

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 RCOLERA

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
ECUADOR

ECUADOR DEBATE

5,00
021217

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991



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

Rafaél Guerrero
SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano
ENTREVISTA / 141-144

Contra una concepción marxista, vulgarizada, del “Estado instrumento” de las clases dominantes, contra esa otra insoportable levedad del “Estado benefactor”, el neoliberalismo triunfante sobre los despojos de los ex-socialismos si no reales por lo menos existentes propone la versión de un “Estado excedente”, que es preciso reemplazar por el mercado como el óptimo ordenador y regulador de la sociedad

En cualquiera de estas posiciones se soslaya la evidencia de la contradicción constitutiva del Estado, a la vez interior y exterior de la sociedad, y que nos revela la inagotable sustancia social y política del ESTADO ESTRATEGA. Estratega de la misma sociedad, su única instancia capaz de asegurar un tratamiento global de ésta y de garantizar la reproducción de sus vínculos políticos y relaciones sociales.

Esta capacidad estratégica del Estado aparece hoy cuestionada por la mundialización de las grandes apuestas económicas, políticas y culturales, tanto como por los grandes desafíos internos que con una violencia inédita plantean hoy las crecientes desigualdades del desarrollo y subdesarrollo, el tendencial extremismo de los conflictos y la nuclearización de las identidades. Todo ello recorta desde el exterior como desde el interior ese carácter de soberanía que había definido los alcances y límites nacionales del Estado.

Sólo asumiendo la tensión y equilibrio entre su internalidad y externalidad respecto de la sociedad y de sus procesos históricos, puede el Estado convertirse en un actor social y político dentro de ella, interactuando con todos los otros actores de la sociedad, y no quedar reducido al mero decorado en el escenario de dichos procesos.

Cada fase del capitalismo como cada fase correspondiente en el desarrollo de una sociedad comporta una nueva relación entre Estado y economía, entre Estado y sociedad civil, en donde se expresan los cambios en el patrón de acumulación así como los cambios en el patrón de hegemonía. Ello nos obliga simultáneamente a vigilar la cambiante morfología del Estado y a procesar sus actuales cuestionamientos. El primero de éstos tiene hoy que ver con la pérdida de confianza en la más convencional representación del Estado en cuanto principio de orden capaz de asegurar el cumplimiento de sus funciones centrales (cada vez menos céntricas) de la sociedad. Un segundo cuestionamiento resulta del balance de un ciclo histórico en conclusión, el de la politización de lo social, que está dando lugar a las nuevas situaciones generadas por una socialización de lo político, y

que en el actual contexto de democracia obliga a repensar el fenómeno estatal.

Este doble cuestionamiento somete al Estado a una intensa tensión entre la producción de un particular orden político, producir democracia, y el costo de reproducir un desorden social, en la medida que no logra resolver las contradicciones de su relación con lo económico ni gobernar en el conflicto.

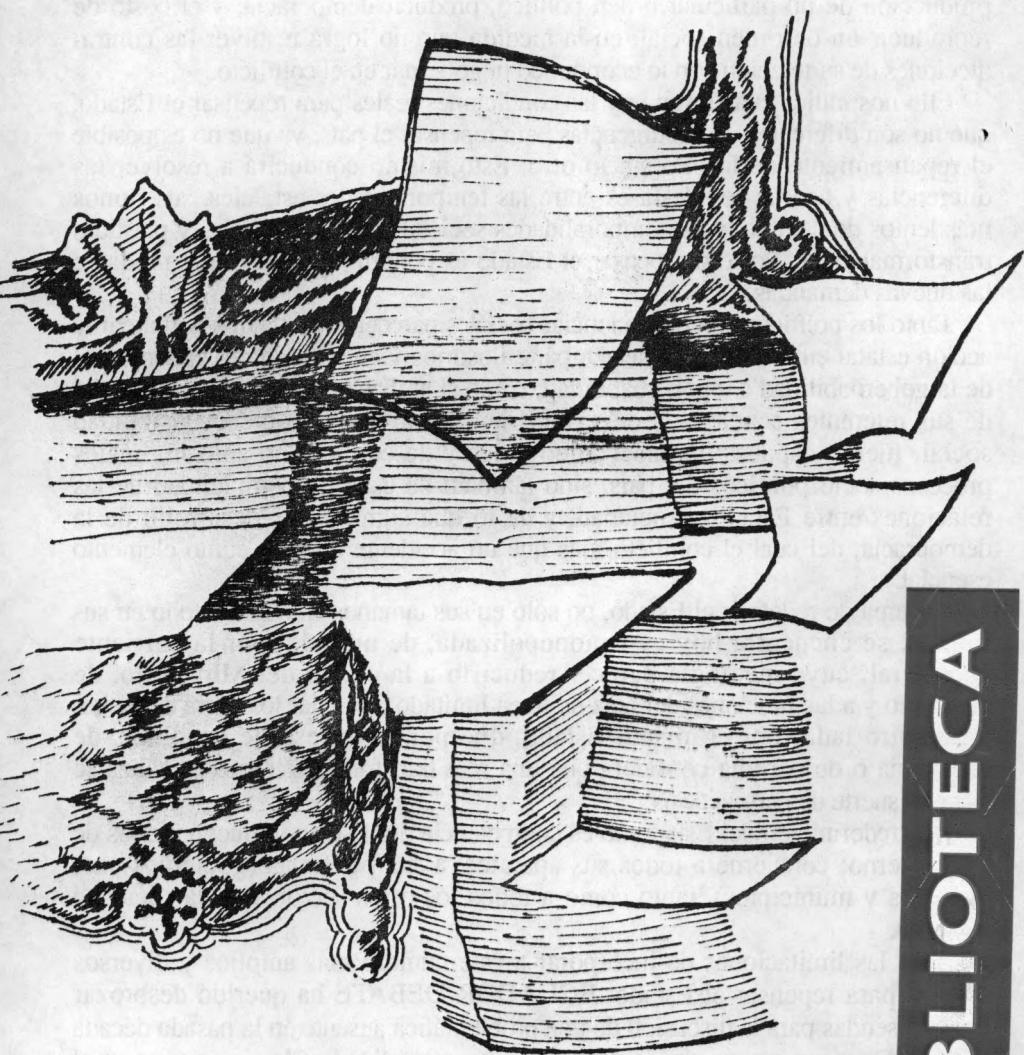
Ello nos indica cuáles son hoy las condiciones reales para repensar el Estado, que no son diferentes de las urgencias para repensar el país, ya que no es posible el repensamiento de lo uno sin lo otro. Esto mismo conducirá a resolver las diferencias y acortar los desfases entre las temporalidades estatales, sus ritmos más lentos de cambio, y las temporalidades societales de más rápidas y plásticas transformaciones. Por eso repensar el Estado es ponerlo al día; no a la moda de las nuevas demandas.

Tanto los políticos como las ciencias sociales parecen o pretenden enmarcar la acción estatal entre dos umbrales en parte ilusorios y en parte intrascendentes: el de la gobernabilidad e ingobernabilidad; como si ambas nociones límite, más allá de sus referentes concretos y de sus apariencias de mayor o menor visibilidad social, fueran capaces de hacer inteligibles y de explicar no sólo los reales procesos socio políticos del país, sino también de esa otra complejidad de las relaciones entre Estado y sociedad, y de lo que significa un desarrollo de la democracia, del cual el conflicto más que un accidente aparece como elemento esencial.

La tarea de redefinir el Estado, no sólo en sus tamaños sino sobre todo en sus formas, se encuentra hoy casi monopolizada, de un lado, por la corriente neoliberal, cuya ideología parece reducirlo a la escala del Ministerio de Gobierno y a las funciones del juez de línea limitado a señalar los fuera de juego; y por otro lado, por el mismo Estado, que por su exceso de candidez, de insolencia o de perfidia considera que una real transformación puede realizarse por una suerte de partogénesis.

Una redefinición del Estado no es competencia del Estado y mucho menos de un gobierno; concierne a todos sus aparatos, a sus periferias (gobiernos provinciales y municipios), tanto como a todos los otros sectores de la sociedad nacional.

Ante las limitaciones de incorporar a este número más amplios y diversos aportes para repensar el Estado, ECUADOR DEBATE ha querido desbrozar algunas sendas para la discusión de una problemática ausente en la pasada década de la crisis, pero que parece ir ocupando una centralidad cada vez mayor en el transcurso de los años 90.



BIBLIOTECA

EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS

Alberto Acosta

El margen de maniobra es muy reducido y depende de la situación de la economía y del grado del ajuste ortodoxo, aparentemente delimitado por el desorden populista y el “terrorismo” conservador

Cuáles son las perspectivas de la economía nacional para 1992, es una pregunta que se formula regularmente a los analistas económicos. De ellos se espera una respuesta, no porque dispongan de algun don profético sino, más bien, porque esa práctica se ha convertido en un rito, afirma John Kenneth Galbraith. Y los economistas responden, simplemente porque se les pregunta.

No se puede esperar que los representantes oficiales reconozcan cuál es la situación real, menos aún cuando se aprestan a concluir su gestión y están más propensos a exagerar sus logros y minimizar sus fracasos. Tampoco es posible creer que los políticos, particularmente los opositores en campaña electoral, estén en capacidad de

reconocer la realidad. Unos y otros, por igual, procuraran ajustar la coyuntura a sus intereses. Y en eso son verdaderos malabaristas de las estadísticas y las justificaciones. De ahí que ahora, cuando se acerca el fin del mandato socialdemócrata —compartido en gran parte con los democristianos—, vale la pena intentar, sin pretensiones proféticas, una respuesta crítica a dicha pregunta.

Para averiguar qué elementos caracterizarían la economía de 1992, es necesario tomar en cuenta que las previsiones se sustentan en una gran cantidad de puntos desconocidos y en otros más fáciles de anticipar, pero que bien pueden no resultar. Por lo tanto, se quiere dar apenas un par de brochazos, sin entrar en detalles.

Así, asumiendo el riesgo de equivocarse, se puede otear en el futuro.

EL PRESENTE, UN RESULTADO DEL PASADO

Como es lógico, el punto de partida para una predicción económica es el presente. Y éste se explica por una acumulación de acontecimientos pasados, de los cuales, además, podemos derivar algunas de las tendencias básicas. Para 1992 están previstos varios hechos que, sin duda alguna, determinarán gran parte de los acontecimientos. En especial: el proceso de integración comercial de los países andinos, las elecciones presidenciales y el cambio de gobierno, y la recordación de los 500 años de la conquista.

Por otro lado, a esta altura del gobierno del doctor Borja, resulta claro que han quedado lejanas las posiciones programáticas de la Izquierda Democrática y sus declaraciones electorales de 1988.

Las expectativas de entonces están definitivamente marchitas:

El consumo popular no fue el componente básico de la demanda, su mejoramiento cuantitativo y cualitativo no se impulsó. Tampoco se reactivó la producción, no se dinamizó la economía y no se promovió el desarrollo social por la base (como pregonaba el doctor Borja: "de abajo hacia arriba"). Por ningún lado aparecieron las políticas intensivas de empleo, pese a que se prometió que "todas

las políticas económicas girarán en torno a este objetivo prioritario": reducir el desempleo, "el principal problema que sufre el pueblo ecuatoriano". No se puso el énfasis ofrecido en el área social pero, sin llegar a satisfacer las aspiraciones de los banqueros, se colocó en un lugar prioritario al servicio de la deuda externa, aunque se dijo que "no podemos hacerlo en las condiciones en que nos la quieren cobrar nuestros acreedores".¹

El combate a la inflación no dio todos los frutos esperados. No se defendió el ingreso real de los ecuatorianos. La inesperada recuperación del sector externo no se irradia hacia el resto de la economía. La política crediticia, que optó por la vía del realismo liberalizador, se olvidó de fomentar la producción y, más aún, de democratizar el crédito. El ahorro productivo sigue aplastado por la especulación y el predominio de las inversiones financieras. Se inauguró una etapa de cierta racionalidad tributaria, mientras las políticas productivas estructurales se alejaron acosadas por la alquimia aperturista, de cuya aplicación se esperan reacciones espontáneas y equilibradas por parte de las unidades agrícolas e industriales, sean grandes, medianas o pequeñas. Los subsidios son casi una especie en extinción, salvo aquel otorgado a los transportistas con el fin de facilitar el retorno a la práctica gradual en los ajustes de precios de los combustibles y en el cual todavía se puede avizorar alguna inquietud

1 Ver todos los ofrecimientos solemnes que realizó el presidente Rodrigo Borja Cevallos en su "Mensaje de Paz y Unidad", cuando se posesionó el 10 de agosto de 1988.

social por parte del gobierno, concretamente de su presidente.²

El equipo económico nunca intentó alguna estrategia económica creativa ni menos subordinada a las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales. Se continuó en la senda de sus antecesores. En algunos casos, se fue más allá en muchos de los planteamientos de corte neoliberal. Sin embargo, no faltaron aparentes discrepancias, como la política petrolera que fortaleció al ente estatal y que permitió la reversión de importantes actividades hidrocarburíferas que estaban en manos extranjeras, siempre dentro de los términos contractuales existentes. Y si bien se avanza por un delimitado y limitado sendero liberalizador y aperturista, tampoco desapareció la improvisación y la incoherencia.

Es preciso recordar que el borjismo, concretamente algunos de sus funcionarios, reconocieron en los primeros meses de gobierno la inutilidad de los ajustes ortodoxos, cuando en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989—1992 se señaló que “a partir de 1982 se dio inicio a la ejecución de políticas económicas de tipo ortodoxo para lograr una mayor capacidad de pago de la deuda externa y buscar ciertos equilibrios básicos. (Pero que) a pesar de que durante su adopción se acudió a todo el recetario

ortodoxo, ni el problema de la deuda se ha resuelto, ni tampoco el de la reactivación económica”.

No obstante, esa situación así descrita continuó en estos años de gestión socialdemócrata y con los mismos resultados, que no pueden ser entendidos como un fracaso dada la estrategia que se persigue: garantizar internamente la acumulación de capital cuando ya no existen las posibilidades de financiamiento externo por la vía de los créditos y de los crecientes ingresos petroleros. Al mismo tiempo, se eleva la competitividad externa del país — particularmente mediante el abaratamiento de los costos de la mano de obra— con el fin de mantener el mayor volumen posible de servicio de la deuda pero, sobre todo, las remesas de utilidades y de transferencias hacia el exterior.

Esta estrategia explica las políticas aplicadas y de ellas se derivan las tendencias fundamentales para los próximos meses. Se mantuvo (y se mantendrá) el esquema de ajuste ortodoxo, con excesivo énfasis en lo monetario. Se aceleró (y se ahondará aún más) el proceso de desgravación arancelaria.³ Se cristalizó la ansiada flexibilización laboral, en la que sobresalen las leyes de la maquila, de las zonas francas, el trabajo compartido y las reformas al Código del Trabajo.

2 En este gobierno se avanzó decididamente en el proceso de eliminación de subsidios que se inició con el del trigo y la harina en 1988, hasta llegar a la eliminación de los subsidios a las medicinas en octubre de 1991. Uno de los objetivos de la política gubernamental ha sido la eliminación de todos los subsidios en el año 1991, puesto que, según el ministro de Finanzas Pablo Better, es “necesario que nos disciplinemos” para poder poner en vigencia la zona de libre comercio en la subregión andina. Ver Diario “El Comercio”, del 24 de julio de 1991.

3 La reforma arancelaria tiene sin duda elementos interesantes en tanto puede contribuir a eliminar el exceso de protección a la industria que originó un elevado grado de monopolización y de ineficiencia.

Cierto es que muchas veces las condicionalidades foráneas obligaron a determinados cambios. Pero no es menos cierto que casi todos los responsables del manejo económico han aprendido a moverse con soltura al ritmo transnacional. Las “sugerencias” de los organismos financieros ya no son consideradas como presiones externas pues aparecen integradas a los planteamientos de las autoridades locales, algunos de cuyos representantes y asesores se consideran virtuales “inventores” de estas medidas de política económica, si bien existen aquellos que se contradicen con un discurso seudoprogesista y de soberanías desgastadas con la práctica.

En este contexto, la integración andina fue el gran pretexto —un verdadero “Caballo de Troya”— para “disciplinar” a la economía ecuatoriana e imponerle transformaciones largamente esperadas por ciertos grupos de presión.⁴ Buena parte de las reformas —sobre todo las laborales— se lograron instrumentando presiones masivas por parte de los grandes medios de comunicación y recurriendo a mecanismos de urgencia parlamentaria, sin mayor participación democrática ante la

premura integracionista. Muchos de los planteamientos que se formularon por esta vía fueron aprobados por un Congreso que demostró su oposición en la censura a media docena de ministros y en escándalos repetidos con simples afanes electorales, pero que, en su labor legislativa, resultó consecuente con la apertura y la liberalización.

En fin, no hubo tampoco el ofrecido reparto equitativo del ajuste económico. Los salarios disminuyeron aún más su participación en la renta nacional. El nivel de vida de la población ha descendido a los niveles más bajos en los últimos diez años. La miseria se expande y se acumula. Se ha generado un ambiente negativo para la organización del trabajador. Se avanza por una “economía de túnel” a través de la cual se impulsa al Ecuador hacia el nuevo orden mundial, pero sin que se avizore ninguna luz.⁵ Así, mientras no se vislumbra salida alternativa alguna, parece que los ajustes impuestos todavía no son suficientes. Como lo manifestó en noviembre el embajador norteamericano, “el Ecuador está apenas comenzando a debatir los temas que otros países ya han resuelto”, situación que haría que el país

4 Como afirmó el embajador norteamericano Paul C. Lambert, el 21 de noviembre de 1991 en Guayaquil, “Si el Pacto Andino sirve como un camino hacia el resto del mundo, será un éxito”, de lo contrario “será un fracaso”. Y el camino pasa por “la disciplina del mercado”, según el mensaje del embajador, que fuera recibido con opiniones divididas: los gobernantes molestos porque el embajador yanqui criticó en público su política económica y los fanáticos de un mayor neoliberalismo con la reverencia con que se recibía las opiniones del Virrey en tiempos de la colonia.

5 Con este término se define la situación de las economías que están entrapadas en los ajustes ortodoxos, con escaso margen de maniobra y con un avance muy lento hacia el logro de la estabilización y de la recuperación de la economía, en un ambiente caracterizado por una creciente falta de equidad. Sólo una parte de la población se integra al lento y confuso proceso de “modernización”, mientras el resto subsiste al margen con la esperanza de encontrar su ingreso a grupo de privilegiados.

esté “más atrasado que el resto de países de América Latina en el desarrollo de consensos y en la toma de acciones concretas”.

LOS PETRODOLARES, UNA LOTERIA FRUSTRANTE

La euforia con que concluyó el año 1990 y se inició el primer semestre de 1991, por las posibilidades que se derivaron de la crisis del Golfo Pérsico o Árabe, duró poco. El ambiente de entusiasmo comenzó a desvanecerse una vez que el desenlace de la guerra imperial contra los árabes puso al descubierto la debilidad que sostenía a los precios altos del crudo y, sobre todo, por la indefinición frente al uso de los recursos acumulados por esta inesperada lotería. El gobierno no supo qué hacer con estos petrodólares, que se constituyeron en un atractivo para diversos sectores de la sociedad y, por supuesto, para los banqueros internacionales. Unos y otros reaccionaron irritados y mostraron su exasperación. Los paros y huelgas de los primeros consiguieron algunos desembolsos que desembocaron en un severo déficit fiscal. A la postre, sin embargo, todo permite prever que los banqueros serán los beneficiarios de aquellos petrodólares...

Para superar el déficit fiscal, el gobierno tuvo que recortar el gasto público en mayo y nuevamente en julio, presionado por los precios del petróleo que cayeron a niveles inferiores a los presupuestados. De esta manera, se disminuyeron los egresos fiscales, ocasionando una relativa paralización de las

obras públicas, sin que se haya conseguido reducir el volumen de la burocracia e impulsar una reforma del Estado.

La proforma presupuestaria para 1992 engloba una cifra de trece dígitos: 2'425.000'000.000,- de sucres. Pero si se comparan las cifras de la proforma del año anterior con la actual, vemos que el volumen se incrementó en 42 %. Un incremento que puede resultar negativo si se alcanza un ritmo inflacionario de 50 %. Por otro lado, la proforma tiene un desequilibrio manejable, de apenas 49 mil millones de sucres, un 2 % del total.

Pero aún este frágil equilibrio propuesto puede desaparecer en 1992: un año netamente político, en el cual las buenas intenciones del gobierno pueden derretirse ante las tentaciones electorales y las presiones de su propio partido. Situación que ya se vivió en la primera mitad de 1990, cuando el gasto fiscal se disparó aceleradamente por las exigencias electorales del momento. Además, se pretenderá terminar ciertas obras, con lo que podría aumentar notablemente el gasto fiscal, como ya sucedió en los meses postreros del gobierno socialcristiano.

Nuevamente la partida para satisfacer el servicio de la deuda pública representa 37 % de los gastos totales, unos 836 mil millones de sucres, de los cuales más de 700 mil se destinarán al pago de la deuda externa. Frente a esto, apenas unos 48 mil millones de sucres son para bienestar social (una reducción de 12 mil millones en comparación con la proforma presupuestaria de 1991). Para educación se presupuestaron 433 mil millones (17,9 %) y para salud y desarrollo comunal 182 mil

millones de sucres (7,5%). En total, para el pago de lo que sería la deuda social se destinaría un 27 %. Y el asunto es más complejo cuando aparecen los montos destinados a lo que podrían ser sectores productivos o de apoyo a la producción: transporte y telecomunicaciones con 168 mil millones de sucres, agropecuario con 92 mil millones de sucres, energía y minas con 11 mil millones o 13 mil millones para industrias y comercio. La situación se torna aún más crítica si se desglosa el presupuesto en gastos corrientes y en gastos de capital, puesto que estos últimos —que podrían reactivar la economía— apenas representan un 28 % del total.

Claro que este espejo de intenciones gubernamentales no ofrece una imagen suficiente: apenas refleja un 50 % del gasto público total y, además, aún tiene que enfrentarse a un año plétórico de incógnitas políticas.

LA INFLACION, UNA INCOGNITA NO RESUELTA

El incremento de los precios fue catalogado desde los inicios del gobierno como “el principal y más importante problema”. Y desde entonces, pese a los esfuerzos oficiales desplegados y los sacrificios realizados por los ecuatorianos, la inflación no se detiene. Su ritmo apenas se aminoró: luego de una notable reducción del mismo en 1989, sigue

roncando el 50 %. Y bien puede aumentar con las presiones que se derivan del proceso de apertura integracionista del año 1992.

El desbocado gasto público con que se despidió el gobierno socialcristiano fue frenado en gran medida. El Banco Central redujo drásticamente los créditos a los sectores estatal y privado. El aparato estatal no creció como en épocas anteriores y el gasto fiscal va casi a la par con el deterioro de la moneda, aunque no han desaparecido sus taras y distorsiones. El circulante no ha superado sustancialmente las barreras impuestas. La devaluación gradual de la moneda se produce a un ritmo inferior al inflacionario. Y los salarios hace tiempo perdieron de vista la marcha de los precios.

Es preciso reconocer que la remuneración de los empleados en relación con el PIB ha caído a los niveles más bajos desde que se inició la crisis, a principios de la década de los ochenta.⁶ Esta situación pone claramente en evidencia cuáles son los grupos que han cargado con el peso del ajuste, en beneficio del proceso de acumulación de la riqueza sostenido con mayores tasas de ganancia. Sin embargo, no se puede desconocer que la menor participación de las remuneraciones de los empleados en el PIB representa también una increíble expansión del sector informal e inclusive un incremento de los ingresos provenientes del impuesto a la renta.

6 Si se toma como referencia el salario mínimo vital en dólares, se puede ver una reducción de 160,- US dólares en 1980 a casi 35,- US dólares en 1991; situación que también se manifiesta si se compara el poder adquisitivo del mismo en sucres: en 1980 el salario real era de 3.756,- sucres, en enero de 1991 —luego de primero y último reajuste salarial del año— llegaba apenas a 1.378,- sucres..

**PARTICIPACION DE LA
REMUNERACION DE LOS EMPLEADOS
EN EL PIB 1981-1990
en porcentaje**

1981	30,2
1982	28,9
1983	24,2
1984	22,1
1985	20,9
1986	21,8
1987	22,4
1988	18,2
1989	14,7
1990	12,7

Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín de Cuentas Nacionales Nº 14 1981-1991 (Síntesis).

A pesar de estos ajustes, el combate monetarista contra la inflación — convertido en la estrategia económica del borjismo — no da los resultados esperados para reducirla; aunque no se puede olvidar que ésta cumple un papel concentrador de la riqueza muy importante. El gobierno mantuvo el rumbo y siguió con el mismo esquema estabilizador, que parece no se alterará en el futuro. Así, en noviembre de 1991 se dispuso una nueva “mididevaluación” de 10 %, el nivel más alto dentro del esquema gradualista que fluctuó entre 3,5 % y 6 %, luego del maxiajuste del 50 % en agosto de 1988. Y no es descartable que en los primeros meses de 1992 se produzca un nuevo reajuste, que equilibre la reducción arancelaria con miras a incrementar los precios de los productos importados, sin olvidarse de las minidevaluaciones semanales que podrían ser aceleradas. Los precios de los combustibles ya se incrementan nuevamente en

forma gradual desde septiembre y podrían prolongarse en el nuevo año. El resto de servicios públicos reajustan permanentemente sus precios; hasta los teléfonos entran en esta ascensión. Y los precios de bienes y servicios, muchos controlados por oligopolios y monopolios, tampoco tienen por qué detener su marcha ascendente en medio de un ambiente de creciente liberalización.

La razón es clara: el monetarismo teórico se olvidó de otros factores que ocasionaron y ocasionan la escalada de los precios. La instrumentación de políticas ortodoxas de ajuste agudizó la recesión, sin que se recupere la oferta de bienes. Por lo tanto ya nadie cree en la reactivación — anunciada por funcionarios del gobierno de tiempo en tiempo — mientras, con una cadencia acelerada, se sigue aplicando más de la misma receta. Esta repetición mantiene vigoroso al factor inercial de la inflación y distorsiona la asignación de recursos en un entorno de marcada incertidumbre; con una desocupación que crece imparable y que profundiza los desequilibrios, azuzando los reclamos; y al tiempo que se profundizan las distancias en la concentración del ingreso.

En esta lucha contra la inflación el equipo económico no sólo ha descuidado aspectos estructurales —no hay políticas claras para el agro y la industria, por ejemplo—, sino que ha carecido de imaginación. A esto se suma la austeridad en el gasto público. Se suspenden inversiones y por ende se paralizan obras públicas, ocasionando una continuada caída de los salarios de los empleados públicos —burócratas, maestros, médicos,

enfermeras, etc.— y una menor demanda de bienes y servicios que el Estado requiere del sector privado. Sin embargo, no se ha logrado reducir sustancialmente el déficit fiscal.

Como resultado de este círculo vicioso, los conflictos económicos y sociales que generan la inflación y las políticas utilizadas para combatirla resultan cada vez más difíciles de resolver. Adicionalmente, una mayor agitación indígena y campesina —exacerbada por la inflación y la pobreza— podría crear conflictos y tensiones que afectarían la producción y el suministro de bienes agrícolas. Al cabo de 500 años de explotación y marginación de estos grupos humanos, son muchos los problemas acumulados que esperan una respuesta.

A esta altura del partido, cuando al gobierno le faltan meses para concluir su gestión, es casi imposible que se revise el diagnóstico inicial. Se mantendrá, entonces, el instrumentario monetarista. Por razones especialmente electorales, difícilmente se podrá reducir más el gasto público. No ha habido, ni habrá voluntad para afectar la estructura oligopólica de la economía. Los cuellos de botella en la comercialización sobrevivirán intocados. Y difícilmente se podrá esperar rumbos distintos en la política cambiaria.

Así, seguirá inalterado el esquema de especulación financiera, que ha invadido amplios espectros de la vida económica. Este ajuste ha ahogado la producción y las inversiones en campos tan dinámicos

como la construcción. Continuarán presentes los “signos de inestabilidad; a pesar del moderado crecimiento esperado para el bienio (1991-92), no se advierten aún mejoras cualitativas de la tendencia”. El crecimiento económico esperado para 1991, similar al del año anterior (debajo de la tasa de aumento de la población), seguirá sustentado en el comportamiento de los productos agropecuarios de exportación, aún cuando podría presentarse un nuevo escollo con la caída de las ventas bananeras. En general, “no se han encontrado los fundamentos de una reactivación equilibrada sectorialmente”.⁷ La economía seguirá avanzando por la senda trazada, sujeta a los vaivenes y contradicciones que se derivan de un mercado deprimido, concentrador y excluyente. Y frente a este inestable camino de ajustes y cambios ortodoxos no aparece un enfoque alternativo para impulsar las reales transformaciones estructurales que requiere la sociedad ecuatoriana, con miras a redistribuir el peso del ajuste como punto de partida para una economía que se sustente más en sus posibilidades productivas, en un mercado interno más equilibrado y dinámico, en su cultura y en la capacidad de su gente.

A todo esto hay que añadir el impacto que generará la apertura andina el próximo año, cuando productos agrícolas ecuatorianos busquen mejores precios en los países vecinos y las cotizaciones locales se incrementen para que no se generalice el desabastecimiento. En estas

7 Consultar en CEPLAES-ILDIS; “Ecuador: Análisis de Coyuntura”, Nº 3, noviembre de 1991.

condiciones la tendencia a armonizar el nivel de precios de los países andinos y la propia apertura pueden crear nuevos y mayores problemas, que no sólo repercutirán en el índice inflacionario sino que bien pueden generar un mayor nivel de desocupación. Todo parece indicar que el gobierno no podrá parar el incremento de los precios y menos aún dar una respuesta satisfactoria al problema del desempleo. Es más, si el régimen no mantiene la calma y si se desespera ante un posible (y muy probable) fracaso electoral, el Ecuador puede verse abocado a una nueva escalada inflacionaria. Esa situación ya se experimentó al finalizar el gobierno socialcristiano, gestando las condiciones fundamentales para el actual proceso inflacionario.

Aquí conviene rescatar la variable política y electoral como un elemento determinante. En la medida en que el gobierno estime que "su candidato" presidencial tiene opción de pasar a la segunda vuelta o de hecho lo logre, lo más probable es que ceda a las presiones que ejercerán sus partidarios para aflojar el ajuste restrictivo e incrementar el gasto público. Sin embargo, lo más seguro es que un mayor egreso fiscal responda al interés por concluir determinadas obras públicas, puesto que conseguir que "su candidato" logre un triunfo electoral resulta una tarea casi imposible.⁸

EL DOLAR, UNA TRIBULACION INCONCLUSA

Desde que el 13 de mayo de 1982 la Junta Monetaria dio inicio a los ajustes del dólar, se han usado todos los esquemas conocidos: devaluaciones tipo "shock" y mini-devaluaciones periódicas con variaciones ocasionales y hasta una liberalización en agosto de 1986, preámbulo de la debacle febrescorderista.

El fomento de las exportaciones apareció como uno de los objetivos primordiales y las devaluaciones como su herramienta básica. Sin embargo, a nueve años de iniciado este proceso, el petróleo mantiene su predominio en la estructura exportadora y los productos tradicionales representan la mayoría de las ventas no petroleras, en tanto han sido beneficiados por la política de apertura aplicada.

Además, han existido condiciones externas favorables para ciertos rubros de exportación. Y aún antes de que concluya este año, es un hecho que el repunte de las exportaciones de banano y camarón, y la reciente recuperación de los precios del crudo permitirán obtener nuevamente resultados satisfactorios en la balanza comercial. Las exportaciones de banano habrán alcanzado los niveles más altos de la historia, a pesar de la notoria caída de precios registrada en octubre. Y la reserva monetaria internacional se mantendrá en

8 Quizás el fracaso del candidato democristiano en las elecciones de 1984 y la escasa simpatía real por el candidato socialdemócrata fueron razones que también influyeron para que el gobierno del doctor Hurtado Larrea haya concluido su gestión con un manejo económico ajustado a las exigencias ortodoxas, a diferencia de lo que aconteció con el del ingeniero Febres Cordero.

valores cercanos y aún superiores a los 600 millones de dólares.

No obstante, una señal que debe ser interpretada adecuadamente es el crecimiento de las importaciones de bienes de capital durante 1991. Esta variación, a la que los voceros gubernamentales presentan como el punto de partida de una reactivación económica resultante de la política económica, debe ser considerada más bien como reacción oportuna de ciertos sectores empresariales atentos a los retos de la integración andina y estaría particularmente focalizada en la perspectiva generada por un ajuste cambiario de mayor magnitud que los anteriores, necesario para enfrentar el impacto de la desgravación arancelaria.

Por otro lado, el saldo positivo de la balanza comercial no puede ser entendido como la antesala de una recuperación económica. Este excedente —registrado durante todos los años del ajuste, salvo 1987— sólo ha servido para sostener parcialmente el servicio de la deuda externa. Durante este período, dicho servicio fue superior a los desembolsos concedidos por los organismos financieros internacionales y los gobiernos; las puertas de la banca privada permanecen (y permanecerán) cerradas para el país, independientemente de los resultados de la renegociación de la deuda externa.

LA RENEGOCIACION, UN ROSARIO DE DESGRACIAS

Desde los inicios de su gestión, el gobierno socialdemócrata procuró restablecer las relaciones con los bancos internacionales. En ningún momento trató de impulsar un planteamiento alternativo y menos aún buscar algún acuerdo real entre los deudores para enfrentar conjuntamente el problema, como se insinuó en la campaña electoral. Ahora, cuando el presidente Borja cuenta los días para terminar su labor, es difícil prever cualquier cambio en esta intencionalidad.

La moratoria de la deuda con los bancos privados (iniciada en enero de 1987, antes del terremoto y como resultado del exceso liberalizador) se levantó parcialmente en 1989, cuando se inició el pago de un 30 % de los intereses adeudados —unos 142 millones de dólares al año—. Con este gesto de buena voluntad del gobierno se quería asegurar el financiamiento del Banco Mundial y del BID. Esta priorización se reflejó en las cuatro proformas presupuestarias del borjismo (1989, 1990, 1991 y 1992), en las que se incluyeron montos para el servicio de la deuda externa superiores a lo que se destinó para gastos sociales.⁹

De todas maneras, el pago simbólico de los intereses adeudados a la banca

9 La conversión de deuda para inversiones sociales (ampliada por un año a 150 millones de dólares en julio de 1990) que concluyó en junio de 1991, será al parecer nuevamente autorizada por lo que resta del período constitucional.

privada internacional no ha sido suficiente, y se lo suspendió a mediados de 1991 para lograr una baja de la cotización de los pagarés de la deuda ecuatoriana en el mercado secundario. Los bancos quieren que se les pague por lo menos un 50 % de los intereses: más de 250 millones de dólares al año. Adicionalmente, desean beneficiarse con la compra de deuda en el mercado secundario por un monto equivalente a los petrodólares que acumuló el país, más de 200 millones de dólares. Todo esto sin afectar el servicio normal a los organismos internacionales y a los países acreedores en el marco del Club de París.¹⁰

Así, de poco ha servido la pragmática y sumisa paciencia para aceptar, en mayo de 1989, el “acto antiético, imprevisible y sorpresivo” del Citibank, como definiera Abelardo Pachano, ex-presidente de la Junta Monetaria, a la incautación de los 80 millones de dólares, ahorrados para financiar el costoso gesto de acercamiento a la banca privada internacional. Y menos útil aún ha resultado el apoyo entusiasta del presidente ecuatoriano a la “Iniciativa para las Américas” del presidente George Bush, puesto que a la postre su representante diplomático en el Ecuador catalogó al finalizar el año 1991 como de “ambivalente” la forma en que el gobierno nacional ha encarado el problema de la deuda externa.

Así, pese a los esfuerzos desplegados por el gobierno no se concreta la ansiada renegociación de la deuda externa. El monto acumulado de pagos atrasados llega a un valor cercano a los 1.500 millones de dólares. Naturalmente, el FMI condiciona la aprobación de un nuevo crédito contingente (stand by) a avances sustantivos en la renegociación con la banca privada y, por supuesto, a una profundización de la política ortodoxa de ajuste.

De todas maneras, la renegociación no depende simplemente de la capacidad de negociación del gobierno, sino en especial de cuál es la situación del problema de la deuda latinoamericana, particularmente de los países más grandes (Brasil, México, Venezuela y Argentina), así como de cuál es la predisposición de la banca internacional en función de sus percepciones e intereses. Por otro lado, conviene conocer cuáles serán los resultados concretos de la renegociación, antes que predecir si se firma o no un convenio con los acreedores. Lo que cuenta es el saldo neto de la transferencia de recursos: si es tanto o más negativo que hasta ahora, la economía continuará por la misma ruta de estrangulamiento; en el caso contrario se podría experimentar un alivio, sujeto a las políticas que se apliquen. Y, además de la parte cuantitativa, hay que considerar las condiciones que el gobierno acepte para poder pagar a los banqueros...

10 El CONADE estima que este notable esfuerzo sólo en 1990 representó una transferencia neta negativa para el Ecuador de 656 millones; mientras el país se beneficiaba del desembolso de 676 millones de dólares, entregaba a los acreedores 1.332 millones de dólares por concepto de amortización e intereses. Esta exacción ratifica la tendencia de la década pasada, en que el servicio realizado casi siempre superó a los créditos recibidos. Un resumen del documento del CONADE que contenía estas informaciones fue publicado por el Diario HOY de Quito, del 4 de marzo de 1991.

La viabilidad de la renegociación con la banca privada internacional — impulsada por los acuerdos que se logran con el FMI y los reajustes en la política económica— está en una etapa decisiva, pero perderá fuerza en la medida en que se demore su cristalización.

Por un lado están las presiones de los banqueros internacionales y el deseo del gobierno de presentar como un logro un acuerdo de negociación de la deuda externa. Por otro lado, no se pueden menospreciar las posibles imposiciones que tendrá que asumir el gobierno, con su consiguiente costo económico y político. Y, un arreglo logrado en las postrimerías del período constitucional no será totalmente satisfactorio para la banca, que preferirá esperar para conversar con el próximo gobierno que, como van las cosas, continuará por la senda de sus antecesores: apertura y liberalización, con un espacio de gestión cada vez más reducido.

Sin embargo, la renegociación de la deuda no es tan significativa como la necesidad de mantener el acuerdo general con el capital financiero internacional, cuyos intereses no sólo están representados por los acreedores, sino que también se presentan como inversiones extranjeras y se reflejan en los flujos comerciales.

EL FUTURO, UN INCIERTO CAMINO CONOCIDO

En resumen, en el campo económico las perspectivas no son halagadoras. La evolución de la economía prevista para el bienio 1991-92 no puede ser entendida como una superación del estancamiento.¹¹ El PIB permanecerá en un valor inferior o, en el mejor de los casos, apenas similar al crecimiento poblacional, a lo cual habría que añadir problemas no resueltos como la inflación y la deuda externa, el déficit fiscal y el desempleo, además de la carencia de políticas estructurales claras para el aparato productivo.

El incremento del comercio exterior tiene explicaciones casi exclusivamente externas.¹² Las importaciones aumentarán como consecuencia de la apertura andina y los vaivenes de las exportaciones obedecerán sobre todo a factores foráneos, que en definitiva determinarán la evolución de las exportaciones tradicionales. En este punto también habría que resaltar las inseguridades propias y aún no resueltas del proceso de integración, que hasta podrían entorpecer la evolución del sector externo de la economía nacional.

A estos factores externos, se suma la situación económica interna. Ante la perspectiva de una nueva administración y

11 Según el FMI, el Ecuador —conjuntamente con Brasil— sufrirá una importante declinación económica en 1992, mientras el resto de países de América Latina registrará una ligera recuperación de sus economías. Noticia publicada a partir de un informe del FMI, entregado en vísperas de la Asamblea Anual del FMI y del Banco Mundial en Bangkok. Ver Diario HOY del 10 de octubre de 1991.

12 Se espera la siguiente evolución de las importaciones: 4,2 % (1989), 1,3 % (1990), 4,4 % (1991) y 4,1 % a 4,6 % (1992); por otro lado las exportaciones tendrían la siguiente variación: -3,3 % (1989), 5,7 % (1990), 5,0 % (1991) y 2,5 % a 4,2 % (1992). Ver CEPLAES-ILDIS; "Ecuador: Análisis de Coyuntura", Nº 3, noviembre de 1991.

de nuevas medidas de política económica, los agentes económicos pueden postergar sus decisiones de inversión y reformular sus expectativas. Los empresarios pensarán mucho más antes de tomar sus decisiones o, lo que es peor, demorarán los proyectos más importantes hasta conocer las intenciones y la conformación del nuevo gobierno.

Esta incertidumbre puede redoblar el ritmo inflacionario en medio de una mayor recesión, lo cual provocará nuevas inquietudes que, a su vez, crearán las condiciones para un aceleramiento y profundización del ajuste, con la consiguiente especulación. Así, por ejemplo, la expectativa por una devaluación (que se mantendrá latente por las presiones que se deriven de la desgravación

arancelaria y por el rezago cambiario, según los exportadores) generará desequilibrios en el mercado de cambios, que podrían incidir en forma sobre la reserva monetaria, convirtiendo a la devaluación en el ariete de un ajuste permanente esperado. Esta realidad contribuiría una vez más a exacerbar el ambiente especulativo.

En este escenario, la desconfianza y la inseguridad impregnan la política y constituyen una campana que cubre la actividad económica. El período electoral entraña riesgos que pueden impactar en la economía e inclusive podrían desvirtuar totalmente estas débiles perspectivas macroeconómicas. La evolución de la campaña no crea precisamente el ambiente propicio para una reactivación sólida de la economía, con un aparato estatal que pierde

**ALGUNAS TENDENCIAS Y PROYECCIONES
MACROECONOMICAS 1989-1992**
Valor agregado por grupo de bienes
(tasas de variación anual)

Ramas	1989	1990	1991	1992
Agropecuario	3,2	3,8	3,3	3,1-3,8
Exportables	9,7	18,9	9,8	4,5-5,5
Consumo interno	3,9	-1,0	1,5	2,9-3,7
Pesca	-1,1	11,7	2,5	3,3-3,3
Otros	-4,0	3,2	2,6	1,5-2,0
Petróleo y energía	-6,5	2,1	1,9	0,9-1,5
Petróleo y minas	-7,6	1,6	1,8	0,8-1,5
Electricidad	3,6	5,9	2,6	1,5-1,9
Manufacturas	-2,0	2,6	3,1	1,7-2,9
Alimentos	-11,5	4,5	2,7	1,8-2,8
Otros industriales	3,5	1,7	3,3	1,7-2,9
Construcción	3,3	-4,9	-2,0	1,6-2,2
Servicios mercantes	-2,0	2,3	2,7	2,2-3,0
PIB	0,6	2,3	2,6	2,1-2,9

Fuente: CEPLAES-ILDIS; "Ecuador. Análisis de Coyuntura", N° 3, noviembre de 1991.

aceleradamente dinamismo y empresarios que están a la expectativa de los acontecimientos. En este momento político el gobierno ensayó nuevamente la construcción de un "pacto social", que no dejó de tener una clara connotación electoral, pero que difícilmente se constituirá en un elemento clave de la discusión económica y política en el futuro inmediato, sobre todo luego de la imposición de las reformas al Código del Trabajo.

