

EL RUMBO DE UNA DEMOCRACIA MILITAR

Hernán Ibarra

Las expectativas surgidas del gobierno del Coronel Gutiérrez, se vinieron a pique como resultado del quiebre de la alianza que originó el gobierno y el apareamiento de los factores reales de poder. Todo esto en el marco de un entorno internacional en el que la situación del Ecuador frente al conflicto colombiano y la reciente caída del Presidente boliviano tras fuertes movilizaciones populares surgen como amenazas. Sigue en pie la prosecución de propuestas de ajuste siguiendo el recetario del Consenso de Washington. Intentar caminos que recuperen autonomía de la acción estatal está fuera de la agenda del gobierno.

1. Introducción.

La alianza que dio origen al gobierno del Coronel Gutiérrez, se fue derruyendo conforme se consolidaba un sentido autoritario y familístico que adquiría la acción gubernamental. Los partidos radicales que constituían la alianza de gobierno, Pachakutik y el MPD, se retiraron considerando que el Presidente había hecho todo lo contrario a lo ofrecido en campaña, al poner la Carta de intención con el FMI como norte del gobierno. De allí los poderes y competencias del Ministro de Economía. El núcleo duro de la alianza indígena militar fue prontamente desplazado. Ha surgido así, la idea de la traición de Gutiérrez. Y al revés. Es el coronel quien se siente traicionado por Pachakutik: “ Yo les di la oportunidad...les extendí, no una mano, sino las dos. No sólo que me mordieron ambas sino que desaprovecharon la oportunidad histórica de realizar la gran transformación. “¹

Más que calificar a Gutiérrez como un traidor de las causas populares, quizá es mejor a la luz de sus actos, observar que ha cumplido prácticamente el guión de anteriores gobiernos que hicieron todo lo contrario a lo prometido en la campaña. La sensación de traición, surge además de que existía la esperanza de realizar transformaciones por la vía de lo multicultural y las políticas sociales, con el supuesto de que se abría un momento de extensión de la ciudadanía política hacia los sectores excluidos.

Incluso cuando todavía se hallaba vigente la alianza con Pachakutik, Gutiérrez llevó adelante un proceso de cooptación de dirigencias con efectos que se hicieron sentir en las organizaciones indígenas. La reproducción a escala ampliada de políticas estilo acción cívica, se produjo también apoyada en las fisuras existentes en el tejido organizativo indígena.

El paso de Pachakutik por una experiencia de gobierno, fue inicialmente la inviabilidad de tener un papel más amplio en la cuota administrativa, a pesar de disponer de dos figuras representativas en ministerios (Nina Pacari y Luis Macas). El rol de la dirigencia no

¹ Entrevista en revista *Cosas*, octubre 2003.

indígena, se torno prominente, mientras que la CONAIE establecía constantemente cuestionamientos y vetos.

La gestión de gobierno ha implicado un progresivo copamiento de las funciones estatales por parte de Sociedad Patriótica, en condiciones de la salida de los aliados que estuvieron tras el triunfo electoral. Esto ha configurado una situación de predominio del Partido Sociedad Patriótica (PSP) en la gestión administrativa, definiéndose las acciones en función de la capacidad de control que adquiere el PSP, una organización política que obedece a una estructura de jerarquías militares. Como ha señalado Augusto Barrera, “Hay un desplazamiento entre su proyecto político y el que finalmente se ejecutó. Sociedad Patriótica nació bajo una visión de centro izquierda, pero se ha despojado, casi por completo, de un proyecto claro. Lo que queda es un recrudescimiento de las formas tradicionales de clientelismo, utilización del Estado y un discurso populista. Por ello puede convertirse en una ficha que se subordina a los intereses del PSC.”²

Como ya ocurre reiteradamente, el PSC se convierte en el aliado circunstancial que puede apuntalar la acción de gobierno. Así fue con los gobiernos de Sixto Durán, Alarcón y Mahuad. Es el partido que predomina en el parlamento y los gobiernos seccionales. Así que la presencia directa de León Febres Cordero en el enjuiciamiento del ex Presidente Gustavo Noboa y en la reorganización del poder judicial, pusieron en evidencia los poderes fácticos que organizan la política ecuatoriana.

2. El PSP: Un partido militar

El tejido social y político que expresa el PSP está definido por un componente predominante de segmentos proclives que han ocupado un lugar en las estructuras militares y asumen un papel de apalancamiento hacia las instancias estatales, con una abierta intención de copamiento.

