

FELIPE BURBANO DE LARA*

ESTRATEGIAS PARA SOBREVIVIR
A LA CRISIS DEL ESTADO
EMPRESARIOS, POLÍTICA Y PARTIDOS
EN ECUADOR

A MEDIADOS DE LA DÉCADA DEL OCHENTA, los grupos de poder económico de la costa y la sierra ecuatorianas creyeron haber encontrado en la reforma neoliberal un proyecto compartido, propio, para la transformación del Estado. Si se tuviera que fijar un acontecimiento que marcara ese momento de optimismo, sería la victoria de León Febres Cordero y el Frente de Reconstrucción Nacional (FRN) en las elecciones presidenciales de 1984¹, las segundas que se realizaban desde el llamado retorno a la democracia². El neoliberalismo fue la ideología

* Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador.

1 El FRN fue una alianza conformada por los partidos Conservador (PC), Liberal (PL) y Socialcristiano (PSC). El PC no había estado en el poder por lo menos por 50 años. El PL estuvo por última vez entre 1948-1952, y el PSC entre 1956-1960. Febres Cordero se afilió al PSC en 1978 para participar en las elecciones del retorno como candidato a diputado nacional. Era conocido en el mundo empresarial guayaquileño por su vinculación con el principal agroexportador de Ecuador, Luis Noboa Naranjo. Febres Cordero fue presidente de la Cámara de Industriales de Guayaquil y de la Federación de Cámaras de Industriales del Ecuador. Entre 1968 y 1970 fue senador de la República.

2 El Ecuador *retornó a la democracia* luego de una dictadura que se extendió desde mediados de 1972 hasta mediados de 1979. Fue un gobierno militar con dos momentos: el llamado *nacionalismo revolucionario* (1972-1976), presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara, y el Triunvirato (1976-1979), integrado por los jefes de las tres ramas de las Fuerzas

que dio argumentos a empresarios y políticos para cuestionar los programas de modernización desarrollista aplicados desde la década del sesenta, pero redefinidos y profundizados durante la década del boom petrolero³. Aún más, las diferencias regionales entre empresarios costeños y serranos, constitutivas del Estado ecuatoriano, parecieron encontrar en el neoliberalismo una ideología donde podían ser superadas.

El triunfo del FRN es un parte-aguas en la historia política reciente de Ecuador: marca el fin de una etapa –la del desarrollismo– y el inicio de un contradictorio proceso de lucha por implantar un modelo de modernización sustentado en el mercado y en la liberalización de la economía. La particularidad del proceso ecuatoriano, por no decir su paradoja, es que el proyecto neoliberal fue levantado como bandera de lucha por aquellos sectores tradicionales que habían sido desplazados del poder durante dos décadas de políticas desarrollistas (en el lenguaje político de la época, oligarcas y gamonales). Fue el ropaje que utilizaron dichos grupos para darse un retoque de actualidad en un país obsesionado con la modernización. Las libertades individuales, el despliegue del mercado y su mano invisible, la crítica al Estado interventor, la reivindicación del espíritu emprendedor frente al burocratismo público, fueron algunos de los ideales que los movieron.

Sin embargo, el proyecto del FRN fue un intento fallido de los grupos de poder económico por empujar una reforma estatal bajo una conducción política propia y dentro de unos marcos plenamente establecidos. La coherencia del proyecto se desvaneció rápidamente por varios procesos simultáneos y convergentes: el estilo oligárquico y autoritario de la derecha política y de su principal representante, León Febres Cordero; el complejo juego político que abrió la democracia con la multiplicación de actores y voces; la lucha interminable por el modelo de modernización, y el colapso –me atrevo a decirlo– de una estructura de gobierno nacional que tuvo como pilares a los partidos y al Estado (aunque este último fenómeno sea, en realidad, la consecuencia de todo el proceso iniciado en 1984).

Cuando se piensa en los sectores dominantes ecuatorianos saltan enseguida algunas preguntas: ¿Dónde están? ¿Cómo identificarlos? ¿Se puede hablar de grupos dominantes? ¿Qué define a un grupo como dominante? Ninguno de los dos modelos clásicos para pensar la dominación –el de Marx y el de Weber– parece operar en Ecuador. No hay

Armadas. El Triunvirato asumió desde el inicio el compromiso de llevar a cabo un proceso ordenado de *retorno a la democracia*.

³ Ecuador se convirtió en 1972 en un país exportador de petróleo. Los ingresos que generó la venta externa de ese recurso natural transformaron la economía ecuatoriana. Las exportaciones totales de Ecuador pasaron de 963 millones en 1974 a 2.173 en 1979.

nada parecido a unos sectores capitalistas con capacidad para articular una visión de conjunto de la sociedad a través del Estado y de una ideología dominante; y tampoco se puede identificar la existencia de una estructura legítima de mando y obediencia entre gobernantes y gobernados, sobre la cual se pueda sostener algún sentido del orden político. Los grupos capitalistas han perdido la capacidad para controlar los procesos sociales y políticos, lo que plantea dificultades para hablar de ellos como sectores dominantes. Al mismo tiempo, la presencia de unos conflictos más o menos crónicos alrededor de la estructura de gobierno –ejemplificada en la caída de los últimos tres presidentes electos en las urnas– muestra unas dinámicas de lucha política y social que desbordan los límites sobre los cuales funciona cualquier forma de dominación legítima (y en el caso de Ecuador, la misma democracia). Podría decirse que los sectores capitalistas son grupos de poder que compiten con otros grupos en un escenario extremadamente fragmentado. Grupos cuya relación con el Estado no se define a partir de la construcción de una hegemonía política –en el sentido gramsciano– sino de la obtención corporativa de ventajas económicas. La pregunta es si esta forma de relacionarse con el Estado constituye un recurso último frente a una dificultad evidente para dominar la política; o si ha sido su modo habitual, histórico, de comportamiento de los sectores poderosos.

En este artículo trataré de responder a dos preguntas generales: ¿por qué fracasó ese esfuerzo hegemónico de empresarios y políticos expresado en el triunfo del FRN en las elecciones de 1984? y ¿por qué colapsó, más tarde, la estructura de gobierno en Ecuador? Problematizaré la relación entre los grupos de poder económico y el Estado –el tema de la dominación– en el contexto de la transición a la democracia vivida por Ecuador desde 1979. Para entender por qué la implantación de la reforma neoliberal fue tan conflictiva y ha dado resultados tan pobres, analizaré las características del modelo democrático que se adoptó con la transición. Como se verá, fue un modelo que conservó los contenidos del proyecto desarrollista de los años sesenta y setenta. Luego discutiré la forma en que se puso en marcha la agenda neoliberal; la contradicción entre los ideales de la política económica y la práctica corporativa de los grupos sociales y económicos; y los conflictos que desató su puesta en vigencia en el marco de un sistema de partidos fragmentado y polarizado. Argumentaré que la inestabilidad política que vive Ecuador es la consecuencia de una ruptura del vínculo entre desarrollo y democracia, que dejó al sistema político sin bases para su legitimación. En la parte final del artículo, intentaré hacer algunas reflexiones sobre la estrategia que vislumbro en los grupos de poder y en los principales partidos de Ecuador –un repliegue hacia el ámbito local como espacio último de dominación– para explicar las incertidumbres que se presentan hacia el futuro.

LOS AÑOS DE TRANSFORMACIÓN ANTI-OLIGÁRQUICA

El triunfo del FRN en las elecciones presidenciales de 1984 marca el fin de un proceso de reformas estructurales iniciado en la década del sesenta y profundizado en la del setenta. Esos casi veinte años estuvieron caracterizados por un intento de modernización de las estructuras tradicionales de poder en Ecuador, que apuntaba a la consolidación de un Estado moderno⁴. El discurso político que movió las reformas fue la denuncia de la dominación oligárquica y gamonal (Falleto, 1982); la necesidad de desembarazarse de las clases dominantes más tradicionales (Guerrero, 1983). En el contexto social y económico de los años sesenta y setenta los grupos tradicionales eran la oligarquía agroexportadora con asiento en la costa ecuatoriana, y la aristocracia terrateniente de la sierra cuyos orígenes se remontan a la época colonial. Mientras el poder de la oligarquía se originó en la riqueza generada por las exportaciones cacaoteras y el control que ejerció sobre el comercio exterior y el sistema financiero⁵, el poder de los terratenientes serranos se sustentó en el dominio territorial y en el control de una amplia población indígena sometida a relaciones de explotación y subordinación personal. La presencia de estos dos grupos de poder definió la estructura del Estado ecuatoriano de una manera contradictoria: o bien como un juego de negociaciones y transacciones permanentes entre ellos para preservar el dominio en su respectivo espacio regional⁶, o como un conflicto constante e irresuelto por controlar el Estado, que condujo a Ecuador a una crisis de hegemonía más o menos constante desde 1930 (Cueva, 1998)⁷.