Por otro lado, el tiempo que transcurre entre la elección del nuevo mandatario y su asunción, presentará sus propias dificultades. La desordenada y limitada recuperación de la economía podría verse relativizada por la percepción que tengan los agentes económicos, en particular los inversionistas, que demostrarán una mayor sensibilidad frente a los eventos políticos.¹³ Las elecciones, la etapa de transición entre uno y otro gobierno y el inicio de la nueva administración, con sus políticas y cambios —muchas veces para que todo siga igual— incorporan sorpresas (¿qué pasará si el ex-presidente socialcristiano León Febres Cordero es elegido alcalde de Guayaquil y triunfa un candidato presidencial con el cual no sea viable acuerdo alguno?). Esto, además, naturalmente, de lo que significa iniciar una tarea con un equipo gubernamental sin mayor experiencia, empeñado por empezar todo de nuevo y que podría incluso desconocer las

obras del antecesor (muchas veces por simple revanchismo político).

Por estas razones, las predicciones para el año 1992 se presentan complejas. Las expectativas de que la economía ecuatoriana crezca entre un 2,1 a un 2,9 % en dicho año —según los escenarios considerados— resulta bastante optimista si se consideran las complicaciones propias de un año eminentemente electoral. Esta afirmación puede también ser cierta para 1991, puesto que el esperado crecimiento de 2,6 % —presentado en el cuadro elaborado por CEPLAES— no parece muy probable.

De todas maneras, en tanto las alternativas de ajuste no tengan una real posibilidad, el rumbo está marcado: la diferencia entre políticas gradualistas o de shock es una discusión que no resulta fundamental y que no afecta la orientación básica del ajuste ortodoxo. Así, el margen de maniobra es muy reducido y estará en función de la situación en que se encuentre la economía y del grado de profundidad con que se pretenda seguir el incierto camino del conocido ajuste ortodoxo. Se busca con creciente desesperación una luz al final del túnel, cuyos extremos aparecen delimitados entre el desorden populista y el "terrorismo" conservador. Dos posiciones que, en fin de cuentas, tienen muy pocas diferencias y auguran escasas posibilidades de cambio en el manejo económico. •

27 de noviembre de 1991

13 Un recrudecimiento del conflicto limítrofe tendría consecuencias impredecibles en la economía, tanto porque se incrementaría el gasto militar con el consiguiente impacto negativo sobre el debilitado aparato productivo, como por su incidencia en el proceso de integración andina de corte mercantil que se está impulsando.

LIBERALISMO: LA FANTASÍA ORGANIZADA

Juan Falconí Morales¹

*Proteccionismo en los países centrales y
apertura en periferias. Esta consigna del liberalismo
no es una solución*

1. LA FANTASÍA ORGANIZADA: LOS ANTECEDENTES

Uno de los trabajos del economista brasileño Celso Furtado, "La Fantasía Organizada", refiere con varios matices el proceso que condujo a la estructuración final del paradigma latinoamericano de los años sesenta, el de la industrialización sustitutiva de importaciones.

Como se conoce, bajo la dirección de Raúl Prebisch, los economistas latinoamericanos intentaron -con bastante originalidad-, formular una estrategia de desarrollo económico y social que perseguía, en última instancia, establecer

las bases del crecimiento económico y social en un contexto de igualdad. La necesidad de realizar reformas estructurales profundas, que viabilicen ese proceso y favorezcan la redistribución de la renta, recorre el discurso cepalino en las distintas fases de su desarrollo.

Aquí no se pretende exponer los fundamentos de la estrategia sugerida por CEPAL en esos años; se trata, únicamente, de retomar algunos aspectos que en una coyuntura como la actual deben ser analizados.

La estrategia cepalina se centraba en el desarrollo y promoción de la industrialización como medio de acceso a un

1. Economista; Profesor de Teoría Económica, Facultad de Economía -PUCE.

progreso técnico esquivo y focalizado en los países industrializados. Relativizando la validez de la teoría ortodoxa del comercio internacional, según la cual las diferencias en la dotación de recursos no eran obstáculo al desarrollo económico, señalaba que era la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio uno de los factores que conspiraba contra el crecimiento de la región.

Las débiles ganancias de productividad que se lograban en los sectores de exportación de la "periferia", se trasladaban al "centro", vía precios del comercio internacional; al contrario, el desarrollo tecnológico en los países más avanzados, no se reflejaba en una baja correlativa de los precios de las manufacturas, pues debía financiarse, entre otros, la reproducción de la clase trabajadora en los centros.

En consecuencia, los países en desarrollo sustentaban de modo directo el mejoramiento del bienestar en los países industrializados; de persistir el modelo, las diferencias se acentuarían en el tiempo.

En suma, un diagnóstico pesimista respecto de las posibilidades de la periferia. No obstante, una estrategia basada en reformas drásticas y en la concertación regional, bajo la égida del Estado y de la planificación, permitirían el progreso conjunto.

La aparente simplicidad de los planteamientos² tropezó con la dificultad concreta de llevarlos adelante. Al poco

tiempo, se decretó el fracaso del proyecto: los resultados eran negativos.

Industria dependiente, desarticulación sectorial, Estado sobredimensionado, precios distorsionados, tipo de cambio sobrevaluado, escasa diversificación de las exportaciones, etc., significaron el fin de la "utopía".

Poco se discutió sobre las causas reales del fracaso. Siguiendo la moda, pronto se comenzaría a vislumbrar la salida liberal a la crisis, que se impulsaría definitivamente en los años setenta.

Pero, ¿por qué el fracaso?. Más allá de la originalidad del enfoque, Prebisch y la Cepal funcionalizaron la referencia al ideal de la teoría ortodoxa, en sus versiones neoclásica y keynesiana, básicamente. Suponían que superadas las interferencias al funcionamiento de los mercados -las trabas estructurales- las economías reproducirían los esquemas que refieren los textos básicos de esas teorías.

¿Era un error de bulto?. Valga, sin embargo, una precisión: un liberal heterodoxo, Albert O. Hirshman, señaló que el colapso obedecía, antes que a condicionamientos propios de la lógica que sustentaba el proyecto, a determinaciones políticas concretas. En el fondo, hacía una referencia al problema del poder; no obstante, se "ordenó" su abandono, así como de todo aquello que se le pareciese³ o fuese similar.

2. Algunos autores lo emparentan con los formulados en el siglo XIX por el economista alemán F. List. List analizaba, en términos similares, una estrategia "alemana" que contrarrestase la hegemonía inglesa de la época.

2. LA FANTASIA ORGANIZADA: LA PRAXIS

Los años ochenta marcan la consolidación del discurso liberal y de su estrategia, en los países desarrollados y en los de la periferia.

De modo diverso, todos reconocerán haber emprendido un proceso que conducía a la reformulación global: en los desarrollados, la crisis del "Estado Providencia", de origen keynesiano, justificaría, entre otros aspectos, el paso hacia la realización de una economía de mercado; en los atrasados, no podría hablarse de la crisis del modelo -no hubo las condiciones para efectivizarlo-, sino de la crisis del proyecto.

En el caso que se analiza, podemos referirnos a la crisis del proyecto de establecimiento de una sociedad industrialista, que se impulsó en las condiciones y con los resultados a los que se hizo referencia en la sección anterior.

El proceso de liberalización comenzó situando la noción de mercado: como lo han señalado algunos autores, se trataba de precisar primero sus múltiples significaciones. Una de ellas, por ejemplo, es la que largo tiempo opuso, en el análisis económico, plan y mercado y, en la realidad, economías socialistas del Este y economías occidentales.

Al contrario, a finales de los años setenta, se privilegió la que destacaba los

caracteres reguladores del mercado, que determinan la asignación de recursos y la distribución de los ingresos y modula la relación entre ahorro e inversión⁴.

La búsqueda de la eficiencia económica y la precidencia del Estado en la gestión de la economía, aparecen en ese contexto como las claves del rescate propuesto, junto a la validación del sistema de precios como el referente económico general. En esa perspectiva, se hace una apología de la sociedad de mercado frente a la de planificación centralizada; de la sociedad basada en el individualismo, frente a la sociedad colectivista.

En síntesis, la sociedad de la eficiencia y la libertad por excelencia; la historia habría mostrado bien el fracaso de los regímenes centralizados e intervencionistas. De pronto era imperioso reencontrar los dogmas del pasado: "el trabajo debe fijar su precio en el mercado; la creación de moneda debe someterse a mecanismos de auto-regulación; los productos deben circular de un lugar a otro, sin obstáculos ni preferencias; en suma, el mercado del trabajo, el patrón-oro y el libre cambio⁵.

Un rescate que, con variaciones, emerge en medio de la crisis, de modo paradójico: en efecto, resulta contraproducente que una doctrina cuyos referentes teóricos inmediatos -de inspiración neoclásica- que no concibe la posibilidad de crisis, sino a lo sumo la presencia de desequilibrios temporales, se convierte en

3. Evidentemente, se hace una simplificación de los hechos

4. De Brunhoff, Suzanne, *L'heure du marché, critique du libéralisme*; PUF, Paris, 1986; p. 17

5. De Polanyi, K.; *La grande transformation*; Gallimard Paris, 1983; p. 183. Citado por De Brunhoff, s. op. cit.; p. 18

la corriente hegemónica y sea la que ha de sustentar la reactivación posterior.

Su proyección al mundo en desarrollo fue inmediata. A lo largo de los años ochenta, en América Latina, por ejemplo, se instrumentaron planes de ajuste, de orientación liberalizadora, que tuvieron resultados modestos, pero altos costos sociales.

A pesar de la experiencia, sobre todo después de los cambios observados en el orden geopolítico internacional, el discurso y la práctica han tendido a consolidarse: al unísono, los países latinoamericanos demandan el libre cambio, la regulación por el mercado y la reestructuración del Estado. Casi los mismos dogmas a los que K. Polanyi había hecho referencia.

El nuevo ajuste se basa en la vigencia de las leyes de mercado. Prevalece, al mismo tiempo, una concepción particular de sociedad: ésta se fundamentaría en la existencia de un estado de democracia en el que los individuos tienen los mismos derechos y obligaciones, los mismos activos y pasivos.

Desde esa perspectiva, resulta "cierta" la afirmación de Joan Robinson, en el sentido de que el mundo liberal -neoclásico es el de la democracia por excelencia: todos los individuos representan una unidad y, como tales, "equivalen". Lo mismo ocurriría a escala ampliada, a nivel internacional habría homogenización total.

Se trata de funcionar en "equilibrio", haciendo que los precios representen la escasez relativa de los bienes, servicios y capitales, la economía tendrá así, en tanto ciencia, la proyección que le atribuyó Robbins: la del estudio de la asignación de

recursos escasos sujetos a usos alternativos.

El intervencionismo estatal y la planificación cuasi-obligatoria, junto a la economía de subsidios, habría distorsionado la asignación de recursos en los distintos países. La mala política económica era, en realidad, la causa de las desviaciones: solo el mercado, funcionando plenamente, corregiría los desequilibrios.

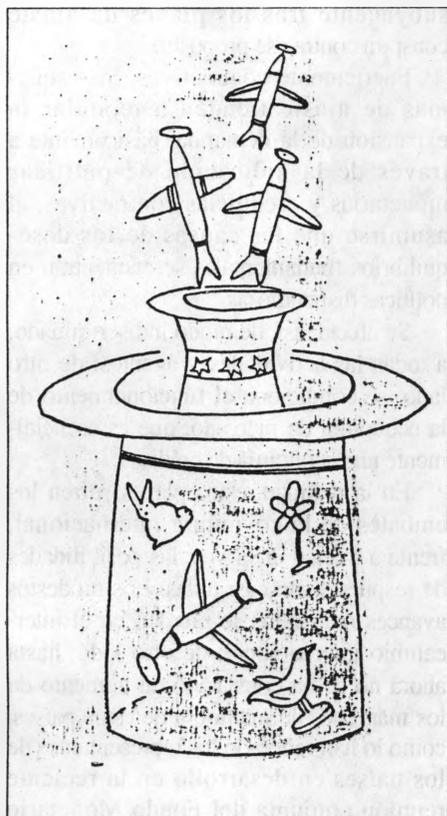
Los ejemplos comenzaron a abundar: Chile, Argentina, Uruguay, etc. Sin embargo, persisten interrogantes concretos y, posiblemente, una concepción equivocada de estrategias.

3. LA FANTASIA ORGANIZADA: LOS OBSTACULOS

Si se tiene como referencia el desarrollo latinoamericano después de 1950, no cabe duda que se debe impulsar un ajuste cualitativo, para adherir a la modernidad y enfrentar con éxito una realidad que no conviene rehuir. Quizá lo que cabría rescatar con más énfasis, en esa perspectiva, sea el llamado al aumento de la productividad y la eficiencia y la necesidad de impulsar reformas estructurales que garanticen una dinamización general del aparato productivo, aménorando las diferencias sociales.

Importaría, así, definir prioridades para sustentar un crecimiento económico equitativo en el marco de un derecho que nos corresponde: el de la preservación de la autonomía de gestión y de una soberanía sin restricciones.

En la coyuntura tiene importancia, por ejemplo, la dimensión económica relativa



de los distintos países: en efecto, resultaría difícil "competir" sin limitaciones en los mercados internacionales. La teoría económica convencional, inclusive, ha reconocido que ese es un impedimento para establecer un mercado homogéneo a nivel internacional, por diversas razones; así, la distinta dotación de recursos, en contra del teorema Heckscher-Ohlin es, en la práctica, un obstáculo al desarrollo y al "óptimo" (!).

Interesa, en esa dirección, estructurar un plan de transformaciones, que permita "adquirir" ventajas comparativas. No se

propone repetir la historia (fue, en otras condiciones, el caso del Japón): importa solamente hacer notar que una integración irrestricta al mercado internacional, que funciona en medio de alta inestabilidad, solo puede transmitir inestabilidad.

Otro aspecto que cabe tomar en cuenta es el relativo a las prácticas que prevalecen en el mercado mundial: las de la vigencia de un marcado proteccionismo. Esto, de hecho, relativiza la lógica ortodoxa; las controversias al interior del GATT y el fracaso de la Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales parecerían probar lo señalado.

Para países como Ecuador, el incumplimiento de los acuerdos en materia del comercio de "productos tropicales" es una constatación de que el libre comercio se exige en la periferia y no se lo practica en el centro. En ese caso, las acciones concertadas a nivel regional deberían ser emprendidas con mayor vigor.

Por otro lado, la competencia no parece ser la única solución, en un contexto en el que los países parten de bases deleznable. Esto hace referencia, quizá, a la aplicación de políticas de promoción de exportaciones en la región: en general, dada la dotación de recursos, la competencia los enfrenta entre sí, aparte de que las exportaciones no tradicionales que tratan de estimularse bajo una serie de incentivos, pasan en el tiempo a ser "tradicionales". Los resultados de esas políticas, por otra parte, han sido relativos: en Ecuador, por ejemplo, el petróleo, banano, cacao, café y camarón representaron en 1990 más del 80% de las ventas externas.

Igualmente relativa es la confianza de los ideólogos liberales en la inversión extranjera como factor de desarrollo. El 70% de las inversiones de este tipo se realiza entre países desarrollados o fluyen hacia mercados potencialmente más interesantes, como el de la India o Brasil.

¿El Pacto Andino, en conjunto?. Tal vez; no obstante, parecería que los sectores que interesan son pocos y se saturarían en corto tiempo. Esto, aparte de que la apertura indiscriminada al capital extranjero - que en la práctica sí ha existido en estos años!- conlleva riesgos políticos ya "experimentados" en algunos países.

Así, la apertura plantea interrogantes, pues resulta ser una noción ideológica antes que una alternativa para el mundo en desarrollo. Debe, sin embargo, enfrentarse bajo una óptica nacional: la condición para que ello ocurra es garantizar, a través de acciones concretas, que su costo sea compartido equitativamente, según la posición relativa de los distintos grupos sociales.

En esa medida, la planificación de los cambios vuelve a tener primera importancia: los países asiáticos son, paradójicamente, el mejor ejemplo, si el paradigma de la industrialización orientada a las exportaciones sigue vigente.

Lo anotado proyecta la reflexión al análisis de la efectividad de los planes de ajuste puestos en práctica en América Latina, en medio del contexto internacional en el que la gravitación esencial la tienen los países desarrollados. Si bien se imponen reformas de las estructuras productivas y una mejor utilización de los recursos, no es menos cierto que la lógica

subyacente tras los planes de ajuste conspira contra ese propósito.

Fuertemente contractivos, los esquemas de ajuste tienden a modular la expansión de la demanda, básicamente a través de la aplicación de políticas monetarias y crediticias contractivas, al asumirse que las causas de los desequilibrios fundamentales se encuentran en políticas dispendiosas.

Se afecta, así, de modo indiscriminado, a todas las actividades y agentes; de otro lado, se condiciona el funcionamiento de la economía de mercado, que es esencialmente una economía de crédito.

En la realidad, estos planes sufren los embates de la coyuntura internacional, frente a la cual, a su vez, las posibilidades de respuesta son casi nulas. Los modestos avances realizados se pierden en el intercambio internacional; de otro lado, hasta ahora no se ha constatado un aumento en los márgenes de maniobra de estos países, como lo han reiterado los representantes de los países en desarrollo en la reciente reunión conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en Tailandia.

A veces uno es proclive a pensar que "la verdad se la difunde afuera", pues en esos foros los responsables de la conducción económica de nuestros países ponen en evidencia las ambigüedades teóricas y las incoherencias políticas de los planes aplicados, y rescatan principios tales como la solidaridad sur-sur, el respeto a la soberanía nacional, la necesidad de solucionar de modo definitivo el problema de la deuda, etc., lo que no ocurre "aquí y ahora".

Pero, ¿cuáles son, en efecto, las limitaciones principales del ajuste liberal?. Quizá la fundamental es aquella que -tratando de entender su dinámica- apunta a "igualar" las economías nacionales, independientemente de la estructura de sus aparatos de producción y del rol que tienen en el mercado internacional.

Este es un aspecto al que ya se ha hecho referencia; importa relieves que su referente teórico inmediato, el monetarismo, ha propuesto siempre una regulación global, similar para todas las economías.

Dado que el Estado "altera" el funcionamiento normal del mercado, la regulación sugiere el regreso a las reglas tradicionales de formación de los precios, del ingreso y de las modalidades de distribución inherentes al modelo: "el mercado puede realizar la homogenización que consiste en comparar y cuantificar las diferencias a través de la formación de los precios, y guiar, así, de modo eficiente, las decisiones de los agentes económicos"⁶.

Se propone, pues, una disminución en la participación del Estado en la economía, la que paradójicamente deberá limitarse "solamente" (?) a crear el ambiente propicio para la acción de los agentes económicos individuales (empresas, productoras agrícolas, consumidores, etc.).

Los desequilibrios y las crisis son con-

cebidos principalmente como fenómenos situados en la economía nacional, en particular en el sector monetario y en el Estado. Se relega a segundo plano al sector externo, lo que resulta -desde el punto de vista lógico-, inaceptable, para economías que como la ecuatoriana, por ejemplo, dependen fuertemente del exterior.

Esto hace indispensable, luego, su inclusión en el análisis: primero, porque las características de nuestras economías no admiten una regulación independiente de las que se establecen en el plano monetario y financiero con el exterior; segundo, porque el mercado internacional es para el monetarismo (liberalismo)⁷, la referencia permanente de "normalidad".

Como se asume que en el mercado internacional se encuentran los niveles de productividad reales, producto de la lógica con la que se asignan recursos escasos en situación de competencia, esta referencia conduce a privilegiar la apertura de la economía al exterior.

De este modo, según la reflexión monetarista, se espera que el mercado internacional influenciará sobre el proceso de reajuste de la economía periférica, creando una economía real y estimulando aquellas actividades que pueden competir con similares del exterior.

Solo el mercado, en este caso, el mercado "ideal", es el modelo que debe-

-
6. Amaud, p., *Ambiguités Théoriques et incohérences politiques: le monétarisme appliqué a des économies semi-industrialis; Critiques de l' Economie Politique, nouvelle serie*, n. 18; Maspero; Paris; 1982; pp. 23-44 Este trabajo, a casi diez años (I) de su publicación, permite comprender - paradójicamente- ciertos hechos coyungurales.
 7. Los términos monetarismo y neoliberalismo no son equivalentes: el primero remitiría, según uno de sus principales seguidores, a los problemas de la economía positiva; el segundo, es, más bien, una concepción filosófica, una opción de sociedad.

rán reproducir los sistemas productivos subdesarrollados.

Así, la crisis de origen interno⁸ se adapta a una solución determinada desde el exterior, lo que es incoherente desde el punto de vista teórico, pero coherente con la realidad de las estructuras productivas a nivel internacional: de esta manera, "el monetarismo (liberalismo, J.F.M.) invita a una brusca consideración de las restricciones de la economía internacional, sin proponer ninguna estrategia de adaptación, sino la abstención de toda estreteja"⁹.

Curiosa conclusión, que choca con la praxis: hasta ahora "no comprendo" la posición de ciertos exportadores ante la decisión de la Junta Monetaria de reformar los plazos para la entrega de divisas por concepto de futuras exportaciones.

Sea como fuere, las experiencias más radicales, como las que a su turno se aplicaron en los países del Cono Sur, no tuvieron el éxito esperado, al menos si se juzgan los distintos casos en una perspec-

tiva general: no es posible aceptar la existencia de un buen desempeño económico a costa de una pérdida objetiva de la democracia.

Frente al radicalismo que rescata el mercado y condena el Estado, planear mejor y tener mejores mercados parecería un enfoque más fructífero que planear más o tener más mercados¹⁰.

Lo que está en juego es algo más que un problema de desmitificación ideológica; como lo precisa C. Furtado, "...tenemos que preguntarnos si los pueblos de la periferia desempañarán un papel protagónico en la construcción de su propia historia o si permanecerán como espectadores mientras el proceso de transnacionalización define el lugar que ocupará cada uno en el inmenso engranaje que la economía globalizada del futuro promete ser"¹¹.

¿La fantasía organizada? ¿Hemos abandonado los dogmas del pasado en beneficio del dogma liberal?

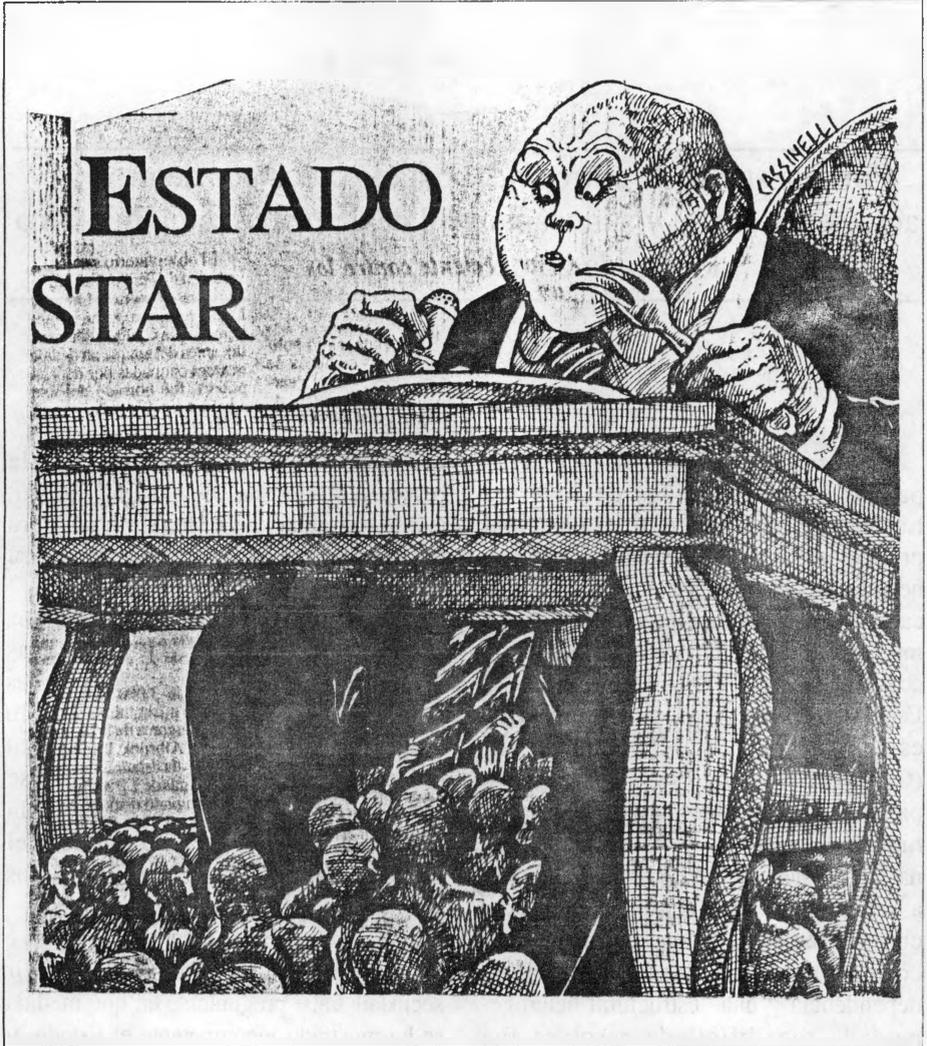
8. Se prescinde, en este trabajo, de hacer las consideraciones que amerita lo monetario-financiero y cambiario.

9. Arnaud, p.; artículo citado; p.; 34

10. Ramos, J.; Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983; PCB, México D.F.; 1989, p. 208.

11. Furtado, C.; Economía Mundial, transformación y crisis; Tercer Mudo. Ed.; Bogotá, 1990; p. 81.

"REPENSAR EL ESTADO"



EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA

J. Sánchez- Parga

Por una suerte de entropía, el Estado crece por dentro y se achica por fuera, y su incapacidad de democratización interna le impide democratizar la sociedad

En Ecuador, como en casi todos los países subdesarrollados de América Latina, el Estado ha sido el principal productor de sociedad y el protagonista necesario para impulsar el desarrollo, los cambios de la modernización y la misma integración nacional. A su manera nos lo acaba de recordar Carlos Fuentes: "Fue el Estado el que creó la sociedad civil. Este es nuestro cunundrum político, señor" (Cristóbal Nonato, 1987: 469). En los países desarrollados ha sido una larga historia primero y las burguesías nacionales después las que han contribuido a formar la Nación y consolidar el Estado; en nuestras sociedades, con un pasado colonial, una ya larga historia de dependencia y una "estructural heterogeneidad" tan difícil de resolver fue

necesario un Estado, que junto con la responsabilidad de formar una nación, asumiera todas las competencias para organizar la sociedad y la iniciativa de su desarrollo.

Estos precedentes y presupuestos justifican entre otras muchas cosas (desgraciadamente también explican las pasadas dictaduras), que el Estado moderno, el que sobre todo se consolida en el Ecuador en la década de los 70, se fortaleciera, enriqueciera con la explotación de un recurso público, el petróleo, y se redimensionara en todos sus aparatos.

Ahora bien, ante esta ardua, larga e incuestionable tarea estatal de producir sociedad, cabe preguntarse en qué medida se ha mostrado incompetente el Estado, y

más aún, hasta qué punto sus mismas limitaciones se han encontrado atravesadas de irremediables errores y torpezas. Esto nos llevaría a pensar que nuestro Estado se ha parecido mucho a Penelope, la esposa de Ulises, quien deshilaba por las noches el peplo o túnica que tejía durante el día.

Intentar hoy una crítica del Estado puede resultar tan vanal como redundante, no sólo porque este tradicional oficio de la izquierda ha sido retomado desde hace una década con sospechoso ahínco por la derecha neoliberal, sino porque, convencidos todavía de que el Estado es necesario, tendríamos que limitarnos a cuestionar su forma y sus funciones, el manoseado tópico de su volumen y eficacia, y el de su misma racionalidad política. Sin embargo, la urgente reforma del Estado, que el mismo Estado parece asumir como una necesidad, nos llevaría a enfocar ese problema fundamental al que aludíamos más arriba, y que en substancia debería orientar la posible reforma: las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en el actual contexto democrático, y tomando la democracia como el principal objetivo de dicha reforma.

Un inciso a propósito de esto. Con franco escepticismo hay que recibir la noticia de que ya el Estado se ha puesto a repensarse a sí mismo, y que a su interior se ha tomado la iniciativa de trabajar la reforma estatal. Sin desconocer que nadie mejor que los funcionarios y cráneos que actúan dentro del Estado son los calificados para saber qué hay que hacer, como hacerlo y hasta por dónde empezar una reforma del Estado, estas mismas competencias pueden representar un serio

obstáculo para definir un fundamental procedimiento propedeúutico a dicha reforma: desde donde repensar el Estado. Ciertamente, no desde el Estado mismo, ya que ello conduciría a limitarse a los aspectos funcionales, de su organización, racionalización de recursos, optimización de eficacias, etc. El Estado sólo puede ser repensado a fondo desde ese otro lugar u otros lugares diferentes del Estado, que no son el Estado, pero que sin referencia a los cuales o al margen de ellos el Estado no existe ni es pensable. Por eso nos anticipamos a sostener que el Estado no puede ser repensable sino desde la sociedad civil y, en la actual coyuntura histórica, desde la construcción de la democracia.

En otras palabras, y presentando nuestros planteamientos en los términos más simples y escuetos, consideramos que más allá de las condiciones de ingobernabilidad democrática que presenta nuestra sociedad, la misma forma de Estado y de sistema político se ha constituido en el Ecuador en un factor de esa misma ingobernabilidad democrática. Con este enfoque pretendemos orientar nuestros análisis siguientes, centrándonos en aquellos aspectos más relevantes o sintomáticos de la problemática.

1. LA CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO

No es nuestra intención cuestionar aquí uno de los primeros contenidos del Art. 1 de la Constitución de la República, donde se declara que el gobierno del Ecuador “es republicano, presidencial ...”; sin embargo,

este hecho aparece como uno de los más serios factores de conflictividad y de inestabilidad en el actual sistema político, y por ende del inevitable deterioro de los sucesivos gobiernos. No es causal que este problema se manifieste de manera aguda durante más de una década de regímenes democráticos (insólita estabilidad en nuestros países), y que la continuidad democrática siga encubriendo en el futuro una forma solapada de caudillismo, que oscilará entre situaciones populistas o autoritarias, según los contextos sociopolíticos y los perfiles presidenciales.

Se nos ha repetido más de una vez, y no hace mucho la última por Rodrigo Borja, que “el presidencialismo es la forma de gobierno que más conviene a nuestras sociedades”. Esta declaración tan a posteriori en nuestra historia oculta una “petición de principio” difícil de probar, ya que después de casi dos siglos de vida republicana la sociedad ecuatoriana ha cambiado mucho y cambiará mucho más en el futuro. En primer lugar, las razones históricas de nuestro presidencialismo son otras, y no ajenas al hecho que el modelo presidencialista se haya generalizado en toda América Latina, de acuerdo al ejemplo norteamericano, y que nuestros presidencialismos se hayan fraguado en los caudillismos del siglo XIX. Los defensores del presidencialismo podrían objetar que los Estados parlamentaristas, gobernados por un primer ministro o jefe de gobierno, que es el caso de todos los países europeos (incluida la excepcional variante francesa) se justifican por su larga y estable tradición democrática. Frente a esta objeción nos asalta una sospecha: en qué medida puede

ser el presidencialismo una de las causas de tanta inestabilidad política y fragilidad democrática en nuestros países?

Es evidente que el presidencialismo opera sobre la base de un sistema de partidos políticos y expresa todas las deficiencias y perversiones de la representación y actuación de los partidos, pero el mismo modelo presidencialista contribuye a hacer tan aciaga, tumultuosa y conflictiva la misma historia partidaria.

En un régimen presidencialista es la elección del presidente como jefe de gobierno lo que se convierte en la mayor expresión de la democracia y en su símbolo político. Este es un grave espejismo. Más aún, el presidente al mismo tiempo que es electo por una mayoría política ipso facto representa a toda la nación, actuando, simultáneamente como depositario del poder ejecutivo y como símbolo del Estado nacional. Y no es nada raro que el presidente legitime sus actuaciones, aún las más controvertidas, como jefe de gobierno, fundándose en su condición de representante de toda la nación. En realidad en nombre del pueblo tiene tanto derecho a pronunciarse el presidente en cuanto jefe de gobierno como la oposición, ya que ambos derivan su poder del mismo voto ciudadano.

Sin embargo, el componente plebiscitario que está implícito en la autoridad del presidente además de conducir a éste a considerar que todos sus actos de gobierno se realizan en nombre del pueblo, da lugar con frecuencia a una identificación entre el líder y el pueblo que fomenta un inevitable populismo dentro del sistema político del país. Esto ha hecho que en nuestras

sociedades más que a un partido o a un programa o línea de gobierno se candidaticen y se voten personas, y que la imagen del presidente se haya convertido en una eficaz fantasía política, sujeta a las más desproporcionadas manipulaciones de los mas-media y de los imaginarios colectivos. Esta explicación del populismo, su vinculación al régimen presidencial, desde nuestro punto de vista muy reveladora, ha sido ignorada o poco tratada por los especialistas. Por el contrario, el populismo resultaría inviable en las democracias parlamentarias, donde el jefe de gobierno o primer ministro, por mucha popularidad que alcancen, no disponen de las condiciones para instrumentarizarla políticamente.

No sólo la modernización de nuestras sociedades van a hacer más anacrónico el hecho que el presidente combine funciones "ceremoniales" de jefe de Estado con las funciones "políticas" de jefe de gobierno, sino que el presidente siempre estará tentado a hacer un uso político de sus funciones representativas o de pervertir éstas a través de aquellas.

El aspecto más crítico del régimen presidencial es la fractura o distancia que se crea entre el Ejecutivo y el Legislativo, origen de una continúa o latente "pugna de poderes". Con el agravante que no existe un principio democrático capaz de resolver las disputas entre el gobierno y el Congreso, ya que ambos son la doble expresión de la legitimidad democrática. De otro lado, lo que hace más problemático al modelo presidencial es que opera de acuerdo a la regla de "todo para el vencedor" (J.J. Linz, 1990), lo cual

transforma la vida democrática en un interminable juego o drama de vencedores y perdedores, de revanchas y de botines, de alternativos enfrentamientos entre el gobierno y la oposición. Este clima de tensiones puede llevar al presidente a asumir atribuciones tan autoritarias, en nombre de la misma gobernabilidad, que amenacen el sistema democrático e incluso declinen en dictadura. Esta situación se complejiza y se vuelve más arriesgada, cuando dadas las características del sistema político nacional el presidente tiene que gobernar de manera casi habitual, o al menos en su segundo bienio, con una oposición mayoritaria en el Congreso obsesivamente orientada a ser la alternativa en el poder.

Dentro del régimen presidencialista el tiempo se revela como una dimensión muy importante y casi decisiva de la política. Esto mismo nos enfrenta con otros aspectos álgidos del régimen presidencial: al carácter efímero de las políticas y la imposibilidad de garantizar una mínima continuidad a políticas y programas de mediano y largo alcance, tanto en el campo internacional como en el económico, social y cultural. Todo nuevo gobierno tratará de ser no solo innovador sino en muchas ocasiones intentará deshacer lo hecho por el anterior y hasta adoptar políticas contrarias. Esta situación, evidente al nivel macro, se reproduce al nivel micro por la misma conformación del gabinete de Ministros, ya que cada Presidente conforma su gobierno de manera autónoma e independiente del reconocimiento del Congreso, con personas de su entorno casi familiar o clientelar, lo que no ocurre con

el régimen parlamentarista. Y por esa misma razón la actividad fiscalizadora del Congreso se convierte, una vez al año, en una prueba de fuerza, donde la oposición entre represalias y trofeos de guerra censura los Ministerios claves o los más que puede.

Todos estos factores excluyen la posibilidad de que el partido en el gobierno frague alianzas orgánicas para ampliar las bases del apoyo gubernamental y garantizar mejor las condiciones de gobernabilidad. No en base a planes y medidas de gobierno los pactos se amarran con uno u otro diputado o partido sino para tretas muy coyunturales, corrompiéndose las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo y también la misma representación política de los partidos, cuyo principal objetivo no es gobernar, sino llegar al poder.

Ahora bien, mientras que en el modelo parlamentario los partidos participan en el gobierno del país desde el mismo Congreso, en el modelo presidencial el monopolio del gobierno lo detenta prácticamente el Ejecutivo. En consecuencia, la acción política se traduce en una lucha encarnizada, dentro de la cual los mismos partidos no son más que plataforma de liderazgos personales.

El presidente personaliza tanto el poder que crea una distancia inevitable respecto de la autoridad de sus propios Ministros, y lo que es peor, la vinculación de estos con el Presidente los separa del Congreso. Lo que no ocurre en un régimen parlamentario, donde el primer Ministro es "primo inter pares" y donde los Ministros pueden proceder o haber procedido del Congreso y volver a él.

La Constitución presidencialista, en fin, encubre principios y supuestos contradictorios: de un lado refuerza el poder del Ejecutivo frente a los intereses particulares de los partidos representados en el Legislativo, pero de otro lado, se muestra muy suspicaz respecto de este poder al prohibir la reelección del Presidente. Lo cual tampoco deja de ser conflictivo, ya que el poder o prestigio acumulados confieren a un ex-presidente una influencia política considerable, tanto más en un pequeño país como el Ecuador donde el sistema político está obligado a producir un nuevo líder cada cuatro años.

En conclusión, no hemos querido hacer una crítica del presidencialismo, que en algunos países y situaciones funciona estable y eficazmente; nos limitamos a señalar aquellos aspectos críticos, que además se encuentran a la raíz de otros rasgos problemáticos y conflictivos del Estado y sistema político ecuatoriano. Es posible que una maduración de la democracia, que pase por una democratización del mismo Estado, y consecuentemente de un sanciamiento del régimen y actuación de los partidos políticos, nos obligue a pensar en el futuro que una reforma a fondo del Estado culmine con una revisión del régimen presidencial.

2. CENTRALISMO VS. DEMOCRATIZACION ESTATALES

La cuestión del volumen del Estado, cuya crítica enarbola actualmente la derecha neoliberal, debe ser planteada en una triple perspectiva: la histórica, la que

contemple el peso específico del Estado en un determinado momento del desarrollo nacional, y la específicamente política, la cual tiene que ver con una excesiva concentración del poder y funciones vinculadas al gobierno central y al Ejecutivo.

A título de preámbulo, no nos interesa relacionar aquí el problema del volumen del Estado con la nueva consigna de privatizar o poner en el mercado los servicios estatales. Y ello por dos razones. En primer lugar, porque no el volumen sino su inherente deformación nos lleva a plantear la descentralización del Estado (la cual no es una mera descentración delegativa) como una forma de redistribuir la masa y peso específico estatales. En segundo lugar, porque no se puede pensar en los programas de privatización con la misma irresponsabilidad y torpeza con la que en otros tiempos se llevaron a cabo las estatalizaciones.

Históricamente el gran crecimiento del Estado y sus aparatos han tenido lugar en el década de los 70, por las razones expuestas, cuando el desarrollo, integración y modernización del país se impulsó desde la iniciativa pública. Sin embargo, la amplia labor en el orden infraestructural y de extensión de los servicios no fue proporcional al crecimiento de los organismos y funciones del Estado, el cual ni planificó ni racionalizó la implementación de sus recursos materiales y humanos, y continuó además dotándose en la década siguiente de una burocracia excedentaria y disfuncional.

Dentro de esta perspectiva es posible cuestionar el volumen del Estado no en términos generales y como una cuestión de

principio, sino teniendo en cuenta el peso específico requerido por el Estado en la actual situación de desarrollo del país. De hecho, el Estado se ha vuelto demasiado grande para desempeñar eficazmente muchas de sus funciones (podríamos decir para realizar las tareas pequeñas), y el mismo Estado se ha quedado reducido, incluso a pesar de su crecimiento, para llevar a cabo grandes empresas. En la práctica los proyectos de integración y los convenios de cooperación internacional en torno a determinados programas responden en la actualidad a esa nueva necesidad de resolver los límites y ampliar las competencias de los Estados nacionales.

Pero la cuestión de fondo no es sólo el desproporcionado volumen que alcanzó el Estado sino la deformación e hipertrofia de un crecimiento, que tuvo una fuerte orientación centralizadora. En otras palabras, el Estado creció en su núcleo en detrimento de su periferia. De este fenómeno han resultado dos efectos perversos: a) un crítico y conflictivo desequilibrio al interior del mismo Estado entre sus organismos centrales, ligados al poder ejecutivo y los gobiernos seccionales, representativos de las provincias, lo cual replantea hoy con mucha agudeza y mayores tensiones la cuestión regional; b) un modelo de relación entre el Estado y la sociedad civil totalmente distorsionado, y que es uno de los factores que resta eficacia a las políticas sociales de los gobiernos.

Lo que agrava el problema es que la centralización no es de orden meramente administrativo y burocrático, sino que responde a una concentración de poder y de recursos.

No cabe confundir descentralización con desconcentración del Estado. Esta no es más que la metamorfosis de un centralismo que delega funciones o distribuye únicamente la gestión de recursos y competencias. La descentralización es algo más que una reforma administrativa; se trata de una real distribución de poder y de recursos en esa periferia del Estado que son los organismos provinciales y Municipios, los cuales de manera autónoma ejercen un poder propio, que políticamente les compete, y administran unos recursos que les pertenecen por derecho. Tal descentralización pasa por el reconocimiento de que el poder y los recursos no pueden ser acumulados y concentrados por los organismos más ligados al Gobierno y al Ejecutivo, ya que sólo en la medida en que son compartidos regional y localmente pueden ser objeto de una más amplia y directa participación por la sociedad civil.