Ante la decadencia de fuentes políticas y doctrinarias que alimentan la acción política, algo que afecta a todo el espectro político nacional, el PSP adopta un sesgo enteramente pragmático: la búsqueda de empleos y recursos públicos como la base de su accionar. Se trataría de una suerte de empresa política con empresarios que efectúan cálculos de costo-beneficio y orientan sus actos en función de la construcción de una maquinaria política. Y precisamente una empresa de tales características tiene que disponer de incentivos y recursos materiales a ser repartidos entre sus miembros. Por ello la política del PSP es la búsqueda incesante de lugares en las instituciones públicas que pueden ser copados o captados, privilegiando las redes familiares de la cúpula presidencial³. La proyectada constitución de una empresa de seguridad para dotar ocupación a las bases partidarias, ilustra que el tema del empleo es vital para su accionar.

² *El Comercio*, 3/11/2003.

³ Algunos detalles de los vínculos entre la cúpula de Sociedad Patriótica y su ubicación en empleos públicos se encuentran en: “El ‘árbol poderológico’ del actual gobierno”, Blanco y Negro, *Hoy*, 1/11/2003.

Se podría decir que todos los partidos que arribaron al poder han efectuado una política de copamiento, y lo que ahora ocurre es algo exagerado. También visibilizado más ampliamente por los medios y más evidente por la escasez de empleos públicos disponibles. Y probablemente lo que torna más dramático el asunto, sea que las fuentes militar-policiales de la militancia del PSP provengan de una tradición de redes expertas en la creación y multiplicación de cargos en las esferas administrativas. Pero esto se halla limitado por la restricción del gasto público y el déficit fiscal.

El PSP, nacido de un rechazo a la política, se ve obligado a crear un cuerpo partidario con políticos profesionales improvisados que buscan incesantemente recursos estatales. El partido, además se halla ocupado en crear el marco de apoyo rutinario con actos de masas que muestran el respaldo al líder, las famosas “encuestas de carne y hueso”.

La construcción de una organización política en circunstancias de una “anemia” ideológica, con escasos recursos simbólicos e identitarios, torna extremadamente difícil sus procesos de fabricación. El recurrir a los idearios nacionalistas tradicionalistas patentiza un vacío político que solo puede ser precariamente llenado con esos recursos.

La imagen de un altivo indio prehispánico y un sonido de milenaria evocación con el que se cierran las cadenas nacionales de televisión, evidencian justamente esos símbolos del indio arqueológico a que apela el imaginario nacionalista.

3. Idearios nacionalistas en una situación posnacional

La existencia de una situación posnacional, trae una circunstancia de cuestionamiento al Estado nacional como fuente principal de identidad. Lo posnacional alude a que se abre un abanico de lealtades e identidades que ya no son exclusivamente definidas por imaginarios nacionales⁴. Por tanto, se produce una crisis de lo que se suele concebir como identidades nacionales. Esto se encuentra mencionado constantemente por distintos personajes productores de opinión, para quienes existe desde una carencia de autoestima, hasta la esperanza de retomar imaginarios de mestizaje renovados.

A la ya instalada vigencia de las identidades étnicas, se debe conectar las identidades locales y regionales que se fundamentan en la elaboración de imaginarios promovidos por las autoridades locales y sectores culturales. Por otra parte, alentadas por las migraciones emergen comunidades transnacionales que expresan redes y solidaridades que se fundamentan frecuentemente en la recreación de lazos de las regiones y grupos sociales de origen. En este sentido, las redes pioneras de la década de 1950 forjadas por los otavaleños son un antecedente.

Los imaginarios urbanos tienen como soportes las políticas de renovación urbana que definen a las ciudades como fuentes de identidad. Más precisamente, las ciudades se recrean como lugares de la tradición, por ello, también se alienta una representación

⁴ Arjun Appadurai, *La modernidad desbordada*, FCE/Trilce, B. Aires, 2001, p. 177.

histórica. En sus características específicas esto ha ocurrido en Guayaquil y Quito como dos modalidades de estas representaciones de identidad urbana. Aunque el proceso de reinvencción quiteño mantiene lazos sólidos con imaginarios nacionales.

En este auge de identidades locales, conviene tener presente que un brote de esas identidades ya ocurrió en el pasado. Efectivamente, entre 1920 y 1960 emergieron determinadas manifestaciones de identidad local que dejaron sus huellas en la prensa local y las monografías de localidades y pueblos. Pero ese florecimiento se desarrolló en el marco de un Estado centralizado y de una ciudadanía restringida. En las actuales condiciones, con una declinación de esa forma estatal, se trata de una reivindicación de lo local frente al Estado central. Esto implica una reapropiación histórica y la construcción de símbolos identitarios.