La importancia de la década del sesenta radica justamente en que se puso en marcha un plan de reformas estructurales para afectar el poder de los dos grupos. La política se inspiró en los programas desarrollistas de orientación cepalina: reforma agraria, intervención del Estado en

4 La formación del Estado moderno, a partir de los años sesenta, se pensó como la superación de los enclaves regionales de poder de los grupos tradicionales. La idea de un Estado moderno suponía la creación de una estructura política con capacidad y cobertura nacional.

5 El auge de las exportaciones cacaoteras tuvo lugar a finales del siglo XIX y se extendió hasta mediados de la década del veinte. Ecuador llegó a ser el principal exportador de cacao en el mundo. Para un análisis de la oligarquía ecuatoriana, ver el libro de Guerrero, Andrés (1982).

6 Hay dos versiones de esta interpretación: una habla de un *pacto oligárquico* (Quintero, 1988) y otra de una relación conflictiva entre los dos grupos de poder, pero mediada por una dinámica de negociación, acuerdos y rupturas permanentes (León, 2003).

7 Según esta versión, en Ecuador se produjo a finales de los años veinte una crisis hegemónica de los principales grupos de poder regional, que llevó a la aparición del populismo velasquista.

el desarrollo y política de fomento industrial. Combinó una orientación de cambio explícita –las reformas estructurales– con una redefinición del alcance y los objetivos de la política económica⁸. La puesta en marcha del proyecto fue obra de la Junta Militar que gobernó Ecuador entre 1963 y 1966⁹. El plan de reformas fue concebido por militares e intelectuales de clase media como una alternativa para dar respuesta a los problemas del subdesarrollo y dependencia (Falleto, 1982). La imagen del cambio, el desarrollo y la modernización se planteó como una condición previa para hacer viable cualquier sistema democrático¹⁰.

Este primer intento de reformas estructurales fue retomado a inicios de los años setenta por una nueva dictadura militar, encabezada por el general Guillermo Rodríguez Lara¹¹. En este segundo momento, el proyecto contó con mayores recursos y con definiciones políticas más claras, lo que le dio mayor profundidad. Rodríguez Lara retomó las mismas líneas de acción de los años sesenta: reforma agraria, fomento industrial e intervención del Estado en el desarrollo. La dictadura se definió como *nacionalista y revolucionaria*, comprometida con un programa *anti-oligárquico*. Los grupos de poder tradicional fueron denunciados como una *minoría opresora*, que encarnaba una *estructura despótica de explotación*, con *falsos valores* y mitos políticos (Argones, 1984). El gran instrumento de acción del gobierno militar fue el Estado,

8 “No es aventurado decir que hasta los años cincuenta, la política económica del Ecuador estaba dictada por la coyuntura económica, con un horizonte de muy corto plazo (...) La política se reducía, en la práctica, al manejo de la moneda y los cambios” (Salgado, 1995: 27). “El Estado desarrollista partía de una premisa esencial: la aceleración de las economías atrasadas no podía ser un fenómeno espontáneo, que resultase exclusivamente del funcionamiento de las fuerzas del mercado, sino de la combinación de la iniciativa privada con la vigorosa acción del Estado. Propugnaba la acción del Estado en sectores estratégicos mediante una planificación y la realización de reformas estructurales, todo ello en el contexto de economías mixtas en que funcionase el mercado” (Salgado, 1995: 27).

9 La Junta llegó al poder luego de un golpe de Estado en contra del entonces presidente Carlos Julio Arosemena, a quien sectores conservadores identificaban como de izquierda. A comienzos de los años sesenta, la coyuntura en Ecuador estuvo marcada por el surgimiento de una serie de organizaciones de izquierda, inspiradas en el triunfo de la Revolución Cubana. La Junta Militar fue una dictadura anticomunista –proscribió al Partido Comunista– que planteó la reforma agraria en el marco de la política norteamericana de la Alianza para el Progreso. Ver al respecto Cueva, Agustín (1976) y Guerrero, Andrés (1983).

10 El general Marcos Gándara Enríquez, uno de los integrantes de la Junta, sostuvo que el golpe se justificaba para modernizar la estructura del Estado y efectuar las más importantes reformas socioeconómicas que Ecuador necesitaba con urgencia y que permitieran, en un plazo adecuado, restablecer la democracia sobre bases más amplias, justas, modernas y eficientes, para garantizar en el futuro una mayor participación popular y conferir mayor estabilidad a los gobiernos constitucionales.

11 El general Guillermo Rodríguez Lara dio un golpe de Estado cuando estaba por concluir el quinto gobierno del Dr. Velasco Ibarra. En 1970, Velasco se había declarado dictador con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Ver pie de página N° 14.

y su principal recurso financiero el petróleo. La importancia del petróleo para el programa reformista hay que subrayarla por su dimensión histórica. No significó solamente que el gobierno militar contara con una alucinante cantidad de recursos para financiar sus políticas, sino también que el Estado ganara distancia política respecto de los grupos de poder. Como escribió un observador externo: “el Estado disponía de un poder jamás visto en la historia del país” (Mills, 1984: 14). El Estado ecuatoriano se fortaleció frente a una sociedad terrateniente y oligárquica en proceso de transformación, y al hacerlo, en forma simultánea, se convirtió en el gran referente de la política y el cambio.

El resultado más visible de la política en los años setenta fue la ampliación del campo de acción estatal gracias a la apropiación pública y la redistribución de la renta petrolera. La intervención del Estado en la economía y la sociedad simbolizó para amplios sectores sociales urbanos y rurales la posibilidad de incorporarse al desarrollo.

El gobierno militar puso en marcha políticas de educación, salud, bienestar social y desarrollo rural¹². También empujó activamente el proyecto nacional de industrialización por sustitución de importaciones; reguló el funcionamiento de los mercados internos; fortaleció los sistemas de planificación para racionalizar las inversiones privadas y públicas; y amplió algunos criterios de justicia social en materia de protección laboral (CORDES, 1999: 328). El petróleo potenció las cuatro dimensiones del Estado desarrollista: intervencionista, tecnocrático, redistribucionista y empresario/empleador (CORDES, 1999: 328). “La mayor parte del esfuerzo modernizador descansaba en las inversiones públicas y en la creación de múltiples agencias de gobierno que absorberían la mayor parte de los recursos humanos calificados” (CORDES, 1999: 328). Al mismo tiempo, la reafirmación del carácter nacionalista del modelo se expresó en la definición de unos “sectores estratégicos” de la economía (recursos naturales, energía y telecomunicaciones) reservados para el Estado.

La intervención estatal para propiciar un cambio modernizador fue debatida por los sectores medios ilustrados como parte de un esfuerzo por generar una burguesía nacional capaz de sostener el modelo de desarrollo en el mediano y largo plazo. El surgimiento de esta clase demandaba la creación de una dinámica de acumulación distinta de aquella sobre la cual se levantó el poder de los grupos tradicionales (comercio exterior y propiedad de la tierra) (Bocco, 1982). Sin la aparición de un sector capitalista moderno se creía que la democracia

12 Si bien la tradición constitucional de Ecuador había incorporado progresivamente unos derechos sociales como obligaciones del Estado, desde los años sesenta y setenta esas obligaciones van acompañadas de un programa de reformas de las estructuras tradicionales del poder. Ver al respecto Arcos, Carlos (1998).

no era viable en el largo plazo (Cueva, 1998). El fracaso constante de la democracia se atribuyó justamente a un entrecruzamiento de los intereses de los *nuevos ricos* con los de la *aristocracia empobrecida* (Hurtado, 1997). La conclusión más importante del desarrollismo ecuatoriano fue que mientras no apareciera en Ecuador una burguesía capaz de diferenciarse claramente de la oligarquía y convertirse en la fracción hegemónica de la clase dominante (Hurtado, 1997: 196), le correspondía al Estado la tarea de transformar estructuralmente el país y modernizarlo¹³.