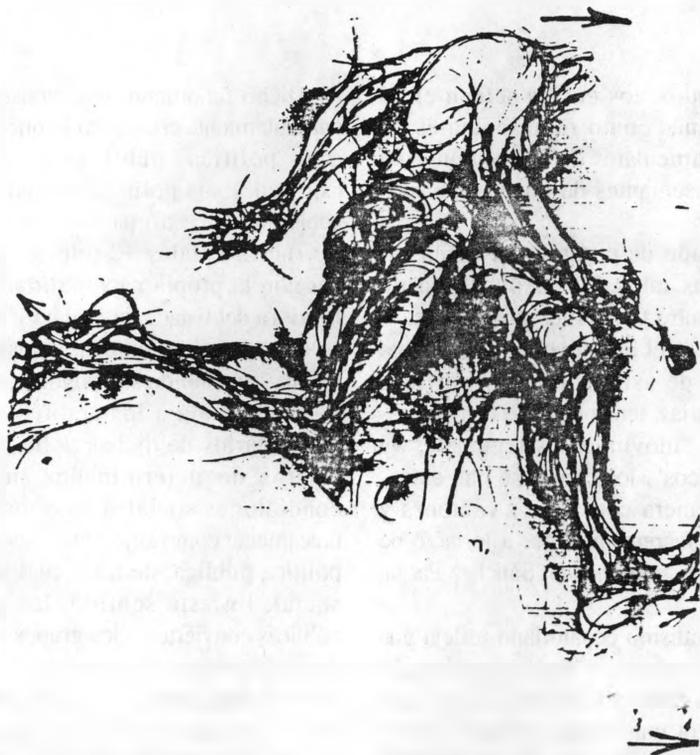
De otro lado, la centralización supone una distorsión de la democracia al interior del mismo Estado, que repercute en una profunda deformación de las condiciones para el ejercicio democrático en la misma sociedad; ya que el Estado, al concentrar poder y recursos, así como su gestión monopólica por los organismos centrales del gobierno, despoja a los gobiernos seccionales y municipales, vaciándolos como espacios de participación y representación ciudadanas, y anulando así desde las mismas bases de la sociedad la práctica política y democrática.

Indagar las causas del proceso de centralización del Estado ecuatoriano nos conduciría a un análisis muy complejo socioeconómico, político y hasta cultural.

Aunque sea en detrimento de una cierta simplificación, pero a favor de una mayor sistematicidad de este estudio, nos interesa relacionar, particularmente la centralización del Estado con esa acumulación del poder que nos parece inherente al modelo de régimen presidencialista, el cual ha ido induciendo que el Ejecutivo, desde el mismo Gobierno y sus Ministerios, se abrogue el monopolio casi exclusivo de la acción estatal, sustrayendo sus competencias más legítimas a los gobiernos provinciales y municipales, y a otros organismos públicos y privados. Ha sido esta necesidad del régimen presidencialista de querer hacer todo, de hacerlo sólo y en el período relativamente corto de cuatro años, lo que ha conducido a los gobiernos a una concentración de poder, que simultáneamente se ha traducido en una concentración de recursos humanos, en un monopolio de la administración económica, y en definitiva de un enorme volumen de dispositivos logísticos y operativos.

Por estas razones, desde nuestro punto de vista, nada tiene de casual que la polarización entre Quito y Guayaquil, no sólo sea el exponente más representativo de un regionalismo exacerbado por la centralización del Estado, sino que se haya convertido en una polarización política, haciendo de Guayaquil la sede, o por lo menos el referente, de la oposición.

Al origen de la acumulación de poder y de su centralización estatal, y como la figura más degradada de su gestión, hay que desenmascarar un populismo de Estado, un clientelismo cultivado desde el Gobierno, que desempeña el caricatural papel del padre, patrón y padrino.



Más que otras facetas, del centralismo nos interesa resaltar su implicación antidemocrática, ya que la centralización del Estado se lleva a cabo en perjuicio de los gobiernos provinciales y Municipios locales, a quienes se despoja de sus legítimas competencias económicas y políticas, pero también de “saber” por la succión de profesionales. Más aún, el centralismo político mina las bases de la democracia al reducir los espacios de participación y de representación de la sociedad en los gobiernos provinciales y municipales. Una particular corruptela del centralismo y del mismo presidencialismo es la política de la chequera practicada por el Gobierno de turno o ese folklórico rito del Presidente o de sus Ministros de inaugurar obras por toda la geografía de la

República, cuando deberían ser los gobiernos regionales los que trabajan por su propias provincias, y los que obtienen los consiguientes réditos o sanciones políticos.

Este clientelismo del Gobierno central se ha degradado a tal punto, que los legisladores del Congreso han pretendido rivalizar con él elaborando un proyecto de ley o reglamento del Congreso que les atribuye a cada diputado provincial una asignación económica (300 millones de sucres) para “realizar obras de interés provincial” y atender, necesidades en sus respectivas regiones. Con esta medida no sólo se lesionan todavía mas las autonomías y competencias de los Gobiernos locales, sino que se atenta contra la misma sustancia de la representación política de

los Diputados, los cuales actúan en el congreso más como representantes de intereses particulares de una región y no como representantes de objetivos nacionales.

Tal estado de cosas se ha traducido durante los años 80 en un clima de tensión entre Gobiernos provinciales o Municipales y el Ejecutivo, principalmente por razón de asignaciones y partidas presupuestarias; tensiones que han desembocado en "movimientos regionales" y "paros cívicos", los cuales se han extendido de manera constante a cantones y parroquias, incrementándose a lo largo de los sucesivos gobiernos (J. Sánchez-Parga, 1991).

El centralismo ecuatoriano refleja una tensión contraria a la democratización interna del mismo Estado, a la vez que atenta contra una democratización real y plena de la sociedad civil, y sus derechos de participación y representación efectiva en los organismos estatales de cada provincia cantón y parroquia. La centralización ha hecho cada vez más ficticias las formas de dicha participación y representación, generalizando el conflicto, el clientelismo estatal y en definitiva la ingobernabilidad democrática.

El proceso de centralización del Estado podría representarse como una suerte de entropía, que le hace crecer hacia dentro a la vez que le distancia de la sociedad civil; como si el Estado existiera por sí mismo y para sí mismo, al margen de aquella o supeditándola a la racionalidad estatal. Esto ha ido deformando las relaciones entre Estado y sociedad, limitando la eficacia de sus prácticas.

Dicho fenómeno tiene consecuencias particularmente críticas en lo que se refiere a las políticas públicas y de manera especial a sus políticas sociales. Estas adolecen, a nuestro parecer, de tres defectos fundamentales. El primero tiene que ver con la propia **racionalidad centralizadora** del Estado, la cual hace que, tanto en el diagnóstico como en la planificación y aún ejecución de sus políticas, el Estado no comprenda a los actores sociales, destinatarios de dichas políticas, como sujetos de determinados procesos y condiciones sociales sino más bien y únicamente como sujetos de esta o aquella política pública, de tal o cual programa social. En este sentido, las políticas públicas convierten a los grupos o sectores destinatarios y beneficiarios de ellos en artefactos sociales al abstraerlos de sus reales procesos y condiciones sociológicas. En otras palabras se opera un desfase, y falta de correspondencia entre las lógicas estatales y las lógicas sociales.

Un segundo defecto fundamental de las políticas públicas es la falta de mediadores sociales. La distancia que se crea entre un Estado centralizado y la sociedad, al abolir los espacios de participación y de representación de gobiernos locales y municipales, deja al Estado totalmente huérfano de **mediaciones sociales**, a través de las cuales pueda realizar eficazmente sus políticas y programas. Muy torpemente tratará el Estado de suplir este defecto adoptando una de las formas más grotescas de su acción al convertirse en un Estado automotriz: para compensar su ausencia de la sociedad nuestro Estado se ha dotado de un colosal parque automóvil y de un

pintoresco sistema de “viáticos” para lograr formas transfugas de presencia aunque no de eficacia.

El tercer defecto, que ha hecho del nuestro un Estado miope y paquidermo, y que además tiene como efecto secundario aumentar su crecimiento y centralismo, incorpora de alguna manera los otros dos aspectos anteriores: consiste en el hecho de identificar los campos de su acción pública no definiendo los grandes problemas, los principales sectores sociales, aquellas condiciones y procesos más necesitados de intervención estatal, sino aplicando la lupa a la microfísica social. Así, por ejemplo, hoy considera que los niños de 2 a 6 años son un problema, y por decreto crea un “fondo social”, al que dota de un programa, y con el cual se constituye un nuevo organismo dentro de un Ministerio; y mañana declara que los ancianos de 60 a 70 años son también un problema, y el decreto de ley crea otro “fondo” y otro programa, y otro organismo con una nueva burocracia. Esta raquitización y deformación de las políticas públicas en programitas o en campañas exhibicionistas, hacen efímera, la acción estatal, le restan alcance social volviéndolas anecdóticas e intrascendentales. Y lo que es peor, dentro de un creciente centralismo y burocratización, genera segmentaciones e ilimitadas compartimentalizaciones dentro de sus aparatos; ello a su vez da lugar a rivalidades entre distintas competencias o a una azarosa superposición de responsabilidades y funciones.

Todos estos fenómenos, estrechamente imbricados, muestran el círculo vicioso en el que se debate un Estado cada vez más

mongólico e ineficaz, pero que privilegia más los réditos políticos que las eficacias sociales en sus planes y programas de gobierno; y además de poner de manifiesto una profunda desarticulación entre lo político y lo social, genera al interior mismo de lo social una tan contradictoria esquizofrenia, que erosiona la institucionalidad social del Estado. Ya que la beneficencia estatal opera más por prestaciones a sectores particulares, por redistribuciones a personas, que por un real desarrollo de los servicios públicos. Así nos encontramos con una proliferación de programas educativos, de salud, de cualquier índole, mientras que el sistema e instituciones de educación, de salud y otras o no funcionan, o se encuentran desfinanciadas, atraviesan por continuas huelgas y se vuelven cada vez más ineficaces. Una prueba de esta bancarrota del Estado es la deuda de 200 mil millones de sucres acumulada por los sucesivos gobiernos con el Instituto de Seguridad Social.

Pero hay algo más; la fractura entre lo político y lo social se duplica al interior del mismo funcionamiento del Estado en una superposición de lo político sobre lo tecnocrático muy ligada a la periodización del poder de cada Gobierno, el cual ha extendido el nombramiento de cargos políticos, cuyas atribuciones restan eficacia a las funciones técnicas o supeditan éstas a los intereses de aquellos.

Al adolecer la acumulación y concentración de una plena coordinación política, nuestro Estado acusa una grave inflación de poder, que se expresa en una correspondiente implosión decisional al

interior de todos sus aparatos e instancias, la cual se agrava por la sobrecarga de expectativas sociales, que el mismo Estado no cesa de suscitar a todo lo largo y ancho de la sociedad.

Que el Estado no sea democrático, en razón de su fuerza centrípeta y centralizadora, que sea incluso antide-mocrático al limitar o distorsionar las formas de participación y representación, rehusando la redistribución de poder y recursos, que sea clientelar y fomente el populismo, todos estos fenómenos no responden a una suerte de destino fatal intrínseco a la racionalidad del Estado, ni a fuerzas ciegas que perniciosamente actúan a su interior. Esta forma de Estado refleja una forma de sociedad donde determinadas fuerzas sociales y políticas tratan de reproducir un proyecto oligárquico, no nacional, y cuyas prácticas impiden tanto la democratización interna del Estado como la misma democratización de la sociedad. Ya que un Estado centralizado es más funcional a su acumulación de poder, y una sociedad sin ciudadanías tejidas por relaciones democráticas resulta el sujeto más idóneo de la dominación.

Los tortuosos meandros del Estado no son por ello inocentes en el funcionamiento de una burocracia, que tortura las prácticas habituales de la sociedad civil, desde la proliferación kafkiana de trámites, procedimientos y papeleos para cualquier actividad hasta los comportamientos entre tiranuelos, resentidos y arbitrarios que cualquier funcionario público ejerce impunemente sobre cualquier usuario de cualquier servicio estatal. Esta anecdótica del comportamiento del Estado nos remite

a otro conflicto de mayor envergadura: la falta de visibilidad ciudadana de nuestra sociedad, y de la cual el Estado no esta libre de responsabilidades.

3. EL ESTADO CONTRA EL CIUDADANO

Por muy fuerte que suene este enunciado, no carece de sentido dentro de la crítica a un Estado, que no sólo no protege los derechos civiles sino que tampoco asume como principal y fundamental tarea, la que trasciende todas sus políticas y prácticas estatales, la producción de ciudadanía, la producción de derechos civiles y las condiciones para su ejercicio, al interior de la sociedad nacional, en cuanto forma prioritaria de producir sociedad y democracia.

En la dualización de nuestra sociedad sólo percibimos la parte visible de un iceberg: las diferencias económicas entre ricos y pobres, entre los que en alguna medida participan de los recursos del país y los desposeídos o marginales. Pero bajo la línea de flotación de la sociedad hay una diferencia política que la hace más injusta y que mina tanto las condiciones como la substancia misma de la democracia: la diferencia entre ciudadanos, que gozan de derechos civiles, y los excluidos, desprovistos de ellos porque carecen de las condiciones para ejercerlos.

En los países de larga tradición democrática, donde los derechos civiles han precedido de alguna manera, y fundado, los derechos políticos, y donde la democracia social sigue siendo la base de la democracia política, las diferencias y

desigualdades socio-económicas entre individuos o grupos preservan y garantizan siempre las libertades de derechos civiles de los pobres y aún marginales. En nuestros países, en cambio, el Estado no ha logrado producir una sociedad de derecho; en nuestra sociedad de hecho hay un déficit de ciudadanía, que el Estado no ha podido extender a todos los sectores, grupos e individuos. Esta limitación política del Estado, que es una limitación jurídica y de su jurisdiccionalidad, no sólo atenta contra el tejido democrático de la sociedad sino que cuestiona la misma idea de Nación.

Nuestros Estados han querido construir la Nación y la nacionalidad desde arriba, como una interpelación ideológica y patrioterica (enseñando en las escuelas los símbolos patrios y entonando por doquier en himno nacional), pero se han olvidado o han ignorado que la Nación y la nacionalidad se constituyen desde la conciencia de ciudadanía, desde la experiencia práctica de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos civiles garantizados por el Estado. No basta las demarcaciones de fronteras para hacer una Nación ni es la nacionalidad una identidad que se crea al margen del estatuto de ciudadanía, de los ejercicios y relaciones ciudadanas, que el Estado garantiza y sanciona. Y son, por otra parte, los derechos civiles extendidos a toda la sociedad los que en su substancia vinculan a ésta con el Estado.

Dentro de la moderna democracia liberal, el Estado, al constituirse como garante último de los derechos del individuo, reconoce a la vez que dichos derechos fundamentales son superiores a

los intereses del mismo Estado, y que, por consiguiente, nunca se pueden sacrificar aquellos ante estos.

El individuo sin ciudadanía además de incompleto se encuentra a la deriva dentro de la sociedad. Es el individuo en cuando ciudadano el que representa la base jurídico-política del Estado; en cuanto él es relación y lugar, primario y privilegiado de todas las relaciones sociales; ya que él supone no sólo el ejercicio de sus derechos sino también de deberes civiles en cuanto reconocimiento de los derechos de los otros ciudadanos. Es en este mutuo reconocimiento de su condición de ciudadano que el individuo trasciende su individualismo y privacidad para hacerse apertura y relación, para entrar en el juego político. Esta maduración social y política de la ciudadanía resuelve la distancia entre Estado y sociedad civil, y confiere a la democracia política su forma plena como expresión de la democracia social. Relación esta, entre Estado y ciudadano, que sólo puede regularse de forma plena y definitiva en razón del doble principio de la libertad y la igualdad.

El problema en nuestras sociedades es que las desigualdades son tan grandes y tienen raíces históricas tan profundas que el Estado no ha podido crear las condiciones para que los derechos civiles puedan ser igualitariamente ejercidos por todos los individuos. Esto lleva a los economistas a advertirnos sobre los presupuestos materiales en la constitución de las ciudadanías y acerca de la necesaria, redistribución económica sobre la que se basa una democracia política. Sin desconocer tales presupuestos, no cabe

hacer de la democracia una función del ingreso per capita ni un exponente del PIB de una sociedad, ya que la democracia puede y debe operar como un constante reordenador económico en toda sociedad.

Históricamente, en el desarrollo social los procesos de identidad se inician siempre a un nivel comunal, corporativo, de gremialidades, el cual tiene que trascenderse a sí mismo, descorporativizarse, para llegar a la producción de las identidades individuales, propias de la ciudadanía; las que garantizan el ejercicio de los derechos civiles. En la medida que el Estado no coadyuva a la producción de estas identidades ciudadanas, o cuando incluso sus mismas prácticas soportan las condiciones de reproducción de las corporatividades, contribuye al mantenimiento de una suerte de microfísica de estatalidades al interior de la misma sociedad.

Esto no excluye que la conciencia y práctica de la ciudadanía puedan desarrollarse inicialmente en formas corporativas, comunales o gremiales a través de los procedimientos de participación y representación que el Estado tiene que garantizar, ya que el mismo ejercicio de la delegación en las funciones representativas no sólo es parte de los derechos ciudadanos sino que contribuye a desarrollar nuevos modos, más modernos, de producción de ciudadanía.

Contrahecho de internas replicas, nuestro Estado se encuentra políticamente incapacitado para desarrollar una sociedad democrática y para gobernarla democráticamente. Ante los planteamientos de autonomía de las nacionalidades indígenas,

por ejemplo, el actual Gobierno denunciaba perentoriamente el peligro de que se creara "un Estado dentro del Estado". Pero esta situación existe ya de hecho en la medida que dentro del país se reproducen institucionalidades que de alguna manera son Estados dentro del Estado desde las nacionalidades indígenas hasta las mismas FFAA.

En cierto modo es el déficit de ciudadanía, lo que en una sociedad reproduce las llamadas "minorías peligrosas", no sólo las delincuenciales o de los terrorismos iluminados, sino aquellas que gozan de una impunidad institucional (políticos, empresarios, aparatos represivos, etc), capaces de atentar tanto contra la sociedad civil como contra el mismo Estado, y cuya mayor peligrosidad consiste en suplantar al Estado, actuar "como si" fueran el Estado, con la conciencia de que son el Estado porque forman parte de él.

Este fenómeno no es achacable tanto a la levedad de un Estado frágil sino a la constitución de un Estado sin sociedad de derecho, sin bases de ciudadanía, incapaz de integrar por igual a todos los individuos en razón de su condición de ciudadanos, e incapaz también por ello de constituirse como integración institucional de todas las relaciones de poder.

Esto mismo nos obliga a no confundir el Estado con la "masa estatal" o con una redificación de sus prácticas y de su institucionalidad, como si la presencia del Estado coexistiera con sus aparatos o se distribuyera desigualmente por la sociedad de acuerdo a sus presencias y actuaciones concretas. Esta falsa hipótesis del Estado desconoce, como indicábamos antes, que

su formación, así como de la Nación, se plasma desde la sociedad, metabolizada en la constitución y extensión de la ciudadanía. En otras palabras, el Estado esta presente no allí donde hay la sucursal de un Ministerio sino donde los ciudadanos ejercen sus derechos civiles y políticos.

En términos demasiado generales se dice que una sociedad es plenamente democrática cuando garantiza las libertades y derechos civiles de toda la población. En nuestros países los derechos políticos (libertad de voto, de expresión y opinión) no solo se han anticipado a los derechos civiles, sino que parecen identificarse tanto con el sistema político democrático, que la democracia se ha hecho sinónimo de tales derechos políticos no considerando su aspecto más fundamental: los derechos y libertades ciudadanas. Los derechos políticos sin derechos civiles dan lugar a democracias caricaturales, deformes, conflictivas y por lo general efímeras; mientras que la historia demuestra que una sociedad con amplia vigencia y raíces de derechos civiles aún sin derechos políticos (por ejemplo, una suspensión temporal de ellos) posee muchas ventajas para el desarrollo ulterior de una democracia plena.

No cabe ignorar que el triunfo de los Estados en los países desarrollados, junto con el de las leyes del mercado, sobre los principios democráticos ha privado a los ciudadanos de amplios márgenes y competencias en su ciudadanía, reduciéndola a un ritual desprovisto de sentido político: el gesto eleccionario. Sin embargo, en dichos países la degresión de la democracia política participativa no

pone en cuestión el principio ni la práctica o reconocimiento habituales de los derechos civiles de todos los ciudadanos.

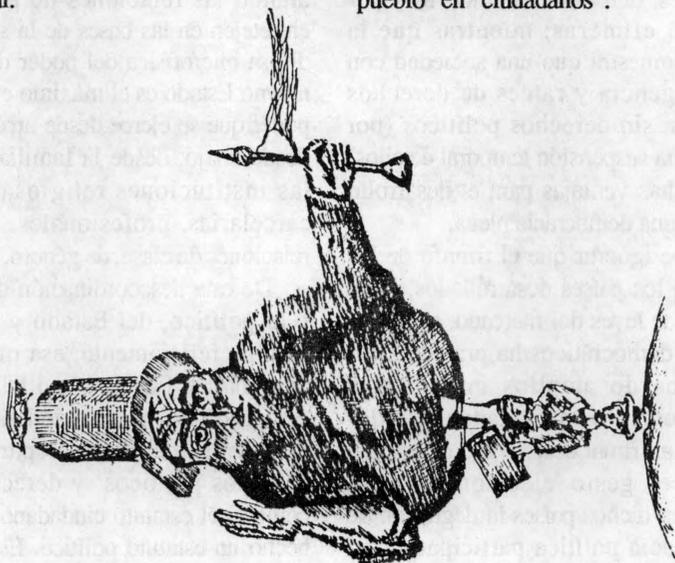
Como un eje articulador de estos aspectos, que traducen, la realidad de un Estado sin masa ciudadana, nos parece necesario reconocer una desproporcionada asimilación de lo político por la política, la cual conduce a la separación del Estado y sociedad civil, a una excesiva politización de la política en el Estado, y a una “despolitización” de la sociedad, que es en realidad su “repolitización” de una manera delictual y terrorista, caótica y arcaica. Más allá de los factores que intervienen desde la misma sociedad, el Estado es responsable de aparecer como el lugar privilegiado y exclusivo del poder, supeditando “lo” político a “la” política; haciendo que la sociedad se reconozca a sí misma como sociedad civil y no como sociedad política; encubriendo y deformando las relaciones de poder que se entretienen en las bases de la sociedad; esa difusa microfísica del poder de la cual el mismo Estado es el máximo exponente. El poder que se ejerce desde arriba se genera desde abajo, desde la familia, la escuela, las instituciones religiosas, clínicas, carcelarias, profesionales..., desde las relaciones de clase, de género, de cultura.

De esta descoordinación de la política y lo político, del Estado y la sociedad resulta, reflejamente, esa otra descoordinación tan ficticia como falaz entre una sociedad civil y la sociedad política, y también esa aparente separación entre derechos políticos y derechos civiles, como si el estatuto ciudadano no fuera de hecho un estatuto político. Esto evidencia

que los derechos políticos no se agotan en el ejercicio eleccionario, el cual más bien, como expresión culminante de los derechos civiles, sólo es coherente y eficaz en la medida que comporta el habitual ejercicio de la representación y participación políticas del ciudadano.

En síntesis: a) la descentralización del Estado se presenta como la primera urgencia, para restaurar (o iniciar) la capacidad de representación en la sociedad nacional; b) al extenderse, las formas de representación articulan en un mismo continuum lo político y la política, la política y lo social; c) los dos precedentes procesos hacen posible un ejercicio de la democracia, la cual vive y se fortalece de mediaciones (no tanto de intermediarios), que sólo el ciudadano es capaz de desempeñar, y cuya "acción política" (no tanto la "actividad política") constituye la forma superior de la vida colectiva y del vínculo social.

Concluyendo, es desde ese encargo histórico que tiene el Estado en nuestros países de producir sociedad y de constituir una Nación - no sólo; "en ciernes" como nos dicen R. Quintero y E. Silva- y de desarrollar la democracia (tanto por una interna democratización del mismo Estado como por una democratización de la sociedad), que nos parece importante ampliar y continuar una crítica de la actual forma de Estado, y de repensarlo en la perspectiva de su reforma. En este mismo sentido nos parece necesario avanzar la reflexión en torno al problema sustantivo de la ciudadanía, de los derechos civiles y de las condiciones de su ejercicio, porque ello involucra tanto la institucionalidad del mismo Estado, desde sus aparatos jurídico policiales hasta los ideológicos, como la política investida en las cotidianidades sociales. La modernización del Estado y de la sociedad nacional tiene que pasar por la transformación del "pueblo" en "ciudadanos".



¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO?

Carlos Rodríguez Peñaherrera

El Estado informal ha superado las capacidades del Estado legítimo. La proforma estatal no es un problema administrativo sino social y político

1 INTRODUCCION

Es muy conocido, que las preocupaciones acerca del Estado en general y en particular de su organización, fines y administración no son nuevas. Ya que en la complejidad de lo filosófico-doctrinario, o en la simplicidad de lo cotidiano, el tema del Estado con tónicas y énfasis variados siempre se ha encontrado presente.

Los griegos buscaron la construcción del Estado perfecto. Fue precisamente en el esplendor de la filosofía griega cuando se concibió la figura del Estado ideal. Aristóteles consideró que el fin último de la investigación de las ciencias del Estado, debía ser el conocimiento del mejor Estado y que, conocer el Estado que mejor realice su propio fin era el objetivo más digno que

puede proponerse el conocimiento práctico.

El carácter y papel del Estado también han sido materia de análisis. Son bastante difundidas las diversas corrientes de pensamiento, sabiamente fundamentadas que, en unos casos apoyan la inserción amplia y activa del Estado en la vida y destino de las sociedades, mientras en otras, únicamente su participación relativa, e incluso las que atribuyen espacios de autoridad y control prácticamente absolutos.

Los análisis han rebasado lo teórico para abarcar lo que podría denominarse el lado práctico del Estado es decir su administración; así lo evidencia por ejemplo ese gran movimiento cameralista desarrollado entre los siglos XVII y XVIII

y las invaluable contribuciones del verdadero fundador de las ciencias administrativas el francés J.C. Bonnin, desafortunadamente poco estudiado entre nosotros.

En definitiva, el tema no es nuevo, quizá lo que varía en la actualidad sea la óptica desde la que se lo está mirando y el alcance con el que se lo está tratando. En efecto, desde la década anterior y con mayor fuerza ahora la óptica es de repudio y el alcance más bien limitado.

Se pone en tela de juicio los grados de intervención, se cuestiona su capacidad, se objeta su tamaño y en general se promueve su desmantelamiento. Mientras para unos la fórmula es menos Estado más Sociedad, para otros menos Estado más Individuo. La obesidad, la corrupción, la negligencia, el tráfico de influencias, etc. son los objetos centrales de la preocupación acerca del Estado en el presente. La crisis por un lado, las grandes transformaciones por otro, la caída, muerte y sepultura de los paradigmas, la veda de las utopías, las nuevas dinámicas repletas de sorpresas, contradicciones y complejidades; y, en definitiva todo este ambiente de perplejidad que nos invade, han relanzado el fenómeno del Estado y la necesidad de su transformación.

En este contexto buscan colocarse las ideas de este artículo cuya pretensión es la de abordar, al menos sucintamente, algunos tópicos del Estado de hoy, describir críticamente para advertir sobre la confusión que se percibe en América Latina respecto de la reforma, destacar la importancia de desenvolver un gran proceso en este sentido y articular unas líneas directrices.

La intención no es sino la de aportar con algunas reflexiones adicionales a las innumerables que se están formulando para estimular la busca de las definiciones indispensables que cada sociedad debe decidir como punto de partida para estructurar un proceso serio y responsable que asegure impactos ciertos.

2. LA CRISIS DEL MODELO

Al repasar los libros de administración pública se encuentra que la crisis del modelo de Estado absolutista dio origen a muchas voces de reforma. Turgot en Francia, Burgos en España, Von Stein en Alemania, aludieron a la falta de articulación entre sus componentes, al deterioro de las relaciones entre aquel y la sociedad y a la desunión al interior de ésta. “Diríase que vuestra majestad está en guerra con el pueblo” “La causa del mal señor es que vuestra nación no tiene Constitución” expresaba Turgot a Luis XVI.

Así mismo, Von Stein sostenía que uno de los más graves problemas del Estado prusiano era la ausencia de una “Constitución de Estado”, pues, la “Constitución de Gobierno” que a su juicio era la que imperaba, no era suficiente porque no precisaba las competencias entre poderes. “La derrota de Senna es solo una batalla perdida sino la catástrofe del estado prusiano en su conjunto” sostuvo. En España, Burgos clamaba por una recomposición de la economía, por una amnistía que permita el reencuentro de la sociedad y por la reforma de la administración civil.

Estas y otras referencias entre las cuales no faltaron las relativas al desorden administrativo, a la necesidad de "dar vida a las comunidades" al estilo autocrático y a la deshonestidad evidenciaban la crisis del modelo. Las referencias son tan similares a las de hoy que parecerían transportadas, en regresión, desde fines del siglo XX.

Efectivamente, en líneas generales, el actual modelo de Estado resulta escaso para la época, la edad histórica que vivimos exige una forma de organización distinta: dinámica para la instantaneidad, flexible para la realidad y, revolucionaria para la naturaleza de los cambios. Sin embargo, las características del modelo vigente se destacan más bien por ser exactamente contrarias a aquellas. Baste subrayar tres de las más relevantes para demostrar esta aseveración:

2.1 Rigidez

La inflexibilidad es manifiesta, se refleja prácticamente en todas las instituciones del Estado: en las del sistema político, en las del sector público y en las de los demás sectores. Desde el Estado, inflexible en sus estructuras, hasta la organización familiar, en orden descendente o viceversa, adolecen de comportamientos incompatibles con esta hora histórica, que cierran el paso a la solución de los problemas e impiden el esfuerzo participativo indispensable para cimentar un futuro en democracia.

La sacralización de las jerarquías ha degenerado en la desnaturalización del concepto y uso del poder y autoridad, ha simplificado la participación, ha atomizado

el sentido de la lealtad y ha legitimado el celo institucional, con lo cual logró eliminar toda posibilidad de coordinación e integración de esfuerzos y recursos.

La rigidez, en el diagnóstico organizacional, seguramente sea la peor enfermedad del siglo.

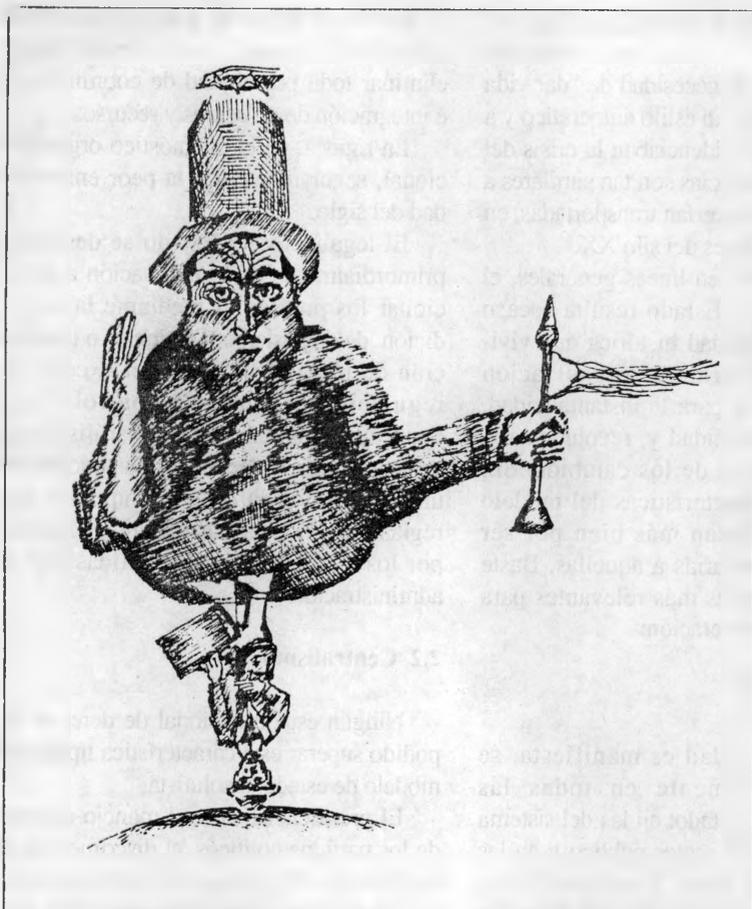
El legalismo del Estado se descubre primordialmente en la inclinación a solucionar los problemas mediante la expedición de disposiciones formales o la creación de instituciones y en el exceso de regulaciones para el control. Sus consecuencias más claras: parálisis por análisis, temor a decidir y constitución de una legislación informal compuesta por reglas de conducta particulares, acatadas por los ciudadanos y consentidas por la administración.

2.2 Centralismo

Ningún estado nacional de derecho ha podido superar esta característica típica del modelo de estado absolutista.

El presidencialismo, el manejo cupular de los partidos políticos, el discrimen en la distribución de recursos, el clientelismo y el paternalismo son prototipos de una cultura centralista inescrutable que estimula la administración por desconfianza y que de no alterarse seguirá impidiendo todo esfuerzo de descentralización y desconcentración.

A lo largo de la historia administrativa ecuatoriana se han creado entes de administración central en casi todas las regiones y provincias del país, pero ninguno de ellos ha podido, efectivamente, adoptar decisiones bajo su propia responsabilidad;



y menos aún, administrar directamente recursos y proyectos. El grado de efectividad en su gestión ha dependido siempre de la buena voluntad y nivel de organización de la "matriz". La sola creación de estructuras con un criterio espacial, lejos de coadyuvar a la solución de problemas, los ha agudizado principalmente al estimular reacciones de mayor inconformidad.

2.3. Autismo

Relacionada en gran medida con las dos anteriores, esta tercera característica se mide en la poca o ninguna atención que se presta entre sí el Estado y la Sociedad. Tanto en las esferas política y burocrática como al interior de la sociedad se actúa con esquemas de problemas y lenguajes diferentes, cada vez más ineligibles. Esta

circunstancia, ha dificultado la participación para el análisis de temas trascendentes, para el encuentro de soluciones compartidas y para la ejecución de acciones concertadas.

En cualquiera de sus dimensiones, la democracia se fortalece en función del mayor grado de participación de sus diversos actores; en una situación de autismo ésta es imposible, entonces la democracia se debilita.

3. EFECTOS DEL MODELO

3.1. Profundización de la crisis social

La desinstitucionalización del Estado profundiza la crisis social, en su dimensión cualitativa y comportamental. Del esquema valorativo actual es muy difícil extraer ideas fuerza. Su grado de deterioro impide hacerlo. Han desaparecido principios consubstanciales, el hombre y la convivencia.

América Latina atraviesa un momento delicado en este contexto: Hay países en los cuales el Estado informal ha llegado a superar las capacidades del Estado legítimo y no sólo hay pugna entre ellos sino que, en algunos, el predominio del primero es notable; los elevados niveles de corrupción institucional, la subvaloración del individuo en privilegio del producto, la práctica degenerada del culto a la personalidad y la insaciable búsqueda del status, el irrespeto interpersonal como norma de conducta, la flagrante violación

de leyes y normas, el abuso del poder y el autoritarismo, la sustitución de la ideología de servicio por la del empleo o de la remuneración, la sustitución del concepto del valor por el de precio; y, en definitiva, el advenimiento de una cultura hedonista, configuran un cuadro crítico estimulado por un modelo centralizado, rígido y autista.

3.2. Confusión de roles y superposición de funciones

El impacto se opera en las constantes interferencias entre las competencias asignadas legalmente a las funciones o poderes del Estado.

Las interpretaciones de los preceptos constitucionales en general no obedecen ni al interés colectivo y ni siquiera a la lógica del derecho sino al mayor peso de quienes actúan dentro de un juego de intereses diversos en el cual la confrontación es el principio. La práctica del veto ha sustituido a la del voto, trastocándose el sentido esencial de lo democrático.

“Los grupos con mayor capacidad de veto aspiran a mejorar su posición negociadora para obtener la mayor porción de bienes escasos. Para los grupos más débiles de la sociedad, la participación política es una oportunidad de obtención de beneficios directos que mejoren de manera inmediata sus condiciones de vida, no a través del establecimiento de políticas públicas sino de la apropiación casi patrimonial del Estado”¹.

1. Escobar Santiago, Informe de Consultoría, SENDA 1990.

3.3. Baja capacidad de gobierno

Otro de los efectos es la dificultad, a veces imposibilidad de gobernar, no solo como destreza para la captación, integración y uso adecuado de recursos, sino también como inteligencia para la concertación alrededor de objetivos nacionales trascendentes y para la proyección mediante esquemas de políticas públicas que rebasen la inmediatez, el corto plazo y la coyuntura.

Para Matus gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno como contenido positivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos; gobernabilidad del Sistema, como relación entre variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno; capacidad de gobierno, como capacidad de conducción o dirección en cuanto a técnicas, métodos y destrezas².

En una época de crisis el desarrollo de la capacidad del Gobierno no debería ser para perfeccionar la administración de la crisis, sino para tratar de superar sus causas y efectos, lo que exige no solo buena voluntad, sanas intenciones y estructuras adecuadas, sino básicamente claridad en los objetivos, certeza en las acciones, coherencia en las decisiones y continuidad en los esfuerzos.

3.4. El aumento de la desigualdad

La magnitud de este impacto ha sido ubicada en una categoría irónica: "deuda

social". Sus indicadores son elocuentes y obviamente dramáticos. Del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sobre "Desarrollo Humano" correspondiente a 1991, se extrae lo siguiente:

Más de 1.000 millones de personas viven en condiciones de absoluta pobreza; de unos 180 millones de niños, uno de cada tres sufre de grave desnutrición; mil quinientos millones de personas carecen de atención médica básica; aproximadamente mil millones de adultos no saben leer o escribir; más de 100 millones de niños en edad escolar no asisten a la escuela.

Un informe del PNUD respecto de América Latina dice: "la pobreza y la violencia estructural que lo produce son la causa de muerte de un millón y medio de personas al año, de las cuales setecientas mil son menores de un año. Por ninguna otra causa mueren tantas personas".

La pobreza aumenta en escala ascendente, los programas para el ajuste de la economía han contraído la ejecución de proyectos en las áreas sociales. Por sobre el tamaño del Estado es precisamente en el campo de la equidad donde debe reivindicarse su papel. Esta clase de intervención es con natural a su razón de ser. Impulsar la práctica democrática sin satisfacer las necesidades básicas es una dicotomía difícil de entender. Intervenir no es sinónimo de invadir es: priorizar, coordinar, definir parámetros de actuación en el marco de la globalidad de un sistema. Desde luego debe ser cualitativa, selectiva y producto del pacto social.

2. Ver: MATUS Carlos. "Adios Señor Presidente". Ed. Pomaire, Venezuela 1987.

La direccionalidad y orientación para salir de la crisis con democracia es de responsabilidad del Estado, este es su papel histórico. La función de equidad social no se la puede entender desde las redes de las fuerzas del mercado. Los problemas de la pobreza crítica ¿miseria crítica?, no podrán resolverse en la filantropía de lo privado.

3.5. Obsolescencia del proceso decisional

Un resultado derivado directamente del carácter centralista y centralizador del modelo de Estado es la desestructuración de los procesos decisivos públicos; esto significa que las instancias, organismos y niveles, únicamente representan lo formal; lo más importante, lo funcional, ya sea por desgaste, superposición o comportamientos burocráticos no influyen efectivamente en los procesos.

La discontinuidad y desintegración entre fases y niveles de decisión es producto de lo que alguien calificó como “segmentación patológica del proceso de toma de decisiones”.

El exagerado número de filtros burocráticos mediatizan las iniciativas -recursos cada vez más escasos- hasta esterilizarlas. No existen sistemas de valuación y de rendición de cuentas y es nula la vinculación entre política y planificación. En suma, el proceso decisivo es incongruente, inestable, lento y a veces indeterminado.

Cuando las decisiones no responden a un sistema de políticas públicas -estatales y gubernamentales- es el personalismo el que define la acción con peso negativo para la gobernabilidad.

4 LA TRANSFORMACION DEL ESTADO

En función del panorama descrito se puede comprender por qué es indispensable la reforma del Estado; pero no una reforma de relumbrón político o de escaso alcance, o por efecto de presiones externas o simplemente por moda, sino, como producto de una conciencia social resultante de la realidad actual.

Una reforma así originada, al emerger de las entrañas de una sociedad castigada por la crisis e inconforme con la manera como le administran su destino, permitiría desencadenar un proceso participativo legítimo y legitimado, destinado a transformar la realidad.

Sin embargo, la situación de los intentos de reforma que han surgido en el escenario latinoamericano, al parecer están lejos de esta aspiración. La impresión es que, en general, se está aplicando la ley de la importancia invertida: “Cuanto menos pienses hacer respecto de algo, tanto más debes hablar de ello”.

En efecto, la “reforma del estado” en algunos casos no está llegando más allá de las acciones que caracterizaron a la reforma administrativa tradicional; en otras, se la comprende únicamente como “reducción del tamaño del estado” o sólo se la considera como instrumento justificativo para compensar los programas de ajuste, o se la presenta en la superficialidad de fórmula mágica de efecto inmediato y sin reacciones secundarias.

La moda ha influido en el discurso y en forma demagógica con una microvisión de la política se la ha incorporado a él en la

creencia de que genera réditos.

Esta situación esta creando confusión, el tema se está dislocando; la Reforma del Estado es algo demasiado serio como para ser tratada de modo tan simplificado.

Si no se la concibe como un proceso de cambios sustantivos de largo alcance, terminará por desgastarse, y se desprestigiará aún antes de haberse iniciado. Producirá frustraciones, ahondará la crisis, o, en el mejor de los casos, se contraerá a esfuerzos aislados por parte de algún gobierno, sector o institución burocrática, y aunque se logren modificaciones y cambios en el aparato estatal, no causará efectos sustantivos. Esto parece ser lo que está sucediendo en América Latina y si es así hay que entrar al rescate antes de que sea tarde.

4.1. Un Estado de bolsillo

La versión más socorrida es la que equipara la reforma con la reducción del tamaño de Estado; es decir ubica el ojo del problema en una dimensión cuantitativa que expresa que al eliminar una parte de los entes públicos ya sea por traspaso a manos de particulares o simplemente por supresión de burocracia, el Estado se volvería automáticamente eficaz y eficiente, no sólo para atender las demandas actuales sino aún para anticiparse con respuestas funcionales a la dinamica de los cambios y su velocidad.

