

#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

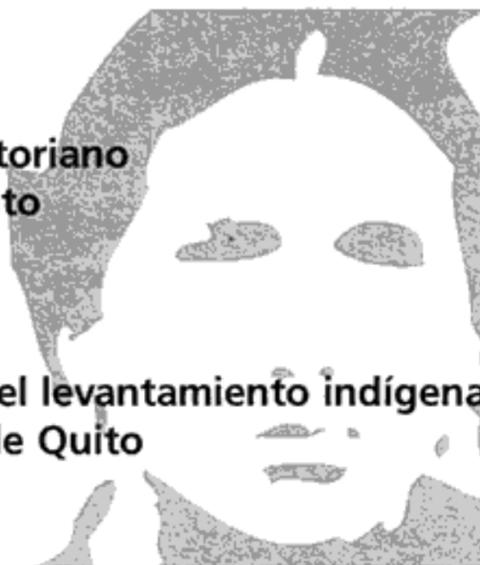
34
¿Un levantamiento indígena más?
A propósito de los sucesos de febrero de 2001
Fernando García S.

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

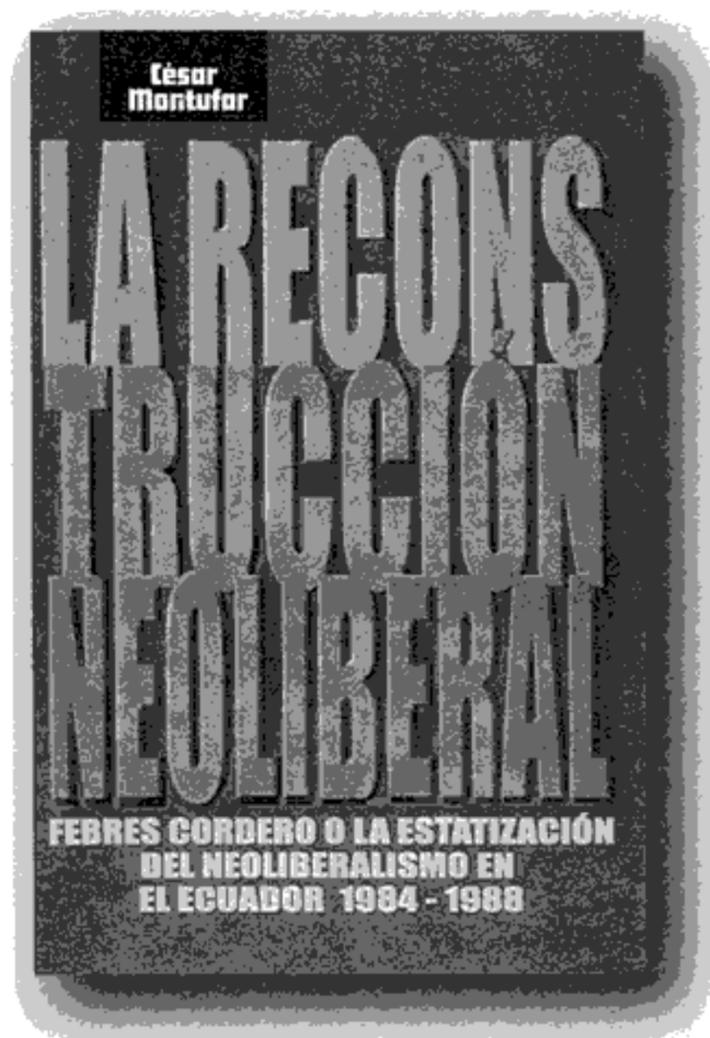
132

Reseñas

144

Sugerencias bibliográficas





César Montúfar
**La reconstrucción neoliberal:
Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984 - 1988,**
Abya-Yala, Quito, 2000, pp.169

Julio Echeverría

No podía existir coyuntura política más propicia para el apareamiento del libro de César Montúfar *La Reconstrucción Neoliberal*. Una coyuntura necesitada de profundos esclarecimientos. Si bien el título acotado del libro dice: “Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador : 1984-1988”, su proyección rebasa en mucho esa delimitación temporal. Hacia atrás, nos permite repasar, desde una óptica renovada en el análisis político, la historia de la política ecuatoriana; hacia delante nos revela claves interpretativas de enorme actualidad; el recurso a la historia, y a los aconteci-

mientos que la conforman, permite al analista construir constelaciones conceptuales que luego están en capacidad de regresar sobre la realidad política con una función de esclarecimiento y de transformación.