A diferencia de otros países de América del Sur, la configuración de la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1997) en Ecuador no fue el resultado de un movimiento o partido populista. Esto no significa, sin embargo, que Ecuador haya sido ajeno a la tradición populista. Todo lo contrario, el populismo dominó la política entre 1930 y 1970 a través de la figura de Velasco Ibarra¹⁴. El populismo velasquista ha sido definido como el movimiento que marcó el tránsito de *la política de notables* a *la política de masas* (De la Torre, 1993). Inauguró un estilo de hacer política basado en un modo de movilización de los sectores populares –la ocupación de espacios públicos antes vedados– y una retórica que privilegió el antagonismo pueblo/oligarquía. Sin embargo, la fuerza electoral del velasquismo, su expresividad simbólica, su fuerza retórica¹⁵, contrastó siempre con su débil capacidad para armar alianzas y programas de gobierno que permitieran configurar un modelo de Estado nacional popular. El personalismo de Velasco Ibarra lo ubicó como el padre salvador de la patria, incomprendido por todos los sectores, pero no como el propulsor de un modelo estatal. En ningún momento de la larga trayectoria política de Velasco Ibarra se vislumbró algo parecido a un programa para golpear a los grupos tradicionales de poder e incorporar a los pobres a políticas de justicia social permanentes. Velasco Ibarra fue una figura simbólica, protectora de los pobres –de *la chusma* como los llamó–, que los dignificaba en el lenguaje y en la retórica, y a quien estos veneraban; pero su práctica política nunca estuvo dirigida a crear un Estado que diera forma a su retórica anti-oligárquica. El re-

13 Esta imagen coincide plenamente con la descrita por Touraine para el Estado latinoamericano bajo los regímenes nacional-populares. Ver Touraine, Alain (1989).

14 Velasco Ibarra fue cinco veces presidente de Ecuador (1934-1935; 1944-1947; 1952-1956; 1960-1961; y 1968-1972). De las cinco veces, sólo una concluyó el período para el cual había sido electo. La otra expresión del populismo fue la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), un partido que dominó la política guayaquileña entre 1950 y 1960. Fue el principal partido de la transición a la democracia en 1979.

15 Esa fuerza retórica ha quedado plasmada en una frase célebre de Velasco: *Dadme un balcón y seré presidente*. Para un debate sobre el populismo ecuatoriano se puede ver: Rafael Quintero (1988), Carlos de la Torre (1993), Agustín Cueva (1998).

formismo militar fue una reacción y una respuesta, al mismo tiempo, a la débil capacidad estatal del populismo velasquista.

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y QUIEBRE DEL MODELO DESARROLLISTA

La transición a la democracia fue un intento por dar forma política y legitimar los cambios que se habían dado en la estructura socioeconómica durante veinte años¹⁶.

Desde una perspectiva histórica, se puede sostener que propició una suerte de encuentro entre modernización y democracia¹⁷. Si bien en las dos décadas anteriores la democracia no estuvo ausente del discurso de las reformas estructurales, la posibilidad de implantarla se condicionó a unos cambios previos en las estructuras de poder.

Dos imágenes dominan el proyecto de la transición: el desarrollo como horizonte de un futuro mejor, incluyente en términos sociales, y el Estado como eje y gestor de ese proceso. En términos de construcción y diseño institucional, el principal objetivo fue la creación de un sistema político que actuara como espacio de mediación entre la sociedad y el Estado teniendo como actores principales a los partidos¹⁸. La democracia trajo consigo una diferenciación muy importante entre sistema político –como conjunto institucional– y Estado. Para un país con una pobre tradición democrática, esa distinción de campos y espacios políticos fue una *invención radical* (Andrade: 2003). El éxito de la transición dependía de la capacidad del nuevo sistema para procesar la pluralidad y diversidad de intereses en decisiones que expresaran alguna forma de consenso mayoritario. La gran innovación consistía justamente en desplazar la política desde el Estado –donde se había alojado en los últimos veinte años, pero particularmente en la década del setenta– hacia las nuevas instituciones representativas.

16 El proceso de transición duró tres años, de 1976 a 1979. En ese tiempo funcionaron tres comisiones: una redactó la Constitución de 1978; otra reformó la Constitución de 1948; y una tercera la nueva Ley de Elecciones y la nueva Ley de Partidos. La dictadura hizo luego un referéndum para que el país escogiera entre las dos constituciones. Ganó ampliamente la Constitución de 1978. Ver al respecto Burbano de Lara, Felipe (1997).

17 Es importante subrayar un hecho: en veinte años se realizaron en Ecuador apenas dos elecciones, las de 1958 (que ganó Velasco Ibarra) y las de 1968 (que también ganó Velasco Ibarra). La elección del retorno fue la primera en diez años y la segunda en veinte años.

18 La nueva Ley de Partido los obligaba a tener una declaración de principios ideológicos, un programa de gobierno, un número de afiliados equivalente al 1,5% del padrón electoral, registros en al menos diez provincias y cumplir con una barrera legal de salida del 5% (disposición esta última que nunca se llegó a cumplir). A cambio, los partidos tenían el monopolio de la representación, ya que ningún ciudadano podía participar en una elección si no tenía el auspicio de algún partido.

Sin embargo, el funcionamiento del sistema político se asentó en el modelo desarrollista de los años setenta. En última instancia, lo que la democracia debía legitimar era el modelo construido por el reformismo militar. El espacio político que abrió la democracia, sobre la base de un pleno reconocimiento de libertades ciudadanas, estuvo marcado por una continuidad con el proceso de las décadas anteriores. La Constitución de 1978, que empezó a regir con el primer gobierno, reafirmó el compromiso del Estado con un conjunto de políticas de bienestar: salarios mínimos, salud, educación, alimentación, protección social y vivienda. “En materia de derechos sociales, nada quedaba al margen de la responsabilidad y obligación del Estado” (CORDES, 1999: 219). La Constitución también ratificó todos los aspectos fundamentales del modelo de sustitución de importaciones: protección de los mercados internos para estimular la industria nacional; reforma de las estructuras agrarias; regulación de los mercados internos mediante precios y subsidios; planificación de las actividades privadas y estatales; control de las inversiones extranjeras bajo un principio de soberanía nacional; y redistribución del ingreso (CORDES, 1999: 328). De este manera, la nueva democracia se legitimaría en el cumplimiento de los ideales y metas que prometía el modelo desarrollista. Si bien la transición creó un campo político de competencia partidista e intervención ciudadana, lo hizo dentro de un esquema económico y estatal plenamente definido.

La apertura del espacio político, sin embargo, produjo dinámicas inesperadas, que se pusieron de manifiesto desde el inicio. En primer lugar, el sistema político se vio saturado, envuelto, en una dinámica de conflictos múltiples y cruzados entre los partidos políticos¹⁹. Esa conflictividad alejó del escenario democrático los consensos mínimos requeridos por una política de fortalecimiento institucional²⁰. En segundo

19 La transición ecuatoriana, a diferencia de otras en América Latina, no estuvo sustentada en lo que se ha llamado un *pacto fundacional*; esto es, un acuerdo entre los principales actores sociales y políticos sobre un determinado arreglo institucional y unas determinadas reglas del juego político.

20 El sistema de partidos que funcionó desde el retorno a la democracia tuvo como eje a cuatro organizaciones: el Partido Social Cristiano (PSC), la Izquierda Democrática (un partido socialdemócrata fundado en 1977), la Democracia Popular (fundada en 1964) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), que reemplazó desde 1984 a la CFP. A estos cuatro partidos, que llegaron a concentrar el 78% de los votos en las elecciones parlamentarias (Pachano, 2005), se unió siempre una fuerza de izquierda (el Partido Socialista entre 1986 y 1992, el MPD entre 1994 y 1998, y Pachakutik entre 1996 y la actualidad), con lo cual hubo siempre cinco partidos o bloques fuertes en el Congreso. Los ejes de conflicto que determinaron las intrincadas lógicas de interacción entre los partidos fueron los siguientes: partidos modernos/partidos tradicionales; partidos oligárquicos/partidos progresistas; partidos oligárquicos/partido populista; partidos modernos/partido populista; partidos de izquierda/partidos de derecha. Progresivamente reaparecerá el corte regional: partidos costeños/partidos serranos. Este complejo sistema de múltiples y cruzadas oposiciones

lugar, el juego político se vio ampliamente dominado por la presencia del Estado (una de las consecuencias del auge petrolero). Los actores sociales y políticos asumieron que el poder residía en el Estado y actuaron conforme a esa convicción. El dominio del Estado en la política condicionó, a su vez, la naturaleza de los partidos: estos se concibieron a sí mismos como organizaciones con vocación electoral y estatal (Verdesoto, 1990), cuya capacidad de acción estaba directamente asociada a sus posibilidades de acceso a los recursos públicos. Y en tercer lugar, la larga ausencia de vida democrática, unida al auge petrolero y a la matriz estado-céntrica, había fortalecido un modelo corporatista de representación de intereses y distribución de recursos. Los grupos sociales y económicos siguieron movilizándose con el propósito de conseguir algún trato particularizado del Estado (ya sea mediante fondos públicos con asignaciones específicas, regímenes especiales de pensiones, licencias de importación, franquicias impositivas, inversiones privadas ligadas a contratos gubernamentales; Torres, 1998: 120). Dentro de este esquema, los partidos actuaron como vehículos para alcanzar el reconocimiento de intereses particulares. De este modo, el espacio público que abrió la democracia quedó fragmentado por la multiplicidad de partidos y por esta búsqueda particularista de ventajas estatales. Las libertades políticas que consagró la democracia incentivaron, a su vez, la movilización de múltiples sectores amparados en la idea de los derechos sociales.