Este es un factor adicional a la crisis del nacionalismo de corte tradicional. Eso sí, se mantienen los símbolos y rituales que son cohesionadores de las fuerzas militares. Por eso el énfasis en ceremonias castrenses, desfiles cívicos y paradas militares.

La prohibición de la celebración del “Halloween” en el sistema escolar decretada por el Ministerio de Educación va en la misma línea. Se propone desplazar esa celebración por la conmemoración del día del escudo nacional. El reemplazo de una fiesta que desde hace unos treinta años se fue diseminando desde las élites a otros grupos sociales por la adhesión a un símbolo patriótico, es la confrontación entre una fiesta de origen norteamericano y un símbolo patrio que se lo hace revivir.

Un “Halloween” ya implantado y “nacionalizado”, se confronta con un símbolo patrio. Una celebración de origen extranjero puede ser vista paradójicamente ya como parte de las costumbres nacionales en la esfera del consumo infantil y juvenil. Contraponerlo a un imaginario simbólico nacionalista tradicional es una falsa disyuntiva entre un evento de consumo cultural y la liturgia cívica.

La irrupción de celebraciones muy influidas por la actividad mercantil, ilustra un antiguo proceso que ya ha tenido sus manifestaciones en la jerarquización del sistema escolar y los factores de prestigio de esas celebraciones.

La constitución del universo ideológico del gobierno de Gutiérrez emerge oponiéndose a los idearios multiculturales que de un modo u otro ya están incorporados a las políticas y al debate público. No tiene sentido decir que Gutiérrez carece de ideología.

4. Un líder militar sin carisma

En la experiencia histórica del jefe presidencial se presentan por lo menos las siguientes figuras: a) el líder providencial y carismático que se legitima por su apelación al pueblo; b) el caudillo autoritario que impone autoridad por el miedo y el temor; c) el estadista que define un horizonte de definición y respeto a las reglas del juego; d) el liderazgo de origen militar que puede combinar todos los tipos de liderazgo mencionados, con una tendencia a definir el mando y la obediencia como virtudes cívicas, con un sesgo frecuente hacia el autoritarismo y el ruido de sables.

En los círculos militares existen determinados paradigmas de liderazgo. Por ejemplo, el general (r) José Villamil define una serie de características que debería tener un líder. “El verdadero líder no teme a otros ni es celoso, alienta a sus seguidores para que crezcan, lo superen y les ofrece oportunidades. Siembra y deja que otros cosechen. Asume responsablemente los retos, no se preocupa por la imagen ni las encuestas. Corre riesgos pero sin temeridad, que a la desgracia conduce; ni bravuconea para no caer en ridículo y descrédito. No elude la verdad, es paradigma de ella. Es valiente y desprendido”⁵. Implícitamente, plantea virtudes que evidencian los defectos de Gutiérrez. Es una noción de liderazgo que cumple ciertos requisitos políticos y morales en la voz de una tradición militar que respeta las formas.

El surgimiento del coronel Gutiérrez como figura tras el golpe de enero del 2000, estuvo rodeado de un clima de desgaste de las creencias, crítica a la política y los políticos, y una sensación de profunda crisis institucional. Su liderazgo –sea o no producto de la casualidad– ha ido demostrando los rasgos castrenses de modo predominante. Aunque en el ejercicio del poder adopte formas y poses de estilo providencial, no posee rasgos carismáticos. En la definición weberiana del carisma, el líder posee cualidades fuera de lo común, con un aura que implica un fuerte vínculo emocional con las masas. Además, el espíritu de la época, ajeno a la creación y veneración de héroes, torna difícil la producción de líderes carismáticos.

En el liderazgo militar, lo más importante son las jerarquías y los valores disciplinarios de mando desde el superior al inferior. Proveniente de una institución que es el eje del monopolio de la violencia legítima, su ejercicio de gobierno, se contamina también de la noción de monopolio del ejercicio del poder.