Ciertamente que no se puede negar que el Estado ha crecido, es más, su crecimiento ha sido inorgánico, paulatinamente se le agregaron entidades y funciones al margen de un esquema mínimo de políticas públicas lo cual obliga a una

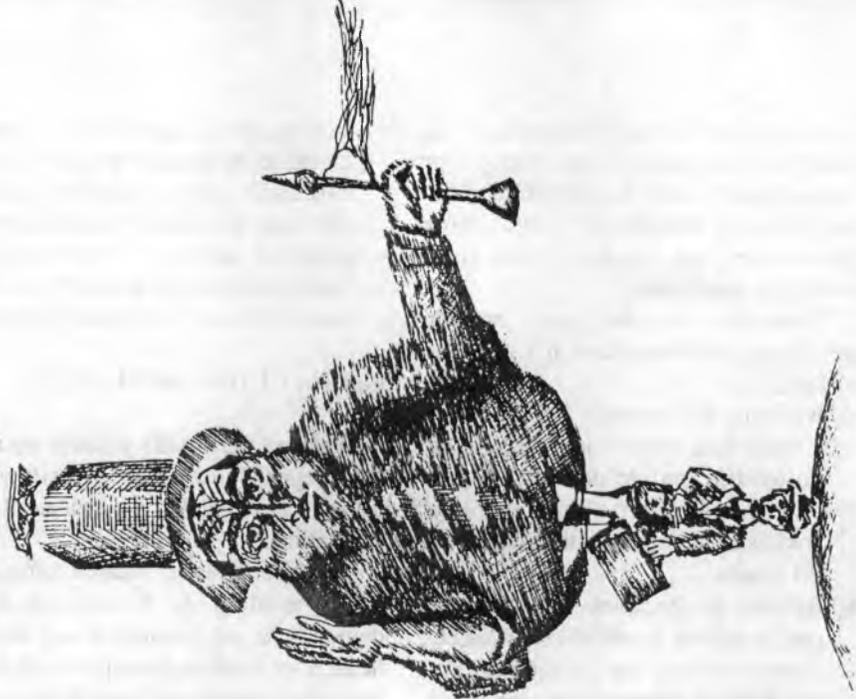
revisión integral para redefinir su tamaño. Sin embargo, el problema central obviamente es cualitativo, en otras palabras es de capacidad total, es de inteligencia, es de velocidad y creatividad para la adaptación y la acción.

Aún reduciendo su tamaño, al Estado le corresponderán siempre grandes responsabilidades para las cuales debe adecuar su esquema. Hoy por hoy es como un gran gigante pero anémico y quizá agónico, al cual hay que insuflarle el vigor necesario para enfrentar los retos que se renuevan diariamente, en tiempos ilógicos con rapidez incomprensible, con formas de presión cada vez más diversas y en agudas y agudizadas relaciones de dependencia tanto con el mundo externo como con el interno.

En suma, los problemas del Estado no se resuelven con dimensiones geométricas, así como no se incrementa la inteligencia de una persona obesa con solo disminuir su peso.

4.2. La privatización

Otra versión igualmente corta es la que explota el estigma de la ineficiencia del Estado en particular en el manejo de sus empresas, por ello seguramente se muestra como un producto de fácil colocación. No obstante, es necesario advertir sobre la conveniencia de analizar prudente y cautelosamente su viabilidad, particularmente cuando su ámbito de aplicación se concreta en el área empresarial del Estado, en la que no sólo se encuentran actividades de carácter estratégico sino inclusive de naturaleza vital para el



desarrollo de los pueblos.

Las experiencias que se exhiben como exitosas o no pertenecen al mundo subdesarrollado u ocultan desventajas. América Latina y aún cada uno de sus países tienen culturas y rasgos propios, con espacios explotables pero también con grandes y graves limitaciones. El que la privatización haya tenido éxito en algunos casos, no asegura por sí mismo el éxito para todos. Una política de privatización como toda política pública debe basarse en el estudio serio, en la consulta y, hasta en la experimentación.

5. UNAS RUTAS PRIORITARIAS

Considerada la Reforma del Estado como un proceso, es decir con carácter permanente, es menester calificar su naturaleza, y esta es eminentemente

política en su concepción filosófica doctrinaria, técnico-burocrático en su planificación y socialmente participativa en su desarrollo.

En consecuencia, un objetivo de tanta magnitud no puede ser ni coyuntural ni de exclusividad de un gobierno o sector político, y menos aún de una institución pública o en general de la burocracia. En el caso de esta última el peligro es inmenso: podría ser “como entregar una bomba a un alcohólico y pedirle que la coloque en el bar de su casa”.

Al ser de largo plazo rebasa la temporalidad de su gobierno, y por su género demanda compromisos sociales de múltiples actores como base de un gran proyecto nacional.

En este orden de ideas, la concertación político-social para la definición e impulso del proceso es la única estrategia posible.

La reforma del Estado concebida con la naturaleza expuesta no puede ser imperativa, ni sufrir cortes prolongados que no sólo afectarían a los logros alcanzados sino a todo el proceso al debilitar la confianza.

Pensando en voz alta y como punto de partida se podrían plantear tres áreas básicas:

a) Reforma Educativa.- La crisis del sistema educativo es tan objetiva que no tendría sentido detenerse a describirla. Una reforma integral en esta área es la base para la transformación del Estado.

b) Reforma Institucional.- Especialmente para actualizar los objetivos del Estado, descentralizar su estructuración, redefinir la constitución económica, precisar sus ámbitos y competencias, delimitar operativamente sus funciones y reconceptualizar la organización y fundamento del sistema político.

c) Reforma del Sector Público.- Al menos en cuatro aspectos estratégicos: desconcentración, con énfasis en la de los sistemas de administración central, empresas públicas, y, fortalecimiento institucional para el desarrollo con énfasis en los sectores productivo y social.

6 UNA ULTIMA REFLEXION

Reforma del Estado y democracia son interdependientes. Sin la primera la democracia se debilita, sin ésta la reforma es ilegítima.

El objeto de la reforma es construir el nuevo modelo de Estado, el de la democracia: sustentarlo; la aspiración: llevar a un modelo participativo, flexible, adaptativo, operacional, basado en el valor del individuo y de la sociedad, en la justicia y equidad para el desarrollo, capaz de reedificar la moral pública y de proyectarse en la visión del futuro.

¿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 comparada¹. 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 estatales². 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 sociedad³.

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 determinado⁴, sea para explicar que los órganos ejecutivo, legislativo y judicial son las instituciones que conforman el Estado⁵, sea para destacar que se trata de una organización especial, distinta de las demás organizaciones sociales⁶. 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 Estado⁷. Para los pluralistas y neo-pluralistas⁸, afinados en la tradición anglosajona, la fragmentación del poder permite que el aparato estatal sea colonizado por los grupos de presión, Los elitistas⁹, con una visión marcadamente corporativa, abren la posibilidad de un entendimiento entre las élites estatales y las no estatales. Los liberales¹⁰ desconfían del Estado, al que sólo le reconocen funciones mínimas. Los marxistas¹¹ 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 insuficientes¹². 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 fuerza¹³.

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. Tocqueville¹⁴ 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 intereses¹⁵. 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 Estado¹⁶ 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 vigor¹⁷.

A fin de saber qué podría hacer el Estado por la democracia es útil aclarar que ésta es un tipo de régimen político¹⁸ 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 político¹⁹.

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”²⁰.

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 Latina²¹. 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 débil²². 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 política²³, 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 civil²⁴.

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 escombros²⁵. 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 weberiana²⁶.

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 política²⁷ 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 sociedad²⁸.

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.

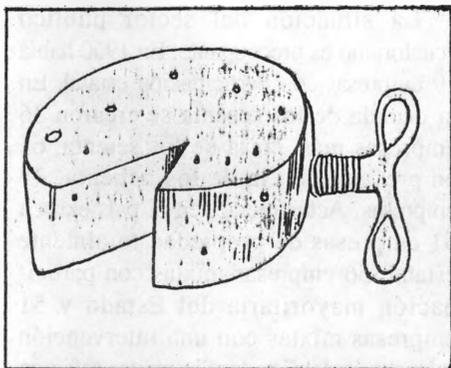
26 Christopher Clapham (1985). "Third World Politics: An Introduccion" Crom Helm., London, p. 185.

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 vivir²⁹.

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?³⁰.

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 desmonopolización³¹” “Una solución simplista sería pedir que el Estado se despoje de todos sus inversiones³²”. “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 particulares³³”.

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"³⁴.

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.³⁵ 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).

problemas³⁶. 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 autoridad³⁷. 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

débiles³⁸. 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 representativo³⁹. 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 sociales⁴⁰.

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 autoritarios⁴¹. 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 público⁴². 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 dictaduras⁴³ 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 Sur⁴⁴. 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 corporativismo⁴⁵. 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 Dahrendorf⁴⁶, 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 Sociedad⁴⁷. 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 Chile⁴⁸, 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 limitada⁴⁹. En Ecuador, el movimiento sindical⁵⁰, 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 sociales⁵¹ -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).

EL ESTADO Y LAS F.F. A.A.

Bertha García Gallegos

La democracia sigue inconclusa, porque nunca se llegó a definir el proyecto de sociedad y de Estado por parte de los gobiernos postmilitares

La discusión sobre el Estado, actualizada a propósito del tema de su reestructuración para algunos, de su “desmantelamiento”, para otros ha puesto en evidencia la escasa reflexión sobre la realidad estatal, incluso en países, como los de América Latina, donde el Estado impuso su formidable presencia sobre los procesos económicos y políticos desde los años treinta. Aún más, en los ámbitos científico y político se sigue sosteniendo el concepto idealista del Estado que la filosofía política y luego las doctrinas jurídicas consolidaron. La figura identificada del Estado-nación en gran medida, subsidiaria de esa

conceptualización filosófico-idealista.

Se trata, entonces, de pensar en la reforma de una idea o de una realidad.

No puede negarse que fue el marxismo el que despojó al Estado de sus connotaciones metafísicas y lo colocó en el ámbito de la organización de la fuerza y de su ejercicio por un determinado grupo social¹. Dentro de la doctrina hegeliana, el Estado es visto como una fuerza moral y espiritual. La posición marxista representó una inversión radical de esa concepción ética del Estado y abrió el camino hacia un debate más realista².

Los vertiginosos procesos que vivimos

1 Norberto Bobbio: *Existe una teoría marxista del Estado?* México, Ediciones UNAM, 1979.

2 Al respecto, consultar a Ralph Milliband: *El Estado en la Sociedad Capitalista*, México, Siglo XXI, 1973 (hay ediciones más recientes) “The Capitalist State: reply to Nicos Poulantzas” en: *New Left Review* Núm

están despojando rápidamente al Estado de los vestigios idealistas con los que la imaginación política lo adornó en el pasado. El Estado es ahora objeto de acaloradas discusiones desde posiciones atrincheradas en las más diversas tiendas ideológicas. Detrás de ellas, intereses concretos y muy tangibles buscan parapetarse detrás del Estado o, mejor aún, quitárselo de en medio para acceder libremente a las delicias del mercado mundial, fruta prohibida que todos quieren a su alcance.

Incluso el cuestionamiento de la identidad Estado-nación traído por los recientes acontecimientos de la política mundial estaría volviendo la discusión hacia la esencia política del Estado: su capacidad de organizar, bajo un mismo proyecto político, distintas nacionalidades, experiencias históricas y culturales. La distinción entre Comunidad y Sociedad, que fuera conducida por Max Weber a comienzos de siglo, parece pertinente para enunciar ese carácter específico del Estado moderno. Por tanto, serán sus funciones y su eficiencia los elementos puestos en juego al hablar de su realidad: su capacidad de integrar diversos proyectos nacionales, de construir consensos, solucionar conflictos, hacer uso de la violencia legítima en función del “bien

común”, entendido como conjunción de intereses sociales.

Sin embargo, puesta la realidad del Estado sobre un terreno pragmático, la discusión sobre la reforma se está volcando unilateralmente hacia su aparato, hacia la revisión de sus instrumentos administrativos, de sus mecanismos institucionales, del tamaño y eficiencia de su burocracia civil, del papel y la eficiencia de su burocracia militar; de la forma, el alcance y la cuantía de su intervención en la economía.

Pero el Estado es más que eso. Más bien dicho, el aparato estatal no es sino la forma o el resultado de conflictos y consensos en el seno de la sociedad. Abandonar el problema del Estado como aparato, como “cosa”, estructura u objeto de disputa entre los intereses sociales, significa ampliar sus posibilidades de análisis asumiéndolo ante todo como espacio de la realidad sujeto a cambios que dependen de las relaciones de fuerza. Esta perspectiva sugiere, como dice Hugo Zémelman³, “subordinar los aspectos estructurales del Estado, como aparato, a los aspectos más vinculados con el movimiento de las fuerzas sociales que determinan la estructura y transformación de dicho aparato...”. De allí se sigue -dice el autor- “el no asumir al Estado como un ámbito

59 (En-Feb 1970). “Poulantzas and the Capitalist State”, en *New Left Review* Núm 82 (Nov-Dic 1973). Nicos Poulantzas: Estado, poder y Socialismo. México, Siglo XXI, 1973. Goran Therborn: ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo. Madrid, Siglo XXI, 1979. Entre otras obras suscitadas por el amplio debate sobre el Estado moderno en las décadas de los setenta y los ochenta.

3 Hugo Zémelman: “Acercas del estudio del Estado: Notas metodológicas”, México, Revista Mexicana de Sociología, Núm 3. 79

dado de la realidad, sino objetivamente articulado a las otras dimensiones de la sociedad”, en consecuencia, el Estado debería ser asumido en tanto fenómeno, “como una permanente construcción de la dinámica que resulta de la relación entre las fuerzas sociales”.

Este razonamiento nos lleva a pensar sobre las consecuencias políticas de una posición reduccionista a la hora de hablar sobre la “reestructuración” del Estado en América Latina y particularmente en el Ecuador. Llevando el Estado a la silla del acusado, cuáles son las responsabilidades de las fuerzas -grupos sociales, partidos, organizaciones políticas, ciudadanos, que contribuyeron a darle su forma institucional inacabada, su papel equívoco o distorsionador de los proyectos sociales? Este trabajo intenta adentrarse un poco dentro de esta reflexión.

1. AMERICA LATINA: UNA FORMA ESPECIFICA DE ESTADO

En su artículo: “La especificidad del Estado en América Latina”, Enzo Faletto afirma que, a partir de los cambios políticos y económicos de la región y de la agudización de las polémicas ideológicas suscitadas por los problemas sociales concomitantes, será necesario “considerar con mayor ponderación las virtudes y vicios de la gestión estatal y, lo que es más importante, a tener en cuenta, en las

propuestas que se formulen, ciertos juicios de la realidad que condicionan las opciones meramente ideológicas”.

Y es que el Estado en América Latina ha tenido una evolución distinta a la del Estado capitalista liberal de las áreas desarrolladas del mundo. Aquí se impusieron formas institucionales propias de realidades y momentos históricos distintos, sobre estructuras sociales tradicionales, produciendo un conjunto de contradicciones no resueltas aún. La particular relación de dependencia de nuestros países con respecto a las “economías centrales”, exigió constantes y sucesivos “reacomodos” de sus formas de vinculación entre las exigencias “externas” de la vida económica y política de los respectivos países, y sus ordenamientos internos, profundamente conflictivos, derivados de la coexistencia de estructuras sociales complejas y disímiles.

De otra parte, mientras los países centrales (en su sentido general) gozaron de sociedades civiles fuertes, de burguesías emprendedoras que empujaron los procesos de institucionalización política, en América Latina, la tónica fue la ausencia de grupos empresariales dinámicos con proyectos y objetivos nacionales definidos. En ese contexto, el Estado tuvo a su cargo la mayor parte del esfuerzo por el desarrollo: la fijación de objetivos nacionales, la regulación de las relaciones entre los grupos económicos internacionales con los domésticos, y el arbitraje

4. Enzo Faletto: “La especificidad del Estado en América Latina”, Revista de la CEPAL, Núm 38, agosto de 1989, p. 69.

5. Ibid.

de las crisis internas. Aun más, la participación del Estado ha sido notoria en el surgimiento mismo de los grupos sociales, al crear las condiciones de la sociedad urbana industrial: sectores empresariales, tanto industriales como comerciantes y financieros se beneficiaron de las políticas de apoyo estatal. Los sectores medios y los grupos obreros y urbano populares, participaron también de este tutelaje definido en términos económicos y políticos⁶.

Sin embargo, como señala Faletto, el Estado latinoamericano, portador de cargas tan considerables, no ha sido un Estado fuerte, no ha contado con suficientes espacios de autonomía. La debilidad actual del Estado latinoamericano no proviene solamente del enfrentamiento con los intereses del capitalismo internacional, sino de la presión de los grupos domésticos interesados en aceleradas estrategias de exportación y opuestos a la intervención estatal en la economía. Pero invariablemente, en esta y en anteriores etapas, las presiones sobre el Estado han provenido de la misma estructura social latinoamericana extremadamente heterogénea. En efecto, especialmente en el sector agrario, la coexistencia de sectores de alta y baja productividad han formado, constantemente, sectores marginales, al impedir que los beneficios de la tecnología se esparzan uniformemente en

la sociedad. La diferenciación interna no proviene de la economía únicamente; también repercuten las diferencias étnicas y culturales tan marcadas en la mayoría de los países latinoamericanos. Por estas razones, el Estado en América Latina no han sido solamente la instancia ejecutora de la política de una determinada coalición de poder. Más que eso, ha sido "un actor social más", un verdadero "sustituto de una clase hegemónica"⁷.

Ha sido, por tanto, el restringido espacio de participación social el factor que ha hecho del Estado latinoamericano una entidad diferente. Sin embargo, esta suerte de función supletoria de la anticipación de una sociedad civil genéricamente débil, agudizó en la mayoría de los casos el carácter autoritario de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, aumentando el apartamiento de los grupos de la sociedad en las decisiones estatales. En la mayoría de los países latinoamericanos, la reiterada influencia militar y presencia de regímenes autoritarios, influyó en la formación de conductas burocráticas: tendencias al funcionamiento jerárquico y a la concentración de los mecanismos decisorios. En esas condiciones, las demandas burocráticas han sido asumidas como las demandas "reales" de la sociedad y el funcionamiento del aparato estatal adquirió tendencialmente rasgos eminentemente tecnocráticos.

6. *Ibid.*, pp. 80 y ss.

7. *Ibid.*, p. 79

2. LA TUTELA MILITAR EN EL ESTADO ECUATORIANO

2.1 Las “mediaciones políticas”

Gran parte de las anteriores observaciones pueden ser pertinentes para la historia política ecuatoriana en este siglo. La escasa capacidad de participación política de los grupos civiles ha sido la clave de la estructuración del Estado, tanto en lo que se refiere a su forma institucional, de aparato, como a las funciones que éste ha desempeñado en sus relaciones con la sociedad civil. Por las características históricas de la economía ecuatoriana, se mantuvo siempre una fuerte heterogeneidad estructural al interior de las clases dominantes y de las subalternas, que impidió la expresión definida de oposiciones y contradicciones y permitió la vigencia, del estado oligárquico hasta fines de los años sesenta.

Hasta esa época, la historia política ecuatoriana mostró una tendencia a la formación de “estructuras políticas de mediación” y no de organizaciones políticas definidas (partidos, grupos de presión)⁸. En gran parte esto se debió a factores tales como la difícil inserción de la economía ecuatoriana en el mercado mundial, en su condición de productor de bienes primarios sujetos a mercados inestables y a fuertes competencias. La

fragmentación geográfica y social incidió también en la falta de integración de sus distintas regiones. No pudo conformarse una burguesía moderna capaz de plantear por sí misma un proyecto de modernización del Estado; tampoco pudo afianzarse un liderazgo político suficientemente autónomo para apoyar ese proyecto. La indefinición estructural y escasa participación social y política fue compartida también por los sectores populares. Salvo en determinadas coyunturas, en las que esta fuerza constituyó un elemento de presión importante, nunca alcanzó el dinamismo demostrado en otros países de América Latina. En ese contexto, el más eficaz impulso de modernización del Estado provino de su burocracia militar.

Profesionalizadas entre los años veinte y treinta, como casi todos los ejércitos latinoamericanos, las Fuerzas Armadas asumieron funciones de dirigencia dentro de las transformaciones económicas y políticas motivadas por las crisis oligárquicas. Después de la revolución liberal, especialmente, desde la Revolución Juliana, varias reformas fueron propuestas por los militares a la Sociedad. Ciertamente, a través de ellas, se frenó en gran parte, cualquier posibilidad de insurrección popular, lo cual favoreció de algún modo a las oligarquías dominantes; pero al mismo tiempo y contradictoriamente su media-

8 El “vacío político” formado por la ausencia de un sector dirigente civil, fue ocupado por los militares o por estructuras multirepresentativas (abiertamente antipartidistas) como el velasquismo. Este movimiento, a lo largo de tres décadas, tuvo la virtud de incorporar al sistema político, en tanto clientelas electorales, a las masas populares y sectores medios, pero fue continuamente neutralizado por el poder oligárquico, justamente a causa de su inorganicidad política.

ción política ofreció nuevos espacios a la organización popular. A través de los diversos momentos de la articulación Estado-Militares, los sectores subalternos ecuatorianos accedieron paulatinamente hacia una situación de autonomía jurídica, base importante para la definición del Estado. El código del Trabajo, la Ley de Comunas, la supresión de las formas precarias de trabajo agrícola y de tendencia de la tierra, la reforma agraria, fueron algunos de los mecanismos puestos en juego a este propósito.

Sin embargo, no se puede afirmar que tales procesos alcanzaran niveles satisfactorios para fortalecer la capacidad de representación de la sociedad civil. A esto conspiraron el apartamiento social, económico y político de los grupos étnicos de la sierra y el oriente, los altos índices de analfabetismo, los niveles de desempleo y la escasa capacidad adquisitiva de la mayoría ciudadana, factores alimentados por la prolongada crisis oligárquica, que llegó en la mitad de los años sesenta a su punto culminante.

De todos modos, la relativa eficiencia del Estado bajo la tutela militar manifiesta en la ampliación de la ciudadanía, no se acompañó, hasta esa época, de un éxito paralelo en la promoción del desarrollo. Esto sólo fue posible desde los años setenta, cuando un nuevo factor, no previsto en décadas anteriores, la explotación petrolera, permitió ensayar el

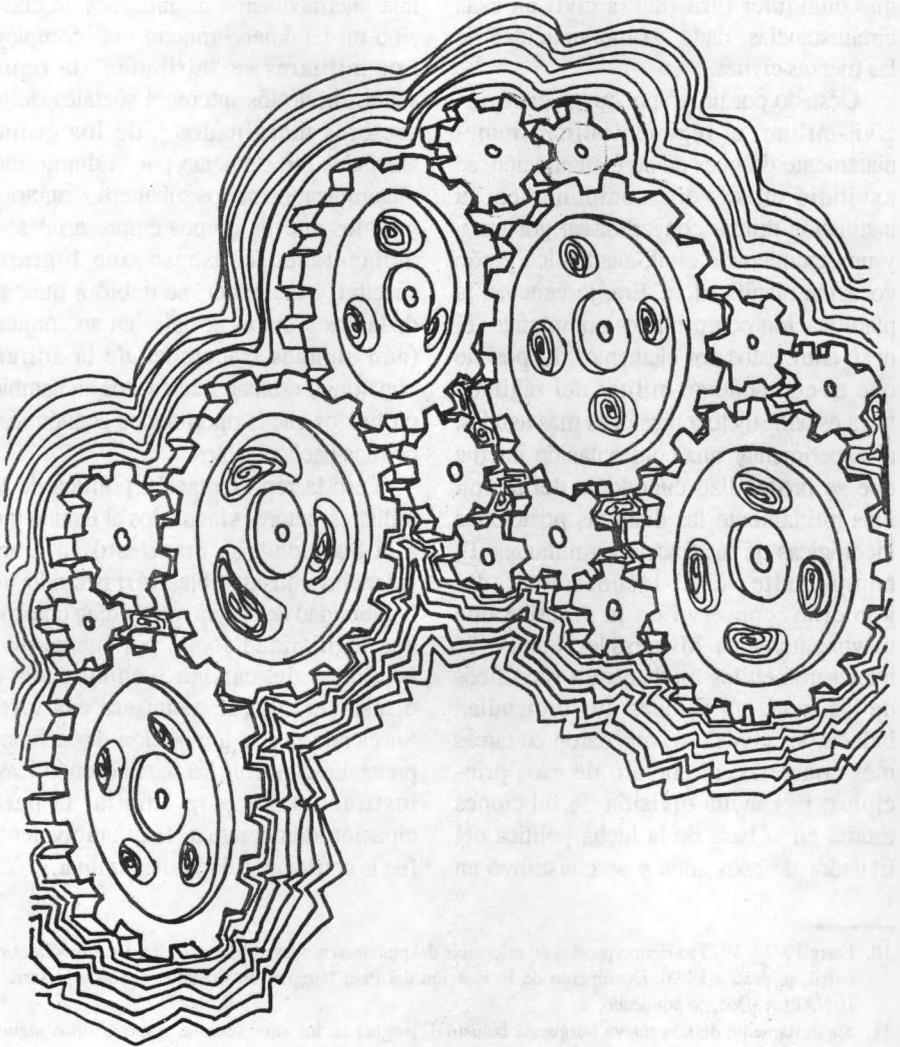
más importante impulso transformador de la economía ecuatoriana: el proceso industrial.

2.2 Representatividad militar y sociedad civil

Al examinar los procesos económicos y políticos de los años setenta, cabe preguntar: ¿hasta qué punto la dirección y profundidad de los cambios ocurridos en esa década dependieron de la presencia de un gobierno militar? ¿Cómo afectaron estos hechos al Estado?*

Desde febrero de 1972, los militares ocuparon un espacio político con características muy específicas. Desde ese espacio ellos podían representar, -sin las mediaciones institucionales o políticas propias de los regímenes civiles- además de sus propios intereses, los correspondientes a los grupos sociales. Podían, sobre todo, expresar o traducir esos intereses en propuestas concretas de acción, presentándolas como políticas del Estado. Podían, además, introducir cambios en las instituciones o mecanismos administrativos para acelerar la gestión de sus políticas. Podían canalizar el conflicto social o regularlo, haciendo uso de sus facultades institucionales por el hecho de encontrarse en una situación de facto. En definitiva, la mediación política de las Fuerzas Armadas en esa coyuntura determinante (en la que era posible contar

9 El golpe militar de febrero de 1972 terminó con el quinto mandato velasquista en la historia del país. En julio de 1970 Velasco Ibarra se había proclamado dictador, ante la presión de un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo motivado especialmente por la incapacidad de superar el déficit presupuestario a partir de los ingresos corrientes del Estado.



con nuevos e insospechados ingresos)¹⁰ podían activar los procesos de transformación del Estado y de la Sociedad más que cualquier otra fuerza civil en esas circunstancias, dada la inorganicidad de las fuerzas civiles.

Gestado por un grupo "revolucionario" civil-militar, el régimen militar, inmediatamente después de su inauguración, se excindió en sus dos componentes: la institución militar convertida en gobierno, y una tecnocracia civil, académica y con vocación planificadora. Era, justamente, la planificación como interés compartido, el nexo entre estos dos elementos. Es posible que el componente militar del régimen haya estado sujeto a presiones más agudas, al experimentar una confrontación interna que se profundizó cuando se definieron más nítidamente las distintas posiciones ideológicas de las fracciones militares. El componente civil-tecnocrático del gobierno, conservó en la práctica una mayor autonomía. Mientras los militares se interesaron en los fundamentos filosóficos de las transformaciones que pretendían inducir, los civiles se empeñaron en tareas más concretas, al amparo de esos principios. Esa tácita división de funciones estaría en la base de la lucha política del Ecuador de esos años y se constituyó en

una forma particular de representación social en el Estado.

Esa representación, por cierto, no era una intermediación de intereses de clase¹¹ sino un fenómeno mucho más complejo. Los militares se "atribuían" la representación de los intereses sociales de los sectores marginados¹², de los grupos afectados directamente por la dominación oligárquica (como los subalternos agrarios) y de los nuevos grupos empresariales. El momentáneo consenso que lograron suscitar y mantener, se debió a que, sin duda, los sectores sociales en su conjunto (aún algunas fracciones de la antigua oligarquía) estaban interesados en cambios profundos que la oportunidad económica y política hacía posibles.

Pero la representación política de los militares, actores vinculados al Estado y no a la Sociedad, se manifestó en ambivalencias considerables. Arrastrando una ilegitimidad de origen, pretendían construir una legitimidad social por fuerza de la necesidad del cambio y en ausencia de otras fuerzas que asumiera esa tarea. Surgiendo por la imposición de la fuerza, pretendió construir las bases económicas e institucionales para ampliar la participación democrática. Esta ambivalencia fue la constante del régimen militar.

10. Entre 1972 y 1975 se fijaron precios de referencia del petróleo en nueve oportunidades. De 2.6 dólares por barril, se pasó a 13.90. Documento de Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, JUNAPLA, Doc, no publicado.

11. Supuestamente de una nueva burguesía industrial, surgida en los años sesenta, como afirman algunos autores. Los datos permiten entender que estos sectores eran, a comienzos de los setenta, todavía débiles para construir algunos elementos de un proyecto económico o político.

12. Denominados, genérica e indeterminadamente, "pueblo" en los documentos con los que los militares justificaron, ante la opinión pública, su intervención. Ver especialmente el documento "Filosofía y Plan de Acción del gobierno revolucionario y Nacionalista de las Fuerzas Armadas".

3. REFORMA ECONOMICA Y POLITICA

3.1 Política económica y aparato estatal

Tanto la política económica como las rápidas transformaciones de los mecanismos administrativos y políticos que ocurrieron en la década de los setenta, se delinearón bajo la iniciativa de un proyecto institucional (de las Fuerzas Armadas) más que societal¹³. Es posible que las consecuencias de este hecho sean más notorias en la actualidad y estén en la base de las actuales dificultades que sufren los mecanismos de representación política tanto en el campo de la Sociedad como en la del Estado.

El proyecto militar -que empezó a definirse antes del golpe de febrero de 1972- fue la expresión de la particular interpretación de un sector de las Fuerzas Armadas, respecto de la crítica situación nacional, en el momento de arranque de la coyuntura petrolera, y de las posibilidades de desarrollo del país. Si se examinan con detenimiento las posiciones de las distintas fuerzas políticas en ese momento, se podrá apreciar que ninguna de ellas era portadora

de un proyecto alternativo¹⁴. Aún más, el proyecto militar pudo haber quedado plasmado más en lo relativo a sus principios filosóficos y orientaciones básicas que en los mecanismos que debían ponerse en juego para concretizarlo. Sus posibilidades de realización dependían de un conjunto de factores, tales como la situación del mercado petrolero mundial, que le permitió al país contar con divisas en cantidad insospechada incluso por los planificadores, para financiar el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo", segundo en la historia del país¹⁵, que arrancó en enero de 1973 y se constituyó en el instrumento técnico del proyecto militar.

De este modo, los elementos económicos de la transformación nacionalista y antioligárquica que el proyecto pretendía lograr, pudieron ser más previsibles que los elementos políticos, esto es, aquellos que hacían referencia a la modernización de los sistemas de representación política.

En la primera fase del régimen, entre febrero de 1972 y enero de 1976 (etapa gobernada por el General Guillermo Rodríguez Lara) se puso en práctica el objetivo de adecuar el Estado como líder

13. Al respecto ver: Bertha García Gallegos: "Militares, Economía, y Lucha Política; Ecuador en los años setenta" Caps III, IV y V. Tesis de Doctorado en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1987.

14. En efecto, la actividad electoral que fue interrumpida por el golpe de Estado, demostró la extrema fragmentación de las fuerzas políticas, agrupadas en forma caótica y sin identificación ideológica alguna en los "frentes" electorales para oponerse al seguro triunfo del candidato de Concentración de Fuerzas Populares (CFP). El "Frente Nacional" y el "Frente de la Patria" no eran, ciertamente, entidades políticas orgánicas de las que podrían surgir un proyecto para el Ecuador del futuro. Es más, el problema del petróleo estuvo completamente ausente del debate partidista.

15. El primer plan de desarrollo fue formulado también en un gobierno militar: La Junta que gobernó al país entre 1964 - 1966.

del desarrollo, en base a tres principios: a) la capacidad de capitalización del propio Estado, por medio de la expansión externa, provocada por la actividad petrolera; b) la mayor capacidad financiera del país, convertido en sujeto de crédito más solvente; c) el énfasis puesto en la distribución de los recursos controlados por el Estado, para reordenar los patrones tradicionales de comportamiento productivo y afianzar el desarrollo industrial que debía tener una meta: el Pacto Andino.

Los ejes efectivos de la transformación estructural fueron, la política petrolera de orientación nacionalista, el gasto estatal en el desarrollo, las políticas crediticias, promoción estatal de las empresas y promoción de las exportaciones. Pese al marco intervencionista y restrictivo de algunas de ellas (como por ejemplo el de la inversión extranjera, sujeta a la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena) es posible identificar logros sustantivos en los respectivos marcos de acción¹⁶. Pero, lo más efectivo de todo fueron las transformaciones del aparato institucional administrativo del Estado. Era necesaria una rápida adecuación de los viejos mecanismos burocráticos, crear otros mecanismos e instituciones a fin de permitir el flujo de los recursos hacia los sectores productivos. Los años 1973 y 1974 fueron ilustrativos del dinamismo del sector tecnócrata asociado al régimen. La propia situación de facto permitía una mayor agilidad en el proceso de toma de decisiones. Los cambios no se referían

únicamente a la creación de nuevas instituciones, sino también al mayor grado de coherencia alcanzado por las existentes. Bajo la coordinación del Sistema Nacional de Planificación, quedó articulado el aparato financiero liderado por el Banco Central. El Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) constituido con los recursos petroleros y otras instituciones como la Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional y las propias Fuerzas Armadas, a través de la Dirección Nacional de Industrias del Ejército (DINE) creada en 1973, el Fondo Nacional de Exportaciones (FOPEX) y otras, se aprestaron a dinamizar el desarrollo empresarial y la capacidad productiva del país. Otros mecanismos, como la Reforma Agraria y, en general, la política agraria en su conjunto, se constituyeron más en instrumentos de promoción de la ideología del régimen que en armas efectivas de desarrollo¹⁷.

Pese a los resultados positivos, alcanzados en la mayoría de los aspectos involucrados en el Plan Nacional de Transformación y Desarrollo, los elementos de improvisación pesaron mucho en la distorsión del desarrollo. El sector agrícola productor de alimentos para el consumo interno, continuó en el atraso; el crecimiento de activos de las empresas ocurrió en base al endeudamiento y aumentó la dependencia del sector industrial con respecto al financiero. La centralización industrial, en Quito y Guayaquil, no pudo ser corregida. El fuerte

16. García Bertha, Ob. Cit., Caps IV y V. Ver también: Viscaño Manuel: "El Desarrollo Industrial del Ecuador en el marco de las estrategias de industrialización". Tesis PUCE, Facultad de Economía, 1983, p. 137

17. García Bertha, Op, cit, Caps IV-V

proteccionismo estatal, ensayado a través de la política fiscal, no tuvo correspondencia con el crecimiento efectivo de las empresas, pues en general las empresas menos protegidas tendieron a estabilizarse más¹⁸. La industria nacional no empató ni con las necesidades del mercado interno (al orientarse hacia una clientela selectiva) ni con las expectativas del Pacto Andino; tampoco pudo librarse de su acentuada dependencia con respecto a la importación de materias primas¹⁹.

3.2 La inconclusa reforma política

De todos modos, los impactos de la política económica del régimen militar permitieron cambios sustantivos en la sociedad civil ecuatoriana. Estos cambios fueron notorios ya hacia comienzos de 1976, cuando las tensiones intrainstitucionales quebraron el régimen militar²⁰, y afectaron tanto a la posición estructural de los sujetos como a su capacidad de expresión y organización política. Una sociedad más diversificada permitió un nuevo marco de enfrentamiento político. Los grupos militares, diferenciados antes, se diferenciaron aún más. La “línea dura” y la “línea progresista” dieron paso a los grupos “institucionalistas” y “continuistas”, interesados en entregar el poder a los civiles o continuar en él, según los intereses. En el campo civil, el reordenamiento de posiciones fue aún más dinámico cuando

surgieron intereses más definidos en términos ideológicos y económicos. Pero a estas alturas, era difícil identificar un proyecto político propiamente dicho, aunque era fuerte la presión por el retorno al orden constitucional.

Los militares no tenían ninguna propuesta de reforma política antes de 1976. La presión social fragmentó al régimen sin que haya delineado nada más que un simple “Plan de retorno institucional”, un instrumento hecho por juristas a quienes el Presidente Rodríguez Lara delegó esa responsabilidad y que mereció la oposición de las mismas fuerzas castrenses. Una vez instaurada la “Junta de Gobierno”, el régimen militar perdió todo rumbo hasta el punto que una de sus fracciones ensayó una oposición a sí mismo. Desde la línea “progresista”, surgió una propuesta que permitía involucrar directamente a la sociedad en la formulación de una reforma política y de un proceso de entrega del poder a los civiles. La propuesta que surgió del “diálogo” conducido por el Ministro de Gobierno, General Richelieu Levoyer, era en sí mismo una delegación de la responsabilidad a los civiles. Estaban éstos preparados para formular los elementos básicos de una reforma?

En el campo civil, los intereses económicos tendieron a identificarse con los ideológicos. Los grupos empresariales, que en la primera fase se diferenciaron a partir de su nueva ubicación en la producción, se

18. Viscaino Manuel, Op., Cit p. 143

19. Ibid.

20 En enero de 1976 ocurrió el cambio de gobierno y se constituyó la Junta Militar integrada por los Comandantes de Fuerza: Cap de Navío Alfredo Poveda Burbano, General Guillermo Durán Arcentales y General de Aviación Luis Leoro Franco.

constituyeron en una nueva derecha más económica que ideológica. Los grupos populares, urbanos y agrarios, los sectores intelectuales y otros sectores medios, se ordenaron bajo una dirigencia más sindical que partidista. En los dos casos, los partidos ocuparon un segundo plano, aunque lograron alguna identificación²¹, con las fuerzas correspondientes. Una tercera perspectiva, centrista, desarrolló una clara dirección partidista más moderna e ideológica. Pero las dos fuerzas centristas, democristiana y social demócrata ensayaron rumbos diferentes. Mientras la primera desarrolló una conciencia más clara de la necesidad de negociar con las Fuerzas Armadas y desembocó en una propuesta viable de reforma política que, al final se impuso y se concretizó en la Nueva Constitución Política (1978); la otra se empeñó en una oposición legalista al régimen que terminó marginándola sensiblemente del proceso²². De todos modos, no se constituyó una verdadera oposición, autónoma, que condujera a una democracia civil propiamente dicha. En medio del conflicto entre fuerzas militares y civiles y al interior de cada una de ellas, sólo la voluntad institucional de las Fuerzas Armada²³ permitió la entrega del poder a la coalición demócrata cristiano-populista que triunfó en las elecciones, en agosto de 1979. Es posible que el peso de esta sensible ausencia de autonomía

política, en ese momento crucial, de la constitución del Estado ecuatoriano, constituya un lastre que aún pesa en la política ecuatoriana?

4. EL REORDENAMIENTO DE LAS RELACIONES SOCIEDAD-ESTADO

En los años ochenta, la crisis generalizada y el endeudamiento frenaron los impulsos modernizadores de las relaciones Sociedad-Estado iniciadas en la "década petrolera". Los años recientes han confirmado la sospecha de que ese proceso de recomposición democrática, inducida desde arriba, quedó inacabado en muchos aspectos, por su misma naturaleza. No se han definido aún con precisión los proyectos societales y de Estado de las fuerzas actuantes en el panorama político, que conformaron gobiernos después de la "fase militar". Antes bien, las estrategias económicas y políticas han respondido más a las presiones externas, las mismas que debilitaron las posiciones partidistas más orgánicas. Los planes y programas de gobierno diseñados para el desarrollo social y político, han tenido un carácter parcial y fragmentario, dando la impresión de que no se insertan dentro de una visión programática generada por las fuerzas políticas. Muchos mecanismos institucionales que regulan las relaciones entre los

21. Partido Socialcristiano y el FADI respectivamente

22. La Democracia Cristiana e Izquierda Democrática respectivamente.

23. La Decisión del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas permitió el desempanamiento del proceso electoral al imponerse incluso al gobierno militar, uno de cuyos sectores se empeñó en estorbar ese proceso usando la represión contra los dirigentes políticos y la manipulación de las instituciones electorales. Bertha García, Op. Cit., Cap IV.

poderes del Estado y aún aquellos que regulan las relaciones al interior de esas entidades, quedaron parcialmente resueltas, dando lugar a continuos enfrentamientos que han debilitado la acción del Estado y su imagen sobre la sociedad. El Estado experimenta grandes dificultades para constituirse en un espacio posibilitador de consensos. Las principales fuerzas interesadas en el futuro económico del país, empresariales y laborales no encuentran en el Estado un mediador eficaz para lograr un espacio de concertación que permita enfrentar la expansión hacia afuera impuesta por las condiciones internacionales.

Otro aspecto, quizá más grave aún, está representado en las dificultades del sistema institucional democrático ecuatoriano que se plasmó en la Constitución de 1978, para dar cabida a los nuevos grupos que se fortalecieron a partir de los propios procesos económicos y políticos desde los años setenta. Los grupos étnicos no encuentran la clave (el Estado tampoco) para insertarse (o insertarles) en una sociedad inevitablemente plural, que exige tener en cuenta las identidades distintas dentro de un nuevo concepto de comunidad política. En un país con marcadas diferencias étnico-culturales y regionales esta falencia sigue siendo antidemocrática.