Si esa es la función del recurso a la historia en el análisis político, la función de la historia y de sus acontecimientos en la práctica de la política es distinta; ésta delimita espacios de movimiento, define referentes de sentido, en los cuales los actores de la política deben moverse. La historia puede atraparlos en sus lógicas recurrentes, o éstos pueden remover esas rutinas y esos lastres inaugurando nuevas estructuras de sentido, nuevas posibilidades de organización para los actores del convivir social y político.

El neoliberalismo ecuatoriano, expresado e impulsado vigorosamente por la figura de León Febres Cordero, se nos presenta, bajo la primera caracterización; es un movimiento político atrapado por la historia política tradicional del Ecuador. Su retórica es demasiado ampulosa en su intención de revertirla, confrontada con la efectiva realización de sus proyecciones. Montúfar pone de relieve de manera recurrente esta característica, lo presenta casi como una regularidad en la cual la proyección del actor político se desvanece en su impacto con la realidad; “reconstituyó su agenda neoliberal en la misma estructura discursiva y estilo de gobierno que supuestamente buscaba desmontar” (p.56) “...término estatizando el neoliberalismo en el Ecuador; no pudo fundar un país distinto; se quedó atrapado en la herencia de la que surgió”.(p. 147)

Sin embargo, los actores políticos, no son solamente presas fáciles de la historia y de sus lastres, son también aquellos que la promueven y la consolidan. En el caso de Febres Cordero, “...su retórica -como nos dice Montúfar- no rompió la estructura en que operó el discurso y la política del desarrollismo ecuatoriano sino que con curiosa habilidad, hizo que se reciclara con nuevos contenidos”. (P. 13)

El libro de César Montúfar nos ofrece claves importantes para descifrar esta lógica; nos plantea la existencia de una estructura política que se conforma a través de la historia política del país y que se expresa bajo distintos ropajes ideológicos y bajo distintas proyecciones programáticas, una estructura que revela un piso institucional de escasa proyección colectiva, retazado de intereses particularistas que hacen de la política una lógica de acuerdos transables y revertibles al infinito, que sustenta equilibrios extremadamente precarios y transitorios.

Esta tesis de fondo es defendida mediante el recurso a distintas estrategias analíticas que el autor desarrolla en tres capítulos. En el primero, se describe la conformación de una lógica política que se afirma en un largo proceso histórico: el de la historia republicana durante el siglo XX, en ésta se consolida una matriz que el autor denomina "la política estado-céntrica del desarrollismo"; "un modelo estado-céntrico -nos dice el autor-- reemplazó progresivamente los mecanismos personalizados y tradicionales de dominación por medio de los cuales operó la política ecuatoriana durante el periodo oligárquico". Montúfar se remite al clásico 'tipo ideal weberiano' de dominación tradicional; y lo entiende como "un tipo de autoridad política prevalente antes de la consolidación de un sistema de dominación racional-legal" y que se sustenta sobre una lógica en la cual la "obediencia es retribuida por quien ejerce la autoridad, en mi juego de afinidades personales y no por reglas impersonales establecidas por consenso o imposición" (p. 152). Una transición entre lo tradicional y lo moderno que en el caso ecuatoriano es, por decir lo menos, trunca o incompleta. La personalización y el particularismo en el uso y en la interpretación de la ley impedirá que ésta se constituya en el mecanismo privilegiado de producción de legitimidad política. Esta dimensión definirá en profundidad la lógica política del neoliberalismo ecuatoriano.

