1998-2000, la política de Mahuad hizo que el Estado ecuatoriano funcionara como una organización predatoria, es decir, como una maquinaria al servicio de esquilmar, prear, saquear a la mayoría de ciudadanos/as para transferir sus ahorros, depósitos e ingresos hacia una elite privada.¹⁸ Vale destacar que las tendencias predatorias que adoptó el Estado ecuatoriano en esta coyuntura no fueron inéditas. Se podría sostener que en coyunturas de profunda crisis y agudo conflicto redistributivo, como la coyuntura 1983 y 1984-1988, el Estado ecuatoriano manifestó un comportamiento similar. En 1983, por ejemplo, el gobierno sucretizó la deuda externa de los empresarios privados, asumiendo ante los acreedores internacionales su deuda en dólares. No existe información del inmenso subsidio que el sector privado ecuatoriano recibió por esta decisión del gobierno de Osvaldo Hurtado. En 1986, el gobierno de Febres Cordero renovó las deudas sucretizadas a un interés más bajo que el vigente en el mercado y amplió este subsidio.

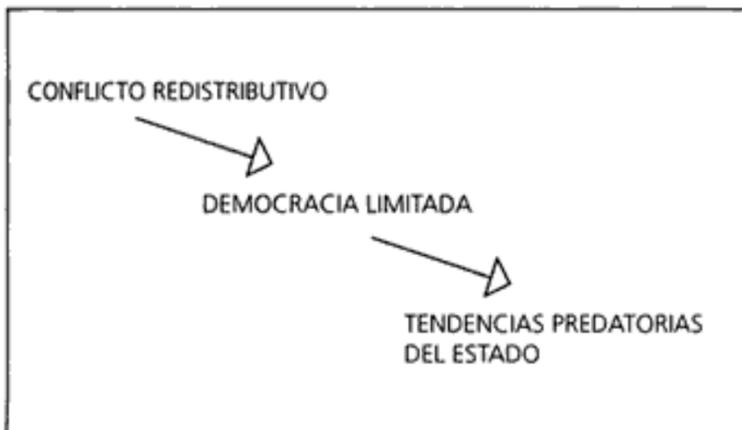
Entre los mecanismos predatorios utilizados corrientemente por el Estado ecuatoriano en tiempos de crisis se cuentan el uso de la política monetaria y cambiaria, que mediante emisiones monetarias inorgánicas, provocaron procesos devaluatorios del sucre, con un fuerte impacto inflacionario y sobre el valor real de los salarios. Además de ello, tenemos el uso de subsidios directos a grupos económicos por la vía políticas de crédito y de precios, el manejo de crisis bancarias, privatizaciones, escasa regula-

17 Ver Peter Evans, *Embedded autonomy*. (Princeton: Princeton University Press, 1995), pp. 12, 47-49.

18 Ver César Montúfar, "Mahuad y el Estado predatorio", *El Comercio*, 19 de enero de 2000, p. A4.

ción a actividades bancarias, agroexportadoras, comerciales, etc. Habría que determinar si la implantación del sistema de dolarización permitirá la agudización o desmantelamiento de estas tendencias predatorias, cuando, obviamente, los instrumentos de orden monetario han sido eliminados.

En suma, el sistema político ecuatoriano, en momentos de recesión económica y crisis fiscal, reproduce la siguiente tendencia: Las crisis económica y fiscal exacerban el CONFLICTO REDISTRIBUTIVO. El Estado ecuatoriano procesa este conflicto en el marco de una DEMOCRACIA LIMITADA, lo cual le permite utilizar su maquinaria para promover la extracción de recursos de toda la sociedad hacia ciertas elites privadas, TENDENCIAS PREDATORIAS DEL ESTADO.



Un Estado con tendencias predatorias debe distinguirse de aquellos Estados de carácter totalitario, los cuales extraen recursos de la sociedad para engordar elites burocráticas, fusionadas a la estructura del partido gobernante. En el caso que nos ocupa, el asunto en cuestión es la transferencia de recursos de un sector de la sociedad a otro; el engorde de una elite privada y no estatal. Por ello, los Estados que en momentos de crisis manifiestan tendencias predatorias tienden a deslegitimarse y debilitarse a sí mismos, incluso, poniendo en riesgo su sobrevivencia. Esta situación se ajusta a la crisis que atraviesa el Estado ecuatoriano en la presente coyuntura.

Otra manera de visualizar la tendencia anotada sería decir que el conflicto redistributivo profundizó el carácter limitado del sistema democrático ecuatoriano, produciendo una CRISIS DEMOCRÁTICA. La resolución de la pugna redistributiva en el marco de una crisis democrática posibilitó la transformación de la maquinaria estatal en una

organización predatoria, con la cual colapsa la noción de un Estado nacional, a saber, de un Estado con una visión del bien público, con un proyecto de desarrollo integral y democrático. En el caso ecuatoriano, este colapso estatal se expresa en los actuales momentos en el desmantelamiento y virtual descalabro de los sistemas públicos de educación, salud y seguridad social, la institucionalización de un Estado banquero, y su crisis institucional.



Es posible que las características de la crisis ecuatoriana se repitan con menor o similar intensidad en otros países latinoamericanos en los cuales agudos conflictos redistributivos también se resuelven en el marco de democracias limitadas. Como lo hemos analizado, en el Ecuador esta situación se hizo transparente en la coyuntura 1998-2000; coyuntura en que las fracturas sociales, regionales y étnicas que nos consumen salieron a la superficie poniendo en riesgo no solo el sistema democrático y el Estado nacional ecuatoriano, sino la propia unidad del país.