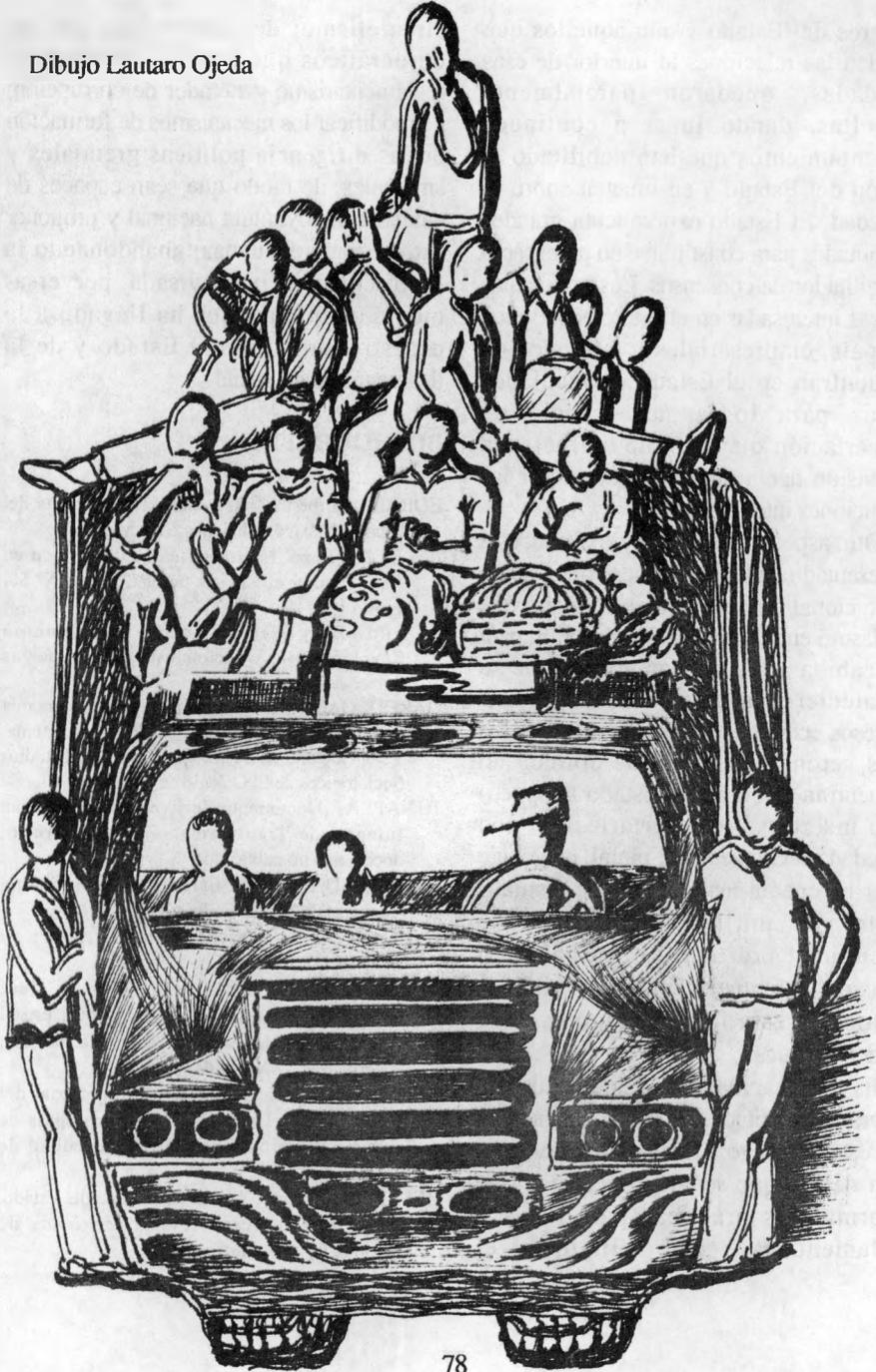
Es la capacidad de la sociedad para generar las instituciones que le conviene lo que está en juego. Quizá es necesario un gran debate que señale la necesidad de reformar las prácticas partidistas y parlamentarias que eliminen el

clientelismo; de emprender cambios burocráticos que frenen el exceso de reglamentarismo generador de corrupción; de modificar los mecanismos de formación de las dirigencia políticas gremiales y sindicales, de modo que sean capaces de entender la coyuntura nacional y proponer estrategias adecuadas, abandonando la representación improvisada, perversamente clientelar, que ha llevado a la desestructuración del Estado y de la desorganización social.

BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, Norberto. Existe una teoría marxista del Estado? México, Ediciones UNAM 1979
- FALETTO, Enzo. La especificidad del Estado en América Latina, Revista de la CEPAL, N° 38, agosto 1989
- Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y nacionalista de las Fuerzas Armadas, Documento.
- GARCIA GALLEGOS, Bertha Militares, Economía y Lucha Política; Ecuador en los años setenta, Tesis Doctoral en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1987.
- JUNAPLA, Documento de Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, documento no publicado.
- MILLIBAND, Ralph El Estado en la Sociedad Capitalista, México, Siglo XXI, 1973
- POULANTZAS, Nicos Estado, poder y socialismo, México, Siglo XXI, 1973
- TIERBORN, Goran ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo. Madrid. Siglo XXI, 1979.
- VISCAINO, Manuel El Desarrollo industrial del Ecuador, en el marco de las estrategias de industrialización, Tesis PUCE, Facultad de Economía, 1983
- ZIMELMAN, Hugo Acerca del estudio del Estado: Notas metodológicas, Revista Mexicana de Sociología, N° 3, México, 1979.

Dibujo Lautaro Ojeda



NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO

Lautaro Ojeda Segovia*

Las políticas sociales del Estado deberían ser vistas como un buen negocio por el capital empresario, ya que mejoran la utilidad de la fuerza de trabajo

PRIMERA PROVOCACION

Y ahora resulta ser que el Estado es el causante de todos los males que aquejan a nuestros países y por el contrario la empresa privada el paradigma de bondad, éxito y eficiencia. Esta argumentación maniquea, reduccionista y “extremista” es claramente compatible con aquella que - en el límite- propugna la “privatización del Estado”, o en todo caso el desmantelamiento y reducción no sólo de su tamaño sino de las funciones, especialmente la de acumulación.

En estas condiciones aquellos que tímidamente defienden un Estado nece-

sario aparecen como extraterrestres, extraños a la “corriente mundial” que propugna la casi desaparición del Estado.

Estas posiciones y discusiones no han surgido de la imaginación o de la pura ideología sino que parten de constataciones —aisladas pero no por ello insignificantes— referentes a arbitrariedades de la burocracia, ineficiencia administrativa, fracasos en la gestión económica, etc.

Los pretextos para reiniciar un ataque en no pocos casos obsesivo y hasta paranoico contra el Estado parece haber profundizado una deliberada amnesia colectiva especialmente en quienes disfrutaron más cercanamente de los

* Profesor de las Universidades Central y Católica de Quito.

favores estatales. Así parece ser conveniente olvidar la labor que el Estado ha realizado y realiza en el ámbito de la infraestructura producida (represas, canales de riego, carreteras, silos, etc), de la infraestructura social (escuelas, hospitales, sistemas de agua potable y alcantarillado, etc). de apoyo crediticio (sucretización de la deuda externa privada, condonación u "olvido" de créditos denominados impagables o no recuperables) de la legislación de "fomento y protección" de la inversión privada; y, en estos últimos días solicitando la intervención estatal para regular los precios del banano, entre las principales acciones que el Estado ecuatoriano ha desarrollado.

En la época de privatización refrescar la memoria no sólo podría ser indiscreto o incómodo sino incluso un riesgo para ser calificado de estatista y anacrónico. Puesto que no es posible - en el extremo-, la eliminación total del Estado, hay quienes aceptarán su existencia limitada al desempeño de funciones relacionadas con el mantenimiento del orden, la administración de justicia, la defensa territorial y algunas otras más que no afecten al funcionamiento libre del mercado.

PUNTO DE PARTIDA.

La lectura e interpretación que sobre el Estado democrático realizamos en este

ensayo tiene como punto de partida las prácticas de las políticas sociales, antes que el debate desde la ciencia política¹.

Esta posición no contiene, ni de lejos, una intencionalidad desvalorizadora de la necesaria y profunda reflexión teórica que se desarrolla en las ciencias sociales contemporáneas, sino que busca contribuir a una mejor comprensión del funcionamiento del Estado en su faceta de políticas públicas durante la época de crisis.

Si bien el eje central de la discusión sobre el Estado se sitúa alrededor de las funciones económicas, las políticas sociales en momentos de agudización de la pobreza y de incertidumbre, con el presente, se articulan en tal forma con las primeras que se vuelven indiscernibles entre sí o, con diferencias de énfasis: las economías, en problemaS relacionados al proceso de generación de recursos: las sociales, preocupadas particularmente por la distribución. Esta interrelación es tan profunda que, en algunos casos se podría decir que es intergenética, lo cual lleva a sostener que quien hace política económica hace al mismo tiempo política social y viceversa (E. Bustelo/E. Isuani, 1984: 344)

INTERPRETACIONES SOBRE EL ESTADO

Dentro de la intencionalidad precisada agrupamos en tres grandes conjuntos las

1. En relación con este debate véase: A. Solari, R. Franco, J. Jutkowitz. Teoría, acción social y desarrollo en América Latina. Siglo XXI, México 1982 (2a edición); J. Graciarena y R. Franco. Formaciones y estructuras de poder en América Latina. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid 1981 y Heinz Sonntag. Héctor Valecillos. El Estado y el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XXI editores (8va. Edición), México, 1988.

diferentes interpretaciones del Estado: una de origen liberal, actualmente remozada con el neoliberalismo o neoconservadorismo, perspectivas que definen el mercado como único regulador de la economía, y por lo tanto, cuestionan la intervención del Estado y de sus instituciones que interfieren la "eficiencia" del mercado; otro de origen cepalino-estructuralista que concede al Estado un rol central como agente de cambios que busca una adecuada combinación de crecimiento económico, modernización social y democracia política; y, finalmente una tercera que parte de la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad, y plantea la superación de la dicotomía "estatal"- "privado" con "lo público", entendiendo como "un espacio que pueda asegurar en los más extendidos ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de las decisiones" (Portantiero. 1989: 83).

Recordemos, brevemente, los elementos fundamentales que caracterizan a estas interpretaciones dentro del marco de nuestra preocupación principal: la relación del Estado con las políticas sociales, en época de crisis.

NEOLIBERALISMO

Fiel a su predecesor, el liberalismo, esta perspectiva cuestiona el papel interventor y regulador del Estado sobre el mercado, así como su autonomía, entendida como la capacidad institucional de señalar metas propias, tomar decisiones y ejecutarlas. En este sentido puntualiza Mancero (1982: 21) la "sociedad civil" es

percibida solamente como mercado y la autonomía estatal como una amenaza a la soberanía popular. El Estado -según la nueva versión neoliberal- no puede ser un ente cohesionador del sistema global, sino un "actor" más de comportamiento impredecible pues está penetrado por una diversidad de intereses (Idem:21).

Un balance de la aplicación de la perspectiva neoliberal en América Latina revela que sus postulados teóricos y las políticas económicas y sociales han llevado a una mayor concentración de la propiedad y del ingreso: ha acentuado las desigualdades sociales, ha disminuido drásticamente los niveles de vida y consumo de las capas mayoritarias de la población (Vuskovic Pedro, citado por Muñoz Ledo, 1987: 15).

Es común atribuir al pensamiento de la CEPAL la centralidad que otorga al Estado y a la planeación en la creación, la apropiación y sobre todo la distribución del excedente económico, posición por la que se le ha acusado de propiciar un estatismo socializante, burocrático e ineficaz. En efecto el "cepalismo" enfatizó la necesidad de que el Estado intervenga en el proceso de desarrollo, no solamente a través de políticas proteccionistas de las industrias nacientes y fomentadoras de la "modernización" del sector primario-exportador, sino también como ente planificador, visualizándose el Estado como complementario al individuo y básicamente en su institucionalidad y, por ende, en su carácter de una estructura adicional (H. Sonntag 1988: 27).

Este modelo pone el acento en el diagnóstico de los problemas estructurales

y en la proposición de políticas capaces de superarlos. A partir de este énfasis este modelo ha sido calificado de estructuralista así como las reformas que ha propugnado: educativa, agraria y la del Estado.

Lo público como dimensión conceptual que cuestiona el paradigmático dualismo entre lo "privado" capitalista y "lo estatal".

Las discusiones teóricas y pragmáticas contemporáneas han concentrado la atención de académicos, políticos y tecnócratas respecto de la dicotomía: "privada" - "estatal". La experiencia latinoamericana va desmitificando esta aparente disyuntiva al enseñarnos que estas expresiones son en realidad dos caras de la misma razón instrumental: ninguna propone otra cosa que un poder anclado en una vasta multitud de dominados pues "lo estatal ha terminado siendo eficaz para los controladores del Estado y lo privado capitalista para los controladores del capital en desmedro de los más débiles" (Quijano, 1988: 33 y 1989: 23).

Dentro de esta dimensión, el Estado deja de absorber a lo público para transformarse en un núcleo regulador², en el que distintas alternativas generadas en la sociedad pueden tener expresión: de esta forma, dice Portantiero, el Estado se

descongestiona de demandas y de poderes que pasan a ser autoadministrados por la comunidad sin transformarse en parte del mundo de la mercancía. La forma de esta democratización -agrega- en lo económico y social es la cogestión, la cooperativización que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomatización de las decisiones (1989:93).

Este planteamiento demanda reformas institucionales profundas que atraviesan toda la organización estatal e instituciones privadas capitalistas. En síntesis, se trata de una propuesta cuyo debate está incipientemente planteado pero que parecería constituye una alternativa de democratización de las relaciones del Estado y la sociedad, y de redefinición de las funciones básicas del Estado.

Interpretaciones contemporáneas sobre las políticas sociales

Las políticas sociales emergen a mediados del siglo pasado, como una reacción al desarrollo capitalista industrial que tuvo como centro principal a Inglaterra y rápidamente se extendió por el mundo (Franco, 82:106). El Estado capitalista en búsqueda de legitimación de su dominación y de mantener la armonía social se ve forzado a crear instancias, mecanismos

2. Aníbal Quijano distingue lo "privado capitalista" de lo "privado no capitalista". Al referirse a este último destaca la experiencia de las comunidades andinas, anteriores a su adaptación al poder mercantil. Recuerda que en estas comunidades se desarrollan instituciones privadas en el sentido que están fuera del Estado; en ellas -continúa- aprendió Arguedas a querer la alegría del trabajo colectivo, la libertad de las relaciones decididas por todos, la eficacia de la reciprocidad. Estas prácticas fundadas en la reciprocidad, equidad y solidaridad colectiva y señala más adelante, se encuentran actualmente en el seno mismo de las ciudades latinoamericanas. (1988: 23-24).

3. Benicio Viero Schmidt amplía esta idea cuando desarrolla la "teoría de la Regulación" en su trabajo "Estado en crisis e Paradigmas em debate".

y acciones, que por una parte faciliten la reproducción de la fuerza de trabajo y, por otra, la acumulación de capital. En otros términos las políticas sociales surgen como un instrumento del Estado capitalista para amortiguar o atenuar sus propios conflictos y contradicciones. Ellas constituyen “el sustituto de la mano invisible de Adam Smith” (Fournier y Questiau, 1981:9). En condiciones en las que los mecanismos de la economía liberal son incapaces de resolver los problemas generados por ella misma, la mano visible del poder político toma a cargo la solución.

En su concepción inicial, las políticas sociales buscaron cumplir una doble función: enfrentar las tensiones engendradas por el capitalismo y conseguir que la colectividad se haga cargo de un cierto número de actividades necesarias para el funcionamiento de la economía, que aseguren la reproducción cuantitativa y cualitativa de la fuerza de trabajo.

El límite de estas acciones u otras estará dado por la estabilidad del sistema. Dicho de otra manera, el momento en que las políticas sociales constituyan un peligro para el funcionamiento, perderán el apoyo estatal e incluso podrían ser restringidas.

En consecuencia, en los inicios del capitalismo se hablaba de políticas sociales en referencia a la intervención política deliberada del Estado que buscaba organizar y dirigir la vida colectiva con miras a corregir y “humanizar” (en algunos casos) los productos de la actividad económica.

De lo dicho se desprende que las políticas sociales emergen imbuidas de un espíritu caritativo que se manifiesta en prácticas benéficas que, paulatinamente

fueron incorporándose a la legislación positiva. El legislador se vio forzado a convertir determinados deberes morales y prácticas caritativas en derechos sociales. De esta manera deberes de índole religioso, personal y comunitario, fueron transformándose en derechos a: la educación, la salud, la protección social de niños, ancianos e impedidos. Posteriormente lo harán derechos relativos al trabajo y a la participación social. Debe destacarse en este sentido el papel que desempeñó la Declaración Universal de los Derechos Humanos que constituyó un antecedente importante en el desarrollo del derecho social.

LIBERALISMO Y POLITICAS SOCIALES.

La conquista de estos derechos sociales, en su mayoría anteriores a las políticas sociales, constituirá uno de los argumentos para su legitimación, para la planificación y programación, para la concreción fiscal y presupuestaria.

La forma de presentación de la trayectoria histórica de las políticas sociales en el capitalismo, con frecuencia no tiene en cuenta las diversas posiciones existentes tanto al interior de los ideólogos del capitalismo, como de las de sus opositores. A fin de tener una idea aproximada del debate teórico y político que se desarrolló, desde sus inicios, sobre el tema, veamos a continuación el contenido de las principales tendencias.

Para no pocos liberales, el surgimiento de medidas sociales por parte del Estado constituyeron una forma de intervención

e incluso de “subversión al orden social natural” del mercado. En cambio para los defensores de las políticas sociales, estas significaron el empleo de mecanismos idóneos para la defensa del nuevo sistema.

Estas posiciones irán con el tiempo flexibilizándose al punto de encontrarnos, según Franco, con dos orientaciones dentro del liberalismo: la economía y la política.

LIBERALISMO ECONOMICO

La primera (Friedman y otros neoliberales) afirman que el mercado competitivo asegura la libertad en el uso de las capacidades y las propiedades individuales. El afán de lucro, según ellos, constituye el dinamizador fundamental de la conducta humana; de allí que el intervencionismo estatal expresado en el caso de las políticas sociales, en la asistencia y protección directa del Estado al desempleo marginal, constituirá un atentado al funcionamiento y estabilidad del sector privado y por ende del sistema de mercado. Estos razonamientos llevan a concluir que las políticas sociales, de corte distribucionista, distorsionan el crecimiento “normal” del mercado. Plantean, en cambio que las políticas sociales deberían concentrarse en la formación de recursos humanos, particularmente en el ámbito técnico, idea coherente con la necesidad de disponer de fuerza de trabajo “capacitada” a costa del Estado.

Convertida la capacitación en un componente estatal de las políticas sociales se ve con claridad su funcionalidad en relación con los objetivos de la empresa privada, ésto es aumentar sus ganancias, recuperar el “desgaste” y asumir los riesgos que sufren el trabajador. De esta manera el Estado, a través de los servicios de salud, educación, vivienda, bienestar social, busca abaratar la fuerza de trabajo, facilita que el capitalismo pueda pagar salarios bajos o “mínimos”, puesto que las necesidades básicas son atendidas por las “políticas sociales” estatales. Sabemos, por ejemplo, que cuando un trabajador consume un servicio de salud, no solo está disfrutando individualmente, sino que objetivamente está poniéndose en mejores condiciones de participar en el proceso de producción; al reponer su salud, su energía puede continuar siendo utilizada por el capital, sin que el empresario haya tenido que asumir directamente los costos de reposición del desgaste ni los riesgos de salud⁴. Dentro de esta perspectiva, las políticas sociales pueden ser vistas como “un buen negocio” del empresario capitalista, pues además de significar un ahorro, aumenta la utilidad

Vemos así cómo el gasto estatal en servicios sociales, constituye un ahorro para el empresario, particularmente de “inversión” en capacitación técnica de los recursos humanos. Dicha “contribución” del Estado al empresario, además de

4) Cabe en este punto una aclaración en el sentido que el empresario a través de los impuestos asume indirectamente parte de tales costos, pues el Estado a través de los programas sociales en cierta forma le devuelve buena parte de los impuestos.

facilitar el mejoramiento e incremento de la producción, refuerza la “disciplina social”: en síntesis fortalece la sociedad de mercado (Franco, 1982: 108).

En suma, las políticas sociales encuentran -según la corriente liberal- su legitimación en el apoyo y reforzamiento del mercado, el mismo que sería capaz de corregir incluso los extremos negativos de funcionamiento del sistema -especialmente el de la pobreza; lo cual no significa, de ninguna manera, que tales políticas tengan un carácter distributivo, sino simplemente compensatorio.

LIBERALISMO POLITICO

Para la corriente calificada del liberalismo político, las políticas sociales son “un mecanismo de reintegración cívica de la fuerza de trabajo”.

Sus sustentadores consideran que la oposición de intereses de clase podría ser menguada o superada a través de la promoción de identidad de intereses de todos los grupos expresada por las políticas sociales.

De hecho -señalan sus defensores- estas políticas han logrado, mediante un conjunto de programas y acciones, volver menos dramáticos los desajustes o violencia del mercado; en otros términos, las políticas sociales constituyen un mecanismo poderoso para la pacificación social y para el perfeccionamiento de mano de obra técnicamente competente. Estos argumentos conducen a la misma conclusión de los liberales económicos; esto es, que la inversión en recursos humanos constituye uno de los elementos

fundamentales para el mantenimiento y desarrollo del sistema.

CORRIENTES MARXISTAS.

Para la mayoría de las corrientes marxistas, según Franco (1982:106), las políticas sociales fueron consideradas inicialmente como instrumentos de los que se valía la clase dominante para impedir u obstaculizar transformaciones radicales que conducirían a la destrucción de la sociedad capitalista. Para tales tendencias, la política social sería puro asistencialismo una nueva forma de engaño o de enmascaramiento para el mantenimiento del sistema. Estas políticas se han convertido en el nuevo “opio del pueblo”, pues detrás de términos como “justicia social”, “protección social”, “derechos humanos” se esconden los verdaderos intereses de lucro y dominación del empresario capitalista.

CRISIS Y FUNCION DISTRIBUTIVA

Recordemos que la dimensión conceptual desarrollada inicialmente, enfatiza “lo público” entendido como el núcleo regulador de funcionamiento del Estado, y no podría ser comprendida plenamente en forma descontextualizada de los condicionamientos y efectos que la crisis actual ha generado o desatado sobre el Estado. Decimos desatado porque varios factores y elementos que se manifiestan en la crisis actual se originan o prefiguran anteriormente. Estas crisis de carácter estructural -sin duda la más profunda que se ha producido en los últimos cincuenta

años- se relaciona básicamente con la agudización de la dependencia, con el papel preponderante que juega la deuda externa, se expresa con tal complejidad y profundidad en el Estado que cualquier propuesta de solución trae aparejada una ruptura con el pasado; en otras palabras, esta crisis cuestiona el mantenimiento de un Estado que ha perdido vigencia, aunque el movimiento que se engendra sea la restauración, reacción o regeneración (Graciarena, 1984: 43-44).

Desde la perspectiva de las funciones básicas del Estado (acumulación y legitimación)⁵, la crisis fiscal por la que atraviesa el continente, deteriora cada vez más la de acumulación y a la vez la de legitimación que se sustenta en la anterior. Dicha erosión mina las bases de apoyo y lealtad en las que se sustenta el Estado al punto de generar una verdadera contradicción entre estas dos funciones, puesto que el Estado debe continuar extrayendo los recursos necesarios para desarrollar sus políticas públicas, particularmente sociales - a través del proceso de acumulación- pero, la aplicación de dicha función requiere a la vez del consenso social y de la legitimación política; consenso que en condiciones de profundización de la pobreza no solo es

muy difícil de conseguir sino que incluso se puede convertir en adverso al proceso de acumulación (Isuani y otros 1989:37).

La contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación se agudiza aun más en un contexto en el que, a partir de 1982, la deuda externa adquiere niveles críticos. En estas condiciones, los programas de ajuste y estabilización buscarán enfrentar la situación a través de medidas que logren incrementar las exportaciones (y se disponga, por lo tanto, de más divisas para pagar la deuda), disminuir las importaciones (incluidas las necesarias para la "industria"), reducir el gasto público (especialmente los gastos de capital y por cierto los gastos sociales) entre las principales.

Los efectos económicos de tales medidas han producido en la práctica una drástica reducción de las importaciones, mas que un aumento de las exportaciones; fenómeno que, junto con otros, ha desatado procesos de recesión producida con alta inflación, y ha ampliado y profundizado la pobreza en América Latina y por cierto en el Ecuador.

Así, en el caso de nuestro país la deuda externa complica aún más el proceso de acumulación, pues obliga a éste a obtener el financiamiento necesario para pagarla: a

5) Según James O'Connor, el Estado Capitalista debe tratar de cumplir dos funciones básicas y con frecuencia contradictorias: la acumulación y la legitimación. A través de la primera, el Estado trata de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital. Pero a la vez buscará mantener o crear las condiciones para la armonía social que lo legitime (1974:15).

Las funciones descritas, señala Lucas Pacheco, se llevan a la práctica mediante las políticas estatales. La función de acumulación se cumple por medio de las políticas económicas y de las políticas sociales, de índole fundamentalmente distributiva (educación, seguridad social, servicios públicos) y la legitimación por las políticas asistenciales y de control social, que se encuentra al servicio de la distribución del ingreso (1989:87, 133-136).

través de impuestos indirectos, es decir, de imposiciones que afectan en forma indiscriminada a toda la población: y del impuesto inflacionario⁶ el Estado extrae la masa monetaria requerida para el pago de dicha deuda.

En otros términos, paradójicamente, en época de crisis, el Estado exporta capitales expropiados internamente, a costa del deterioro de la situación económica y social y de la descapitalización nacional. Este perverso fenómeno de transferencia inversa de recursos escasos y necesarios a los acreedores determina por una parte la implantación gradual de políticas de desarrollo, y por otra, contribuye significativamente a erosionar la principal política de legitimación estatal: la política social⁷. (Muñoz Ledo 1987: 12).

La crisis confirma la necesidad de concebir las políticas económicas y las políticas sociales como un proceso

integral, así como la importancia que ha ido adquiriendo el problema de la distribución de recursos hacia los sectores más golpeados por la crisis: pero también las dificultades que enfrenta el proceso de acumulación frente a las exigencias de expatriación de esos recursos por el pago de la deuda externa. En estas condiciones, la función de legitimación —vía políticas sociales— se debilita cuando no puede responder ni siquiera a la población que venía atendiendo, peor aún a la población que se incorpora a la población pobre del país. En este marco los problemas relacionados con ¿qué distribuir?, ¿cómo?, ¿a quién? y ¿en qué proporciones? constituyen nuevos núcleos de conflictividad que debe enfrentar el Estado⁸.

Esta nueva situación lleva a pensar que el problema de la distribución, otrora parte de la función de acumulación, ha adquirido tal importancia para el Ecuador que

6 "Impuesto" que el gobierno carga a la población por el hecho de poseer el monopolio de la emisión monetaria. Se trata de un impuesto fácil de recaudar y que no genera resistencias políticas, al menos inmediato puesto que no requiere de legislación especial y además la gente "no suele pecatarse de sus reales implicaciones".

7 En la perspectiva de la atención del Estado a las demandas sociales a través de las políticas sociales, el pago o no pago de la deuda se convierte en un verdadero dilema hamletiano: se paga la deuda externa y de esta manera satisface al sistema financiero internacional, o se paga la deuda social y se atiende a las demandas básicas de los sectores mayoritarios del país.

8 El problema de la distribución como modelo o como función del Estado ha sido tratado ampliamente de manera directa o indirecta en la literatura política contemporánea a propósito del populismo, como fenómeno estatal, bajo las denominaciones del "populismo nacional-popular" (Calderón 1989), "Estado de compromiso nacional-popular" (Portantiero, Touraine), "Estado de compromiso" (Lechner 1982), "Modelo redistribucionista" (Portantiero 1989), "Modelo distribucionista" (Bustelo e Isuani 1989), "Modelo solidario" (Bustelo 1990) entre otros. Dicho modelo populista, señala la mayoría de estos analistas, murió en América Latina hace mucho tiempo. Afirmación que para el caso ecuatoriano debe ser corregida en el sentido de su supervivencia al menos en la perspectiva política, no así como modelo distributivo que será sustituido por el desarrollo primero y luego por el neoliberalismo.

Debemos aclarar que nuestra propuesta conceptual no pretende revivir el planteamiento populista-distributivo, sino enfatizar la importancia que la "función" de distribución tiene en el actual "Estado deudor".

posiblemente obliga a tratarlo como otra de las funciones del Estado, junto con las de acumulación y legitimación⁹.

Incorporada la distribución como otra de las funciones del Estado, podemos comprender de mejor manera la incidencia que la crisis de acumulación y legitimidad tienen en la distribución. Así comprenderemos por qué el debilitamiento de las dos primeras se manifiesta en forma inmediata y hasta dramática en la distribución. En razón de que las tres funciones no son sino diferentes manifestaciones de un mismo proceso (Idem 347).

La profundización de los desequilibrios distributivos, la intensificación de las tensiones sociales desatadas por la crisis, la fragmentación política, la mayor dependencia de los sectores populares del Estado, constituyen las principales causas y a la vez efectos del deterioro de las funciones de acumulación y legitimación que complejizan aún más la tendencia a la ingobernabilidad de la que muchos científicos sociales se preocupan actualmente.

EL ESTADO DISTRIBUIDOR, REGULADOR, PARTICIPATIVO Y SOLIDARIO

Modelos interpretativos del estado contemporáneo desde las políticas económicas y sociales¹⁰.

Como vimos las políticas sociales fueron materia de controversia y continúan siendo, en la medida que tienen por objeto las desigualdades sociales. Por ello es comprensible que existan múltiples interpretaciones relativas a su naturaleza, finalidad y funciones conforme al marco ideológico referencial del cual se parte.

Bustelo reconoce tres modelos de política social: asistencial, econocrático y solidario. Analiza cada uno de estos modelos a través de ocho dimensiones: igualdad económica, social y política; soliaridad, percepciones y prácticas. organizaciones sociales; creatividad, necesidades individuales y colectivas; sector público, servicios sociales e infancia.

MODELO ASISTENCIAL

El punto de partida de este modelo es básicamente el individuo, es decir que cada sujeto social busca su bienestar individual. La relación que lo caracteriza es el comportamiento asistencial que descansa en la buena voluntad y en la "bondad" del donante individual o societal hacia el individuo o grupo de necesitados.

Esta concepción no admite la conflictividad y la lucha por los derechos realizadas por los necesitados como antecedente de las políticas sociales, sino en la acción voluntaria y benéfica surgida

9 Planteamiento que desarrollan Bustelo e Isuani (1984:346) a propósito del "modelo distributivo", dentro del cual la distribución aparece con la categoría de función. Por la importancia que este análisis tiene para la comprensión de las políticas sociales, en el siguiente punto nos detendremos en él.

10 En esta parte seguimos de cerca los planteamientos de Bustelo en su trabajo "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social" (1990).

de la bondad de quienes, por razones políticas, religiosas, caritativas, o fundamentadas en la desigualdad natural, en la "inequidad biológica innata", decidieron incorporar determinados derechos y servicios dentro de la acción estatal.

Consecuente con los contenidos descritos, la pobreza no puede ser concebida como un problema estructural, sino individual: es decir, que "pobre" es aquella persona que no posee capacidad física o psíquica básica para luchar por su vida, en la que sobreviven sólo los más fuertes.

Todo el sistema de interacciones sociales es analizado en términos de mercado, espacio en donde se enfrentan y definen los intereses de los oferentes y demandantes, y por lo tanto constituye el medio autorregulador de desarrollo de las políticas sociales. En suma, la función del Estado debe ser mínima, "residual" y "asistencial".

Aquellos problemas que el mercado no pudiese resolver, por ejemplo, casos extremos de pobreza, deberían, ser solucionados -según este modelo - por las organizaciones privadas de caridad, manejadas generalmente por un voluntariado social o religioso.

En este contexto ideológico las disfuncionalidades más amenazantes para el futuro deben ser objeto de preocupación estatal, así la infancia desnutrida,

abandonada, consideradas como manifestaciones patológicas mas no estructurales, por lo tanto, en caso que los mecanismos de caridad o de asistencia no sean suficientes las instancias y mecanismos policiales deben intervenir a fin de restablecer el "orden social".

Según Bustelo, las bases teóricas de este modelo se fundamentan -en su versión moderna-, en el pensamiento de economistas como F. M. Hayeck y M. Friedman.

MODELOS ECONOCRATICOS ¹¹

Entendidos como formas tecnocráticas basados en la predominancia absoluta del razonamiento económico¹². A diferencia del anterior, este modelo admite la intervención del Estado a través de los "sectores sociales" y dentro de una perspectiva de eficiencia que se medirá a través del criterio "costo-beneficio" y del énfasis de la secuencia empleo-ingreso-consumo. El empleo, por lo tanto, representa el núcleo fundamental articulador de la política social porque condiciona el acceso a los restantes bienes y servicios básicos.

La política social se reduce y concentra en los sectores de menores recursos, en los más vulnerables. Uno de los fundamentos "teóricos" de este planteamiento constituye la "teoría del capital humano" que cuestiona el concepto de gasto impro-

11 Calificado en un trabajo anterior del autor (1984:345) como "tecnocrático"

12 El término econocracia entendido por Bustelo (1990) como la creencia de que "existen condiciones económicas básicas o medidas económicas universalmente aceptadas de acuerdo a las cuales las decisiones públicas deben ajustarse.

ductivo en los sectores sociales proponiendo en su lugar el de "inversión social", lo cual significa que las inversiones sociales serían productivas; es así como el sector educativo, por ejemplo, es percibido como una inversión fundamental para el desarrollo del capital y para producir la movilidad social.

MODELO DISTRIBUTIVO O SOLIDARIO

Este modelo agrupa un conjunto de concepciones heterogéneas. Sus bases pueden reconocerse en enfoques que tratan de maximizar los principios de solidaridad e igualdad social a través de la distribución del ingreso y de la riqueza socialmente generada. Busca impulsar la distribución del ingreso, lo cual puede exigir alteraciones importantes en el comportamiento y papel que desempeñan las funciones de acumulación y legitimación puesto que buena parte de la producción deberá ser destinada a la satisfacción de necesidades básicas de la población. El Estado, en estas condiciones, se constituye en el principal agente distributivo. Todo lo que sale del Estado -enfatisa Bustelo- debe ser distributivo y por lo tanto "social": la política industrial, la política energética, la política de bienestar social.

La solidaridad, expresada a través de la distribución y la satisfacción de las necesidades básicas, son en síntesis el núcleo fundamental de este modelo. Ahora bien, el agente distribuidor o ejecutor de esta solidaridad es el Estado a través del gasto público; es decir a través del presupuesto del Estado y de la política

fiscal; por ello la política social -en este modelo- no puede ser escindida ni comprendida sin la política económica.

Otra de las características importantes que identifican a este planteamiento es la participación plena, igualitaria y profunda no sólo en los procesos de decisión referentes a los servicios sociales que el Estado proporciona en la estructura productiva misma, particularmente en aquella que se refiere a las necesidades e intereses de los sectores populares.

A nuestro parecer, este modelo además de otorgar a la función de distribución un valor similar al de los otros dos, es congruente con las nuevas exigencias y demandas societales en relación con el Estado que la actual crisis exige.

Este modelo se asienta en dos categorías, revalorizadas por la crisis, la solidaridad, y la participación, lo cual significa recobrar espacios, formas, mecanismos e instancias culturales, creativos que no están sometidos a la dinámica del mercado y que constituyen la base de la formación del tejido social (Van Oseh. 1985 citado por Bustelo, 1990).

ULTIMA PROVOCACION

UN NUEVO ESTADO: DISTRIBUTIVO, REGULADOR, PARTICIPATIVO Y SOLIDARIO.

La crisis de legitimidad del Estado capitalista planteada particularmente por Habermas (1975) constituye, hoy en día, uno de los temas más recurrentes y controvertidos. En efecto, la naturaleza, funciones y fines del Estado capitalista

dependiente son debatidos dentro del más amplio espectro de las corrientes ideológicas y políticas. En este contexto consideramos necesario elaborar propuestas que, sin la pretensión de originalidad ni de eclecticismo incursionen y problematicen tanto en el referencial como en la factibilidad de aplicación de tales políticas en el "aquí y ahora" de la realidad.

Precisamente en esta búsqueda llegamos a coincidir con algunos politólogos latinoamericanos, en el sentido de repensar y profundizar el papel del Estado su función distributiva, considerada tradicionalmente como secundaria o subsumida en las de acumulación y legitimación. Esta reflexión conduce necesariamente a la revalorización epistemológica y práctica de la función (estatal) de distribución y de regulación al punto de ubicarla en el mismo nivel de las otras dos.

No se trata de sobrevalorar o de revivir el componente distributivo que caracterizó a una buena parte de los populismos latinoamericanos, sino de destacar - en un contexto de crisis- la función de distribución como articuladora respecto de las de acumulación y legitimación. Un Estado regulador, articulador y facilitador de las expresiones de "lo privado" y lo "estatal" debe necesariamente privilegiar

la función de distribución; lo cual no significa necesariamente el manejo directo de bienes y servicios, aspecto que no se excluye, sino ante todo prestar apoyo a las formas organizativas y de expresión de la sociedad en el ámbito de los servicios, así como a la creación de mecanismos y acciones privadas que enfrenten el proceso de agudización de la pobreza.

El obsesivo y casi paranoico ataque el mal llamado Estado desarrollista e intervencionista ha llevado a cuestionar las funciones básicas que en los ámbitos económico y social venía desempeñando el Estado. Dentro de un esfuerzo de relegitimación del Estado consideramos fundamental realizar un esfuerzo redefinitorio especialmente en lo referente al papel y funciones que este debería desempeñar en el mundo contemporáneo. Se trata entonces de un Estado que se constituye en el núcleo regulador de las actividades públicas y privadas, y, por lo tanto, en un facilitador de la expresión de las más diversas alternativas surgidas desde la comunidad misma, tales como cooperativización, cogestión, comunalización. En otros términos, planteamos la necesidad de crear espacios de socialización entre lo privado capitalista y lo estatal, espacio que se constituye y desarrolla en y alrededor de lo público.

BIBLIOGRAFIA

- Bustelo Eduardo, "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en Bustelo E. e Isuani E.A. eds. (1990) UNICEF, CIEPP, Siglo XXI, Buenos Aires, 1990.
- Bustelo E. e Isuani E., "Estado, política social y crisis de legitimidad", en CEPAL. ILPES, UNICEF, Desarrollo Social en 80. Santiago de Chile, 1984.
- Cardoso Fernando H. "La sociedad y el Estado" en Revista de Economía Política "Pensamiento iberoamericano" enero-junio. Madrid 1984.
- Faletto Enzo. "La especificidad del Estado en América Latina". en REVISTA CEPAL, No 38, agosto, Santiago, 1989.
- Fernández A.E. Jilberto. "El debate sociológico-político sobre casi dos siglos de Estado Nacional en América Latina: un intento de reinterpretación", en Revista CIDOB d'Afers Internationals, No 12 y 13
- Fournier J. y Questiaux N. *Traité du social, situations, luttes, politiques, institutions.* Dalloz (3er Edición) París. 1980.
- Franco Rolando, "Planificación y políticas sociales" en Revista Paraguaya de Sociología, año 19, No 53, abril, Asunción 1982.
- Gold D. Clarence I.H. y Olin E. "Recientes desarrollos en la.....Siglo XXI (8va edición) México 1988).
- Gough Ian, "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado" en Heinz Sonntag y Héctor Valecillos. El Estado en el capitalismo contemporáneo. Siglo XXI (8va Edición), México, 1988.
- Graciarena J. El Estado Latinoamericano en perspectivas, figuras, crisis, prospectiva", en Pensamiento Iberoamericano, Madrid, enero-junio, 1984.
- Graciarena J. y Franco R. Formaciones y estructuras de poder en América Latina, Centro de Investigaciones Sociales, Madrid, 1981
- Habermas, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu Edic., Bs. As. 1975.
- Mancero Alfredo, "Ecuador: políticas sociales, ajuste y democracia", en ILPES, CEPAL, ILDIS, Cuadernos de Políticas Sociales, No 2. Políticas de Desarrollo Social y vivienda, Quito, 1989.
- O'Connor James, Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana, Edic. Periferic, Buenos Aires (Versión original "the fiscal crisis of the State", 1974
- Pacheco Lucas, El desarrollo capitalista y el Estado en el Ecuador 1960-1975, abril, Cuenca, 1980.
- Portantiero, Juan. C., "La democratización del Estado" en Revista Pensamiento iberoamericano enero-junio, Madrid, 1984.
- Portantiero Juan C. "La múltiple transformación del Estado latinoamericano" en Revista Nueva Sociedad. No 4, Nov-dic, Caracas, 1989.
- Quijano Aníbal. "Modernidad, identidad y utopías en América Latina" en CLACSO, Imágenes Desconocidas. La modernidad en la encrucijada posmoderna, Buenos Aires., 1988.
- Solari A., Franco R. y Jutkowitz J. Teoría, acción y desarrollo en América Latina. Siglo XXI (2da edición), México, 1981
- Sonntag Heinz, Duda/Certeza/Crisis. La evolución de las ciencias sociales de América latina, UNESCO, Nueva Visión, Caracas, 1988
- Sonntag Heinz y Valecillos Héctor. El Estado en el capitalismo contemporáneo. Siglo XXI (8va edición), México 1988
- Touraine Alain, Actores sociales y sistemas políticos en América Latina., PREALC, OIT, Chile, 1987
- Touraine Alain, "La Crisis y las transformaciones del sistema político en América Latina", en Fernando Calderón (comp) Socialismo, Autoritarismo y Democracia EIP, CLASO, Lima, 1989.
- Viero Schmidt Benicio, Estado em crise e paradigmas em debate. Programa de Doctorado Conjunto FLACSO-UNB sobre América Latina y el Caribe (Trabajo en proceso de publicación en la Revista Latinoamericana de FLACSO).

INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL DESARROLLO: Aproximaciones para un Nuevo Enfoque

Javier Iguíñiz Echeverría*

Cuando más tardío es el desarrollo de una sociedad mayor será la intervención del Estado y la protección de su mercado interno. Y a mayor retraso económico mayor poder de influencia estatal

El problema de la relación planificación-mercado es materia de debate permanente en economía, pero los términos desde los que suele ser abordado pecan de un simplismo excesivo. Una razón de dicho simplismo es el nexo de ambos términos con sendas matrices ideológicas y con experiencias históricas idealizadas que impulsan al olvido de las complejidades y riquezas propias de tal relación. Por eso, en la primera parte de este trabajo vamos a proponer algunas reflexiones de carácter algo abstracto, esto es, sin referencia muy precisa a realidades históricas concretas. En la segunda avanzaremos de manera exploratoria algunas de las características de

la intervención estatal y mercantil en los procesos de desarrollo realmente existentes. Nuestra intención es anticipar la evolución de la relación intervención estatal-mercantil a mediano plazo sobre la base de los condicionamientos objetivos existentes.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Las diferenciaciones ideológicas han transformado el tema de la planificación y del mercado en un asunto vinculado estrechamente a los grandes asuntos de la vida; a aquellos en donde el sentido mismo de la vida se pone en juego. Querría, en

* Economista peruano, investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. DESCO

primer lugar, porponer algunas consideraciones, entre muchas otras posibles y más acertadas, que buscan romper las rígidas fronteras establecidas entre la planificación y el mercado desde el campo de las ideologías.

El carácter exploratorio de las reflexiones alude a mi insuficiencia profesional para analizar con erudición y rigor un problema que linda con campos de reflexión distintos de la economía, como son por ejemplo los de la política y la ideología, pero que resultan imprescindibles para hacer eficaz a la política de desarrollo económico y a la de corto plazo. La razón para entrar en este delicado plano de la relación es simple: la mayor parte de las decisiones en favor o en contra de la planificación o del mercado se sustentan en concepciones extraeconómicas, por lo menos en un cierto sentido, y se basan en visiones filosóficas sobre el sentido de la vida. Esa es también la situación del actual debate político nacional. Para comprobarlo basta leer documentos que sirven de base para la elaboración de los planes de gobierno. Las propuestas de cambio institucional en varios casos no están basadas, ni pretenden estarlo, en análisis costo-beneficio, evaluaciones de eficiencia empresarial microeconómica o modelos de reestructuración sectorial de la economía.