La segunda estrategia analítica consiste en la disección del discurso ideológico de Febres Cordero; se trata de un análisis de la ideología en el cual lo que interesa, desde la perspectiva del autor, no son solo los contenidos discursivos, sino fundamentalmente la gramática que los contiene y los promueve; una estructura que recorta las posibilidades de significación, estructuración y conformación de comportamientos políticos; una gramática del poder mediante la cual se definen referentes de acción y se condicionan los comportamientos sociales y políticos tanto de aliados como de oponentes. Febres Cordero -nos dice el autor- reconstituyó su agenda neoliberal en la misma estructura discursiva y estilo de gobierno que supuestamente buscaba desmontar. "...el empresariado ocupó en el discurso el lugar del pueblo; ..oprimido por las elites en el poder...engañado por intelectuales alienados, por ideologías extrañas...no requería de mediaciones políticas para procesar sus demandas...era...expresión única de la nación cuyos intereses se identificaban automáticamente con los del Estado". El Es-

tado, que supuestamente debía ser desmontado, se convierte gracias a esta gramática en el espacio o en el territorio al cual acceder y en el cual sobrevivir.

La tercera estrategia se centra en el análisis de las políticas públicas impulsadas por el gobierno de Febres Cordero. Aquí el autor pone bajo examen tanto las orientaciones de esas políticas como los procedimientos utilizados para su implementación. En lo referente al primer aspecto, el gobierno de LFC impulsará un paquete de ajuste neoliberal que suponía una "radical reformulación del papel del Estado en el proceso económico y abría mayor espacio para la actuación de agentes privados"; "la desregulación y restauración de los mecanismos de mercado debía mejorar los niveles de eficiencia y competitividad de la producción interna". Estas estrategias se desfiguraron a lo largo del periodo, al calor de las distintas coyunturas que debió afrontar el régimen, en particular debido a la aguda conflictividad política que el mismo régimen generó.

El autor establece una periodización en tres fases en las cuales se intenta la afirmación del modelo neoliberal. La primera, con énfasis en la desregulación de la economía y en la reducción del gasto público. Una segunda fase en la cual, paradójicamente, el régimen apunta al fortalecimiento de las instituciones de regulación económica, en especial de la política monetaria y crediticia (el Banco Central y la Junta Monetaria); "ambas instituciones --señala el autor- lejos de transferir sus funciones rectoras al sector privado, habían fortalecido su capacidad de regular y prever el comportamiento de los mercados cambiario y financiero"; por supuesto se trataba de un fortalecimiento que se ubicaba en un contexto más amplio de políticas "orientadas a beneficiar a sectores específicos" (p. 102). Una tercera fase, caracterizada por la reversión del programa económico desregulador, por el incremento del gasto público y por el consecuente crecimiento del endeudamiento del gobierno.

Estas distintas líneas analíticas conducen a un mismo resultado; la neutralización y reversión de una política que surgió impulsada por un movimiento que contó con un amplio respaldo electoral, que además contó con el aval de organismos multilaterales de crédito y que se definió en perfecta sintonía con las corrientes internacionales que promovían similares políticas de ajuste estructural de la economía.

El análisis de Montúfar nos permite inteligir acerca de la existencia de una lógica de neutraliza-

ción y de bloqueo institucional que estaría presente en la salida política que el neoliberalismo tuvo en el país. Un análisis que, en perspectiva, se demuestra particularmente útil para entender génesis y decadencias de otros regímenes y de otras opciones de gobierno. Su recurrencia es significativa y debería permitir al análisis político identificar claros encadenamientos causales respecto de los cuales sea factible definir estrategias consecuentes de intervención política.