Desde la revolución juliana, las fuerzas armadas han sido un factor de intervención en la política. Su presencia ha corrido pareja al papel de la izquierda en crisis políticas o momentos de modernización. Con el General Enríquez Gallo en 1937/38, se produjo una intervención militar que institucionalizó las relaciones laborales y la representación corporativa, un anhelo de la izquierda y el naciente sindicalismo. Más cercanamente, el Gobierno del General Rodríguez Lara, fue también una circunstancia privilegiada de cercanía sobre todo a través del Partido Comunista que apoyó entusiastamente las reformas. La rebelión del General Frank Vargas contra Febres Cordero, desembocó en su relación con agrupamientos de izquierda, que encontraron en el aviador un líder al que se encumbró. Lucio Gutiérrez es el jefe militar en el que una izquierda que no renovó su visión sobre los militares, nuevamente depositó sus esperanzas.

En la “long dureé”, la izquierda construyó el mito del militar progresista, asumiendo además que había una tradición democrática, y olvidando los momentos represivos, “que haberlos hubo”. La debilidad histórica de la izquierda ecuatoriana, necesitó siempre de un aliado para los momentos de modernización y movilización. ¿Cuánto tiempo más durará este mito?

⁵ José Villamil, “Cualidades del líder”, *El Comercio*, 12/11/2003.

5. El seguro social guayaquileño

La demanda autonomista guayaquileña que fuera tan efectiva en promover una idea de crisis del Estado nación⁶, sigue latente, pero en un marco de crisis económica regional, dado que la banca guayaquileña fue la más afectada por el derrumbe del sistema financiero de 1999. Voces proclives a los sectores empresariales de Guayaquil sin embargo, han alertado constantemente sobre la necesidad de poner atención a la creación de empleo y al desarrollo de la producción industrial y agroexportadora.

Precisamente a fines de julio, cuando flota un sentimiento de guayaquileñidad, el Alcalde Jaime Nebot propone constituir un seguro social municipal para Guayaquil. La propuesta inicial que lucía muy improvisada, se sustenta en la posibilidad de asumir una competencia en el marco de la descentralización del Estado. El planteamiento era un claro desafío a una institución de carácter nacional y tiene consecuencias que se sitúan en la reforma del Estado y la descentralización desde una perspectiva de mercado.

La Constitución de 1998 y la Ley de seguridad social aprobada en 2001, delimitan a la seguridad social como una institución nacional de carácter tripartito, con una diferenciación entre el área de salud, el área de pensiones y el seguro campesino. Para el área de salud, está definida la factibilidad de que intervenga el sector privado de la salud en ofertar servicios. Mientras que el área de pensiones, fija el mantenimiento del sistema antiguo dependiente de la cotización del trabajador y empleador sujeto a edad de los afiliados, junto a la facultad de constituir Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPS). Pero la implantación de AFPS, requiere de un reglamento que todavía no existe. Es en este marco que debe entenderse la propuesta del Alcalde Nebot, de constituir una fundación que se haga cargo del área de pensiones. En otros términos, se estaría promoviendo algo cercano a una AFP. Pero esto no está claro, ya que una AFP es una empresa privada de tipo financiero y no una fundación. Se está recurriendo a un modo de constituir instituciones que han sido muy útiles en la renovación urbana de Guayaquil⁷. Los alcaldes de otras ciudades del país, han visto con buenos ojos esta iniciativa.

Sin embargo, no parecen existir experiencias internacionales de este tipo. Las AFPS hasta la fecha han sido predominantemente empresas vinculadas al capital financiero, o fondos creados por trabajadores de grandes empresas e instituciones públicas. Un extenso estudio de Robin Blackburn, pone en evidencia los grandes peligros a los que se encuentran sometidos los sistemas privados de pensiones en el mundo desarrollado. En un ambiente desregulado de flujos de capital, los fondos de pensiones, caen en la vorágine de las crisis financieras, esfumándose los recursos de los cotizantes. Además de que en los sistemas de capitalización individual no rigen formas de control por parte de los afiliados. Existen ya amplias evidencias de que tampoco se aseguran adecuadamente los valores esperados de las

⁶ Un interesante análisis sobre la demanda autonomista guayaquileña, apunta a considerar como en una situación de globalización emerge una demanda identitaria regional. Sin embargo, subestima los matices políticos del regionalismo guayaco y los condicionamientos de la economía regional. Ver: Amalia Pallares, "Entre Singapur y el Tahuantinsuyo: Estado, región y la nación imaginada", *Procesos*, No. 19, 2003, Quito, pp. 223-236.