Un primer asunto a precisar en esta parte es que el término "intervención estatal" no es del mismo calibre conceptual que el término "mercado". Para efectos de las condiciones generales prefiero reflexionar sobre la polaridad más clara y clásica: planificación-mercado.

1.1 ¿Mercado = libertad; planificación = esclavitud?

Un primer plano del dilema planificación-mercado es el surgido por el asunto más de fondo al interior del cual puede incorporarse dicho dilema. Tanto el mercado como la planificación pueden verse como maneras por las cuales el ser humano interviene sobre las condiciones de reproducción de su vida. En este plano, la planificación y el mercado están enmarcados por el problema de la libertad respecto de dichos condicionamientos. Si aceptamos dicho marco como uno de los importantes y relevantes debemos estar dispuestos a aceptar un cierto grado de complejidad.

Toda libertad remite necesariamente, porque es su "otra cara de la medalla", a algún tiempo de sujeción o esclavitud. El mercado como ámbito de libertad remite, por ejemplo, a diversas sujeciones del empresario respecto de las costumbres o regulaciones feudales o absolutistas en el campo, del comercio de productos, en el del tamaño de la empresa y en el mercado de trabajo, entre otros. Esas regulaciones, provienen muchas veces del mundo religioso feudal y del Estado, explican que la contrapartida histórica concreta de esa libertad haya sido la búsqueda de una independización del campo económico respecto de los juicios éticos y el rechazo al Estado interventor en la economía. El mercado constituye el ámbito de libertad de un individuo -empresario que se libera de la tutela divina y estatal. De acuerdo a la perspectiva liberal, la oferta y la demanda están (casi) fuera de toda

posibilidad de control humano¹, por lo que también están fuera del alcance de una ética que, ya en repliegue, se expresaba en gran medida en la forma de restricciones. Las leyes del mercado expresaban así mismo un marco alternativo a las leyes estatales también generalmente restrictivas. A su vez estas leyes, coercitivas o intervencionistas para unos, eran la condición necesaria para mantener la libertad de otros, más precisamente los detentores del poder en decadencia. El crecimiento de una libertad restringe otra.

Pues bien: toda libertad trae consigo su propia esclavitud. Al revés: todo abandono de viejas esclavitudes implica el abandono de viejas libertades. La planificación implica justamente sujeción, pero es a la vez una respuesta libertaria a algunas de las nuevas esclavitudes. El costo conocido es el sacrificio de algunas de las nuevas libertades. El mercado, por ejemplo, incluye entre sus ingredientes esenciales la competencia y una cierta (y sesgada) asimétrica aleatoriedad en la obtención de bienes o de empleo. Ambos ingredientes introducen un factor de incertidumbre en la vida que es contrario a la búsqueda de control sobre las condiciones de reproducción de la vida. Esa pérdida de la vida como de hecho ha ocurrido y sigue ocurriendo infinidad de veces. La planificación es una respuesta contra esa

sujeción al mercado como determinante “fuera de control” de la vida misma del individuo. Es natural que desde el punto de vista del proletario la inseguridad introducida por el mercado constituya un factor de enorme importancia y probablemente una pérdida parcial de libertad respecto de la seguridad que acompañaba a las antiguas sujeciones. No sólo la conquista de la libertad de dejar un trabajo no deseado.

Al reflexionar sobre este problema, normalmente debemos ver en acción esta tensión entre viejas y nuevas libertades y esclavitudes. Esta tensión será, por ejemplo, pronto observable en los procesos de liberalización económica de los países socialistas. ¿Será fácil en esos países introducir el desempleo sin alternativa segura de subsistencia? Es probable que la identidad cultural del socialista esté indisolublemente ligada a esa libertad curiosa para nosotros, proveniente de la ausencia de desempleo. Por eso el péndulo se moverá en varias direcciones antes de establecerse un equilibrio o la síntesis de lo viejo y lo nuevo. Ni los actuales progresos son solamente hacia la libertad, ni los probables retrocesos serán solamente contra ella.

Por otro lado, la obligatoriedad de la competencia económica introduce un elemento que no puede ser identificado con la libertad. ¿Acaso el ser humano no

1. La alusión al “casi” pretende recordar que el carácter natural del intercambio de mercancías y, previamente, de la escasez y de los precios relativos, está menos radicalmente sostenido por los fundadores del neoclasicismo que por sus seguidores y que el carácter autoconsciente e independiente de la voluntad humana es igualmente un supuesto de la teoría económica que no pretende ser expresión fiel de la realidad. Ni el mercado es tan natural ni el individuo tan libre. Sobre este problema en Leon Walras, W.S. Jevons y otros neoclásicos, Igufñiz (1978).

preferiría una convivencia humana menos competitiva? ¿Acaso el empresario no está obligado a competir? ¿Por qué es más libre el que tiene que luchar por un puesto de trabajo quitándose a otro que el que no tiene por qué hacerlo? El mercado introduce su propia esclavitud, y quién sabe si ésta no resulta más sistemática y masivamente mortal que la de la antigüedad. La naturaleza coercitiva del mercado y sus leyes es un rasgo fundamental de la realidad actual y pone en evidencia, por contraste, la libertad característica de ciertos sistemas de planificación cuando determina colectivamente de modo democrático su futuro colectivo. Después de todo, es evidente que el liberalismo buscó cambiar leyes por leyes; unas mas "divinas" o personales por otras supuestamente impersonales, pero, a fin de cuentas, leyes supuestamente más inalterables por el ser humano que las anteriores.

En general, no hay relación humana, ni la más sublime -como puede ser la basada en el amor- que no incluya libertad y sujeción, independencia y dependencia. Las relaciones sociales económicas, mercantiles o de planificación no escapan en lo más mínimo a esta dialéctica de la libertad y la esclavitud. No puede identificarse mercado con libertad tan fácilmente.

1.2 ¿Mercado = privado; planificación = estatal?

Otra manera de establecer una relación equivocada entre la planificación y el

mercado es atribuyendo a aquella una vigencia exclusivamente vinculada al Estado y a éste una circunscrita al sector privado. La realidad es bastante distinta. Para empezar, la planificación como actividad es una característica central de toda actividad empresarial y, por lo tanto, esencial a la economía "de mercado". Si la contraposición entre planificación y mercado se da en el terreno de la circulación y del intercambio, no se da en el del proceso productivo mismo y por lo tanto es compatible con muy diversas relaciones sociales de producción.

Pero además, en concreto, la dimensión planificadora de la economía "de mercado" se expande agresivamente. De hecho, la planificación privada continúa desplegándose más poderosamente que la estatal pues mientras que la planificación estatal tiene un marco de acción esencialmente nacional, la planificación privada realizada por las grandes empresas capitalistas está adquiriendo desde hace un buen número de años un marco transnacional². En ese contexto, por ejemplo, buena parte del comercio internacional es en realidad planificación. En el comercio intra-empresa a nivel internacional los precios son administrados y, por tanto, bastante independientes de las condiciones de oferta y demanda en esos momentos. Esos precios, aunque dependientes de las características de la producción y del mercado en buena parte representan estrategias de crecimiento a mediano plazo que abstraen las condiciones del mercado.

2. Joyce Kolko (1988) recuerda que en 1982 el 27% de todas las exportaciones de los EE.UU. de N.A. fueron dirigidas a subsidiarias y que el 56% del total de las importaciones vinieron de empresas afiliadas.

En general, el debate planificación-mercado se basa en idealizaciones del mercado que cada vez se alejan más de la realidad en un olvido de la planificación realmente existente en el capitalismo.

1.3 ¿Estado = intervención; mercado = no intervención?

También resulta una simplificación inadecuada la que establece que la intervención es práctica estatal, mientras que el mercado es ajeno a dicha práctica. La capacidad de intervenir no es monopolio del Estado, y ni siquiera el Estado se libra de los condicionamientos políticos y económicos que también influyen en la "libre empresa". Por ejemplo, en el debate cotidiano sobre política económica es común acusar al Estado de no poder intervenir, por supuesto que en la dirección "concreta" para los acusadores, por estar sometido a presiones sociales o políticas, a exigencias extraeconómicas. Generalmente estos mismos acusadores olvidan la intervención "privada" en el Estado. A veces por esa razón se considera conveniente una dictadura.

Por otro lado, están lejos los tiempos en los que se creía que la competencia mercantil no es intervencionista. Sólo los que no han participado en la competencia económica pueden imaginar algo así. El problema no es intervención versus no intervención. El problema real es sobre el

tipo de intervención, su conveniencia y su legitimidad. La competencia mercantil es menos impersonal de lo que las visiones ideológicas de ella suponen. Cuando la teoría microeconómica quiere acercarse a la realidad del fenómeno que quiere tratar, no puede evitar la presencia de la intervención. Los oligopolios o monopolios son una creación teórica destinada a abrir la posibilidad de la intervención supuestamente extramercantil en el campo mismo de la economía. Es, después de todo, una manera de reconocerla como parte de la realidad. Toda la tradición antimonopólica del pensamiento liberal consecuente es testimonio de la potencialidad de la intervención privada. El fracaso de su lucha contra las grandes empresas revela mejor que nada la realidad permanente de dicha intervención. Cuando la teoría microeconómica se hace teoría para empresarios y cuando se describe la realidad de la práctica empresarial, la intervención en el curso de los acontecimientos económicos es sistemática. Competir es esencialmente intervenir. ¿Cuál es la intervención legítima? La existencia del concepto "competencia desleal" y su escasa operatividad práctica revelan lo sospechosamente restringido que es el concepto y los amplios márgenes de la libertad para utilizar todos los medios necesarios para llegar al resultado principal de la competencia: ganar en todos los sentidos de la palabra, y no sólo dinero, como se simplifica, usualmente³.

3) El competidor nunca está totalmente al margen de la tentación de utilizar efectivamente todos los medios para ganar. Después de todo un ilustre pensador se atravió a afirmar que "(...) la forma de un competidor de alcanzar el logro de sus deseos es la de matar, subyugar, suplantar o repeler al otro" (Hobbes, 1975: 161).

Una intervención privada ampliamente reconocida es la que ejercen los capitalistas sobre el Estado, sobre sus empresas, sobre las instancias de recolección tributarias, etc. Pero es también fundamental la que ejercen sobre los congresos de manera organizada.

El Estado está identificado con la intervención cuando aquella que se desea deslegitimar es la estatal. Es fácil identificar esa intervención pública justamente porque es pública. Cuando la intervención que se desea deslegitimar es la privada sobre el Estado, la propuesta será desprivatizar el Estado.

En el caso de nuestros pequeños países, la experiencia no ha sido ajena a la intervención macroeconómica privada. Hace un cuarto de siglo en el Instituto de Estudios Peruanos se discutía la realidad nacional bajo los términos "gran empresa-pequeña nación"

1.4 Otras identificaciones y conclusión

En general, el debate sobre el problema de la relación entre el mercado y el Estado está lleno de este tipo de identificaciones unilaterales. Identificar mercado con liberalismo o con individualismo, por ejemplo es inexacto. La experiencia

asiática, y en particular la japonesa⁴, da cuenta de la complejidad del proceso de desarrollo capitalista en el contexto de culturas antiguas.

Igualmente, se suele identificar mercado con apertura y planificación o intervención estatal con cierre. Cosa que es discutible desde las experiencias que han concentrado la intervención estatal en la promoción de exportaciones.

Otra vieja relación es la asociación mercado-estabilidad y Estado-inestabilidad del crecimiento y del empleo. En otros tiempos, después de la gran recesión de los 30, el nexo entre dichos términos era el opuesto. Hoy la discusión no puede ser tan simple en la asignación de responsabilidades en la inestabilidad.

En conclusión, la discusión sobre planificación y mercado en el terreno de la economía requeriría una depuración que permitiera fórmulas más originales que las que se expresan en el contexto de un debate ideologizado marcado por la experiencia internacional idealizada, generalmente asumida de una manera dañina para el desarrollo nacional basado en sus propias potencialidades. En el plano institucional un país como el nuestro tiene que descubrir las formas de organización económica que posibiliten la superación de

Si las formas más extremas no son práctica normal en la economía es porque intervienen factores extraeconómicos -por ejemplo, de tipo ético y cultural en general - que impiden que la competencia mercantil llegue a ellos (traducción del autor).

4. Mishio Morishima (1988) en *Why has Japan "succeeded"* ha señalado que "el capitalismo japonés fue - y todavía es- nacionalista paternalista y anti-individualista". A lo anterior añade que "a pesar de su éxito económico en el período de posguerra, las posibilidades de un florecimiento y maduración del individualismo y del liberalismo son muy remotas" (pp.18-19). El significado de la modernización tiene ingredientes menos simples que los esgrimidos en el debate nacional (traducción del autor).

los problemas que plantearemos en la tercera parte del ensayo y de otros.

2. INTERVENCION ESTATAL Y DESARROLLO: HACIA UNA NUEVA INTERPRETACION

Aunque no estamos en condiciones de hacer un resumen de la experiencia del desarrollo económico internacional desde el ángulo que nos interesa en este trabajo, sí conviene extraer algunas constataciones y proponer junto a ellas algunas hipótesis de interpretación para avanzar hacia la ubicación del problema en su contexto histórico real. Las disquisiciones más doctrinarias de la primera parte pueden complementarse, así, con ciertas evaluaciones del proceso histórico concreto.

La intervención del Estado en la economía parece estar más relacionada al momento en el que se encuentra el país dentro de la ruta del desarrollo que a factores circunstanciales⁵. Desde distintas perspectivas se considera que para avanzar los países subdesarrollados requieren mayor intervención estatal que los ya desarrollados. Hace casi treintaicinco años W.A. Lewis recordaba cómo en los países

subdesarrollados hacía falta más gobierno que en los desarrollados pero, en general, aquellos tenían mal gobierno⁶. En esa época habían pocas dudas respecto de la conveniencia de una fuerte intervención estatal. Hoy estamos en un momento de ofensiva liberal y antiestatista que propone privatizar, desregular y, en general, desestatizar. La mera presencia cuantitativa del gobierno no parece estar estadísticamente vinculada a la tasa de crecimiento sostenido⁷ El nexo entre presencia estatal y desarrollo es difícil de precisar. Exploremos algunas pistas.

2.1 A mayor atraso, mayor necesidad del Estado

Un análisis bastante minucioso de las experiencias de desarrollo económico nacional en Europa es el de Senghaas, quien llega a la conclusión de que "(...) cuanto más tarde se intentó recuperar la diferencia de desarrollo tanto más difícil fue esta empresa" (Senghaas, 1985: 41, Ver, también, 34, 45, 48, 51 y 72). La razón de esa dificultad creciente es que conforme más países desarrollan, más generan sobre los que no lo logran una

5 Vamos a considerar que a pesar de las diferentes estrategias para avanzar hay una ruta del desarrollo. Evidentemente distintas estrategias dan lugar a diferentes tipos de desarrollo con consecuencias distintas para la población. Adoptamos acá un enfoque diacrónico, sin negar la necesidad de complementarlo con un sincrónico.

6 Al señalar las paradojas del crecimiento económico Lewis (1955:382) anotaba que "en la misma forma que los países pobres necesitan ahorrar más que los países ricos pero no pueden lograrlo, también necesitan más y mejor actividad gubernamental que los ricos pero tienden a conseguir menos y peor" (Traducción del autor).

7. Un autor poco simpatizante de la presencia estatal no logra encontrar una relación significativa entre tamaño del gobierno y crecimiento económico (Olson, 1982:82). Desde la otra perspectiva Nigel Harris (1986: 145) confiesa no encontrar una relación entre tamaño del Estado y crecimiento.

“presión de periferización” resultante de la “competencia desplazante” que ocurre entre economías de desigual capacidad competitiva cuando se vinculan comercialmente. El resultado de la vinculación libre entre desiguales es la destrucción del menos competitivo y la supremacía del que lo es más. El aspecto relevante para nuestro tema es que cuanto más tardío es el inicio del desarrollo mayor tiene que ser la protección del mercado interno de los productos del exterior y mayor la intervención del Estado en el establecimiento de la estructura sectorial que se adopta, de las variables cuyo crecimiento es prioritario y del ritmo de la intervención. Mientras que los primeros en desarrollar (después de Inglaterra, se entiende), como fuera Bélgica, Francia, Alemania y Austria-Hungría, tuvieron una protección menor y una escasa participación estatal durante sus momentos de “despegue”, casos posteriores, como Japón, habrían logrado su desarrollo con una intervención estatal y protección del exterior relativamente mayor y/o más prolongada.

Junto a este esfuerzo de constatación histórica (siempre debatible y profundizable) podemos colocar dos aportes teóricos de distinto tipo pero en la misma dirección. Por un lado, Sylos Labini afirma lo mismo que Senghaas sobre la peculiaridad de los que arrancan tarde⁸. Su argumento teórico consiste en que los

países atrasados tienen crecientes dificultades para realizar tres “saltos”: el tecnológico, el del mercado y el empresarial. Estos saltos están vinculados por ejemplo a las escalas mínimas necesarias para operar competitivamente en una serie de actividades consideradas por Sylos Labini como básicas para el desarrollo (electricidad, acero, cemento, productos químicos, mecánica pesada, bienes durables).

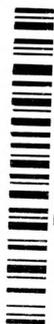
El resultado es que al sector privado de los países que comienzan le es cada vez más difícil de asumir la tarea de la inversión y la innovación tecnológica necesarias para competir en varias de las actividades fundamentales, quedando éstas al alcance sólo del Estado o del capital extranjero. Superando cierto “umbral crítico” los capitales nacionales estarían en condiciones de asumir la tarea. En este enfoque, basado en la teoría de la industrialización, las actividades industriales realizables en escalas de producción pequeñas sólo pueden desarrollarse masivamente después que las grandes empresas hayan generado las precondiciones del desarrollo. No es ya repetible, plantea Sylos Labini, el esquema original de la revolución industrial que partía de pequeñas empresas y, poco a poco, elevaba su escala productiva y su eficiencia.

Por otro lado, desde una crítica a la teoría de las ventajas comparativas, Shaikh muestra que bajo el supuesto de un

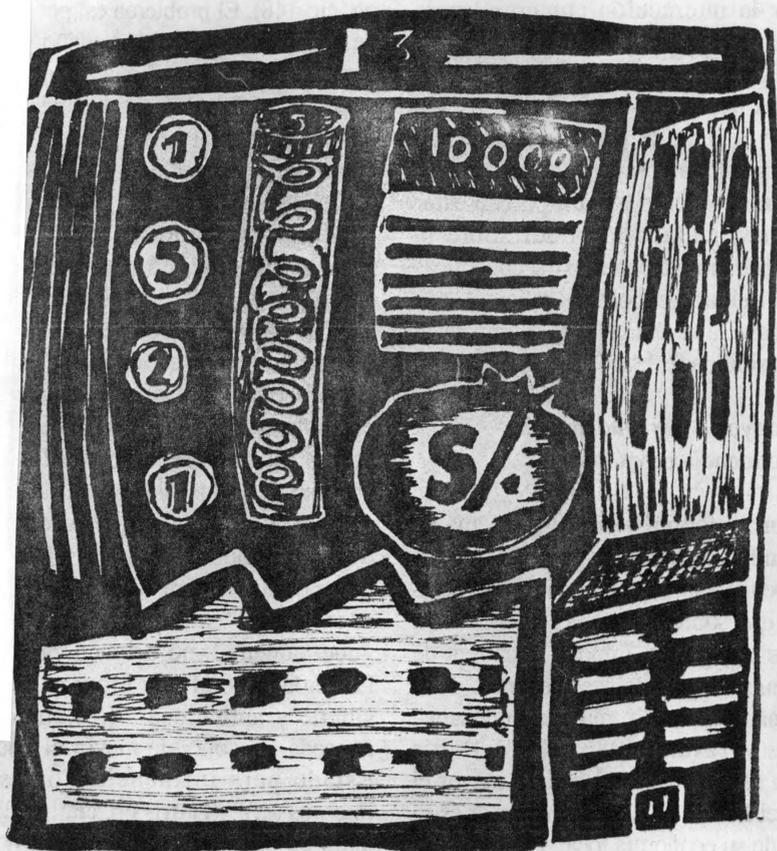
8. “Existe una diferencia esencial entre los países que iniciaron su desarrollo hace mucho tiempo y los atrasados: con el paso del tiempo se han determinado obstáculos cada vez mayores para el logro de un desarrollo industrial esencialmente “privado” como el que se dio en Inglaterra durante el período a caballo entre los siglos XVIII y XIX” (Sylos Labini, 1984: 63).



FLACSO
ECUADOR



REV 9828



comportamiento monetario distinto que el característico de la teoría cuantitativa del dinero, las ventajas comparativas de Ricardo no devienen en el mutuo beneficio de Inglaterra y Porgugal, como el clásico

inglés aseguró, sino en el subdesarrollo del atrasado (Inglaterra para Ricardo) y el progreso del avanzado (Shaik, 1979, 1980)⁹. Cuanto mayor el atraso de uno respecto del otro, mayor la necesidad de

9. El concepto relevante en este marco teórico sería el de "ventajas absolutas" Hoy está desarrollandose con mayor fuerza el concepto de "ventajas absolutas" Hoy está desarrollándose con mayor fuerza el concepto de "ventajas competitivas" en la literatura sobre el comercio "intra-industria". El cambio consiste en tomar en cuenta la comparación de productividad entre dos productores de la misma mercancía en distintos países y no la comparación entre productores de distintas mercancías en el mismo país.

impedir la interacción comercial para mantener en vida incluso el sector donde se tiene ventaja comparativa. Esto también sugiere la necesidad creciente del Estado conforme el punto de partida es más tardío y la desigualdad competitiva mayor. Esa mayor intervención estatal parece estar también vinculada al poder sobre la sociedad de motivaciones extraeconómicas como la militar, geopolítica, religiosa, etc. ¿Pero acaso la necesidad está acompañada por la posibilidad?

2.2 A mayor desarrollo, mayor dependencia económica

En una reformulación del problema de la dependencia hemos sostenido que “si por dependencia entendemos la condicionalidad que sobre los agentes económicos, privados o estatales, impone la carrera de la acumulación capitalista, debemos decir que a más desarrollo, más dependencia”. (Iguíñiz y Távara, 1986: 261)¹⁰. Harris también señala que “(...) cuanto mayor el poder del Estado en el mundo, menor es su control de su economía local. En los 30 era el atrasado Brasil el que pudo evitar la recesión y no el avanzado EE.UU.”(Harris,

ob, cit: 148). El problema es, por supuesto, de poder estatal y no de tamaño y, en esta hipótesis, conforme el país se industrializa el poder del Estado se reduce respecto del poder del capital privado tanto nacional como transnacional así como respecto de las condiciones generales del mercado.

En un principio, al comienzo de la industrialización, de acuerdo con estos enfoques, el poder del Estado es efectivamente muy grande y es utilizado para liderar el proceso económico. Tanto para Harris como para nosotros las preocupaciones geopolíticas militares estarían generalmente presentes en los Estados en proceso de industrialización, aún en los casos en los que la participación productiva del Estado fue mínima¹¹. Para Harris la motivación para la industrialización nacional es “siempre necesariamente gubernamental, no privada capitalista”. La regla general que propone Harris es simple y ambiciosa: “(...) cuanto más atrasada la economía mayor el poder del Estado para influenciar los asuntos internos (...)” (Harris ob. cit. : 162). Acá, tanto en nuestra formulación como en la de Harris se propone algo distinto que una constatación. La idea es más bien

10. Una versión revisada, como “Reflexiones y propuestas sobre la industrialización en el Perú” se editó en CISEPA, Serie Documentos de trabajo No 70, Lima, 1986. La idea proviene de un enfoque menos nacional de las relaciones económicas. Antes habíamos señalado que “(...) todo comercio es “externo” (foreing) Lo externo resulta de que es comercio y no de que es internacional”(Iguíñiz, 1979: 245)

11. Para Harris (ob. cit: 150) esto se aplica incluso a Inglaterra: “en el período cuando la revolución industrial ocurrió, entre 1688 y 1815, unos 127 años, Inglaterra estuvo involucrada en grandes guerras por aproximadamente setenta años (...) Por alrededor de 50 años (1780 a 1830) el consumo del gobierno era mayor que el valor de las exportaciones, de modo que este era un proceso de crecimiento liderado por el gobierno en vez de por las exportaciones o el mercado”. Esta hipótesis de relación guerra-desarrollo debe ser explorada con mayor detalle. La experiencia japonesa y al parecer también las de Taiwán y Corea del Sur refuerzan la importancia de este nexo.

fundamentar la posibilidad de ejercer la intervención estatal. Dejando para futuros trabajos una mayor sustentación de lo sugerido, vamos a ensayar una reformulación del esquema centro-periferia, lo que nos coloca en un enfoque más sincrónico.

2.3 La discontinuidad de la relación Estado-economía

A nuestro juicio, hay que analizar más profundamente esta hipótesis sobre la relación entre Estado y desarrollo. Antes de avanzar en esa dirección un poco más, nos parece conveniente establecer que la hipótesis anterior nos resulta demasiado lineal. Es posible que los países más atrasados pueden alterar su curso económico más drásticamente que los países más adelantados; quizá, como nosotros también lo hemos sostenido, puedan además alterar más radicalmente su ordenamiento político y social. De hecho, más revoluciones anticapitalistas se han realizado exitosamente en economías rurales que en economías desarrolladas capitalistamente¹².

En los países atrasados económicamente de y para las mayorías sería bastante autónoma respecto del Estado y viceversa. Estado y sociedad son bastante exteriores

el uno respecto del otro. La polaridad aislamiento-dominio es bastante radical, así como también lo es aquella estancamiento-cambio. En países más adelantados la sociedad es menos autónoma respecto del Estado y éste menos autonomizable respecto de la sociedad. Cuando el Estado en países atrasados es obra de fuerzas externas a una sociedad o de pequeños grupos internos, su sustentación es compatible con el mantenimiento de las mismas condiciones de vida para la mayor parte de la población. Su sustentación económica está en un pequeño grupo de empresas o "enclaves" muchas veces exportadores. Su sustentación militar no depende de la movilización masiva, relativamente consciente y voluntaria de la población. Su sustentación política no requiere de consultas generalizadas y cuando ocurren son bastante manejables. En contrapartida, ese Estado y las clases o grupos que lo dominan tienen una presencia superficial en las vidas cotidianas de las mayorías. Giddens ha señalado que las sociedades precapitalistas y preindustriales tienen poco desarrollo estatal, el dominio estatal parece ser poco profundo y la capacidad de influir en asuntos internos poco profunda (Giddens, 1985)¹³.

12. Este es un asunto sobre el que rara vez se discute. Nuestra hipótesis al respecto parte de la creciente alienación (y dependencia) de los salarios respecto de las condiciones no produciría sus sepultureros tal y como Marx lo previó. El concepto de "subsunción real" del propio Marx es relevante en el análisis de este difícil problema histórico.

13. Desde la perspectiva del "sistema mundial" de Wallerstein cuando en el origen del capitalismo, la periferia se constituyó la característica de ésta es la ausencia de un Estado fuerte (Giddens, ob.cit: 164).

3.4 Calidad e intensidad de la intervención estatal en el proceso de desarrollo y espacio centro-periferia

Muchas veces se ha caracterizado la intervención estatal en términos de su tamaño. El hecho es que ciertas intervenciones presuponen el desarrollo mientras que otras tienen por objeto generarlo. Sin duda hay una relación positiva entre tamaño del gasto público y grado de desarrollo. En muchos casos, sin embargo, dicho gasto está destinado al bienestar ciudadano y no a la orientación sectorial de la producción. Más aún: ese bienestar ciudadano asegurado desde el Estado supone un apreciable grado de desarrollo de la economía y una capacidad estatal de extraer parte del excedente para fines de consumo de bienes y servicios ofertados tanto por el sector público como por el privado. Veamos estos y otros aspectos en mayor detalle.

Nuestra hipótesis sobre la presencia del Estado en el proceso de desarrollo avanzaría en la siguiente dirección.

1. En la época moderna, en un comienzo, cuando se interactúa con economías más avanzadas desde la periferia del sistema mundial, el Estado casi no existe. El embrión de Estado es casi totalmente dependiente de las circunstancias de la economía mundial, o, más precisamente, del comercio mundial. Su presupuesto depende de las ganancias de unas cuantas empresas exportadoras

que con relativa facilidad financian el ejército, la burocracia civil y cierto gasto en infraestructura. Este Estado es bastante autónomo respecto de las mayorías nacionales, sobre cuya cotidianidad influye poco y quizá menos que regímenes anteriores basados en tributación indígena.

En el plano de la estructura económica las partes "modernas" de las economías preindustriales son partes indiferenciadas de la economía mundial. Más que economías nacionales pueden ser considerados países-empresas o países producto (banana republics) (Iguñiz, 1979: cap VII). Sin moneda nacional propiamente dicha no tiene capacidad de autonomía frente al exterior en política económica, y sin un uso generalizado de la moneda en el mundo campesino tampoco pueden ejercer la autoridad monetaria en el interior. Es en primer lugar debido a esta mayor o menor falta de autonomía estructural en sus decisiones y no al buen manejo de sus economías por medio de la política económica que, por ejemplo, Guatemala, República Dominicana, Honduras y muchos otros países tienen desde hace varios lustros -pero también en medio de la gran crisis actual- tasas de inflación de largo plazo similares a las de Alemania, Francia, Japón o Estados Unidos de Norteamérica¹⁴.

La capacidad de supervigilancia estatal sobre partes importantes de la población y el territorio nacional es mínima y dejada en manos de los poderes civiles locales o

14. En un trabajo anterior (Iguñiz 1986) hemos comprobado esta afirmación y también que mientras que en América latina a mayor desarrollo industrial parece haber mayor tasa de inflación a largo plazo, en Europa la relación se presenta opuesta, con mayor claridad después de 1973.

regionales. Respaldo el Estado por el sector exportador tampoco tiene necesidad e interés en establecer una supervigilancia permanente sobre la vida diaria de las mayorías de su territorio.

2. Si tomamos en cuenta el proceso de desarrollo en un segundo momento, cuando se empieza a generar el mercado interno a partir de la exportación de recursos naturales y de los asalariados privados y burocráticos que la acompañan, surge tímidamente una industria que requiere protección, una moneda nacional que es utilizada para autonomizar parcialmente la economía interna de la externa y una política fiscal monetaria propiamente dichas. El dominio del Estado regula con mayor eficacia el mercado de trabajo en la medida en que es abastecido de bienes desde esa industria cuyo diamismo es dependiente parcialmente de la dinámica intermediadora gubernamental.

Conforme el país avanza en su industrialización, y se urbaniza, la relación del Estado con el exterior se autonomiza y, por el contrario, su relación con la economía relevante para las mayorías se hace más estrecha. La política y el Estado adquieren creciente poder sobre la economía y empiezan a ser indispensables para su crecimiento, competitividad y cambio de estructura sectorial. El poder del Estado se incrementa y se encamina hacia su conformación como un Estado nacional propiamente dicho.

Las posibilidades de acción gubernamental sobre la economía se convierten en voluntad de manejo y en decisión de industrialización. La intervención estatal tiende a concentrarse en la política aran-

celaria y fiscal, particularmente referidas al sector externo.

Con un sector exportador pujante, se incorporan también ciertos elementos de política de bienestar y se establecen normas legales que sancionan algunos derechos sociales y laborales que corresponden a etapas más avanzadas del desarrollo capitalista europeo. Su cumplimiento efectivo es, sin embargo, muy relativo, concentrándose su mayor efecto en los núcleos laborales más organizados.

La política directamente promocional es restringida. La inversión pública puede iniciarse y se centra en algunos vacíos de la estructura industrial básica como acero, energía, etc, y ya no sólo en construcción improductiva e infraestructura de transporte.

3. En esta situación de desarrollo absoluto y relativo el avance económico parece depender del rol económico que asume el Estado. Si éste interviene adecuada y eficientemente en la determinación de las prioridades sectoriales y de la consecuente orientación de la inversión se daría un salto cualitativo en la industrialización. Entendemos por cualitativo el salto que inicia un aumento definitivo y continuo de la productividad.

Si, por el contrario, este proceso inicial simplemente se amplía y, con él, la autonomía de la economía interna respecto de la economía mundial. Llevará a un proceso inflacionario y el riesgo de un menor dinamismo industrial en caso de no ser suficientemente fuerte o adecuada la extensión del proceso industrializador inicial, y luego, en casos extremos de crisis, llevará a una desindustrialización o

reprimarización económica. Pero, ¿qué es lo adecuado?

Lo adecuado del impulso estatal se determinaría en esta hipótesis según la trayectoria de la productividad de los sectores transables de la economía. Si al sector primario y generalmente competitivo se le añade una industria menos competitiva que la mundial, la productividad promedio de los sectores transables de la economía nacional irá alejándose de la productividad promedio de los países industrializados. Esto se expresará tarde o temprano en dificultades de la balanza comercial y de pagos y en exigencias de devaluación de la moneda nacional. Si bien en el mediano plazo basta con tener un buen sector primario-exportador para evitar esta situación, a largo plazo sólo un sector industrial competitivo puede impedir la ruta inflacionaria y generalmente ineficiente de desarrollo. A largo plazo lo que importaría dentro de una perspectiva teórica clásica no es cuántas divisas se generan en relación a su demanda interna sino cómo y con qué eficiencia se producen.

El rol del Estado en la regulación del mercado de trabajo parece ser fundamental en este período de acumulación selectiva y acelerada. Aunque el aumento de salarios está ligado al aumento de productividad en etapas iniciales de este esfuerzo cualitativo, las políticas de control restrictivo de las demandas laborales es muy común. Muchas veces este control proviene de exigencias militares y se extiende al ámbito del trabajo fabril.

Por otro lado, la gran disponibilidad de recursos naturales parece colaborar a la

postergación del salto cualitativo de diversas maneras: manteniendo un Estado consumidor y no promotor, ofreciendo divisas baratas y facilitando importaciones de insumos vía el subsidio a la industria desde el gobierno, estimulando la inestabilidad macroeconómica propia de economías primario-exportadoras, generando una cultura rentista en la clase empesarial, etcétera.

4. En etapas avanzadas de industrialización el Estado vuelve a ser más dependiente de la economía internacional, pero en parte porque ya no lo es sólo comercialmente. La economía industrial interna se autonomiza en gran medida respecto del Estado pues su competitividad le permite pasar de subsidiada a financiadora del Estado. El Estado pasa de ser orientador activo de la inversión privada, e incluso él mismo productor, a ser un redistribuidor del ingreso.

El tamaño de su gasto crece pero su incidencia directa sobre las prioridades sectoriales decrece. El tamaño del gasto del Estado pasa a ser una consecuencia de desarrollo y cada vez menos su impulso. El rol estabilizador aumenta frente al impulsor del crecimiento. El impulso al crecimiento desde el gasto indiscriminado fue un aspecto más circunstancial de la historia económica producto de la recesión de los 30 y del dominio de la mirada keynesiana sobre lo que ocurría en los países. La calidad del gasto gubernamental fue subvalorada frente al monto del gasto. Esto ocultó características cualitativas, del impulso estatal que fueron fundamentales para impulsar el desarrollo y no sólo para impedir la crisis. La dependencia eco-

nómica nacional de la competitividad empresarial revierte la situación anterior.

5. Habría que explotar los desarrollos recientes para determinar en qué medida el Estado está pasando a ocupar otro lugar en la economía. Las exigencias científicas de la competencia mundial obligan a un rol estatal cualitativamente decisivo en el campo de la investigación científica y tecnológica. Simultáneamente, esa tarea es en muchos casos multiempresarial con presencia del Estado. Las fronteras económicas nacionales se desdibujan desde muchos puntos de vista, pero desde otros la dimensión multiempresarial de la investigación y desarrollo obliga a un rol estatal muy decisivo y a la afirmación de la base nacional como condición de competitividad empresarial. El proceso es complejo y difícil de prever. La conformación de ámbitos económicos más grandes como la CEE y de iniciativas multiestatales pueden llevar a niveles de acción estatal que superan los marcos nacionales clásicos. Puede darse también el predominio claro de uno o algunos de esos Estados, generándose una jerarquía y división de roles, así como nuevas relaciones de subordinación.

2.5 El liberalismo actual: sus significados

Las actuales políticas de liberalización de la economía han de ser vistas en este contexto. La desestatización revelaría una capacidad privada de valerse por sí misma tras un largo proceso de desarrollo de las fuerzas productivas. Esta liberalización no está al alcance de cualquier economía, pues su desarrollo exitoso depende, en esta

hipótesis del grado de desarrollo y autonomía alcanzados por la industria. A la vez, puede ser la transición hacia un Estado que interviene de otra manera más relacionada a la investigación científica y tecnológica, que requiere recursos en una escala incompatible con el rol propio del Estado benefactor.

En los países en otra etapa del desarrollo la liberalización puede dar como resultado el retorno a estructuras productivas reprimidas y al abandono de la ruta industrializadora adoptada en el pasado. El costo inmediato en desempleo y destrucción de capacidades productivas sería una de sus características. La capacidad de reemplazar los viejos contingentes laborales y gerenciales con nuevos sería decisiva para determinar el componente destructivo o constructivo a largo plazo del proyecto liberal. Las posibilidades son diversas y van desde la destrucción sin remplazo de la industria nacional hasta el remplazo casi total de ella por una nueva desde otras bases pasando por la reconversión de la existente.

Desde la perspectiva de países como el Perú, la intervención estatal tiende a tener un rol más activo en la determinación del curso sectorial de la economía, de su curso regional al interior del ámbito nacional, del tipo de características de su interacción internacional, de la transferencia de recursos económicos entre sectores productivos, etcétera.

Cuando el liberalismo se plantea como objetivo el retiro del Estado de la actividad económica puede estar apuntando a cosas diversas. Por un lado, puede estar buscando la privatización de empresas productoras estatales y, por ese medio, tener acceso a componentes importantes del stock de

capital nacional. Puede también estar buscando la reducción del gasto público en subsidios o, en general en bienestar. Puede también estar buscando el retiro del Estado de la actividad orientadora de la economía.

En el primer caso de retiro estatal se puede tratar, a su vez, de un asunto ideológico que se traduce en la necesidad de privatizar o de un problema de eficiencia. Es ideológico cuando la privatización que se realiza cambia el estatus jurídico de empresas eficientes. Son de hecho, las empresas que se pueden vender. Las ineficientes quedarían en manos del Estado o desaparecerían. Si el problema fuera de ineficiencia lo lógico sería trasladar a manos privadas las mal manejadas.

En el segundo caso, se trataría de reducir la presión que el Estado ejerce sobre el sector privado para financiar subsidios de diverso tipo. Al respecto convendría establecer cuáles de esos subsidios benefician al propio empresariado privado y cuáles van dirigidos a lograr un bienestar neto de sectores no empresariales.

En el tercer caso, el objetivo sólo puede ser abrir ámbitos de inversión rentable que el Estado impide o desincentiva. Un caso puede ser el del sector agrario.

La matriz antiestatista más influyente es la que corresponde al segundo caso. En los países industrializados las políticas liberales han pretendido, y hasta cierto punto logrado, reducir el peso del gasto social del Estado. En estos casos, tras el antiestatismo hay una voluntad de establecer nuevas correlaciones en el campo de la sociedad desbaratando los derechos adquiridos por los trabajadores. Esos derechos se convirtieron en responsabilidad estatal; es de ahí que el retiro del estado sea en el fondo una manera de generar el retiro de la sociedad. De hecho, el resultado más claro de los procesos de desregulación es el debilitamiento del movimiento sindical y el empobrecimiento relativo de los sectores asalariados de la clase media, usualmente los más exigentes respecto del Estado¹⁵.

15. La situación de precariedad en la que viven la mayor parte de los llamados informales urbanos se expresa en el hecho de que en 1983 el 71.5% del total de empresas informales se encuentran en un proceso de acumulación negativa. El 55% se encuentra en situación de desacumulación aguda. Al otro extremo, sin embargo, el 17.9% se ha capitalizado a un ritmo acelerado. Esta información es tomada de Carbonetto, Hoyle y Tueros, 1988: 205

ECUADOR DEBATE

LIBROS



La dinámica del sector informal urbano en el Ecuador

Alan Middleton

Este libro recoge una serie de trabajos publicados en inglés en varias revistas extranjeras, producto de investigación de campo realizada durante varios años en Quito. Su análisis se concentra en los cambios que han ocurrido en la producción no capitalista del Ecuador llamada "Sector Informal Urbano". El autor realiza una crítica profunda de este término y estudia la situación de los pequeños productores no capitalistas al pasar de un período de bonanza hasta la actual crisis. Su lectura es fundamental para entender el origen y la perdurabilidad de la pobreza entre estos

productores.

Alan Middleton es un sociólogo escocés, miembro asociado del Centro de Investigaciones de la Realidad Ecuatoriana (CIRE).

Iniciativa para las Américas Una propuesta controvertida Varios autores

La "Iniciativa para las Américas", con todos los elementos controvertidos que presenta, aparece en la actualidad como la única propuesta que está realmente en discusión y que ha comenzado a ser instrumento para lograr una reinserción de los países latinoamericanos en la economía mundial a través de un fortalecimiento decisivo de sus vínculos comerciales, financieros y hasta políticos con los Estados Unidos.

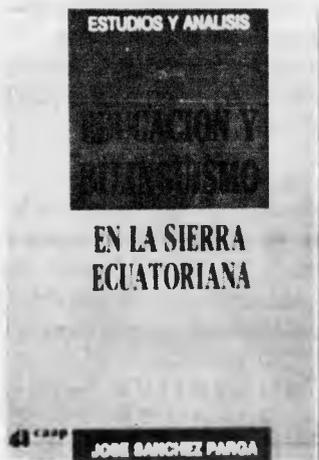
Resulta entonces necesario tener presentes las causas que motivaron la propuesta de unificación económica y considerar, como un punto inicial del análisis, las sugerentes palabras del



presidente norteamericano George Bush el día en que presentó esta Iniciativa, cuando se congratuló de los avances logrados en los países de la región, que “están abandonando la política económica estatista, que inhibe el crecimiento y procuran despertar el potencial del mercado libre”.

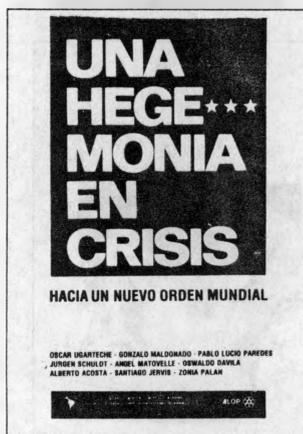
Entonces propuso, también, la búsqueda de la prosperidad hemisférica en base al comercio y no de la ayuda.