La transición se enfrentó casi de inmediato con la crisis económica general que golpeó a América Latina a inicios de los años ochenta. Para Ecuador, esa crisis supuso el inicio de una continua y progresiva ruptura del vínculo entre desarrollismo y democracia. La luna de miel abierta por la transición duró apenas tres años. Los desajustes provocados por la deuda externa en 1982, unidos a la caída de los precios del petróleo, llevaron a las primeras medidas de ajuste. En mayo de ese mismo año el gobierno devaluó la moneda por primera vez en más de una década (la última vez había sido en 1970). En octubre se anunció una reforma tributaria, una reducción del subsidio a la gasolina, la suspensión del subsidio al trigo, la renegociación de la deuda externa y un

hace que la política partidista transcurra siempre de manera polarizada y fragmentada. De acuerdo con los ejes señalados, se puede ubicar a los cuatro grandes partidos de la siguiente manera. PSC: oligárquico, tradicional, costeño, derecha; ID: progresista, moderno, serrano, centro-izquierda; DP: progresista, serrano, moderno, centro-izquierda; PRE: populista, costeño, progresista. Los partidos de izquierda se definieron básicamente como serranos, modernos, progresistas. Si bien estos cuatro partidos funcionaron como ejes del sistema, lo cual quiere decir que determinaron sus lógicas de conflicto, el Congreso ecuatoriano ha operado con un promedio de doce agrupaciones con algún tipo de representación. Estos pequeños partidos han sido decisivos en el proceso de formación de mayorías (siempre fluctuantes, por lo demás). Ver Burbano de Lara, Felipe y Rowland, Michel (1998).

aumento salarial para compensar el costo del ajuste (CORDES, 1999: 380). Fue el primero de muchos *paquetazos* que vendrían con los sucesivos gobiernos, dolorosos en términos sociales y muy costosos en términos políticos²¹. Ecuador no había experimentado un conjunto de medidas tan fuertes desde comienzos de la década anterior. Las medidas generaron los primeros conflictos y convocatorias a huelgas nacionales por parte del Frente Unitario de los Trabajadores (FUT), una alianza de las tres principales centrales sindicales del país. Ese primer paquete constituyó el amargo despertar de un proceso que había prometido el bienestar general.

Las segundas elecciones de la democracia se realizaron en este contexto de incertidumbre económica y social, y en ellas triunfó el FRN con una retórica neoliberal. La victoria fue el resultado de un esfuerzo enorme de rearticulación de la derecha política en Ecuador. El liderazgo de Febres Cordero unió a organizaciones políticas tradicionales y a empresarios de la costa y la sierra. Para el progresismo de los años sesenta y setenta, el triunfo del FRN mostró que toda la tradición oligárquica de Ecuador no había desaparecido después de veinte años de transformismo desarrollista.

De allí que la llegada al poder de Febres Cordero simbolizara una suerte de retorno al poder de los grupos tradicionales. Hay que ver ese momento como el de un viraje histórico, contradictorio, en el que la iniciativa de la modernización –esa retórica que tanta capacidad movilizadora despierta en Ecuador– se desplazó del reformismo militar y el progresismo civil a la derecha tradicional y a los grupos económicos. Fue un movimiento que se propuso dar una respuesta a la crisis del modelo de intervención estatal, a la vez que recuperar la hegemonía política.

El triunfo del FRN apuntó en tres direcciones: desmontar las políticas con las cuales se había golpeado al poder tradicional durante los años sesenta y sobre todo setenta; controlar la renta petrolera de forma directa, el gran recurso del Estado desarrollista; y romper el Estado como aparato de poder desde donde se construía una hegemonía anti-oligárquica. El neoliberalismo fue el instrumento que viabilizó ese objetivo político general; la ideología que dio argumentos sólidos frente a la crisis. Con el gobierno de Febres Cordero, el enfoque del ajuste cambió radicalmente: dejó de ser una simple corrección de los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo, provocados por factores externos, para volverse una herramienta de la transformación

21 Los *paquetazos*, tal como se los bautizó en el lenguaje popular, incluían aumentos de los precios de los combustibles, de las tarifas eléctricas, recortes al presupuesto del gasto social del Estado y, cuando aún existía la moneda nacional –el sucre– devaluaciones. Por lo general, su objetivo era corregir déficit fiscales, crisis de balanza de pagos y/o desajustes cambiarios.

neoliberal. Se puso en marcha un proyecto estatal asumido directamente por empresarios y políticos, que consistía, paradójicamente, en desmontar todo el instrumental creado para el desarrollo. El equipo económico de Febres Cordero explicó la crisis no por factores externos a la economía nacional, sino por deficiencias insostenibles del modelo de sustitución de importaciones, derivadas del excesivo gasto público, del inaceptable intervencionismo estatal –atentatorio de los postulados liberales– y de todo un arsenal de políticas de regulación del mercado²². La fuerza del neoliberalismo se debió al nuevo horizonte que abrió con una interpretación distinta y bastante seductora de la crisis económica. Desarmó los argumentos del desarrollismo y ofreció razones poderosas para destruir lo que los empresarios vieron siempre con sospecha: el intervencionismo estatal como instrumento de crecimiento económico y redistribución²³. Los grupos oligárquicos costeños, sobre todo, habían considerado al Estado desarrollista como un instrumento del centralismo quiteño y serrano para controlar los recursos del petróleo.

La puesta en marcha de la reforma neoliberal en realidad abrió una larga historia de enfrentamientos sociales y políticos en torno al modelo de modernización. El estilo autoritario de Febres Cordero provocó frecuentes y muy serios conflictos institucionales, polarizó a Ecuador, dividió a los propios sectores empresariales de la costa y la sierra y a la misma derecha²⁴. Febres Cordero hizo que el modelo per-

22 Entre 1984 y 1985 el gobierno liberó el mercado cambiario y financiero, eliminó los controles de precios a los productos agrícolas, revisó los subsidios a los combustibles, modificó el sistema de tasas de interés, puso en marcha una reducción gradual de las protecciones arancelarias del mercado interno, y eliminó buena parte de las prohibiciones a las importaciones. Las medidas apuntaron no sólo a corregir los desajustes de corto plazo sino a redefinir el eje de acumulación a partir del sector exportador de la economía, precisamente aquel que, para la mirada neoliberal, había sido golpeado durante la década del setenta por un inconsistente modelo de sustitución de importaciones.

23 El gobierno de Febres Cordero, con su plataforma de liberación de los mercados y apertura económica, había sido declarado por Ronald Reagan como un ejemplo para América Latina.

24 El estilo del presidente provocó frecuentes y muy serios conflictos institucionales. Uno de ellos se produjo cuando ordenó que la Corte Suprema de Justicia fuera rodeada por tanques militares para evitar la posesión del cargo de los magistrados designados por un Congreso opositor. Durante los cuatro años de gobierno, el presidente aprobó 26 leyes mediante el recurso excepcional de los *decretos de emergencia*, con lo cual generó un conflicto constante con el Congreso. Un tercer conflicto muy grave fue la fallida revuelta militar del general Frank Vargas en marzo de 1986. Vargas tomó las bases aéreas de Manta y Quito para forzar una renuncia del presidente, pero fue derrotado por militares leales al gobierno. En marzo de 1987, como secuela de este conflicto, el presidente fue secuestrado en la Base Aérea de Manta por un grupo de comandos que negoció su devolución a cambio de la libertad de Frank Vargas. Son sólo unos ejemplos del tormentoso y conflictivo gobierno del ingeniero Febres Cordero. Ver al respecto, Montúfar, César (2000).