Dos elementos me parece estructuran esta lógica política y están presentes en el análisis de Montúfar: el primero, una conformación corporativa de la política y del Estado ecuatoriano, y el segundo un recurrente uso instrumental de la Ley por parte de actores sociales, económicos y políticos. Entre estas dos dimensiones se produce una 'equivalencia funcional': el corporativismo de los actores hace que estos acudan a la ley no tanto para preservar un espacio colectivo de racionalidad política que organice sus interacciones, sino para responder a intereses particularistas; el uso instrumental de la Ley, a su vez, refuerza la conformación corporativa de los actores sociales y políticos. Estas dos dimensiones ilustran algo que el autor deja planteado y que desde mi perspectiva constituye un rasgo estructural de la política y de la democracia ecuatoriana: **su debilidad en su capacidad de gobierno.**

La gestión política del gobierno de Febres Cordero, desde esta perspectiva, nos revela de manera más transparente, por las tensiones extremas que logra desatar, las consecuencias de esa lógica política y de esa 'equivalencia funcional': una recurrente contradicción entre las proyecciones constitucionales y la política real; la imagen de que el mejor gobierno es aquel que logra sortear de mejor forma los condicionamientos constitucionales, la constatación de que la mejor política es aquella que mejor interpreta para los intereses de cada actor la letra de la Constitución. A esta lógica, que en términos inmediatistas podríamos caracterizar como una lógica efectiva de realismo político, en términos del mediano y casi del corto plazo, la podríamos caracterizar como una perfecta lógica de ingobernabilidad.

El neoliberalismo en el Ecuador, en lugar de reducir drásticamente estos rasgos de corporativización de la política y de instrumentalidad en el uso de la ley, los habría profundizado. El libro de Montúfar trasciende el reductivismo ideológico de la contraposición entre Estado y mercado; al igual que es factible reconocer una vocación corporativa

de inclusión de 'grupos no oligárquicos de la sociedad ecuatoriana', relevante en experiencias como la de la revolución Juliana o de los impulsos que cristalizaron en la Constitución de 1945; de igual forma existe un corporativismo interesado en permitir una confluencia entre "intervención estatal e intereses de las elites económicas tradicionales" (p. 25). Estado-centrismo y desarrollismo son presentados como opciones de una lógica corporativa impulsada tanto por la derecha como por la izquierda. **Es en este contexto que se instaura un patrón de instrumentalización de la Ley para la satisfacción de intereses corporativos tanto de las élites como de los sectores excluidos.** Las Constituciones políticas de 1945 y 1946 reflejarían esta diversidad de énfasis, y sus proyecciones se mantendrían hasta, las discusiones constitucionales que antecedieron al proceso de redemocratización de fines de los 70.

Al interior de sus proyecciones bien caben, por tanto, no solamente las intenciones inclusionarias de actores excluidos, caben también los voraces intereses de las élites de poder; como también esa peculiar forma de construcción corporativa que se impulsó a través del modelo de sustitución de importaciones impulsado por la CEPAL y promovido en el caso ecuatoriano por las dictaduras militares de 1972-1978. En este caso se trataba de una concepción de estatismo en la cual la autonomización del Estado se entendía de manera reductiva como puro aparato con capacidad de neutralización tecnocrática de los conflictos. Sus efectos: reoligarquización y no eliminación de las oligarquías... "La intervención burocrática del Estado -afirma Montúfar- no pudo disolver la preeminencia política de las élites tradicionales sino que se consolidó envuelta y respaldada por ellas. El resultado: un régimen estado-céntrico, pero con un Estado débil y poco autónomo frente a la influencia de intereses económicos y sociales; un régimen estado-céntrico con élites económicas y sociales poderosas y una sociedad política sin posibilidad de canalizar la representación."

Es en este trasfondo estructural en el que se construirá la democracia ecuatoriana a partir de 1978; una construcción compleja diseñada con una vocación de contener en el diseño normativo la articulación lotizada y fragmentada de proyecciones e intereses que componen la realidad social y económica del país; soluciones eclécticas que apuntan a componer intereses, pero que no resuelven la 'equivalencia funcional' perversa entre corporativismo e instrumentalismo en el uso de la Ley. Cómo redu-

cir la ley al interés político; cómo reducir la solución política a la satisfacción de los intereses que más logren acumular poder en una lógica de acuerdos inmediatistas y momentáneos.