Educación y bilingüismo en la sierra Ecuatoriana **José Sanchez Parga**



La investigación que se publica en este libro muestra cómo los procesos de escolarización de las últimas décadas han influido en los cambios lingüísticos en el medio indígena. Estos cambios como las resistencias obedecen a complejas estrategias y comportamientos lingüísticos muy variados en los que inciden factores de orden socio-económico, político y cultural.

Los estudios de casos comunales, muestran la gran plasticidad de situaciones lingüísticas entre los sectores indígenas de una misma región y zonas rurales, y en ellos se analizan los cambios generacionales en cuanto a la instrucción, alfabetización y bilingüismo.



Una hegemonía en crisis **Hacia un nuevo orden mundial** **Varios autores**

Detrás de la compleja situación económica interna y de los retos externos que enfrentan los Estados Unidos se deben buscar las razones por las que el gobierno norteamericano está empeñado en impulsar y diseñar un nuevo orden mundial, en el cual no sólo contará su voluntad y capacidad, sino que se deberán tener presentes otros elementos fundamentales como son la situación de la economía mundial, los avances tecnológicos y las relaciones entre los diversos bloques de países.

NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS

(Seis paradojas discutibles)

Martín Hopenhayn

Tanta sed de proyectos y tan poca metafísica para fundamentar la acción, en busca de la centralidad de lo periférico

PRIMERA PARADOJA: CUANTO MAS SE VENTILA LA CONFUSION MAS SE RECALIENTA LA MISERIA.

Ya es casi tedioso señalar los efectos que generan en el clima cultural vigente el impacto tecnológico, la globalización del mercado, el desmantelamiento del socialismo real y del Real Socialismo, la falta de alternativas cautivantes de desarrollo, la masificación segmentada, etc. etc. En la película de los desencantados campea una especie de confusión "cool", refrigerada a fuerza de trasladarse de las vísceras al discurso. En cuanto a los apostólicos, éstos perdieron el prestigio que les daba el "ardor de la crítica" frente al *statu quo*, y los pocos que quedan son tildados por sus ex compañeros de viaje de

dramáticos, espesos, obsesivos o simplemente desubicados., Desenlace tragicómico y conocido: el pensamiento negativo ya no moviliza estudiantes y ha quedado atrapado en libros bien empastados, casi de colección, y a precios inaccesibles.

En la otra cara de la misma moneda los utopistas corren una suerte similar: a lo mas que pueden aspirar en la opinión pública "ilustrada" es a simulacros de interlocución. Hoy por hoy, invocaciones como el "despliegue universal de las potencialidades humanas" se atribuyen más a la dimensión de la retórica que da la esperanza, de la histeria que de la historia.

Quienes observan a los pocos apocalípticos y utopistas como si fueran un remanente de anacrónicos crónicos,

asumen la falta de claridad frente a los procesos que regulan el mundo casi como un dato más: una confusión incorporada al organismo y en vías de digestión. Algo de cinismo habrá en ello, sin llegar a ser escandaloso.

Pero este desencanto templado no reduce el volumen de miserables ni refrigera la hoguera en que se carbonizan. Mientras la confusión se ventila, la miseria sigue recalentándose. Marginalidad urbana, deterioro rural, distribución regresiva del ingreso, informalidad sostenida, son categorías que no tienen nada de anacrónicas, y que conviven, sin diluirse con las de "complejidad estocástica", "procesos multivariados", "planificación de la incertidumbre", "ventajas comparativas", discontinuidades virtuosas y viciosas. Aquellas realidades ominosas que daban fuerza al discurso de los apocalípticos están más candentes que nunca y, paradójicamente, el discurso que las invoca suena poco actualizado. Esto puede tener mil explicaciones, pero una cosa parece irrefutable y sintomática: que mientras la confusión es asumida con displicencia creciente, la miseria sube su temperatura.

SEGUNDA PARADOJA: AHORA RESULTA QUE LA INTEGRACION DESINTEGRA.

Probablemente toda forma efectiva de integración social haya generado en su momento alguna dosis de desintegración. Pero más allá de esta posible "ley de la naturaleza", ahora la situación es desconcertante: los dispositivos de integración

adquirieron una velocidad, simultaneidad y cobertura que en veinte años se han multiplicado exponencialmente; y a la vez sus efectos de desintegración llevan el mismo ritmo y la misma exhaustividad.

Esto puede tomarse benévolutamente, argumentando que la integración segmentada es la solución para sostener sociedades de masas que no sacrifiquen su moderno apetito de individualidad. Esta perspectiva posmoderna sería éticamente sostenible en un orden postindustrial donde la fragmentación cultural descansa plácidamente sobre un orden político democrático y estable, un seguro de desempleo con ingresos aceptables, y un status de ciudadanía para todos. Pero ni siquiera ocurre en la gran mayoría de las llamadas sociedades opulentas, donde los problemas "menores" son cada vez "mayores".

Para los más privados de acceso podría quedar el consuelo de que, dada la velocidad y la segmentación, "ya nadie se integra del todo". Para los desencantados, el consuelo de que la integración ya no tiene una connotación valórica clara ni una utopía en germen, y que lo mejor es no hacerse expectativas. Pero más allá de estas justificaciones emerge un fenómeno insoslayable: nunca antes hubo mayor concurrencia de opciones de integración (vía revolución de las comunicaciones, ampliación de mercados, interconexión global, intercambio cultural); y nunca antes hubo, tampoco, mayor desintegración: llámese crisis del desarrollo, frustración de expectativas de movilidad social, brechas de productividad, atomización con desmovilización de

masas, pérdida de referentes colectivos, o desdibujamiento del futuro. La escandalosa tesis de los antipsiquiatras, según la cual la esquizofrenia es una producción social, cobra una nueva figura. Al menos como metáfora de este doble movimiento.

TERCERA PARADOJA: LA ACUMULACION COMO SINCRONIA.

Varios hechos cambiaron sustancialmente la imagen industrial de la acumulación en que ésta se asociaba a procesos constantes y continuos de inversión productiva. Uno es el auge del capital financiero y su primacía sobre el capital productivo, sobre todo desde el boom de los petrodólares en los 70. Otro es el papel vertiginoso, decisivo e hipercompetitivo que las grandes empresas le han asignado a las innovaciones tecnológicas para asegurarse la supervivencia y expansión. Otro es la subordinación de la racionalidad del desarrollo endógeno a la "racionalidad de la inserción" en un mundo regulado por las ventajas comparativas dinámicas en un orden mercantil globalizado y con altos niveles de incertidumbre.

Estos tres fenómenos son sólo parte de la arquitectura de una paradoja que puede formularse del siguiente modo: cuánto más nos desconectamos del pasado, más ágiles son nuestras posibilidades de acumulación. El self-made man se parece cada vez más al jugador de poker: en lugar de la

voluntad de acumulación, el manejo de combinaciones simultáneas para el juego que se tiene en la mano. No por nada la teoría de los juegos entra con fuerza hoy en la teoría económica. El mayor capital es estar íntegramente enchufado al movimiento de capitales a nuestro alrededor. Más que inversiones, operaciones y hasta "jugadas". Más que un incremento en la serie, su diversificación. La adaptación como fórmula de la persistencia. En esto comulgan el empresario próspero de un país rico con el informal urbano de un país pobre, aunque con suertes distintas. (Quién habla ya del amor por el oficio, el orgullo por la fábrica, la calidad por la tradición de un productor?. Tal vez algunos productores de buen vino).

Todos los días se crean y clausuran millones de resortes para saltar a la opulencia y de trampas para caer en la quiebra. La continuidad más rentable es la continua sintonía con este fenómeno. La información precisa y ligera vale más que el acero. Esto no sólo en materia de inversiones económicas: al menos en un sentido analógico la nueva razón sincrónica permea la política, la estética, y hasta los vínculos con los demás. Primacía de la hoguera de las vanidades sobre los poemas humanos, de la alianza oportuna sobre la propuesta estratégica, de la galería sobre el museo. Sólo lo efímero trasciende. Para progresar, mejor borrar las pisadas previas sin nostalgia, o con una nostalgia leve y risueña.

Ciertamente, hay algo de atractivo en la idea de que aprender es desaprender, en la invitación de contemporaneidad, en la vitalidad del olvido. ¿Pero es ésta la levedad que reivindicamos como estética para la vida?

CUARTA PARADOJA: TANTA SED DE PROYECTO Y TAN POCA METAFISICA PARA FUNDAMENTAR LA ACCION.

No es fácil pensar hoy día un concepto de acción que provea un sustrato verosímil para proyectarnos a volver o concebimos como “sujetos de la historia”. La pérdida de repertorio viene de múltiples flancos. Veamos sólo algunos ejemplos

i) La matriz hegeliana, en virtud de la cual podíamos reconocernos y completamos progresivamente mediante el reconocimiento de un mundo que nosotros íbamos completando y mejorando progresivamente, no parece sostenible: el mundo ahora parece completándose siempre desde otros, y descompletándose para nosotros mismos. La discontinuidad, tanto en nuestro modo de articularnos como en la realidad misma, hace difícil apropiarse de la idea misma de síntesis entre el sujeto y la historia. No me refiero sólo al mentado colapso del socialismo, sino también al mentado peso de fuerzas que regulan el orden mundial y que, desde ese orden mundial, regulan también los órdenes locales: hablese de impacto tecnológico, mercado, transnacionalización de la cultura. ¿Podríamos acaso remotamente sentirnos artífices en alguna de estas fuerzas, responsables de sus efectos,

o incluso modestos dialectizadores? La nueva lógica neutraliza, pero también seduce: intervenir ya no es subvertir sino combinar.

ii) Respecto de la matriz guevarista, obrerista, fanonista: ¿Quién puede arrojarse ahora resueltamente en la proclama de la acción anti-colonial, anti-imperialista, anti-burguesa, sabiendo que estos modelos de “lucha consecuente” resultan apenas cinematográficos? El único ejemplo actual de confrontación real con el orden mundial se llama Hussein. sólo allí se ha visto, en los últimos años, una negación del Norte y el Occidente con impacto real global pero bajo el sello de una irracionalidad que nos revuelve el estómago y de una violencia mesiánica que huele a holocausto. ¿Estaríamos dispuestos a asumir este único modelo real como propio?

iii) Y en cuanto a la matriz de la acción radical, donde la negación del mundo corre pareja con nuestra redención personal: la reivindicación del reventado, del bombero loco, del saltimbanqui, del anti-urbano, despiertan ahora más curiosidad que identificación. Artaud, Boroughs, Hendrix y cía, no son modelos de imitación sino, a lo sumo, objetos de estudio.

¿De qué modelo de acción apropiarnos, entonces, si queremos preservar la idea de que en la acción hay algo que va más allá de su inmanencia y de su contingencia? ¿Dónde puede encontrarse hoy, en relación a cualquiera de las matrices recién señaladas, una acción ejemplar que permita reivindicar, épica o líricamente, la acción misma como manifestación de un sentido que la rebasa? y curiosamente,



seguimos habitando un mundo -y un discurso- hiperkinético que busca justificarse en la acción y donde la palabra “proyecto” se repite como un mantra del siglo XX. El homo faber nos habita más que nunca, pero mordiéndose la cola.

QUINTA PARADOJA: EN BUSCA DE LA CENTRALIDAD DE LO PERIFÉRICO.

Frente a esta crisis de modelos de acción, integraciones que desintegran, acumulación sin pasado, confusión ventilada y miseria caliente, la imagen de una revolución posible también parece desplazarse: se prefigura cada vez menos en el centro del futuro y cada vez más en la periferia del presente. No tanto porque

hace mucho quedó refutada la tesis de que el capitalismo empezaría a derrumbarse en los países industrializados antes que en los nuestros. Sino porque ahora la imagen de una revolución posible también tiene la marca de la sincronía: busca plasmar en mundos simultáneos, liberar brechas de utopía en los márgenes de un orden general inaceptable, sea postindustrial, industrial o pre-industrial. Esta imagen de cambio cualitativo no pretende cristalizar en un futuro que niegue el presente, sino en intersticios que rompan la heterogénea-homogeneidad del todo.

En esa tónica de órdenes contiguos, algunos exaltan la racionalidad de un mundo definido como “popular”, situado en la periferia de las ciudades de países no desarrollados y también en los sectores

rurales tradicionales, y que niega la racionalidad dominante sin disolverla ni invertir su hegemonía: me refiero a la “cultura otra” de la pobreza, con sus valores de solidaridad., reciprocidad, y sentido mágico de la existencia.

Otros prefieren apostar por creaciones culturales cuyo rasgo significativo es su viscosidad. Deudores inconfesados de Benjamín o de Adorno, se la juegan por espacios irrecuperables para la lógica del mercado de bienes culturales o para la sensibilidad imperante: arte-gesto, “instalaciones” o “intervenciones” fugaces en el hueso cotidiano y en la piel de las ciudades. Fragmentos de una estética crítica, que decide casi tribalmente sus propios códigos para interpretarse, haciéndose indigerible para quienes no forman parte de la tribu.

Otros apuestan resolutivamente por el cambio personal en filones de esoterismo que a su vez también tienen un carácter sincrónico: el Tarot, el I Ching, la meditación, la astrología, las piedras rúnicas, la biodanza, lo “jungiano” el tai-chi, no parecen exclusivamente sino que confluyen en una mentalidad “otra”. No se trata de adscribirse a una escuela o tradición única, sino de encontrar, en esa vasta oferta de opciones de búsqueda, la combinación más adecuada para conjurar, en el plano personal, todo el peso de la alienación social.

En estas opciones no hay marginalidad heroica, sino una coexistencia indisoluble, poblada de síntesis espúreas y ad hoc: lo “otro” convive con lo “mismo”. No se aspira a derribar las estructuras del sistema, sino de establecer autonomías

relativas respecto de ellas. Lo revolucionario deja de ser pensado como grandes cambios en el campo para reconocerse como pequeños y significativos cambios en el espacio. Versiones contrabandeadas de la razón sincrónica: la “exoterización del esoterismo”, el repliegue tribal entre los pliegues de esta urbanidad extrovertida de fin de siglo; el largo viaje de génesis al apocalipsis comprimido en experiencias cotidianas, plegado a esa “otra realidad” periférica donde lo precario se exagera y se conjura día a día. El graffiti, el ritual de brujas o la comunidad de base coinciden en su provisoriedad y en esta relampagueante abundancia en la escasez. Lo alternativo se anuncia en lugares delgados, huecos, finos, desórdenes tibios, donde el alcance simbólico ya es casi suficiente.

¿Pero para quién, para cuántos?

SEXTA PARADOJA: PARA SER CONSECUENTE NADA MEJOR QUE EMPEZAR SIENDO INCONSECUENTE.

En medio de estas paradojas -de las cuales no estoy exento- tanteo fórmulas heterodoxas, busco en el lenguaje otras tantas expresiones paradójales para tratar de inventarme un fundamento para la acción, un “vínculo otro” con el mundo, o al menos un esbozo de actitud. Barajo aleaciones retóricas que tienen más ingenio que eficacia, y así hago ambiguas referencias a un desencanto fecundo, una resignación amenazante, una sana ironía, una inconsistencia subvertida. En fin: nada que pueda pensarse como nuevo cimiento para acciones universalizables.

Puede que el escepticismo sea la dieta de la inteligencia, pero no debiera ser la inteligencia misma. Permanecer allí demasiado tiempo podría convertirse en un lamentable exceso de consistencia, una nueva forma de obesidad. Tal vez mejor buscar otra forma de consistencia en este temple sincrónico de la contemporaneidad donde nada es demasiado consistente. Parece una contradicción, y seguramente lo es.

Pero no se trata de renunciar a la esperanza de otra forma de integración, ni a la posibilidad de una acción cuyo sentido transformador refuerce nuestras fantasías de mundo; sino de reconocer, en primer lugar, que esas fantasías todavía tienen que redefinirse y que, al mismo tiempo, no podemos suspender toda acción mientras procesamos dicha redefinición. Para ser consecuentes, tal vez haya que sumergirse en una decidida inconsecuencia: celebrar

esta orfandad de relatos comprensivos y visitar sin prejuicio algunos relatos parciales que aunque no nos convenzan del todo, pueden ser parte de un itinerario cuyo destino, claro está, es incierto. ¿Por qué no explotar en los intersticios de la política, en el esoterismo y su proliferación de sentidos, en la acción simbólica, en la cultura popular, en las intuiciones surgerentes, en la revuelta espasmódica, en las economías de los desplazados, en el hermetismo de tribus vernáculas y posmodernas, en las razones de la pasión, en la conversación intimista? ¿Y por qué no hacerlo con curiosidad infantil, con desvergonzada vitalidad? ¿Por qué no aventurarse a hacer un poco de literatura con el entorno y con la propia biografía, aunque sólo sea para volver a barajar las cartas?

Ni apocalípticos ni integrados.





“QUE ME PERDONEN LAS DOS”: EL MUNDO DE LA CANCIÓN RCOLERA

Hernán Ibarra C.

La música rocolera cataliza y sintetiza lo viejo y lo nuevo, de incorporaciones y transformaciones

EL “BOOM” RCOLERO

A lo largo de los ambientes urbanos latinoamericanos, surgieron en los últimos años un conjunto de elementos de identidad vinculados a una cultura de masas. La salsa caleña, que dota de identidad a esa ciudad, mediante el trasvase de un género caribeño que se ha afincado en una ciudad tropical del interior de Colombia. La “andinización” de Lima, que ha traído consigo la emergencia de la música chicha (cumbia andina). El rock popular mexicano, junto a la aparición de una cultura del degradado “naco”. En los puertos y ciudades del norte chileno, goza de gran popularidad la música de corte sentimental, en tanto que en República Dominicana, una música de temática

parecida a la canción rocolera, es llamada canción del amargue. Estos acontecimientos, han ocurrido cuando parecía más omnipresente el dominio del circuito internacional del espectáculo.

La música rocolera es un conjunto abigarrado de géneros y ritmos de la música popular, que a través de los espacios públicos, y utilizando la comunicación radial, han confluído en una manera de privilegiar la relación de pareja como el eje central en la vida de la gente. En su materialidad, es el producto de una industria cultural ubicada en los márgenes o en oposición a las grandes empresas productoras de discos. Su surgimiento data de hace un década, y concurrieron en su aparición la persistencia de ciertas tradiciones culturales, las características de

la urbanización y la crisis de las formas en que se presentó la denominada música nacional.

La canción romántica ha sido una de las tradiciones culturales más importantes de este siglo. En su origen expresó una visión abstracta de la mujer y una práctica de los sentimientos desde una perspectiva masculina, exaltando y dramatizando en las letras de las canciones los sentimientos y emociones, incorporando la poesía romántica a la música. "Los letristas, por lo general poetas fallidos, prodigan sus palabras clave: amor, corazón, dios, juramento, traición, ternura, alma, dulzura, candor, luna, querer, falsedad, muerte, besos, llanto, esperanza, lágrimas, distancia, volver, compasión, pasión, nostalgia, olvido, culpa, mirada, amargo, tiempo, eternidad, dolor, cielo, mundo, perdón, fe, vida feliz, temor, odio, martirio, tormento". Y de esta manera, se creará un clima sensible en el que "el oyente atenderá de preferencia no la letra de la canción sino su propio estado de ánimo al que la letra le da nombre"¹. Todo ello corresponde a la época clásica de la canción romántica latinoamericana, donde el bolero con todas sus variantes nacionales y regionales, acompaña el nacimiento de la vida nocturna en su sentido moderno.

La urbanización de los años ochenta, incorpora en la expansión de las ciudades a las zonas rurales próximas. En el crecimiento de Quito, antiguos asenta-

mientos indígenas o pueblos campesinos, quedan súbitamente rodeados de nuevos barrios populares, que en parte son el resultado de una migración proveniente de pueblos mestizos que se han ido vaciando, mientras en una suerte de lucha "silenciosa" esos pueblos han terminado copados por indígenas.

Esta migración de naturaleza pueblerina que tiene una distancia frente a la cultura indígena, y cierta concepción del mundo occidental previa a la actual modernización, lleva consigo una imagen de lo blanco y aristocrático que sin existir ya como referente concreto, sobrevive en ciertos valores que conservan la visión negativa del mundo indígena. Así, lo "chagra" como expresión del mundo mestizo rural y pueblerino, se halla en una situación de desajuste. En tanto los mecanismos de poder local han cambiado sustancialmente, el mestizaje rural se ve sometido a una doble presión: de los grupos étnicos en sus lugares de origen como parte de un ancestral conflicto, y de discriminación por parte de las capas medias y los grupos dominantes, que han encontrado en lo chagra un motivo de ironización y ridiculización. Son indudablemente, actitudes y comportamientos heredados de las viejas nociones de casta que impregnaron a la sociedad ecuatoriana.

La configuración histórica de las clases populares urbanas, ha tenido también un componente "cholo" constituido por el mestizaje de raigambre indígena que en

1 Carlos Monsiváis, "La agonía interminable de la canción romántica", *Comunicación y Cultura*, No12, agosto 1984, México D.F. p. 28

diversos períodos, se ha visto incorporado a las ciudades². El mismo uso del término cholo, persiste como uso lingüístico, aunque con significados ambiguos, adquiriendo frecuentemente un sentido insultante para quienes se les adscribe al mestizaje de naturaleza indígena. En actitudes y gestos, hay una segregación que se manifiesta en modos no explícitos. El cholero de las ciudades serranas, aparece diluido en trabajadores autónomos, trabajadores fabriles y vendedores de mercados, cuando las barreras de casta, han sido en apariencia demolidas por la modernización.

Lo que se llamó tradicionalmente "música nacional", fue la manera en que fueron incorporados a la radio y la industria disquera desde los años cuarenta hacia adelante un conjunto de ritmos como el pasillo, el yaraví, el albazo, el sanjuanito, etc. Se trató en términos generales de compositores cultos e intérpretes que representaron los valores de lo que se creía era el alma nacional. Fue un fenómeno que expresó otro hecho de aquella época, el surgimiento de las clases medias. Ante todo, fue con el pasillo que adquirió plena identificación la música nacional³. Hasta los años sesenta, existió una permanencia de ésta música, que empezó a vivir un lento repliegue, originado en el predominio de los circuitos de difusión de la música popular mexicana

y colombiana. Hacia los años setenta, primero por la influencia colombiana y luego peruana, se dio inicio a una tropicalización de pasacalles y sanjuanitos, en un proceso comparable al de la "chicha" peruana. Los compositores e intérpretes cultos, iban siendo relegados y desplazados de los espacios de difusión radial y obligados a cumplir el papel de relleno en los espectáculos donde las figuras eran los intérpretes internacionales que imponía la moda.

En los diversos períodos de vigencia contemporánea de la música nacional, ha existido un comportamiento del público. Originalmente las clases medias, el "sujeto" del pasillo, asumen y recrean el mundo de la vida privada, haciendo uso de una lírica culta que proveyó la poesía modernista. Esto permaneció mientras no cambiaron las pautas de existencia de las clases medias. La urbanización de los años setenta diversifica a los sectores medios, a muchos los "desnacionaliza", otros ascienden vertiginosamente, y ese público que dio sustento a la música pasillera, se escinde en el que adhiere a la canción folklórica y protesta, y aquel que se sitúa en la transnacionalización de la música. La fuerza de la televisión, también opaca a la canción nacional, que ya no puede insertarse en una programación que privilegia la música extranjera del momento y que define un tipo de ídolos.

2 Hernán Ibarra, "Indios y cholos en la formación de la clase trabajadora ecuatoriana" Revista Historias, México D.F. (en prensa).

3 Jorge Nuñez, "Pasillo: canción de desarraigo" Cultura, No 7, 1980, p 223

LA CANTINA, LA ROCOLA Y EL FESTIVAL RCOLERO

Constantemente en las canciones se sitúa a la rocola como el personaje central. Muchas canciones aluden a la rocola, pero vinculada al licor, por lo tanto a la cantina, estamos entonces ante uno de los escenarios donde esta música se consume cotidianamente.

La cantina es un espacio público que ha tenido varias significaciones como componente de la vida popular urbana. Es la heredera del estancillo colonial y republicano, donde podía beberse el aguardiente. Fue trastienda; picantería en la que junto a los alimentos estaba la bebida. Las recurrentes campañas y ataques que perseguían liquidar a las chicherías desde los años treinta, fueron dándole a la cantina el privilegio del lugar donde se consume cerveza y aguardiente. Tuvo también un sentido de identidad para las clases medias urbanas que encontraron en la cantina el sitio obligado para la realización de una limitada vida bohemia. En cuanto la chichería era un espacio de lo indio y lo cholo de raigambre indígena, la cantina representó crecientemente lo mestizo que vinculaba a las clases medias con ciertos ambientes populares que se alejaban de la chichería.

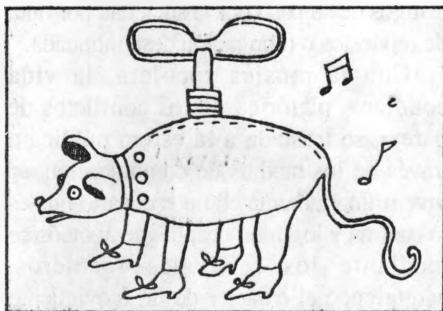
En su versión moderna, la cantina entonces fue lugar de bohemia, sitio obligado de aprendizaje en el arte de la bebida, ambiente laico donde podía haber músicos, estación inaugural o terminal de farras. En los años setenta, los espacios para las clases medias se diversificaron, aparecieron las peñas folklóricas, las

discotecas y finalmente las salsotecas. Las clases medias abandonaron las cantinas, pero éstas mantienen su presencia por donde aparecen nuevos barrios y contingentes populares, o en los ambientes deteriorados de las ciudades. Lo característico de la cantina y su espíritu, aparece retratado en un LP de Daniel Santos y Julio Jaramillo, titulado significativamente "En la cantina" (1974). En la canción que le da el título al LP, está asumida la situación de soledad y abandono que viven los habitues de la cantina, lugar convertido en refugio, solidaridad de amigos, desahogo, comunicación íntima.

La cantina es el oasis
del que tiene sed de besos,
del que tiene sed de abrazos
del que tiene sed de amor
del que pide entre sus rezos
una luz que guíe sus pasos.
una mano que lo lleve
a donde no haya dolor.
Allí, podrá contar
la historia de su traición,
allí podrá olvidar
las penas del corazón.
Por eso en la cantina
voy ahogando, las penas
que me quitan la razón
que quieren verme loco y sin remedio
sin besos, sin amores, sin pasión.
El trago va matando lentamente
el recuerdo y la total desilusión,
de aquel amor, que me engañó
de aquel amor, que se marchó
de aquel amor, cuya traición
decepcionó a mi pobre corazón

Se han propuesto otros significados para la cantina. "... un territorio en esencia materno, hospitalario. Esto significa que sus asistentes necesitan un temperamento fuerte, decidido, para no verse arrasados por esa maternidad aterciopelada, y cruenta"⁴. O también, "plaza y confesionario en donde se evacúan tristezas y tensiones; pileta pública donde marginados y míseros van a enjuagarse el alma"⁵. Pero siempre como un ambiente masculino, donde se privilegian las relaciones personales. Por eso, cuando esas relaciones se rompen o se deterioran, toma lugar el conflicto, la bronca aparece, completando el ambiente cantinero.

Cantina y rocola no siempre han estado juntas. De su desembarco en América Latina hacia los años cuarenta, cuando el artefacto podía estar en muchos lugares públicos, su presencia no se adscribía en un lugar específico. En México, las rocolas "permitían que los inquietos jóvenes de la ascendente clase media seleccionaran las melodías mexicanas y extranjeras más cercanas a su corazón. Eran aparatos que se instalaban, previo contrato de arrendamiento o en ocasiones de venta definitiva, en sitios tan anodinos musicalmente como las heladerías o neverías, peluquerías, cantinas, cafeterías, tiendas de refrescos e incluso misceláneas y panaderías"⁶. Este mismo ambiente diversificado de recepción hubo en el



Ecuador. Se recuerda su bulliciosa presencia en el American Park de Guayaquil, en restaurantes; alternando con los conjuntos musicales de cabarets, en las fondas para pasajeros y camioneros en las paradas obligadas de los viajes interprovinciales, apareciendo y desapareciendo en el itinerario veraniego de las fiestas de los pueblos costeros, o presentándose como símbolo de la modernidad en las pequeñas ciudades serranas.

Estuvo para escuchar y bailar un elenco de música variada, co-existiendo en los años sesenta la música antillana, la nacional y las primeras épocas de la "nueva ola". No existía la canción rocolera como tal, ni las rocolas habían ido a quedarse en las cantinas y picanterías, desapareciendo de otros escenarios o quedando abandonadas como mudas

-
4. Sergio González Rodríguez, *Los bajos fondos, el antro, la bohemia y el café*. Ed. Cal y arena, México D.F. 2a ed., 1989, p. 93 donde se cita una afirmación de Fernando Sabater.
 5. Jorge Nuñez, op.cit. p 228
 6. Alberto Dallal, *El "dancing" mexicano*, SEP-Oasis, México D.F., 1986, p. 126

testigos de su paso por la sociedad por falta de repuestos o fabricación discontinuada.

Con la música rocolera, la vida cotidiana, pletórica de los conflictos de pareja, se traslada a la esfera pública a través de los medios de comunicación, se vive rutinariamente en un escenario que es la cantina y logra un despliegue apoteósico mediante los festivales rocoleros, adquiriendo el carácter de un movimiento masivo. La esfera privada se ha transformado mediante una praxis y una representación pública donde la música se recepta colectivamente.

Realizado en coliseos y plazas de toros, el festival rocolero es una zona de confluencia y encuentro de grupos "primarios". Llegan jorgas juveniles de barrio, grupos de parientes, obreros de fábrica que comparten el fin de semana, vendedoras del mercado, vendedores ambulantes. Poco a poco el ambiente va tornándose familiar y conocido, no hay inmovilidad o fijismo en un solo lugar, la gente circula, se comunica entre sí, corea las canciones y baila aquellos ritmos que se acercan a una tradición campesina y provinciana, sanjuanitos, pasacalles, y últimamente bombas del Chota y huaynos peruanos. Con el consumo de grandes dosis de aguardiente, buena parte de los graderios se llena de borrachos y bailadores. Las broncas estallan aquí y allá, la policía moviéndose para guardar cierto orden. El festival rocolero se ha transformado en una cantina gigantesca, solo que con una diferencia importante, hay baile y hay mujeres.

En este festival rocolero no hay apreciación o complementación del

espectáculo de modo pasivo por parte del espectador, pues este corea las canciones, ha quebrado sus inhibiciones con la ingestión de licor y está bailando. Pero el baile de un ritmo nacional que ya no sigue los cánones antiguos, hay vagas resonancias de pasos de baile de ritmos colombianos, aunque tampoco definidos. El resultado es un tipo de baile que ya no marca ni el ritmo nacional que está sonando y tampoco se inscribe en un modelo tropical. Siguen siendo pasacalles, sanjuanitos y bombas que conservan la estructura melódica original. Solo que algo más rítmicos por una percusión incorporada. Así se ha establecido una diferencia muy importante con la cumbia andina, pues esta tomó el pasacalle o el sanjuanito y le dio una versiónailable en ritmo de porro, paseo o cumbia, siguiendo los estilos de orquestas colombianas y peruanas.

Los festivales rocoleros tuvieron un auge inusitado a comienzos de los años ochenta, pero han decaído en Quito y Guayaquil. Mientras que en ciudades y pueblos de provincia, siguen teniendo convocatoria y con otros denominadores ya no de festival rocolero, sino de peñaailable u otros nombres, se ha desplazado a los alrededores de Quito.

EL FEELING DE LA CANCION ROCOLERA

El fenómeno rocolero no llegó en el vacío, hay un quiebre y una continuidad con otras formas musicales. En el pasado hubo difusión del bolero antillano y del vals peruano, pero el hecho es que esos

ritmos identifican mayoritariamente a la música rocolera. Es cierto que lo musical se encuentra empobrecido y se percibe una monotonía en la melodía. El bolero antillano. Pero Julio Jaramillo, cantante de la época bananera, se convirtió en el puente entre la vieja tradición musical ecuatoriana que combinó eficazmente la música criolla con el vals y el bolero, dejando un sólido sedimento donde se instaló la canción rocolera, fue el que mantuvo vigente una sensibilidad que ha sido aprovechada por el sentimiento rocolero. En el pasillo tradicional, había la idealización de la mujer, de la relación de pareja, un profundo platonismo; de este modo de ver romántico, han quedado huellas en la música rocolera. Si bien los rocoleros cantan pasillos, estos ya no son del estilo anterior, ahora la letra se ha vuelto cruda, pasando a utilizarse el lenguaje directo.

En los temas de la música rocolera, se privilegia la vida de pareja con sus conflictos que adquieren una forma de representación, basada en los sentimientos que genera la relación amorosa, afecto, rechazo, odio, angustia, dolor, alegría. Estos modos de sentir, se unen a un mundo de valores y creencias que orientan la vida cotidiana.

La canción rocolera es el relato de un acontecimiento en la vida amorosa: enamoramiento, vida en pareja y ruptura. Cada uno de estos períodos de la vida afectiva, son a su vez momentos de cambiantes estados de ánimo. De la

contemplación se puede pasar a la euforia, del desarrollo de la pasión al enfriamiento, de la felicidad a la tristeza; del amor al odio.

El canto tiene un tono de súplica, lamento, imploración o queja, que se torna más acentuado en las canciones rocoleras, quienes pueden llegar a una vocalización sollozante. Las letras de las canciones incluyen frases y expresiones del habla coloquial utilizadas en las relaciones de pareja. Se incorporan fragmentos hablados y recitados e incluso diálogos, extremando el uso del lenguaje coloquial. El uso de monólogos o segmentos hablados, estaba ya presente en ciertas vertientes del bolero antillano, al incorporarse diálogos y pensamientos en voz alta, acompañando a veces frases hirientes o insultantes, según Ricardo Realpe- uno de los compositores de mayor impacto -sus composiciones se inspiran en el habla y los dramas cotidianos, puesto que surgen "en mercados, paradas de buses y plazoletas. Así, esta música es reflejo y refugio de las mayorías populares".

La llegada del enamoramiento, se produce en medio de fuertes premoniciones: "antes de conocerte/ ya soñaba con tu amor" (Espontáneamente, Jimmy Serrano). Se exaltan los atractivos físicos como parte fundamental del encanto femenino. "De tus ojitos me ilusione / de tu boquita me embelese / y de tu cuerpo me enamore" (Mi linda muchachita, Jaime Enrique Aimara) El inicio del proceso amoroso también hace acto de presencia en

7 Esteban Michelena, "El swing de la rocola", Revista Diners, No 71, Abril 1988, p. 14

otras canciones con la candidez de haber descubierto una mujer sentimental. En la visión femenina del enamoramiento, predomina el sentido del amor eterno y los juramentos de una fidelidad a toda prueba."No es un capricho, ni un pasatiempo/ es amor sincero, /tu eres el único a quien yo amo/ mi amor primero/ Yo no te cambio por todas las estrellas / Yo no te cambio por todas las cosas más bellas (Por nada del mundo, Juanita Burbano). La búsqueda de eternización de algo efímero como el enamoramiento, remite a la búsqueda infinita del tiempo feliz, que será en cambio recuerdo lacerante cuando llegue la fatal separación⁸. Nada parece ensombrecer la felicidad de los enamorados (y amantes), hasta que llega la otra, el otro, y alguien deberá marcharse.

Hasta cierto punto, se plantea que hay límites al amor sin sexo., pues existe una etapa en las relaciones de los enamorados, donde ya debe ponerse en juego lo sexual. Este es el paso del enamorado a "marido", que en la perspectiva del varón, es una etapa imprescindible en la relación de pareja. "Ya me cansé de ser tu enamorado / ahora quiero que me asciendas a marido / si tu quieres así, seguimos bonito/ o si no de una vez, rompamos nuestro amorcito / Si en verdad me quieres / ven duerme conmigo / no te hagas la tonta, haz lo que te digo/ sube despacito que atrás yo te sigo / y verás que juntitos, seguimos bien bonito" (Asciéndome a marido, Aladino).

Se propone una moralidad menos sujeta a las convenciones,. a la práctica de una cierta libertad sexual, de la que se habla más claramente en la Costa, a diferencia del ambiente serrano, donde se elude el tema sexual dentro del enamoramiento.

En el pasillo, hay un planteamiento de la relación amorosa, pero en términos platónicos y con mucho cuidado de aludir al tema sexual, está presente la idealización de la mujer; la mujer está en un altar, ante quien es posible inmolarsé en una pasión imaginaria. Es una referencia ideal y abstracta; por eso también en el pasillo se le canto mucho a la madre, símbolo femenino por excelencia del pasillo y del yaraví. Curiosamente en la música rocolera, la madre no aparece sino muy raras veces, a través del tema del hijo expósito o abandonado.

El abandono y la soledad, son una consecuencia del quiebre de la relación de pareja. Cuando la mujer se ha ido de la casa, el hombre no sabe porque ocurrió aquello. Sobreviene entonces la soledad, con la fuerza de los recuerdos, la añoranza, la amargura. La consecuencia del abandono y la soledad, es la búsqueda de consuelo en el licor y la cantina. "Hoy yo vivo aferrado en las cantinas/ y borracho en cada esquina/ para borrar tu sucio amor / tu y las copas me destruyen demasiado / el doctor me ha desahuciado / y mi muerte es por tu amor" (Por tu culpa, Roberto Calero). En la cantina, hará su aparición la

8 Es importante notar que mientras los poetas hablan de los malos tiempos para el ejercicio de la poesía, en las páginas sabatinas del vespertino "Últimas Noticias", escriben poetas no incorporados a la escena cultural reconocida, haciendo uso del lenguaje poético romántico y modernista, con temáticas cargadas del sentimiento amoroso. Algo que los poetas cultos consideran anacrónico y "cursi".

rocola, para brindar el consuelo al alma angustiada y solitaria.

Rocolita de mis penas
eres mi fiel compañera
y tu cuentas al mundo
lo que sufro por su amor
quiero que con sentimiento
ahora le hagas entender
que aún le estoy esperando
que regrese por favor.
suena rocola, canta conmigo
mira que triste estoy llorando
dile que vuelva pronto a su hogar
(Rocolita de mis penas, Máximo

Escaleras)

Este tipo de sufrimiento y depresión también acompañó al nacimiento del vals peruano a comienzos de siglo: "Un elemento conspicuo de casi todo vals tradicional es la predominante atmósfera depresiva. El vals parece ser el medio con el cual el compositor o cantante pone en palabras la sensación de sufrimiento interno que acompaña a su existencia cotidiana"⁹. En la canción rocolera, la realidad de la vida se presenta como un conjunto de complicaciones difíciles de controlar. Así es la vida, esta es la realidad, pero la realidad de la vida es la infidelidad, la traición, el abandono; la mujer que me ha dejado, por eso estoy bebiendo en la cantina. En su abandono, uno de los

mecanismos de compensación, es para el hombre recuperar su puesto simbólicamente. Aunque ella ya este con otro, cree que no podrá ser reemplazado fácilmente. "En tu aparente dicha/ encontrarás toda tu tristeza / y tu gritarás mi nombre/ todas las noches desde tu alcoba" (Tendrás que recordarme, Claudio Vallejo).

Una situación o experiencia en la vida amorosa, es la infidelidad. En las canciones, es el resultado de matrimonios de conveniencia, relaciones amorosas ocultas que han aparecido como un designio del destino, consecuencia de antiguas relaciones de enamorados que no se desarrollaron a plenitud. En la práctica de las relaciones hombre-mujer, las situaciones de bigamia e infidelidad aparecen con una imagen de normalidad. En la Costa ecuatoriana está ampliamente legitimado el doble "compromiso"; el hombre puede tener otra mujer, pero ésta debe ser bien atendida y tratada. La condición de ser la segunda mujer, es respetada por otras personas y no aparecería como algo indigno o inmoral¹⁰. En la Sierra esta misma práctica, sin dejar de ser importante, aparece más oculta y con fuertes trabas morales, aunque la penetración de valores costefños en la cultura serrana, cambian también el sentido de las relaciones de pareja.

Una situación de bigamia, plantea que

-
9. Steven Stein, "El vals criollo y los valores de la clase trabajadora en la Lima de comienzos del siglo XX". *Socialismo y participación*, No 17, 1982, Lima, p. 47
 10. Susan Scrimshaw, *Lo de nosotras: pudor y actitudes acerca de las clínicas de planificación familiar en una ciudad latinoamericana*. Instituto Internacional para el Estado de la Reproducción Humana. Universidad de Columbia., New York, 1973, p. 5

hay un hombre atribulado que tiene dos mujeres: la una, es la madre de sus hijos, pero la otra en cambio la pasión, la una es con quien vive rutinariamente, pero la otra es donde está la energía, la vida, su realización erótica, y las dos son un complemento, porque ama a las dos. El amor, aparece desdoblado en dos relaciones, la una donde se efectiviza un papel tradicional de la mujer, guardada en la casa criando hijos, y en la otra donde la relación amorosa privilegia el placer. "Sigo queriendo a las dos, sabiendo /que le hago daño a las dos, sintiendo/ que no les puedo dar / lo que les quisiera dar/ porque comparten mi tiempo" (Que me perdonen las dos, Aladino).

En ciertas circunstancias, la "otra" aparece por la ausencia de afecto y cariño en la mujer "propia". El hombre se torna infiel porque su casa ya le es extraña, pero a los hijos surgidos de la relación, el sufriente infiel, les deja a su madre original, porque no quiere darle otra madre. (La otra, Cecilio Alva).

Los valores morales que predominan en la canción rocolera, el amor romántico y la fidelidad, son en realidad grandes horizontes de conducta posible en los que deben enmarcarse las prácticas amorosas y los sentimientos. El amor romántico, introduce la noción de felicidad y de paso previo al amor de contenido sexual, por ello, la canción rocolera también moviliza a jóvenes y adolescentes. La fidelidad, se presenta como elemento de estabilidad y regulación del afecto. Mientras el ideal femenino - en las cantantes rocoleras - es el hombre fiel, la infidelidad promueve sentimientos de venganza. Son valores en

conflicto, con una visión del hombre y otra de la mujer. Las distintas situaciones por las que atraviesa la relación de pareja, plantea la relación y ciertos valores, pero también su quiebre, situación en la que se puede optar por una salida acorde con los impulsos y emociones, y se pueden construir soluciones simbólicas, apelando a una sanción para el que desencadenó el conflicto.