diera la consistencia que pareció tener al inicio²⁵. Los problemas no se derivaron, sin embargo, sólo del estilo particular de hacer política de Febres Cordero. Se explican por unas determinadas formas de articulación entre economía, política y sociedad que contrariaban de modo reiterativo los ideales sugeridos por el modelo neoliberal, de un lado, y los postulados normativos de la democracia, por otro. Las reformas neoliberales pusieron en evidencia al menos tres problemas: a) la ausencia de un empresariado dispuesto a competir en el libre mercado, a respetar sus reglas y a no servirse del Estado para obtener rentas económicas extraordinarias²⁶; b) la ingobernabilidad de un sistema político que condensa múltiples y cruzadas líneas de conflicto y en el cual los consensos se diluyen en la fragmentación partidaria²⁷; y c) la dificultad de encontrar un mecanismo sustitutivo de equilibrio social y político –una suerte de pacto de distribución de la riqueza– fuera de un esquema corporatista de representación de intereses. Toda la conflictividad que los partidos instalaron desde el inicio del retorno en el sistema político se vio alimentada con nuevas líneas de enfrentamiento: estatismo versus mercado, partidos versus empresarios, y costa versus sierra (Febres Cordero produjo una reactivación de las disputas regionales)²⁸. A la conflictividad partidista dentro del sistema político se sumó la contestación al modelo neoliberal desde diversos sectores sociales: el movimiento obrero durante los años ochenta, los sindicatos

25 El estilo político de Febres Cordero provocó una ruptura de la derecha, que llevó a la formación del PUR en 1992 y al triunfo de Sixto Durán Ballén, un político conservador quiteño, en las elecciones presidenciales de ese año. Durán Ballén triunfó en dichos comicios sobre el candidato socialcristiano, Jaime Nebot, el delfín de Febres Cordero. El vicepresidente de Durán Ballén fue Alberto Dahik, ex ministro de Finanzas de Febres Cordero, y con quien se había enemistado. Dahik fue uno de los artífices de la reforma neoliberal en Ecuador. En 1995 el PSC lo acusó de corrupción y fue destituido del cargo de vicepresidente a través de un juicio político. Desde entonces vive autoexiliado en Costa Rica.

26 Este interrogante surgió apenas se hizo cargo del gobierno Febres Cordero. Una de sus primeras decisiones consistió en un gigantesco subsidio al sector empresarial gracias a una redefinición de las condiciones en que el Banco Central había convertido a sueres las deudas externas del sector privado en 1982. La sucretización, como se llamó a la operación, es sólo un ejemplo de un comportamiento de los grupos económicos que ha buscado de manera más o menos permanente protecciones y ventajas estatales.

27 El sistema de partidos ecuatoriano ha sido definido como *multipartidismo extremo* (Conaghan: 2003) o *pluralismo polarizado* (Burbano de Lara y Rowland, 1998) atendiendo tanto al número de partidos –doce en promedio con representación en el Parlamento– como a la distancia simbólica e ideológica entre ellos.

28 Febres Cordero levantó un discurso crítico de los partidos, al mismo tiempo que reivindicó a los empresarios y su espíritu innovador. Una de sus frases de campaña más recordadas es aquella de que *los políticos no han manejado ni la tienda de la esquina*. La imagen del empresario articuló un complejo sistema de oposiciones en su discurso político. Ver el libro de César Montúfar ya citado.

estatales a lo largo de todo el período de reformas²⁹, y el movimiento indígena durante la década del noventa³⁰. Si bien la agenda neoliberal se impuso en Ecuador, no ha tenido desde entonces el soporte de un bloque político y empresarial sólido. La ejecución del modelo ha sido discontinua, inmersa en un escenario de crisis de gobernabilidad provocada por los partidos, de ajuste constante de las grandes variables macro, y de pérdida de referencia del horizonte democrático que abrió la transición.

De los tres problemas señalados –ausencia de un empresariado con convicciones liberales, un sistema partidario fragmentado y polarizado, y la falta de un acuerdo redistributivo– quizá el que más ha pesado ha sido el modelo corporatista de gestión política. La mayor dificultad de todo el proceso de reforma –el cuello de botella– ha sido, sin duda, el casi crónico déficit fiscal. La razón es bastante clara: expresa la imposibilidad de la política ecuatoriana de liberarse de la “acumulación de compromisos fiscales y arreglos corporatistas” (Torres, 1998: 122). La política fiscal no ha podido desvincularse de las presiones que vienen desde los partidos (a través del sistema político) y desde múltiples y variados sectores públicos y privados, cada cual exigiendo alguna cobertura a sus demandas³¹. Los ocho acuerdos no cumplidos con el FMI, de nueve firmados entre mediados de los ochenta y fines de los no-

29 Los conflictos en el sector público fueron particularmente altos entre 1982 y 1990. El número de conflictos pasó de 61 en 1982 a 191 en 1990. En los años siguientes decrecieron, pero siguieron siendo intensos en aquellos sectores que no habían podido ser privatizados: energía, seguridad social y parcialmente el sector petroleras; también han sido permanentes las paralizaciones de médicos y maestros (CORDES, 1999: 232).

30 El movimiento indígena añadió una nueva dimensión de conflicto a la escena ecuatoriana: la del corte étnico. La lucha del movimiento indígena tuvo siempre dos grandes ejes: su oposición a la política neoliberal y su demanda de reconocimiento identitaria a través de la idea de un *estado plurinacional*. Los indígenas protagonizaron movilizaciones nacionales en 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000.

31 Sólo dos ejemplos: ningún gobierno ha podido eliminar el subsidio al gas de uso doméstico, pese a que se ha demostrado que genera un enorme contrabando hacia Perú (dada la diferencia de precios) y un consumo dispendioso de las familias de más altos ingresos –que lo usan incluso para calentar sus piscinas–, de hoteles y algunas industrias de menor tamaño. El subsidio al gas se ha convertido, si cabe la expresión, en un símbolo de la resistencia popular a las políticas de ajuste. Detrás de su defensa aparece una demanda de protección de los sectores populares hacia el Estado. De esa protección, sin embargo, se benefician también los sectores de altos ingresos. Los gobiernos tiemblan cuando el FMI sugiere la eliminación del subsidio para mejorar la situación fiscal (el subsidio cuesta anualmente entre 200 y 300 millones de dólares). En 1997, Bucaram redujo el subsidio del gas, aumentó los precios, y cayó. El otro ejemplo es la crisis financiera de 1999: el Estado transfirió a bancos a punto de quebrar 900 millones de dólares en créditos extraordinarios de liquidez; y luego debió emitir papeles por 1.300 millones de dólares para cubrir los depósitos de todos los ahorristas, sin límite de fondos, afectados por la quiebra de algunos de los principales bancos del sistema.

venta, constituyen una confirmación de esta imposibilidad de controlar el gasto público. Cada uno de esos compromisos obligaba a Ecuador a cumplir metas de déficit fiscal que nunca se alcanzaban. Toda esta lógica de funcionamiento de la política, vinculada a la repartición de los recursos estatales, se ha movido a contrapelo de las exigencias de equilibrio fiscal inherentes a la concepción neoliberal de estabilidad macroeconómica³².

Adicionalmente, explica la ausencia de un espacio público vinculado con la política, donde los diversos intereses puedan encontrar un lugar para su mediación y acuerdo.

INEQUIDAD Y CRISIS DEL ESTADO

Cuando se miran los resultados globales de este esfuerzo contradictorio de cambio de modelo económico, el balance es desastroso. En Ecuador no se habla de una sino de dos décadas pérdidas (García, 2003). También de un notorio retroceso de la economía en términos de su productividad, competitividad y rentabilidad en relación con los países centrales (García, 2003). El crecimiento de la economía ha sido mucho más bajo que en las décadas anteriores. Entre 1980 y 1990 la economía creció a una tasa anual promedio del 1,8%, muy por debajo de los índices obtenidos en las tres décadas anteriores (4,9% entre 1951-1960; 4,7% entre 1961-1970; y 8,9% entre 1971-1980; PNUD, 2004a). La pobreza y la indigencia siguen siendo fenómenos generalizados. De acuerdo con datos del PNUD, a inicios de la década del noventa, el 62,1% de las personas vivía en condiciones de pobreza, y el 26,1% en condiciones de indigencia. Hacia finales de la misma década esos porcentajes subieron a 63,6 y 31,3, respectivamente³³. La desigualdad también aumentó. Los ingresos del 10% de la población más pobre son hoy 24,4 veces menores a los ingresos del 10% de la población más rica. A comienzos de la década la diferencia era de 14,5 veces. La concentración de la riqueza ha sido interpretada como el resultado de un modelo “predatorio” de repartición de la riqueza; de acuerdo con esta visión, la disputa redistributiva que trajo el ajuste se resolvió siempre mediante transferencias de recursos de los sectores más pobres hacia

32 La inestabilidad cambiaría más o menos crónica que vivió Ecuador desde el inicio del ajuste en 1982, llevó a que el gobierno de Jamil Mahuad adoptara, en enero de 2000, el dólar como moneda nacional. De esa manera, Ecuador renunció a tener una política monetaria propia. Fue una medida desesperada para evitar que los permanentes déficits fiscales, ocasionados por incrementos en el gasto público, condujeran a emisiones monetarias y excesos de liquidez que, a su vez, provocaban olas especulativas con el dólar.