⁷ León Roldós ha cuestionado la fórmula de constituir fundaciones para ejecutar políticas y obras públicas, ya que carecen de un control gubernamental a pesar de que sus fondos son de origen predominantemente estatal.

pensiones en el futuro⁸. También en el mismo sentido vale la pena mencionar una opinión de Stiglitz: “la observación de que existen problemas en el sistema público de pensiones *no* significa que debemos privatizar. No debemos comparar un sistema privado idealizado con el sistema público real. En la práctica, los costos de transacción incluso en los países industrializados avanzados, han sido enormes. Quizás sea más fácil mejorar el sistema público que crear un sistema privado con todo el aparato normativo necesario.”⁹

La propuesta del Alcalde Nebot, incide en la desregulación de la seguridad social. Propone asumir una competencia desde un espacio local y apunta a una institucionalidad que implica crear una política social. Fuerza a generar un espacio para las Administradoras de Fondos de Pensiones. Idealmente se generarían recursos para promover el desarrollo económico local, algo que requiere ser atendido por un deterioro de la base productiva de la cuenca del Guayas. Así que uno de los aspectos de la reforma del Estado se dirime en el espacio regional. Esto confirma una vez más que Guayaquil es la piedra de toque de la descentralización. Sin embargo, Nebot se ha negado a asumir las competencias en salud y educación, puesto que privilegia la dotación de infraestructura. Por el contrario, Auki Tituaña, el Alcalde de Cotacachi ha decidido asumir la competencia de salud dado que puede apelar a la cooperación internacional.

6. ¿Descentralización = mayor dependencia de los gobiernos locales?

Hay una fuerte evidencia de que el proceso de descentralización iniciado en 1997, ha conducido a los gobiernos seccionales a una mayor dependencia de recursos del Estado central. En 1996, los ingresos propios de los municipios eran el 54.3 % y los recursos aportados por el Estado central eran del 55.7%. Mientras que para el año 2001, los ingresos corrientes propios de los municipios fueron el 27.2% y los aportados por el Estado central aumentaron al 72.8 %. Esta dependencia de los recursos del gobierno central, aún es más acusada en los Consejos Provinciales, ya que en el año 2001, apenas el 5.40% fueron ingresos propios, en tanto que los recursos entregados por el Estado central eran el 94.6%.

En una comparación de los dos más grandes municipios, Quito y Guayaquil, se tiene un marcado contraste, dado que Guayaquil, pasó a depender más de las transferencias del gobierno central. En 1996, los ingresos propios del municipio guayaquileño eran el 64.92% y la aportación del Estado central fue del 35.08%. Para el año 2001, la situación se invierte, ya que el 33.93% lo constituían recursos propios y el 66.07% provinieron de transferencias del gobierno central. Por el contrario, Quito pudo mejorar sus ingresos ya que en 1996 disponía de un 44.02% de recursos propios ante un 55.98% de recursos otorgados por el gobierno central. En el año 2001, los ingresos propios son el 57.41% y las transferencias del gobierno central fueron el 42.59%¹⁰. Uno de los pocos municipios que ha mejorado

⁸ Robin Blackburn, “El nuevo colectivismo: reforma de las pensiones, capitalismo gris y socialismo complejo”, *New Left Review*, No. 2, mayo-junio 2000, Madrid, pp. 21-82.

⁹ Joseph Stiglitz, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 80, agosto 2003, Santiago, p. 38.

¹⁰ Los datos provienen de S.Chauvin, N. Ossejo y R. Pérez, *Estadística de los gobiernos seccionales y provinciales del Ecuador: 1996-2001*, Banco Central, Quito, 2003.

parcialmente su parte en la generación de recursos propios y disminuir su dependencia, es Loja. Otras ciudades intermedias como Manta y Cuenca, también han incrementado su dependencia de los recursos del Estado central.

Mientras existe la atmósfera de un proceso de descentralización en marcha, efecto también de políticas de comunicación, lo concreto es una mayor dependencia de recursos del Estado central, con una ausencia de responsabilidad en la producción de recursos propios para financiar parcialmente las necesidades de los gobiernos locales. El mayor protagonismo de estos, se realiza a altos costos con frecuentes casos de corrupción. Lo sustancial en términos de recursos es una recentralización del Estado en condiciones de un deterioro de los entornos productivos locales y regionales.

7. Las voces anti ajuste

El turbulento octubre boliviano que concluyó en la caída del gobierno de Sánchez de Lozada, no es un episodio más de inestabilidad política como aquellos de la pasada historia de Bolivia. Fue una poderosa movilización urbana y rural constituida por indígenas, trabajadores, y jóvenes populares que manejaban un amplio espectro de demandas¹¹. Si bien el elemento detonante fue la reforma fiscal que pretendía incorporar a los cuentapropistas a la tributación, el tema de la exportación del gas por territorio chileno fue la bandera unificante que puso a la población en las calles, con el protagonismo de la ciudad aimará del Alto. Pero también se encuentran reactivadas las demandas de tipo regional.