Estos valores, no obstante, se insertan en medio de separaciones, fracasos y el ejercicio de la bigamia. Por eso, coexisten valores tradicionales con una real modernización de las relaciones de pareja, con su carácter transitorio, y aunque la mujer mantenga condiciones de subordinación, habría ciertos indicios de autonomía.

Una de las creencias centrales que se enuncian, es el destino, idea de que el futuro es algo, que llega para bien o para mal en todas las etapas de la vida de pareja. Puede llevar al enamoramiento, a la bigamia o a la separación. No necesariamente el destino es fatal, pues también puede ser un vehículo de la felicidad. Es una creencia que trae un contenido religioso, con la fuerza de Dios o un ser superior; actúa externamente a los individuos, llevando el dolor o la dicha desde una situación azarosa del gobierno y control de una mano invisible.

En cualquier etapa que se hallen las relaciones amorosas, Dios se hará presente para dar alguna salida al conflicto cuando este existe, o prolongar lo que puede ser los momentos de goce y dicha. Pueden intervenir para llegar el olvido luego del fracaso amoroso. "Por eso yo, te imploro /

a ti Dios mío / que me ayudes a olvidarlo” (Ayúdame a olvidarlo, Clarita Vera). Se le invoca en juramentos para dar seguridad a acciones que desean realizar, en la búsqueda del necesario perdón cuando se ha cometido alguna transgresión a los cánones morales.

DE IDENTIDAD Y CONFLICTOS CULTURALES

En su dinamismo, el desarrollo de la música rocolera se presenta como una síntesis de cosas viejas y nuevas, incorporación y transformación de tradiciones. Al comienzo hubo un predominio de temas donde los compositores y cantantes costeños, impusieron las formas de tratamiento, que privilegiaban el vals y el bolero. El éxito de los festivales dependía de la presentación de cantantes costeños. Lo que promovió una reacción del mundo rocolero serrano. Se ha incorporado el pasillo, pero ya con el nuevo lenguaje. La influencia mexicana sigue vigente con la inclusión de temas con ritmo de bolero ranchero y corrido y el acompañamiento de mariachis en las grabaciones¹¹. En los ritmos nacionales, se nota que regresa el pasacalle, en ocasiones confundido con el corrido mexicano, aunque con un cambio, ya que son los himnos regionales que caracterizaron al pasacalle como exaltación pueblerina o provinciana, sino que se principalizan los

temas amorosos. Finalmente, un ritmo de acento local, la bomba del valle del Chota, ha ingresado con una fuerza considerable a la Sierra central y Norte. Así, la música rocolera ha terminado por promover la reaparición de ritmos criollos tradicionales y por proyectar a una escala regional ritmos más locales como la bomba.

En la recurrente discusión acerca de lo nacional y la identidad, hay ahora nuevas condiciones de debate, originadas en una intelectualidad indígena y también en sectores medios que han puesto sobre el tapete otra vez, la cuestión indígena. En general, se pone el acento sobre la oposición entre lo indígena y lo blanco occidental; mientras que desde el Estado y las corrientes políticas de cenuro, se insiste en la naturaleza mestiza de la cultura y nación ecuatorianas. Discusión que se ha visto activada por la proximidad de los 500 años de conquista española. Pero el modo en que se presenta la discusión, no toma en cuenta las variaciones y situaciones concretas de lo indio y lo mestizo en la cultura ecuatoriana y sus cambios históricos. Por ejemplo las formas de presencia del mestizaje (lo cholo y lo chagra) en las clases populares, o el impacto que ha tenido la modernidad en los grupos étnicos, para no mencionar la especificidad que esto asume en la costa y la amazonía.

La identidad de las clases populares urbanas, que ha sido construida sobre la

11. En la década del sesenta, Agustín Cueva mencionó de pasada las influencias de la música y el cine mexicanos en los sectores populares (Entre la ira y la esperanza, CCE, Quito, 1967, pp. 197-198). La influencia mexicana en la cultura ecuatoriana, debería merecer más atención, en tanto ha significado una manera de hacer espectáculos, crear ídolos populares y representar ciertos valores.

base de un entrecruzamiento de procesos clasistas y étnicos de mucha diversidad y dinamismo, tiene en la canción rocolera, no tanto porque haya un contenido explícito o un discurso sobre la identidad popular mestiza, un sentido de agrupación y compactación en su movimiento. La identidad está allí, en la manera de insertarse en esa cultura de masas, en compartir espacios públicos y asumir unos valores determinados.

En el impacto de la actual crisis en las clases populares, se ha tornado extremadamente central, no sólo en los discursos estatales sobre la familia o en la percepción común, la imagen de la madre asumiendo el papel de jefe del hogar como un fenómeno antiguo que se ha vuelto muy fuerte, así como el de los niños que se ven incorporados desde muy temprana edad al trabajo. Se asume que estamos ante la desestructuración de la familia popular y más ampliamente también la desestabilización de la familia de clase media que ha visto cerrarse los canales de ascenso social. Todos estos problemas que son tratados directamente en la música rocolera, donde la cuestión de la sobrevivencia emerge tangencialmente, pero siempre alrededor de la relación de pareja, el centro de la filosofía rocolera, donde se está expresando un proceso de representación de la vida familiar cotidiana.

Se hace necesario comprender el modo en que los productos de la cultura de

masas, son receptados por el público. La industria cultural ha sido concebida como el imperio de la racionalidad del capital, con la consiguiente standardización y la producción en serie, que convierte a la creación en productos repetidos y triviales, desapareciendo la autonomía de la creación individual, que queda sometida a los dictados del empresario¹². Pero qué ocurre en países donde la alta cultura ha estado alejada de las masas, y el mismo sistema escolar, a pesar de su extensión ha sido, incapaz de "bajar" la alta cultura hacia las grandes mayorías? O cuando se ha intentado llevar la cultura al pueblo, según las intenciones de las políticas culturales del Estado, éstas tienen un mismo impacto, o son ignoradas por sus destinatarios?

Quedan pendientes muchas interrogantes. Una pregunta fundamental: cual es la relación de los valores y creencias que carga la canción rocolera con otras prácticas y valores de las clases populares, en la vida en todas las dimensiones, más allá de las relaciones de pareja. O como algunos de estos valores han estado presentes en los discursos y la acción política. Responder a estas preguntas, es algo de importancia central. Contribuir a repensar el campo cultural de las clases populares es nuestra intención; estas primeras ideas, son solo el inicio de una reflexión que vincule lo político con lo cultural, aunque hayamos debido ingresar por la ventana indiscreta de las relaciones de pareja

12. Max Horkheimer y T. Adorno "La industria cultural", et. al *Industria cultural y sociedad de masas*, Monte Avila. Eds., Caracas 1974, pp 117-230

SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA

Rafael Guerrero Burgos

La sociedad agraria ecuatoriana ha empezado a sufrir cambios tan profundos y amplios, que es necesario cuestionar los presupuestos sobre los cuales se fundó hasta ahora la acción de sujetos sociales como los movimientos campesinos e indígenas del país.

Uno de esos presupuestos -establecido por la sociología agraria y compartido por los mencionados movimientos desde la década de 1.960- es que los movimientos sociales agrarios en el Ecuador, están estructurados en torno a la contradicción de clase entre el campesinado y la clase de los grandes propietarios agrícolas.

Aunque todavía resuena en nuestros oídos el Levantamiento Indígena de Junio de 1990, hay que decir que las tendencias

actuales de la sociedad agraria ecuatoriana, apuntan a reestructurar el sistema de oposiciones sociales de la misma, transformando dicha contradicción en una diferencia social mediatizada por una posible identidad común de la sociedad agraria, considerada como un todo.

Dicho de otra manera, es posible que estemos pasando de un sistema de, oposiciones sociales a otro. Quizás estemos viendo la construcción social de un nuevo paradigma.

Los discursos sociales no son ajenos a la producción de la realidad social, como realidad dotada de sentido compartido intersubjetivamente. En este artículo queremos mostrar precisamente, la función de los discursos sociales en la producción

de nuevas identidades colectivas, así como las vías por las cuales estaría en trance de constituirse una nueva.

EL DISCURSO CAMPESINO E INDIGENA

Para poder establecer claramente diferencias entre los dos paradigmas, empecemos por reconstruir brevemente el discurso campesino e indígena, para luego oponerle el nuevo discurso agrario, elaborado por la burguesía.

Como señalamos, el presupuesto sobre el cual se ha fundado la acción de los movimientos campesinos e indígenas en el Ecuador durante los últimos veinte años, es que la sociedad agraria está dividida por una

tamente, empresarios agrícolas o terratenientes.

En realidad, en las versiones más rigurosas -científicas-, de esta variante, se diferencia claramente a la clase terrateniente tradicional de la burguesía agraria. Sin embargo, por las razones anotadas, se considera que existe una contradicción de clases entre el campesinado y la burguesía agraria moderna.

Es importante advertir la operación sobre la cual se funda el discurso campesino: las relaciones actuales del campesinado y la burguesía modernos, son concebidos a imagen y semejanza de las relaciones pasadas entre campesinos y terratenientes tradicionales. Aquella relación es una metáfora de ésta: ▼

CAMPESINADO MODERNO	:	BURGUESIA AGRARIA	::	CAMPESINADO TRADICIONAL	:	CLASE TERRATENIENTE
---------------------	---	-------------------	----	-------------------------	---	---------------------

contradicción de clase entre el campesinado y los grandes propietarios agrícolas.

Existe una variante de este discurso, que reconoce que dicha contradicción vertebró las luchas agrarias en el Ecuador hasta la década de 1970 incluida, pero que la realización de la Reforma Agraria terminó con el campesinado sujeto a la hacienda y con la aristocracia terrateniente.

Sin embargo, dado que, según esta variante, el proceso de Reforma Agraria fue débil y los grandes propietarios (especialmente en la sierra) lograron retener lo substancial de sus latifundios, subsiste una contradicción de clase entre el campesino moderno y los grandes propietarios de la tierra, los cuales son llamados, indistin-

Esta metáfora está en la base de todo el discurso campesino, y conduce a postular que dicha contradicción de clase estructura actualmente las luchas sociales en la sociedad agraria ecuatoriana. El levantamiento indígena del año pasado reactualizó abruptamente todo este discurso, y ante las proporciones del mismo resulta difícil afirmar lo contrario .

Sin embargo, un análisis de los discursos agrarios revela que los sujetos sociales y las contradicciones que dinamizan actualmente las luchas y la sociedad agraria no son las clases sociales, sino sujetos mucho más complejos.

Como decimos, el postulado de que la sociedad agraria actual está dividida por

una contradicción de clase entre el campesinado y la burguesía agraria modernos, se funda en una metáfora. Es decir, en las semejanzas que estas dos clases agrarias mantienen con el campesinado y la aristocracia terrateniente.

En efecto, entre el campesinado moderno y el campesinado tradicional existen ciertos rasgos comunes como ocurre también entre la aristocracia terrateniente y la burguesía agraria. En el primer caso, se trata de pequeños productores; en el segundo, de grandes propietarios que controlan un recurso escaso para los campesinos.

Estas semejanzas han permitido la construcción de la mencionada metáfora, y explican el hecho de que el discurso campesino haya podido funcionar connotando sistemáticamente una relación social que ya pertenece al pasado.

Pero la construcción de esa metáfora ha tenido su precio; para elaborar dicha equivalencia fue necesario olvidarse de las determinaciones específicas de esas clases y relaciones sociales.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre con el campesinado tradicional, el campesinado moderno, en cuanto tal, no está directamente sometido a la dominación de la burguesía agraria, pues se trata de pequeños propietarios independientes.

Ahora bien, es sabido que las contradicciones de clase constituyen en la esfera de la producción, en la cual dos grupos sociales se vinculan directamente entre sí, a través del reconocimiento recíproco, intersubjetivo, como propietarios y no-propietarios de medios de producción.

Esto no ocurre entre el campesinado moderno y la burguesía agraria. Se trata de

dos clases que no están directamente vinculadas entre sí como propietarios y no propietarios, respectivamente. En este caso, estamos ante dos clases de propietarios, cada uno de los cuales se constituyen independientemente de la otra. Si bien estamos ante dos clases sociales no estamos ante una contradicción de clase.

Por lo tanto, no es correcto el postulado de que la diferencia entre el campesinado y la burguesía agraria es una contradicción de clase. No toda contradicción social es necesariamente una contradicción de clase. Precisamente, lo que constituye la tendencia dominante de la sociedad agraria ecuatoriana actual, es la constitución de sujetos y contradicciones no clasistas.

De acuerdo con esto, los movimientos campesinos e indígenas de la última década no son, fundamentalmente, el producto de contradicciones de clase. Si bien en el período en mención todavía existieron conflictos por la tierra entre campesinos y terratenientes, esta no fue la tendencia predominante. Esta contradicción pasó a segundo plano, para ceder su lugar a otras contradicciones sociales, no necesariamente clasistas.

En efecto, lo que caracteriza, en partes, a la década de 1980, es el desarrollo del movimiento indígena y no solamente del movimiento campesino. Es importante destacar este hecho por varias razones:

En primer lugar, porque esto es coherente con lo que veníamos sosteniendo sobre el agotamiento de la contradicción campesinado-terratienientes en este período. En segundo lugar, porque suponemos una transformación de los discursos y los sujetos sociales. Y en tercer lugar, porque

es importante caracterizar las nuevas diferencias y oposiciones sociales, propias de la última década y del momento actual.

Nos interesa destacar el hecho de que en el lapso que veníamos considerando, en la sierra y el oriente ecuatorianos, se desarrolla un discurso que interpela a los pequeños productores ya no sólo como campesinos sino sobretodo como indígenas.

Aunque el nuevo discurso articula interpelaciones y demandas indígenas con interpelaciones y demandas campesinas, es importante distinguirlas porque hacen referencia a las diferentes posiciones que ocupa el individuo en diferentes estructuras sociales.

En efecto, el discurso indígena actual recoge demandas campesinas como tierra, crédito, precios libres, agua, etc., que son demandas económicas vinculadas a la posición del pequeño productor, en cuanto tal, en la estructura económica.

En cambio, las interpelaciones y demandas indígenas hacen referencia a la estructura político-cultural del Ecuador y a la posición que ocupan en la misma los indígenas, los cuales no son todos, necesariamente, campesinos. Hay indígenas no campesinos.

Las primeras interpelaciones y demandas son de carácter económico; las segundas son de carácter político. El discurso indígena es una construcción que articula las primeras con las segundas, pero debe de quedar claro que los sujetos que así se constituyen no son los mismos. Una interpelación indígena cubre un conjunto más amplio que el conjunto/campesinos/.

Pero no es sólo ésto, sino que, por

medio de esas interpelaciones, se constituye un sujeto (el indígena) que demanda unos derechos (políticos) que no son los mismos que demanda cuando actúa como campesino.

Ahora bien, lo que caracteriza al discurso indígena es que articula los dos tipos de interpelaciones y demandas. Esto significa que en ese discurso, las demandas indígenas evocan constantemente las demandas campesinas y viceversa. Dicho de otra manera, las demandas económicas evocan demandas políticas y éstas a aquellas.

Este es, en sí mismo, un hecho semiótico relevante. Se trata de una cadena de asociaciones. En el discurso indígena esta cadena es, en realidad, más amplia, pues el mismo tiene también connotaciones religiosas (al menos en algunas variantes).

Desde el punto de vista de la constitución de sujetos sociales, lo importante, es la producción de una cadena de equivalencias lo más amplia posible, de tal modo que la misma interpele a sectores cada vez más vastos de la población. Así, una interpelación campesina a veces puede evocar una interpelación indígena, y ésta, a su vez, una interpelación religiosa o regional, etc.

Uno de los méritos del discurso indígena es, precisamente, el hecho de que funciona de tal modo que las demandas campesinas interpelan constantemente a todos los indígenas, como tales. Por lo tanto, estamos ante un sujeto social complejo, que es el resultado de determinaciones de varias estructuras, desde la economía hasta el lenguaje, pasando por el Estado y la Religión.

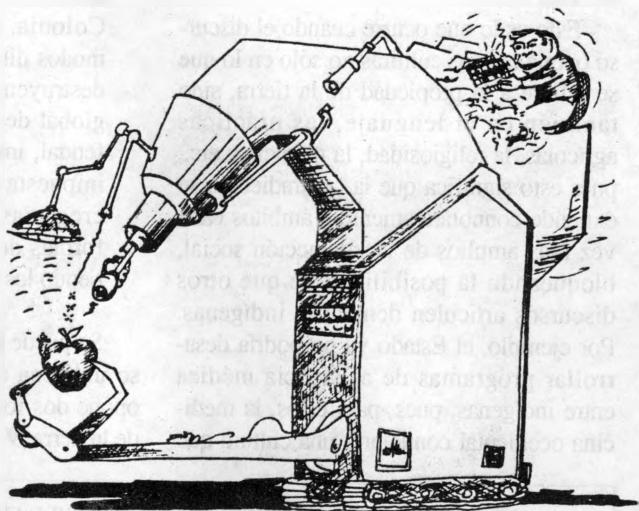
Frente a esta construcción simbólica compleja, el discurso campesino clasista de la década de 1970 aparece como una construcción relativamente pobre, resultado de pocas determinaciones, y por tanto, poco concreto.

El movimiento indígena es verdaderamente ejemplar como caso de un sujeto social no clasista, constituido a través de una ideología que, por una parte, construye una identidad común a todos los indígenas, pero, por otra parte, opone este sujeto a lo blanco-mestizo. Se trata de una construcción sintético antagonica.

En efecto, es claro que el movimiento indígena, como tal, no se constituye a partir de contradicciones de clases sociales, sino de contradicciones interétnicas. Por lo tanto, los sujetos sociales que se enfrentan actualmente en el sector agrario serrano, no son clases sociales, sino grupos étnicos.

Pero, además, es importante advertir que este sujeto no se constituye independientemente del discurso indígena, el cual opone indígenas/blancos. Esto es lo que podemos llamar la negatividad del discurso y el sujeto indígenas.

La contradicción indígenas/blancos no existe en sí, sino que ya es, en sí misma, discurso. Lo que hace el discurso indígena es radicalizar las diferencias entre los dos grupos étnicos en mención, hasta convertir las en un antagonismo que hace difícil la



dominación blanco-mestiza.

Esto significa que el discurso indígena obstaculiza la elaboración de mediaciones entre dichos sujetos. Esto es lo que ocurre, al menos, en las variantes más radicales de este discurso, para las cuales estamos ante dos culturas opuestas, de tal modo que no hay códigos comunes que hagan posible la comunicación entre ambas, y por tanto, las relaciones sociales.

Se trata de una operación muy radical, y políticamente importante. Mientras un discurso opera radicalizando socialmente ciertas diferencias entre dos sujetos sociales, pueden substituir códigos comunes que delimiten el ámbito de vigencia de la contradicción, pero si todos los aspectos de la cultura de un sujeto pasan a connotar esa contradicción, entonces la comunicación y la interacción entre esos sujetos es cada

vez más difícil.

Esto es lo que ocurre cuando el discurso opone las dos culturas no sólo en lo que se refiere a la propiedad de la tierra, sino también en el lenguaje, las prácticas agrícolas, la religiosidad, la medicina, etc., pues esto significa que la contradicción se extiende connotativamente a ámbitos cada vez más amplios de la interacción social, bloqueando la posibilidad de que otros discursos articulen demandas indígenas. Por ejemplo, el Estado ya no podría desarrollar programas de asistencia médica entre indígenas, pues, para estos, la medicina occidental connotaría una cultura que

resultado de la Conquista Española y Colonia. Los Europeos impusieron modos diferentes de entender la tierra, destruyendo el sentido comunitario y global de concebirla; una mentalidad feudal, individualista y de saqueo fue impuesta por la fuerza, destruyendo creencias, costumbres alimentarias, formas de trabajo solidario y combatiendo los idiomas autóctonos”¹.

Se puede decir, entonces, que el discurso indígena opone las dos culturas como opone dos formas diferentes de propiedad de la tierra: ▼

PROPIEDAD COMUNITARIA	:	CULTURA INDIGENA	::	PROPIEDAD PRIVADA	:	CULTURA BLANCO-MEST.
--------------------------	---	---------------------	----	----------------------	---	-------------------------

rechazan por venir del blanco.

En el discurso indígena, las diferentes aspectos de la cultura indígena, evocan constantemente la demanda de tierra, de tal manera que ya no se oponen solamente las formas de propiedad indígenas a las formas de propiedad de los blanco-mestizos, sino también las técnicas de producción, las formas de la comunicación, la medicina, la religión, la alimentación, etc. Como dice un texto publicado durante los días del levantamiento:

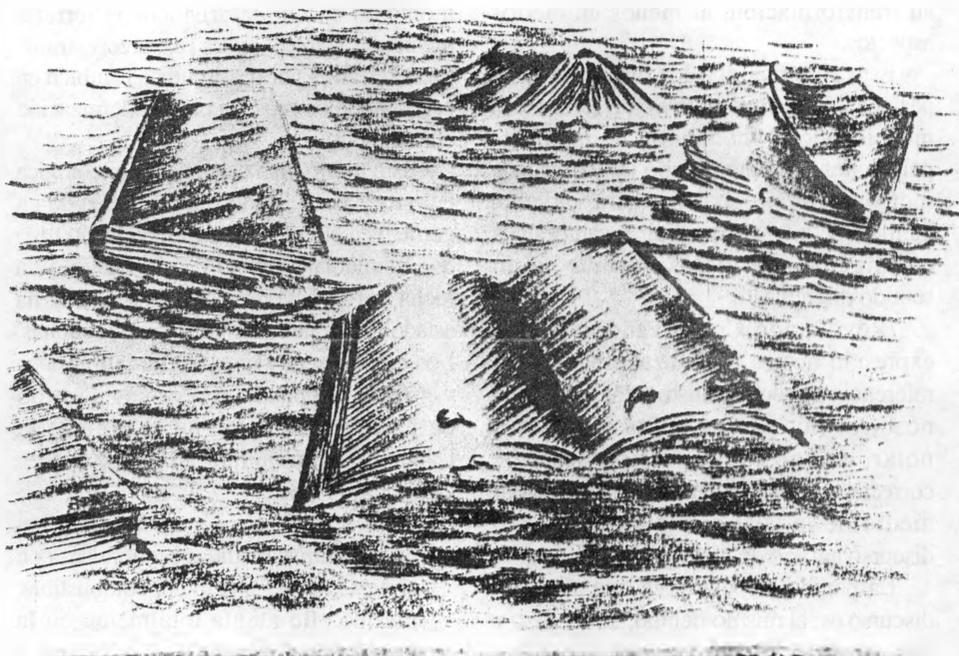
“Para los llamados blancos mestizos que habitan las ciudades nada es más extraño que la tenacidad de las comunidades indias para luchar por la tierra. Esta incompreensión es otro

Vale la pena aclarar que no estamos diciendo que la población indígena comparte necesariamente ésta codificación, sino que la misma es una de las variantes del discurso indígena, particularmente importante porque hace funcionar toda la cultura indígena como una representación de la demanda de tierra.

Como proyecto político, esta variante del discurso indígena -en caso de ser compartida por la población indígena impediría el reconocimiento de ésta última en la cultura y relaciones sociales blanco-mestizas, provocando, como consecuencia una profunda crisis de legitimidad.

No es fácil que la población indígena comparta esta codificación. A nuestro

1. CDDH, A Respaldo el Levantamiento Indígena por sus Derechos.



entender, se trata más bien de una lectura realizada en ciertos sectores del movimiento indígena, a lo largo de los últimos quince años, pero nos parece importante tenerla en cuenta, como ejemplo de lo que es un intento de desarticular la Dominación, impidiendo que los grupos indígenas se reconozcan así mismos en los grupos blancos-mestizos.

LA REVOLUCION CONSERVADORA

J.P. Faye dice que la sociedad es una trama de discursos. Esto no significa solamente que en la sociedad circulan varias lecturas de la realidad social. Concebirla así, supone que entre esos discursos existen relaciones puramente

externas. No se trataría de una trama, sino de un simple agregado de unidades independientes. Es decir, todo lo contrario de lo que son el lenguaje y el discurso.

Para entender la proposición de Faye, hay que advertir que los discursos en circulación son transformaciones los unos de los otros. Es decir que, los discursos sociales y políticos se parecen entre sí (como los mitos) porque comporten ciertas unidades constitutivas.

Cada transformación es una variante. Cada variante es portadora de un sentido propio. En cada transformación está en juego un proyecto diferente de hegemonía. Lo que ahora quisiéramos mostrar, es que los discursos campesinos e indígenas a lo largo de la última década, siempre estuvieron "cruzados" por otro discurso, que es

su transformación, al menos en ciertos aspectos.

Esto significa que los discursos campesinos e indígenas no tuvieron en el lapso mencionado el monopolio de las interrelaciones al campesinado y los grupos indígenas, sino que desde otra variante, también se intenta constituir a campesinos e indígenas en sujetos, aunque en un sentido diferente.

/Revolución Conservadora/ es una expresión que se ha utilizado para hacer referencia al neoliberalismo. Pero lo que a nosotros nos parece importante hacer notar, es que esa expresión describe correctamente la operación paradógica por medio de la cual se elabora el nuevo discurso agrario de la burguesía.

La paradoja consiste en que el nuevo discurso es, al mismo tiempo, un rechazo y una conservación del discurso campesino-indígena. Siempre hemos visto en el discurso de los grandes productores la simple negación de las posiciones y demandas campesinas e indígenas.

Lo que generalmente no se advierte es la forma en que el discurso campesino e indígena reaparece, transformando, en el moderno discurso agrario burgués.

Los discursos condicionan la percepción de la realidad. Seguramente por esto, durante el último decenio solo vimos en la sociedad agraria oposiciones entre campesinos y terratenientes, indígenas y blancos. Los esfuerzos de síntesis social se nos escapaban.

Sin embargo, el nuevo conservadorismo no nació con la crisis de la deuda externa. Sus orígenes se remontan a fines de la década de 1960. Precisamente en el

momento en que la aristocracia terrateniente desaparece... para reaparecer, transformada, en el nuevo discurso. También en este sentido se produjo una modernización conservadora.

Esto no implica concepción teleológica del proceso. El fin no estaba contenido en germen en el inicio. El neoliberalismo tuvo que rearticular lo viejo con lo nuevo, y la lucha por la hegemonía es inestable y ha estado hecha de marchas y contramarchas. Los grupos agrarios, es decir, campesinos y grandes propietarios. Veamos un texto de hace 10 años. Según la prensa, la Cámara de Agricultura de la II Zona en Octubre de 1981:

(...) Rechazó únicamente la aplicación de las últimas medidas económicas con el aumento del precio del combustible, porque ello atenta totalmente en la economía del pequeño, mediano y grande agricultor y por cuanto sus incidentes son notorias en el aumento del precio del transporte, insumos otras aplicaciones (..)

El texto citado no es más que un ejemplo entre muchos. contrasta con las declaraciones usuales de las organizaciones campesinas e indígenas. En este texto la sociedad agraria se ha reencontrado; ya no hay contradicción entre productores agrícolas, sino entre estos y el Estad intervencionista.

Como ocurre con el discurso indígena, estamos también ante una construcción sintético-antagónica, pero ni la síntesis ni el antagonismo son los mismos. Así como el discurso indígena unifica a todos los indígenas por oposición al blanco, el

discurso agrario neoliberal unifica a todos los productores agrícolas por oposición al Estado intervencionista.

Esto significa que interpela a los agricultores como productores libres de mercancías. El nuevo discurso construye los significantes, los símbolos, que hacen posible pensar la identidad común de las clases agrarias: “producto” “agricultor”, “propietario”, etc.

Estos significantes circulan como el equivalente general de las clases agrarias. El neoliberalismo es nivelador como el mercado: Interpelando a todas las clases agrarias por oposición al Estado intervencionista, igual las desigualdades de clase.

Esto no quiere decir que el discurso neoliberal carezca de negatividad, sino que las contradicciones no son las mismas en el discurso campesino e indígena. El discurso neoliberal delimita la unidad/ propietario/ por oposición a /Estado/ y subsume en aquella las diferencias entre los propietarios.

Esta subunción que el neoliberalismo tiende a constituir no un movimiento de clase sino un movimiento agrario. En esto también se parece al movimiento indígena, que no es clasista. El sujeto que el neoliberalismo interpela no es el campesino o el gran propietario sino el agricultor, el propietario.

En esto reside, precisamente, la transformación del discurso campesino e indígena en discurso neoliberal agrario. El neoliberalismo sustituye al sujeto interpelado: en vez de campesino e indígena, agricultor.

Esta sustitución es una operación

paradójica, porque, al mismo tiempo, rechaza y retiene al sujeto del discurso campesino e indígena. la sustitución no consiste en reemplazar /campesino/ o /indígena/ por /agricultor/, sino en utilizar incluso los mismos significantes, las mismas palabras, pero con contextos diferentes, de modo que se transforma el sentido de esos símbolos. Si reemplazo /campesino/ por /agricultor/ ciertamente puedo cambiar el significado, pero el mismo resultado se puede obtener alterando el contexto del significante/ campesino/.

Lo importante, es que al pasar al discurso neoliberal, el significante “campesino” o “Indígena” pierde la Negatividad que tiene en los otros contextos. Se altera así el sistema de oposiciones sociales. las contradicciones se convierten en diferencias mediatizadas.

Esto significa que el discurso neoliberal recupera o articula interpellaciones y demandas campesinas, que también pertenecen al discurso indígena. Baste mencionar demandas como mejores precios agrícolas, control a precios de los insumos agrícolas, créditos, etc.

Es por esto que, en el caso de la costa, los grandes propietarios convocan a los campesinos a movilizaciones públicas en contra de ciertas políticas del Estado.

El neoliberalismo ha construido un conjunto de demandas compartidas por los productores agrícolas, y es su esfuerzo por unificar la sociedad agraria, convirtiendo sus contradicciones internas en diferencias. También en este caso hay una cadena de equivalencias, pues pequeños, medianos y grandes productores pueden reconocerse

unos en otros. Se puede concebir el neoliberalismo como un intento por hegemonizar la sociedad agraria.

En este sentido "cruza" al discurso campesino e indígena, pues se apropia de interpelaciones y demandas que también están presentes en estos discursos. La trama de los discursos agrarios es la lucha por la hegemonía, solo el discurso indígena, en la sierra, quizás esté en condiciones de disputar la dirección del movimiento indígena. En la costa, los discursos campesinos no pueden ser hegemónicos; todavía son demasiado particularistas, poco políticos.

Cuando hablamos de hegemonía estamos hablando de un proyecto político que considera a la sociedad como un todo. El neoliberalismo hace del sector agrario el nuevo sector de acumulación y busca reestructurar desde el mismo al conjunto de la sociedad.

El difícil decir lo mismo del discurso indígena aunque esté planteando la demanda de constitución de un Estado multiétnico. Precisamente, este sería el reino de los particularismos. La hegemonía es la síntesis social de estas particularidades.

Al hablar cada uno en su lengua, los grupos indígenas no pueden construir un equivalente general de la sociedad agraria. El lenguaje de los grandes propietarios en el lenguaje igualador del mercado, pero la mayoría de los indígenas de la sierra están fuera del mismo precisamente integrados.

Esto revela que la Revolución Neoliberal también tiene límites, pero los grupos agrarios y rurales que puedan participar en los nuevos procesos de acumulación que está viviendo en sector, seguramente quedarán sujetos al Nuevo Lenguaje de Mercado.

LOS DIPUTADOS DE SIMON PACHANO: Entrevista



Seria y sagaz, como todas las investigaciones que conocemos de Simón Pachano, la que recoge este último libro suyo **LOS DIPUTADOS**, nos ofrece una radiografía muy detallada acerca del perfil de la clase política nacional.

Ecuador Debate: Una primera observación a esta obra se refiere a su enfoque general, Pachano es un especialista, también en movimientos y actores sociales contribuciones importantes en la década de los 80; sin embargo en su estudio sobre los diputados el autor nos ofrece una caracterización social pero no sociológica de ellos, nos dice quienes son, de dónde proceden, cuál es su pedigrí profesional y político y hasta familiar, pero un actor político como es un diputado se constituye, se refiere en sus prácticas a sus discursos políticos, en sus comportamientos; es este enfoque y otras densidades que echamos de menos.

Simón Pachano: Si, yo diría que lo mío es un enfoque que podría llamarse de Sociología; trato de ver cual es la trayectoria social de los diputados antes que verles a ellos como actores políticos, no sé si eso queda claro en el libro pero de todas maneras yo lo que intento es señalar su trayectoria dentro del ámbito de lo social.

E.D. Leyendo tu libro y conociendo la fauna y flora de la clase Política Nacional un Antropólogo estaría muy tentado a hacer una réplica de tu investigación estudiando las estructuras elementales del parentesco de nuestros políticos, inda-

gando cuanto hay de herencia y filiaciones, de consanguinidades, alianzas matrimoniales y compadrazgos en la formación o deformación de nuestras políticas; lo que en parte configura la tupida jungla de trasfondo de la vida política nacional y ese fenómeno tan singular del clientelismo que la permea.

S.P. Si, yo creo que ese es un aspecto que falta en el libro, que fue muy difícil reconstruir la información para lograr esa información, el tipo de relaciones, los grados de parentesco con políticos anteriores o políticos existentes en este momento, el grado de relación con grupos económicos por ejemplo lo que es muy importante porque habría requerido primero un estudio mucho más largo y quizá situarnos en otro nivel de análisis del que nos situamos en el momento de la investigación. Yo no desconozco que eso es algo absolutamente importante y que debe hacerse en el Ecuador; en alguna parte del libro yo cito algunos trabajos que se han hecho en ese sentido. Hay un estudio por ejemplo sobre los nobles de Cuenca, una tesis doctoral de Estados Unidos, un trabajo de Howars Hanson que trabaja sobre los grupos económicos. el estudio de David Hanson, y obviamente el trabajo de Jorge Trujillo sobre el parentesco dentro de la clase terrateniente. Pero en la élite política no se ha hecho, no se ha estudiado la élite política desde la perspectiva; creo que es un vacío no sólo del libro mío sino en general que debemos tratar de llenar los científicos sociales ecuatorianos.

E.D. Una conclusión sino suficiente expresa al menos implícita en tu estudio es la modernización de nuestro sistema político. Una primera crítica se referiría a en qué medida tu estudio los diputados podría llevar esta conclusión; y una segunda, se refiere al hecho de que nuestras mismas instituciones políticas, empezando por el mismo Congreso están cruzados por tantos anacronismos como los del mismo sistema político.

S.P. Si, me suponía una pregunta de este tipo. Creo que a lo largo del primer capítulo del libro yo hablo de una modernización inacabada, incluso cito un trabajo de Luis Verdesoto, en el que habla de la modernización conservadora; yo señalo que más que conservadora es una modernización inacabada no tanto por que no hayamos llegado a un tipo ideal de modernización sino porque creo que toda la desestructuración del sistema oligárquico que implicaría nuestra modernización no se ha dado por completo; es decir que hemos caminado algo en la desestructuración del sistema oligárquico pero no hemos logrado totalmente desprendernos de sus pautas, o de sus pautas generales del comportamiento, sobre todo de los actores y del sistema político, sin embargo yo creo que es necesario plantearse un problema bastante serio; si nosotros nos ponemos a analizar el sistema político ecuatoriano actual necesariamente tenemos que hacer un corte con respecto a lo que fue este sistema político antes de la última dictadura, antes del golpe de Rodríguez Lara..

Creo que eso marca un corte, yo hablo de un momento fundacional de un nuevo orden que no me atrevo a llamarle orden democrático tampoco el que resulta de ahí sino un único orden constitucional y un nuevo orden político que yo por facilidad más que nada lo llamo como un proceso de modernización del sistema político. Creo que en el libro están implicados los elementos que me llevan a eso y cito textualmente que a este nuevo esquema lo caracterizan el fortalecimiento de la centralidad política del Estado, la constitución de un sistema político propiamente dicho, la consolidación de la tajante separación entre ese sistema político y la sociedad y como resultado de esto la diferenciación entre actores sociales y actores políticos; yo creo que esos cuatro elementos plantean una diferencia con lo que era el sistema oligárquico tradicional que imperó en el país donde habría una representación directa de los grupos oligárquicos donde los actores sociales prácticamente no existían sino en forma embrionarias: el movimiento obrero a pesar de sus manifestaciones o irrupciones en la escena con bastante fuerza, sin embargo no aparecen en escena política como aparecen ya a partir de la década de los 70 y sobre todo la década de los 80. Pienso que este es el primer punto que señalaba: la representación directa de los sectores oligárquicos es algo que no se vé ya en este nuevo esquema; quedan rezagos de eso pero creo que eso cada vez se va matizando, se va mediatizando la entrada de nuevos sectores sociales en la escena política que no vienen de las familias oligárquicas. De

ahí esta nueva importancia de estudiar el problema de los lazos de parentesco etc. que no está hecho en el estudio. En fin hay una serie de elementos que permiten hablar de una cierta modernización que insisto es una modernización inacabada, creo que es un proceso bastante más largo que tiene que conducir en algún momento, creo yo a destruir estos lastres que siguen presentes que tiene el sistema oligárquico. Es interesante en este sentido, y esto no está planteado en el libro, destacar que extrañamente algunos de esos lazos oligárquicos tienden a antenarse más en donde en primer lugar se empezaron a romper que sería por ejemplo Guayaquil o las provincias de la costa en donde se vé mucho más fuerte el clientelismo al que tú aludías, las formas de caudillismo, etc. que en la sierra en donde se hubiera pensado hace unos años que habría sido posible una mayor permanencia de ese sistema oligárquico. Extrañamente me atrevería a decir que la Sierra ha tenido que modernizar más su sistema político sobre todo Quito que la Costa que fue donde se inició o donde se esperaba que el proceso tuviera mucha más fuerza.

E.D. Da la impresión de que en contra de lo que debería ser, el político y los diputados no son producidos por los partidos; es decir surgen por generación espontánea al margen de los partidos. No es esta una debilidad tanto desde el punto de vista de la organización partidista del sistema político como también de la integración de los diputados en el Sistema partidario.

S.P. Yo creo que surgen y no surgen de los partidos. Pienso que en el caso ecuatoriano el partido es un instrumento más para la trayectoria del dirigente político, yo me detengo mucho por ejemplo como en caso como el de la dirigencia deportiva, trato de analizar la dirigencia gremial, sindical, las actividades culturales, las actividades educativas; pero dentro de eso también estoy viendo la militancia en partidos. Aquí hay un doble problema digamos así por un lado uno puede ver obviamente que todos los diputados militan en algún partido o han militado en varios partidos pero es fundamentalmente porque la ley lo exige. Cabe la pregunta si la ley no lo exigiese qué pasaría?

Yo no me atrevo a contestar pero de todas maneras yo creo que en el último tiempo, en el último período que es el que yo analizo creo que los partidos sí han cumplido un papel de semilleros de la dirigencia política; en alguna medida los partidos son escuelas de formación de cuadros que pueden continuar en el mismo partido o pueden continuar en otro partido por los cambios de camisetas, escuelas de formación de cuadros bastante informales digamos así no necesariamente por mecanismos formales de capacitación de adoctrinamiento ideológico, sino más bien por una práctica de trabajo partidista. Eso se ve claramente tanto en los partidos que son más ideológicos o más doctrinarios como en los que no lo son. Hay un ejemplo clarísimo en el caso de un partido ideológico como la Democracia Popular o Democracia Cristiana, donde se da todo un proceso de formación de dirigentes a partir de una capacitación incluso en ese caso bastante formal; pero hay partidos de los menos ideológicos a los más ligados al populismo como el PRE por ejemplo, donde le da algo anegótico: por ejemplo,

los candidatos a ciertas elecciones como concejales o consejeros se los extrae de las bases partidistas a partir de la medida de cuantos metros de pared pintó su célula, es decir un trabajo netamente propagandístico del partido que implica de alguna manera (no quiero juzgar si es bueno o malo) pero implica una vida partidista, un trabajo dentro del partido. Que no estemos de acuerdo con que ese sea el trabajo del dirigente político, si pero bueno ese es el trabajo que su partido lo definió, lo encomendó, el pintó paredes, midieron paredes, cuantos metros cuadrados y de esa manera llegó a ser primero, segundo, tercero, o décimo en la lista de concejales. Por ello creo que sí hay un papel que juegan los partidos. Yo no analizo en el libro sino solamente el aspecto cuantitativo de cuantos vienen de la dirigencia partidista que es importante, yo creo que ese es otro aspecto que hay que destacar. Al Congreso, que es el caso que yo analizo, llegan fundamentalmente quienes han realizado labores de dirección partidista de dirigencia, no llegan bases, es decir dentro del propio partido hay una trayectoria que nos lleva a ocupar determinados puestos; Directores Provinciales luego Directores Nacionales y de allí van saltando a diversos puestos quienes llegan a la Diputación fundamentalmente han sido Dirigentes Provinciales, y miembros de la Dirección Nacional de los partidos por lo tanto hay una trayectoria partidista que yo me atrevería a decir no es despreciable. Habría que desarrollar estudios respecto de qué pasa dentro de los partidos, cómo se reclutan los dirigentes, qué tareas cumplen como van capacitándose ideológicamente y cómo van asumiendo tareas de Dirección que después las conducen a puestos de elección popular.

MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION

HABITAT Y SALUD

Medio ambiente urbano y condiciones de vida en América Latina. Su impacto sobre la salud, J. E. Hardoy y D. Satterthwaite / **Medio ambiente y salud mental**, Miguel Matrajt / **Mujeres, trabajo y salud en Uruguay**, Rosario Aguirre / **Salud popular en Bolivia. Algunas condiciones de la participación popular en las políticas sociales**, Clementina Acchini / **Programa "Docente en Comunidad" Montevideo. El rol de las organizaciones comunitarias en el mejoramiento de la salud y el hábitat**, Maren Ulriksen de Viñar / **Migración estacional, trabajo precario y enfermedad de Chagas**, Roberto Benencia y Hugo Mercer / **Segregación y crisis urbana: Reflexiones sobre los cambios recientes en la urbanización latinoamericana**, Danilo Veiga / **Sección Argentina: El peaje en el Acceso Norte**, Marcos Novaro y Pedro Pérez.

Suscripción anual (cuatro números)

Argentina	A	200.000.-
Países limítrofes y Perú	U\$S	25.-
Resto de América Latina	U\$S	30.-
Resto del Mundo	U\$S	45.-

IIED-AL

Corrientes 2835, 6º piso "B", Cpo. A
(1193) Buenos Aires, Argentina.
Tel.: 961-3050, Fax: (541) 961-1854

ECUADOR DEBATE

24

Quito, Ecuador. diciembre de 1991

EDITORIAL

COYUNTURA

Alberto Acosta*

EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS / 5-18

Juan Falconi

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

Rafaél Guerrero

SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano

ENTREVISTA / 141-144