Esta lógica del diseño institucional terminó por debilitar a la democracia, en particular a aquella esfera que el autor denomina como 'sociedad política' y que sería la encargada de intermediar entre la sociedad y el Estado; al debilitarse este ámbito se privilegiaron lógicas directas de relación entre el Gobierno y la Administración pública y los actores sociales y económicos. Se reforzó de esta manera la dimensión corporativa de la política pública tanto en el ámbito de la gestión pública, como en el campo de la representación política; se debilitó la posible proyección universalista de los actores políticos a favor de lógicas clientelares funcionales al chantaje y a la negociación de adhesiones políticas frente a la gestión del Ejecutivo.

El neoliberalismo ecuatoriano no ha incidido en la modificación de esos patrones institucionales, ni por el lado de la cultura política, ni por el lado de los diseños institucionales; al contrario, se ha servido de ellos para reproducir una lógica particularista de satisfacción de intereses de los grupos de poder a los cuales representa. Y no es que se quiera negar la legítima representación de esos intereses; lo que se revela es una comprensión de la política como pura utilización instrumental para la satisfacción de intereses de grupo en la cual está ausente cualquier dimensión universalista. Al no estar presente esta dimensión en la proyección programática de este actor político se debilita también su construcción ética y su legitimación como actor representativo de intereses colectivos, lo cual debilita su capacidad de incidencia en la política pública.

Siendo el PSC un partido mayoritario en el sistema de representación política, de alguna manera ha impuesto esta pragmática política, irradiando su influencia en el conjunto del espectro de representaciones políticas. Favorecer una pragmática política corporativa quiere decir anteponer los intereses de grupo a los intereses colectivos, y esta es una forma de 'hacer política' -podrá llamársela poco ética pero es la que informa al realismo político- de la cual se sirve no solamente la derecha política; permanentemente presenciamos en la política ecuatoriana la predominancia de esta forma de 'hacer política', no solo entre actores políticos, a ella acuden a menudo también actores y movimientos sociales,

los cuales muchas veces recubren sus proyecciones con hábiles retóricas que apelan a lo nacional, o a lo patriótico.

¿Es que la política ecuatoriana se ha reducido a lo corporativo? ¿La extremada diferenciación social, económica, geográfica, antropológica de la realidad ecuatoriana se expresa de esta forma? Es muy probable que sea así; deberíamos felicitarnos de mantener aunque sea en los límites de la supervivencia, al sistema democrático en un contexto de tanta diferenciación. Lo que asalta siempre es la duda de hasta cuando puedan mantenerse estos equilibrios precarios, en qué momento nos salta en las manos todo el sistema institucional.

La salida o la resolución corporativa refleja, una política de reducida proyección institucional; evidencia, por un lado, la comprensión de la inexistencia de actores hegemónicos 'per sé', no existen ni en el ámbito de la economía, ni en el de lo social, y tampoco en el ámbito de la política. Reducida proyección institucional quiere decir escasa y limitada proyección de poder, debilidad política crónica del sistema como conjunto y de cada actor en su individualidad.

Solamente la radical intelección de esta composición diferenciada de la realidad social y política permitirá diseñar estrategias de acción que superen su expresión corporativa y particularista. Solo esa comprensión podrá activar el 'potencial de movilización racional de los actores sociales y políticos'; solamente el reconocimiento de que el interés colectivo es beneficioso para cada interés individual y particular y que ese interés solamente puede producirse en base al respeto de una democracia procedimental que defina claras reglas de juego para una producción colectiva de hegemonía política,

El libro de César Montúfar es pionero en el análisis académico de la derecha ecuatoriana. Hemos visto estudios sobre el populismo, sobre la democracia, sobre la izquierda, pero nadie se había detenido en el estudio de una corriente política que, a lo largo de todo el siglo XX, ha constituido un importante espacio de expresión de poder político. Como hemos visto, el trabajo de Montúfar rebasa en mucho el análisis de un actor de la realidad política ecuatoriana; una crítica a este actor tal como se realiza en este libro puede permitir el replanteamiento de las conductas y de los comportamientos políticos en una coyuntura tan importante como la actual.