Como consecuencia de la movilización, se ha producido un colapso del sistema de partidos y emerge la demanda de una Asamblea Constituyente para refundar el sistema político y la representación. Un asunto central, es la convocatoria a una consulta popular sobre la explotación del gas. Esto introduce un elemento nuevo en las rebeliones sociales del ajuste: la posibilidad de tomar decisiones sobre los recursos naturales desde la aprobación popular en las urnas.

Luego de un período en el que parecían ya conjuradas las amenazas de movilización popular, se asiste en algunos países de América Latina a nuevas movilizaciones anti ajuste. Pero en circunstancias de un quiebre de la representación política y en el mundo de las ideas también aparecen voces cuestionadoras, sobre todo porque implican la intervención de think tanks. Así, el imaginario neoliberal reinante se tambalea.

La corriente crítica a las políticas de ajuste se encuentra fortalecida por la presencia de personalidades de la talla de Joseph Stiglitz. Sus planteamientos se hallan dirigidos a cuestionar las políticas inspiradas en el Consenso de Washington. En efecto, este concentraba su atención en la disminución del rol del Estado en tanto factor de intervención económica y regulador del mercado. El conjunto de políticas que se conocieron como el Consenso de Washington fue una síntesis elaborada en 1990 por John Williamson donde se condensaban las medidas que vinculaban la liberalización de los mercados, la disciplina fiscal, la privatización y la apertura a la inversión extranjera, recogiendo la práctica de los

¹¹ *La Razón*, La Paz, 22/10/2003. <http://www.la-razon.com>.

ajustes estructurales que habían sido impulsados por las agencias multilaterales. Una década más tarde Williamson revisaba las críticas a su texto, lamentando las confusiones e ideologización de sus argumentos (que en realidad eran los argumentos de las multilaterales), y recomendaba perseverar en las medidas de ajuste¹².

La década del noventa fue además un período de la generación de la creencia del fin del Estado nacional por las presiones de la globalización. Lo que realmente ha ocurrido es una transformación de las funciones estatales en los países desarrollados con la presencia de actores no estatales y constelaciones de poder transnacional, que han privilegiado el papel del mercado. En tanto que en los países del sur emerge un panorama que va desde el colapso estatal hasta un tipo de Estados altamente influidos por las presiones internacionales y con una pérdida de soberanía¹³.

Por otro lado, es necesario tener presente que ya en los años noventa se produjeron reacciones conservadoras de cuestionamiento al consenso de Washington. Un crítico conservador, sostenía que era inviable un modelo único de capitalismo inspirado por Estados Unidos, ya que existían variadas formas de capitalismo en el plano internacional. Sobre todo era necesario considerar que la regulación de los mercados y la cohesión social mediada por las políticas públicas garantizaban la estabilidad económica y política. Mientras que la desregulación conducía a la inestabilidad y a provocar reacciones políticas contrarias¹⁴.

Stiglitz plantea que las llamadas reformas estructurales de primera y segunda generación han fracasado en su objetivo de promover el crecimiento y el desarrollo, por lo que propone “*reformular la reforma*”. Esto consiste en la definición de una nueva política de intervención del Estado que retome sus funciones regulatorias y capacidad de impulsar el desarrollo económico.

La agenda que propone Stiglitz se enfila a una regulación del capital financiero a nivel nacional e internacional, promover el espacio para el desarrollo de sistemas financieros locales, políticas para el fomento de la pequeña y mediana empresa, impulso a políticas de tipo educativo y participativo, medidas de tipo impositivo que se focalicen en la población de más altos ingresos, cautela en los procesos de privatización. En su propuesta introduce un sorprendente llamado a efectuar una reforma agraria como medida anti pobreza:

¹² John Williamson, “What should the World Bank think about the Washington Consensus”, *Research Observer*, vol. 15, No. 2, August 2000, pp. 251-264.

¹³ Susan Strange, *La retirada del Estado*, Icaria/Intermón Oxfam, Barcelona, 2001.

¹⁴ John Gray, *False dawn. The delusions of global capitalism*, Granta Books, Londres, 1998. También George Soros, en *La crisis del capitalismo global* (Ed. Sudamericana, B. Aires, 1999, 3ª. ed.) insistía en la necesidad de regular los flujos del capital financiero.