33 El PNUD define la pobreza como todo ingreso insuficiente para cubrir todas las necesidades básicas de un individuo y un hogar. Y la *indigencia*, como todo ingreso insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentación de un individuo o un hogar.

los más ricos (Montúfar, 2004: 111-131). Es igualmente notorio el deterioro de los servicios públicos de salud, educación y seguridad social. Los datos globales muestran la pérdida de las capacidades del Estado, de sus aparatos técnicos y burocráticos, para cumplir con una función redistributiva básica. Queda poca duda de que hacia el fin del segundo milenio Ecuador había perdido por completo el horizonte del desarrollo (y de la democracia, por consiguiente).

El costo más grave que han tenido veinte años de políticas de ajuste –no sólo para Ecuador, sino en general para América Latina– ha sido la destrucción de las capacidades estatales, consecuencia de un anti-estatismo radical de la visión dominante de la economía. Cuando la literatura sobre la transición volvió a preguntarse por el Estado, después de muchos años de interesarse casi exclusivamente por el sistema político, lo que describió fue un panorama desolador. Se habla de un “derrumbe” del Estado (Cavarozzi, 1997: 96); de un Estado “virtualmente evaporado” o “anémico” (PNUD, 2004a: 66); de “un verdadero festival del derrumbe del Estado, que en la década pasada acabó dejándonos casi inermes de este componente fundamental de la vida social” (O’Donnell, 2004: 4). Se concluye que la democracia no impidió el desmantelamiento del Estado (Cavarozzi, 1997: 100). Todo lo contrario, lo propició. Las preguntas apuntan no sólo a la calidad de la democracia sino a su propia sobrevivencia (O’Donnell, 2004; PNUD, 2004a; Calderón, 2004; Linz y Stepan, 1996). Las dificultades que se vislumbran en el horizonte redefinen el debate sobre democracia y Estado. Hoy se pregunta si el adjetivo democrático se aplica sólo al régimen político o también al Estado (O’Donnell, 2004). La pregunta es fundamental, porque se teme que la crisis del Estado pueda arrastrar también al sistema político democrático (Calderón, 2004). El debate no deja de ser en cierto modo paradójico, puesto que atribuye al Estado, y no a la democracia, la capacidad de cohesión social y política en América Latina. La persistente inequidad cuestiona la “debilidad de la democracia para generar un espacio político de integración y sentido colectivo” (Cavarozzi, 1997: 99), y lanza las miradas de nuevo hacia el Estado.

Si en algún país se puede apreciar un *déficit de estatalidad* (PNUD: 2004a) es en Ecuador. Sus síntomas más evidentes son la pérdida de un sentido del orden político, la falta de normas generales que regulen los entendimientos y los conflictos sociales, y la evanescencia del espacio nacional, convertido en un lugar de puros desencuentros.

Detrás del desorden, la ausencia de actores –políticos, económicos, sociales– con capacidad para organizar la política en el ámbito estatal. Una revisión rápida de las crisis gubernamentales de los últimos diez años da cuenta de la profundidad de los desacuerdos. Ecuador es un país andino que enfrenta una inestabilidad general desde 1997. Ese

año se produjo la primera caída/destitución de un presidente (Abdalá Bucaram) desde el *retorno a la democracia*. Después vinieron las de Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). Esto significa que los últimos tres presidentes electos por voto popular no pudieron cumplir los períodos para los cuales fueron designados.

Entre agosto de 1996 y abril de 2005 Ecuador ha tenido seis presidentes (sin contar un gobierno de salvación nacional de pocas horas y una vicepresidenta que asumió el poder sólo para renunciar inmediatamente)³⁴. Dos de las tres destituciones han tenido muy dudosas legitimidades constitucionales³⁵. Las tres caídas fueron una consecuencia de las precarias condiciones en las que gobiernan los presidentes en Ecuador: sin mayorías parlamentarias y con muy débiles capacidades de alianza política³⁶. Los tres enfrentaron, en distintos momentos, la arremetida casi permanente de una oposición que apuesta al vacío político, a la pugna de poderes y a la desestabilización antes que a la colaboración. Los tres sufrieron desgastes muy rápidos de credibilidad y popularidad. Bucaram y Mahuad cayeron en escenarios económicos de crisis, Gutiérrez de relativa estabilidad. Las caídas estuvieron precedidas por movilizaciones y protestas sociales.

No siempre intervinieron los mismos sectores en las movilizaciones y tampoco tuvieron en los tres casos el mismo alcance (Pachano, 2005; Bustamante, 2005; Ramírez, 2005)³⁷. En las tres caídas las Fuerzas Armadas jugaron un papel clave. A Bucaram y Gutiérrez les retiraron su apoyo, con lo cual se produjo técnicamente un golpe de Estado. Lo hicieron cuando juzgaron que las movilizaciones sociales amenazaban seriamente la paz interna. En los dos casos, la intervención de los militares permitió al Congreso designar un nuevo presidente, pero no

34 El gobierno de salvación nacional se proclamó tras el golpe de Estado en contra de Jamil Mahuad. Fracásó por discrepancias en el seno de las Fuerzas Armadas. La vicepresidenta que asumió la presidencia sólo para renunciar fue Rosalía Arteaga, durante la crisis provocada por la caída de Bucaram.

35 Abdalá Bucaram fue destituido por *incapacidad mental*. Lucio Gutiérrez por *abandono del cargo*. Mahuad, en cambio, fue reemplazado por su vicepresidente en un acto realizado en el Ministerio de Defensa. Sólo al día siguiente fue ratificado por el Congreso.

36 Se trata de un mal que acompaña a todos los presidentes en Ecuador; dada la extrema fragmentación del sistema de partidos. Ni un solo presidente ha tenido mayoría en el Parlamento. La formación de alianzas ha sido un proceso de pugna constante entre el Ejecutivo y el Legislativo.

37 Las movilizaciones en contra de Bucaram fueron las más extensas y generalizadas a nivel nacional. Mahuad cayó después de una movilización indígena que ocupó el Palacio del Congreso gracias a una alianza con un sector de coroneles del Ejército. La caída de Gutiérrez, mientras tanto, fue la consecuencia de una amplia movilización de los sectores medios quiteños, principalmente. En de la Torre, Carlos 2005 "Protesta y democracia en las destituciones de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez" (no publicado).

siempre se respetó la línea de sucesión establecida en la Constitución³⁸. Todo este escenario a pesar de que el país ensayó con una serie de reformas políticas para mejorar la legitimidad y los rendimientos del sistema político. El principal problema que se quiso atacar con la reforma fue la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, que ha llevado al sistema a permanentes bloqueos institucionales. El presidente de Ecuador tiene actualmente poderes constitucionales muy fuertes, pero sus poderes partidarios siguen siendo débiles (PNUD, 2004b). De nada ha servido, en consecuencia, darle mayores poderes con el argumento de facilitarle la tarea de gobernar.

EL REPLIEGUE HACIA LO LOCAL

Frente a la imposibilidad de gobernar el espacio nacional de la política –la consecuencia más visible del proceso descrito– los principales partidos han tendido a replegarse hacia sus reductos locales y regionales (Pachano, 2005)³⁹. No son más partidos con vocación nacional. Si esa vocación estuvo presente en el inicio de la transición; si incluso la Ley de Partidos incentivó la formación de organizaciones nacionales, es bastante claro que hoy ha desaparecido. Se podría argumentar que de esa manera los partidos simplemente han retornado a su ámbito natural, la región. Ni siquiera habría que decir que *han retornado* a la región, puesto que, en realidad, nunca salieron de allí.

Los diversos estudios sobre el sistema de partidos ecuatoriano han reafirmado de manera categórica su anclaje regional. Esto quiere decir que los partidos han funcionado como correas de transmisión de intereses, identidades y aspiraciones regionales (Alcántara y Freidenberg, 2001; Pachano, 2005). No quiere decir que las regiones sean homogéneas en términos políticos, pero sí que la identidad regional se impone mayoritariamente al momento de escoger las preferencias partidistas. “Las diferencias profundas entre espacios regionales han llevado a que la pertenencia a una región estuviera por encima de la adscripción partidista, lo que ha influido en la carencia de partidos de implantación nacional” (Alcántara y Freidenberg, 2001: 128). De allí que los procesos de integración nacional, a través del juego de los partidos, hayan incorporado siempre como tema de negociación y/o conflic-

38 A Bucaram lo reemplazó el presidente del Congreso y no su vicepresidenta.

39 Los dos partidos más fuertes en Ecuador son actualmente el PSC y la ID. Ninguno de los dos tiene, sin embargo, proyección nacional, como lo han demostrado las dos últimas elecciones presidenciales. En ninguna de ellas sus candidatos lograron al menos pasar a la segunda vuelta electoral. Su fortaleza electoral y parlamentaria depende hoy de la capacidad que tienen para controlar espacios locales. El PSC ha convertido a Guayaquil y la provincia del Guayas en su bastión inexpugnable. La ID intenta hacer lo mismo con Quito y la provincia de Pichincha.

to la dimensión regional (León, 2003). La política partidista en Ecuador hay que entenderla desde una clave regional, puesto que son partidos “exitosos regionalmente” (Alcántara y Freidenberg, 2001: 128).

Si bien lo regional es una constante en la política ecuatoriana, hay dos dimensiones del proceso actual que merecen ser subrayadas. La primera, la pérdida del impulso inicial de la transición hacia partidos nacionales. Sólo se puede aventurar en este espacio una hipótesis al respecto: los partidos perdieron su vocación nacional cuando se vieron imposibilitados de volver a triunfar en una elección presidencial después de haber pasado por el gobierno. Se lo puede interpretar, por lo tanto, como un castigo de los votantes a nivel nacional. Ningún partido en Ecuador ha triunfado más de un vez en la elección presidencial, aun cuando hayan conservado una influencia sobre sus espacios locales y regionales, lo que les ha permitido mantener su presencia parlamentaria (Alcántara y Freidenberg, 2001)⁴⁰. Conforme los partidos se han visto reclusos por las dinámicas electorales a sus espacios locales y regionales –imposibilitados de proyectarse fuera de sus trincheras electorales– otras fuerzas han aparecido para ocupar el espacio nacional⁴¹. En segundo lugar, el repliegue de los partidos coincide con la emergencia de la ciudad y la provincia, ya no la región, como espacios políticos privilegiados⁴². Si el fenómeno regional fue concebido como la existencia de dos regiones cada una con un núcleo central –Quito para la sierra y Guayaquil para la costa– hoy esos dos núcleos parecen desconectados de las regiones. Este argumento sólo refuerza una hipótesis que ya había sido insinuada, aunque no plenamente asumida, por otros autores: la presencia de “múltiples localismos, que pugnan entre sí, lo que lleva a pensar en ‘un país lleno de pequeños reinos’” (Alcántara y Freidenberg, 2001: 126). Si esta hipótesis tiene consistencia, entonces estamos frente a un contexto en el cual *lo local* –entendido como el espacio de las ciudades y las provincias– empieza a tener una vida política propia. Con ello, a la tradicional articulación región/Estado ahora se suma la dinámica ciudad/provincia/Estado, con lo cual el campo político se ha vuelto más complejo y fragmentado. El Estado ya no tiene que satisfacer las demandas de dos regiones, sino las de *múltiples reinos*. El proce-

40 El paso por el gobierno ha demostrado tener efectos catastróficos para los partidos, reflejados en las bajísimas votaciones obtenidas en las siguientes elecciones presidenciales en las que han participado.

41 Eso ya ocurrió en las elecciones de 2002. Los tres candidatos que obtuvieron los primeros lugares en la primera vuelta de la elección presidencial –Lucio Gutiérrez, Alvaro Noboa y León Roldós, en ese orden– salieron de fuera de los partidos. Esto mostró que han perdido el control sobre el espacio de la elección presidencial.

42 La división de Ecuador en términos político-administrativos diferencia ciudad (municipio), provincia y Estado.

so de articulación ciudad/Estado empezó en los dos principales reinos de Ecuador, Quito y Guayaquil, y desde allí parece extenderse al resto del país. Una revisión aunque sea somera de los procesos seguidos por las dos principales ciudades puede dar cuenta mejor de este fenómeno de disgregación de lo regional y lo nacional.

La tendencia a privilegiar la ciudad/provincia como espacio de acción política comenzó en 1992, cuando el ex presidente León Febres Cordero se postuló como candidato a la alcaldía de Guayaquil –la ciudad más grande de Ecuador– y ganó ampliamente las elecciones⁴³. Desde entonces, el Partido Socialcristiano (PSC) ha controlado el municipio guayaquileño de manera ininterrumpida. El partido ha triunfado abrumadoramente en cuatro elecciones sucesivas⁴⁴. Ha reconstituido el municipio y lo ha convertido en una eficiente maquinaria de gestión administrativa y política. El control sobre Guayaquil le ha permitido al PSC demandar recursos de manera constante al gobierno central para atender las demandas de la ciudad. La hegemonía del partido no se pone en cuestión. Controla todos los espacios importantes de representación.

También ha encontrado la adhesión de los empresarios a su proyecto de ciudad. El repliegue a lo local ha ido acompañado de un discurso de autonomías⁴⁵. En esencia, esa retórica plantea una redistribución del poder entre el Estado central y los gobiernos locales. Es, al mismo tiempo, una estrategia para lograr mayores transferencias de recursos hacia los municipios y las provincias. La capacidad que tiene el partido para controlar Guayaquil pone límites a la acción del propio Estado sobre la ciudad. Las decisiones importantes pasan, casi inevitablemente, por las instancias del poder local.

Al mismo tiempo, la ciudad es un recurso que puede ser movilizadado en contra del gobierno para ejercer presiones. Se trata, por lo tanto, de otra instancia, de otro nivel, de otro canal, de ejercicio de la política, que se suma a las instituciones convencionales del sistema democrático. El proyecto se sostiene en la producción de una poderosa identidad local –el orgullo de ser guayaquileño– que acompaña a la retórica de una ciudad autónoma y en progreso. A nivel local, el partido funciona como parte de un bloque de poder, plenamente articulado con empresarios y cámaras de la producción, y bajo un estilo personalista de liderazgo.

43 El triunfo de Febres Cordero puso fin a ocho años de dominio del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) en el municipio de Guayaquil, donde llevó a cabo una gestión desastrosa.

44 Febres Cordero fue electo alcalde de Guayaquil por primera vez en 1992 y reelecto en 1996. En 2000 fue sustituido en la alcaldía por otro militante socialcristiano, Jaime Nebot Saadi, quien a su vez fue reelecto en 2004.

45 La crisis financiera de 1999 produjo la quiebra de los dos bancos guayaquileños más poderosos (Banco del Progreso y Filanbanco). Ese mismo año se activó en Guayaquil un movimiento favorable a las autonomías, que luego fue seguido por otras provincias de la costa.

Un movimiento con características propias, pero que también apunta a fortalecer la ciudad como espacio político, se da en Quito, la capital de la República. Hay una convergencia de la elite política con grupos empresariales y sectores medios alrededor de la ciudad como espacio que debe preservarse más allá, e incluso a pesar, de la crisis del Estado. La ciudad es concebida como espacio casi soberano de los quiteños. Ese discurso se vio claramente en las movilizaciones convocadas en 1997 para destituir al presidente Abdalá Bucaram –un político populista costeño, a quien se lo declaró *enemigo de la ciudad*– pero también aparecieron en las movilizaciones que provocaron la caída de Gutiérrez. El municipio de Quito reivindica hoy las autonomías como modelo de organización estatal, con lo cual se ha producido un encuentro con el proceso guayaquileño. El alineamiento con las autonomías marca un cambio importante de posición y perspectiva frente a la idea dominante de Quito como eje del Estado centralista. Esa idea fue la base del regionalismo guayaquileño: este siempre consideró el modelo de Estado centralista como una forma de privilegiar los intereses de Quito sobre los del resto del país.

En la crisis que llevó a la caída de Lucio Gutiérrez se vio actuar a las dos ciudades como espacios activos de oposición al gobierno. Quito y Guayaquil fueron movilizadas por sus alcaldes, vinculados a los principales partidos opositores, para exigir una rectificación del presidente en el tema de la Corte Suprema de Justicia⁴⁶. La estrategia de los partidos opositores recurrió a las ciudades para poner al gobierno entre la espada y la pared⁴⁷. Gutiérrez cayó, finalmente, por una movilización continua de los sectores medios quiteños⁴⁸. La coyuntura mostró que una frágil mayoría parlamentaria, como la que logró Gutiérrez gracias a una alianza inconfesable con otros partidos, no es suficiente para sostenerse en el poder si los opositores controlan las dos principales ciudades del país. Quito y Guayaquil compitieron en ese momento con las instituciones de la democracia representativa.