“En el sector rural, esto conlleva una reforma agraria significativa que acompañe la redistribución de la tierra con otorgamientos de créditos y acceso a la tecnología. El registro de la propiedad de la tierra es importante, pero solo debe verse como un componente de un programa más amplio. Dicho registro facilita el uso de la tierra como garantía, pero sólo resultará eficaz cuando existan mercados de tierras que funcionen bien”¹⁵.

Esta invitación a repensar nuevamente la cuestión agraria de un modo reformista, introduce un propósito a los actores organizados de la sociedad rural. Justamente los movimientos étnicos han tenido poca capacidad de realizar propuestas agrarias. Aunque el regreso del tema agrario, necesariamente se halla condicionado a las ya profundas transformaciones urbano rurales de las últimas dos décadas.

8. Una parcial reforma administrativa

La expedición de la nueva Ley de servicio civil y carrera administrativa obedece a los imperativos de reforma institucional del sector público, muy cerca al espíritu de las reformas de segunda generación, que implican un fortalecimiento de la función pública en términos administrativos, aunque reconociendo el rol del mercado.

La alianza circunstancial que aprobó la ley en el Congreso, fue una constituida por los socialcristianos, PSP, PRIAN, algunos miembros de la DP e independientes. Contó con la oposición del sindicalismo público, y el debate de la ley ocurrió en un clima de crítica a la “burocracia dorada”. Tal burocracia, es realmente aquella comprendida por los funcionarios y trabajadores de las empresas e instituciones públicas que disponen de mejores remuneraciones. Era una presión para promover la renuncia de funcionarios incorporados en los últimos años, ante una amenaza de racionalización. Desde los gremios y voceros empresariales, el tema movilizaba su permanente aspiración de reducción del Estado y la flexibilización de la contratación laboral.

En las relaciones laborales existe históricamente una distinción entre trabajador u obrero y empleado. Mientras el obrero se rige por el Código del Trabajo, el empleado lo hace a través de la Ley de Carrera Administrativa. Esta distinción no ha sido eliminada, ya que supondría una reforma laboral de amplio alcance. Además expresa una diferenciación social de dos distintos tipos de sujetos laborales: los empleados, propiamente una burocracia, y los trabajadores, que realizan predominantemente actividades de tipo manual.

El concepto de burocracia que se maneja habitualmente, es ideológico y peyorativo. Se asienta en los prejuicios que tiene la población ante los funcionarios y los servicios públicos. Los políticos y periodistas, al utilizar las cifras, no se percatan que éstas incluyen a policías, militares, maestros y trabajadores llanos. Ni siquiera se tiene el cuidado en distinguir obrero y empleado del sector público, que es mayor diferencia legal. La conceptualización sociológica clásica, ha definido como burocracia a los funcionarios

¹⁵ Joseph Stiglitz, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 80, agosto 2003, Santiago, p.34 (subr. nuestro).

públicos y privados que desempeñan un trabajo no manual, es decir, de naturaleza administrativa, con jerarquías, reglas y procedimientos. Transformada en una noción ideológica, promueve la imagen de un Estado sobrecargado. Desde este punto de vista, es erróneo incluir a las fuerzas armadas y la policía en el genérico de burocracia. Los mismos gremios del sector público han tenido poca capacidad de generar una valoración positiva como funcionarios o trabajadores públicos y en legitimar sus demandas ante la sociedad.

De las 250.509 personas empleadas en el gobierno central en 1990, se pasó a 282.643 en 2003. Esto quiere decir que en trece años se crearon algo más de 30.000 empleos en el gobierno central. Este comprende: fuerzas armadas, policía, ministerios, la función legislativa, la función judicial y electoral. No incluye universidades públicas, empresas públicas, ni entidades autónomas. El sector educativo, la salud y la policía, son los sectores donde se crearon puestos de trabajo. Sin embargo, tras una década de reducción del Estado, se observa la neta disminución del empleo en los ministerios de agricultura e industrias, el IESS; la desaparición de instituciones de planificación como el CONADE y la supresión de algunas empresas públicas y entidades autónomas. Para una visión más amplia, sería necesario analizar el empleo en entidades autónomas, el sector financiero del Estado y los gobiernos locales. Incluyendo todo ese personal, la cifra sería de 370.000 empleados públicos. La cobertura de la ley, abarca a 108.360 empleados¹⁶.

La ley en sus aspectos más generales, tiende a una cierta racionalización del empleo público, prohíbe las huelgas, pone un tope a las indemnizaciones por salida, promete homologar funciones y remuneraciones, fomenta la carrera administrativa, e incluso permite la readmisión de funcionarios al empleo. La cobertura de la ley, solo incluye a la administración central del ejecutivo, no incluye policía, ejército y magisterio que tienen sus propias leyes¹⁷. Pero queda abierta la tercerización de servicios, esto es, la incorporación de relaciones laborales contratadas externamente.

9. Intervención estatal, regulación y redistribución

En las fuentes permanentes de la conflictividad, se encuentran las intervenciones públicas relacionadas con las políticas de regulación y redistribución. Sirvan como ejemplos las distintas soluciones ofrecidas para los productores agrícolas. El conflicto de los productores bananeros con las empresas exportadoras se ha resuelto con la fijación de un precio oficial. Pero este no es acatado por los exportadores en circunstancias de sobreproducción de la fruta¹⁸. Una salida provisional consiste en otorgar créditos y abaratar insumos, postergando una reconversión productiva. La atención puesta al tema bananero tiene que ver también

¹⁶María Sol Yépez, "La ley que poco abarca y poco aprieta". *Gestión*, No. 112, octubre 2003; Gonzalo Giraldo, *Ecuador. El empleo en el sector público 1990-1999*, BID, s.f.

¹⁷ Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, *Registro Oficial*, I, No. 184, 6/10/2003.

¹⁸ El banano ecuatoriano tiene serios problemas de competitividad, ya que tiene una productividad inferior al banano de Costa Rica y Colombia. En la década de 1990, los cultivos de banano se extendieron a zonas no aptas para su cultivo. Ver: Tatsuya Shimizu, "La reforma estructural y la competitividad en el sector agrícola del Ecuador", *Ecuador Debate*, No. 59, agosto 2003, pp. 143-150.

con la necesidad de mantener satisfechos a núcleos empresariales y gremios que dieron su apoyo a Gutiérrez.

En tanto que los productores amazónicos de café, conquistaron tras un paro regional el año pasado, un subsidio que no resuelve el crónico problema de un producto de bajo precio internacional. Estas intervenciones públicas, obtenidas tras movilizaciones y paros, están en los hechos fijando una política de subsidios a la producción agrícola.

La confrontación del magisterio que tras un largo paro concluyó también en la obtención de un simbólico bono de diez dólares que está en conflicto con la decisión del gobierno y el FMI de congelar las remuneraciones salariales del sector público.

Por el lado de la redistribución, se halla el bono de desarrollo humano (antes llamado bono de la pobreza) que pasó de diez a quince dólares. Solo que con una intervención del partido de gobierno en el reclutamiento de beneficiarios, buscando una posible influencia política.

10. Señales de incertidumbre

A casi un año de ejercicio del poder, aparecen fuertes señales de incertidumbre que provienen del marco de inestabilidad vigente. Están a las puertas nuevamente decisiones vitales sobre contratación petrolera, avance en la privatización de las empresas telefónicas y eléctricas, elevación de tarifas de servicios públicos y la eliminación del subsidio al gas de consumo doméstico.

El hecho de que prácticamente no exista oposición política, ha configurado un especial sustituto, los medios de comunicación que surgen como cuestionadores de la acción gubernamental. Este papel de los medios se ha venido consolidando, por la declinación de la acción de los partidos. Mientras que la sociedad civil aparece ya reivindicada por actores empresariales y sectores de las capas medias y altas. Ya la sociedad civil deja de ser monopolio de actores sociales contestatarios.

La caída de un núcleo del narcotráfico asentado en Portoviejo, ha puesto al régimen en riesgo, dado que el principal implicado –César Fernández- fue parte del apoyo electoral en Manabí y habría dado financiamiento para la campaña de Gutiérrez, según la denuncia del diario *El Comercio*. Su hermano – Luis Fernández- era un broker reconocido en palacio.

La popularidad del presidente muestra una pendiente descendente difícil de ser recuperada. Desde una popularidad del 57% en enero, esta descendió al 37% en junio, y prosiguió la declinación al 24% en septiembre. Hacia noviembre, la popularidad ya cayó al 15%¹⁹. Este indicador que incide en la opinión y da argumentos para la crítica, plantea un deterioro difícil de ser remontado, dada la conformación del gobierno.

¹⁹ Datos de la encuestadora Market, publicados en *Hoy*, 23/11/2003.