El problema que plantea la estrategia de repliegue hacia lo local es el de una dicotomía entre la política de Quito y Guayaquil, como

46 Ya hemos dicho que Guayaquil se encuentra controlada por el PSC desde 1992. Quito, en cambio, ha pasado del dominio de la Democracia Popular (1988-1996) al dominio de la Izquierda Democrática (1996-2008).

47 La primera marcha en contra del gobierno, en el momento en que se desató la crisis, se realizó en Guayaquil los primeros días de enero (la Marcha Blanca); un mes más tarde se realizó en Quito la Marcha por la Democracia. Las dos resultaron multitudinarias.

48 Las movilizaciones de los llamados *forajidos*, convocadas por fuera de los partidos y en contra de ellos, fueron las que provocaron la caída final de Gutiérrez. Sin embargo, esas movilizaciones ciudadanas habrían sido impensables si antes la ID no hubiera convocado a una serie de protestas previas en la ciudad. Fueron las acciones de un partido las que generaron las oportunidades para la autoconvocatoria de los forajidos. Ver al respecto Ramírez, Franklin (2005).

los dos principales reinos locales, y la política estatal. La potencia de las dos ciudades, controladas por partidos sin vocación ni capacidad nacional, mina el espacio de las instituciones políticas representativas. Las fuerzas que dominan los dos reinos, plenamente articuladas a intereses locales, son minoritarias en el ámbito de la política estatal; en este otro terreno se ven desplazadas por la aparición de otras fuerzas. De allí que la pérdida de su vocación nacional se haya compensado, en el juego del poder, con el reforzamiento de su presencia local. En esa tensión se inscriben también los empresarios de las dos ciudades. Aparecen como grupos económicos atrapados en los espacios locales. De la mano de los partidos con los cuales actúan localmente, pueden vislumbrar proyectos de ciudad, pero difícilmente un proyecto de ordenamiento estatal. Su drama se percibe justamente en esa limitación que exhiben para organizar el juego del Estado. La influencia que pueden ejercer, mediante sus organizaciones gremiales, llega sólo hasta el punto de sostener la agenda neoliberal, para que no sea abandonada por los sucesivos gobiernos; incluso se podría decir que su influencia les ha permitido hasta ahora tener alguna injerencia en la designación de ministros de Economía, con lo cual han podido dormir relativamente tranquilos. Pero su capacidad de injerencia política no va mucho más allá de ese punto. Después de ese umbral aparece un territorio ingobernable, en el cual la ejecución de la agenda neoliberal, e incluso cualquier política de estabilidad macro, se vuelve incierta. En el punto en donde se encuentran lo local y lo nacional, en donde el dominio de las ciudades no basta para definir un proyecto estatal, el sueño de los empresarios se vuelve ligero y lleno de sobresaltos. En ese punto de encuentro descubren una vez más que los procesos sociales y políticos se les van de las manos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia 2001 “Cuestión regional y política en el Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional” en *América Latina HOY* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca) N° 27.
- Andrade, Pablo 2003 “El imaginario democrático en el Ecuador” en Burbano de Lara, Felipe (comp.) *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Arcos, Carlos 1998 *Demandas y conflictos en el sistema político ecuatoriano* (Quito: CORDES/Cooperación Española/Konrad Adenauer).
- Argones, Nelson 1984 *El juego del poder* (Quito: Corporación Editora Nacional).

- Bocco, Arnaldo 1982 *Estado y renta petrolera en los años 70* (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Burbano de Lara, Felipe 1997 *Antecedentes de la Nueva Democracia. La ilusión de los años 60 y 70* (Quito: CORDES/Konrad Adenauer).
- Burbano de Lara, Felipe 2003 “Estudio introductorio” en Burbano de Lara, Felipe (coord.) *Cultura Política, Democracia y Gobernabilidad* (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Burbano de Lara, Felipe y Rowland, Michel 1998 *Pugna de Poderes. Presidencialismo y Partidos políticos en el Ecuador: 1979-1997* (Quito: CORDES/Konrad Adenauer).
- Bustamante, Teodoro 2005 “El fervor democrático quiteño: ¿un mito, un sueño o algo sustancial?” en *ICONOS* (Quito: FLACSO-Ecuador) N° 23.
- Calderón, Fernando 2004 “Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia” en *La Democracia en América Latina* (Argentina: PNUD).
- Cavarozzi, Marcelo 1997 *Autoritarismo y Democracia* (Buenos Aires: Ariel).
- Conaghan, Catherine 2003 “Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano” en Burbano de Lara, Felipe (comp.) *Cultura Política, Democracia y Gobernabilidad* (Quito: FLACSO-Ecuador).
- CORDES 1999 *La Ruta de la Gobernabilidad* (Quito: CORDES/Cooperación Española).
- Cueva, Agustín 1976 “La crisis de los años 60” en *Ecuador Pasado y Presente* (Quito: Instituto de Investigaciones Económicas).
- Cueva, Agustín 1998 (1975) *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador* (Quito: Planeta).
- De la Torre, Carlos 1993 *La Seducción Velasquista* (Quito: FLACSO-Ecuador/Libri Mundi).
- Falleto, Enzo 1982 “Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano: 1968-1979” en Verdesoto, Luis (coord.) *Elecciones en Ecuador: 1978-1980* (Colombia: Oveja Negra/FLACSO-Ecuador).
- Freidenberg, Flavia 2003 “Ecuador” en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (coords.) *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos* (México: Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica).
- García, Francisco 2003 “¿De la ‘década perdida’ a otra ‘década pérdida’? El impacto del ajuste estructural en Ecuador y América Latina, 1980-2002” en Bretón, Víctor y García, Francisco (eds.) *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis* (Barcelona: Icaria).
- Guerrero, Andrés 1982 *Los Oligarcas del Cacao* (Quito: El Conejo).

- Guerrero, Andrés 1983 *Haciendas, capital y lucha de clases andina* (Quito: El Conejo).
- Hurtado, Osvaldo 1997 *El Poder Político en el Ecuador* (Quito: Planeta).
- Isaacs, Anita 2004 “Los problemas de consolidación democrática en Ecuador” en Burbano de Lara, Felipe (comp.) *Cultura Política, Democracia y Gobernabilidad* (Quito: FLACSO-Ecuador).
- León, Jorge 2003 “Un sistema político regionalizado y su crisis” en Bretón, Víctor y García, Francisco (eds.) *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis* (Barcelona: Icaria).
- Linz, Juan and Stepan, Alfred 1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Mills, Nick 1984 *Crisis, conflicto y consenso* (Quito: Corporación Editora Nacional).
- Montúfar, César 2000 *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización neoliberal en el Ecuador: 1984-1988* (Quito: Abya-Ayala).
- Montúfar, César 2004 *Gobernabilidad y Participación* (Quito: Letra Viva).
- O'Donnell, Guillermo 2004 “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión” en *La Democracia en América Latina* (Argentina: PNUD).
- Pachano, Simón 2004 “El Tejido de Penélope: reforma política en Ecuador” en Hofmeister, Wilhem (coord.) *Reformas Políticas en América Latina* (Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung).
- Pachano, Simón 2005 “Cuando la inestabilidad se vuelve estable” en *ICONOS* (Quito: FLACSO-Ecuador) N° 23.
- PNUD 2004a “El desarrollo de la democracia en América Latina” en *La Democracia en América Latina* (Argentina: PNUD).
- PNUD 2004b *La Democracia en América Latina. Compendio Estadístico*. En <<http://democracia.undp.org/Default.asp>>.
- Quintero, Rafael 1988 *El Mito del Populismo en el Ecuador* (Quito: Planeta).
- Ramírez, Franklin 2005 *La insurrección de abril no fue sólo una fiesta* (Quito: Taller Colectivo).
- Salgado, Germánico 1995 *Del Desarrollo al Espejismo* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional).
- Torres, Juan Carlos 1998 *El proceso político de las reformas económicas de América Latina* (Buenos Aires: Paidós).
- Touraine, Alain 1989 *América Latina. Política y Sociedad* (Madrid: Espasa-Mañana).
- Verdesoto, Luis 1990 “El sistema de partidos y la sociedad civil en el Ecuador: 1978-1980” en Verdesoto, Luis *Certezas e incertidumbres* (Quito: Ciudad).