

# Lucio o la nostalgia

Santiago Ortiz Crespo\*

El 15 de enero en el acto de posesión del Presidente en el estadio olímpico de Quito, los ecuatorianos asistimos a un acto cívico. Una mujer, Miss Ecuador, que representaba “la patria”, bajó del cielo con la bandera tricolor, para que Lucio Gutiérrez, convertido en su guardián, presida el juramento de un pueblo adusto y serio.

Esta concentración transmitida a todo el país, así como la presencia de los militares en las calles, los trotes matinales de Lucio, los actos patrióticos en los cuarteles, la presencia fugaz del general “Bombita”, los discursos del Presidente, constituyen una serie de dispositivos destinados a alimentar el imaginario cívico, venido a menos, de la población. Pero no se trata solamente de símbolos y ritos cívicos, pues siendo ya presidente, Lucio Gutiérrez actuó con agilidad y determinación al sustituir la cúpula militar y asumir el control directo de las FF.AA., disponiendo además que varios oficiales dirijan dependencias públicas.

Sumémosle la actitud de Gutiérrez en las primeras semanas de su gobierno: sus ataques reiterados a los partidos y su amenaza con la Consulta Popular para obtener reformas dirigidas a “despolitizar” la Justicia y reducir el Parlamento, son no solamente recursos retóricos para ganar votos y lograr legitimidad,

aprovechando el desprestigio de los partidos, sino también herramientas orientadas a poner a la defensiva a los partidos, apostando por cambios en el desgastado régimen político.

Por otro lado, en sus viajes a Washington, Lucio Gutiérrez se declaró el principal aliado de los Estados Unidos, apoyó al Presidente Uribe en el conflicto Colombiano y acto seguido firmó la carta intención con el Fondo Monetario Internacional, logrando con una agilidad sorprendente hacer regresar al país a los caminos gastados del ajuste de cinturones, de la penalización de la producción y la postergación del crecimiento, en un esquema de negociación orientado a buscar recursos para el Fisco, pagar la deuda y continuar en el aperturismo comercial.

Presencia protagónica de los militares, intención de debilitar a los partidos, búsqueda de alianza con los Estados Unidos y subordinación a la agenda del FMI, estas son algunas de los hechos que marcan la coyuntura en los primeros cien días.

Sobre estos hechos surgen las preguntas: ¿qué implicaciones tendrá la presencia de los militares en este gobierno? ¿Cómo se sitúan las fuerzas sociales y políticas y qué base de apoyo tiene el gobierno? ¿Cuáles son los contenidos de la agenda gubernamental? ¿Qué pasará con la coalición gobernante?

\* Coordinador del Área de Desarrollo Local, Programa de Políticas Públicas, FLACSO-Ecuador.  
Email: sortiz@flacso.org.ec



## El contexto

Antes de analizar los demás hechos del momento y señalar las posibles tendencias, es importante analizar el contexto que vive el país y los elementos que marcan la coyuntura.

El gobierno busca afirmarse en el campo de la seguridad interna y externa y en el campo económico se sujeta a la agenda asumida con el FMI. Sin embargo, tiene serias debilidades en lo político y social, donde no cuenta con un entramado de actores y equipos coherentes que le permitan lograr resultados con cierta eficacia.



Parece que vivimos la crónica de una muerte anunciada: el fin del aparato productivo interno que, con una baja productividad, no tiene capacidad de competir con los productos importados. Ya en el último año no fueron suficientes para equilibrar la economía y el fisco ni el aumento de los ingresos del petróleo ni las divisas de los migrantes.

Asimismo, las políticas económicas acentúan las diferencias entre integrados y excluidos. De un lado, grupos fuertes vinculados a la banca, al comercio, a los servicios y a las empresas de punta, y de otro, sectores medios que caen en la pendiente de la pobreza, mientras se amplía la distancia y

la exclusión a vastos sectores de la población.

Otro aspecto del contexto es la reforma del Estado. Los partidarios del modelo aperturista y de mercado buscaron el ideal de un “estado pequeño y eficiente”, pero en realidad lo debilitaron: se modernizaron funciones y entidades destinadas a facilitar las actividades del modelo -finanzas, petróleo, energía, servicios, comunicación-, así como se abandonaron otras como la emisión de moneda, el apoyo a la producción o la regulación a la actividad económica. Por cierto, hubo una general despreocupación por las funciones vinculadas a lo social. Fruto de esta segmentación el Estado parece convertirse en un archipiélago de aparatos modernos en medio de una maraña de zonas oscuras. El Estado pierde densidad en la sociedad y emergen diversas tendencias disolventes: violencia, economía paralela y exclusión.

A mediados de los 90, cuando se advirtió que las reformas neoliberales habían debilitado al Estado y contribuido a la “ingobernabilidad”, los organismos internacionales plantearon una nueva generación de reformas dirigidas a darle coherencia institucional. Sin embargo, lo poco que se hizo tuvo escasos resultados: ni el Estado se redujo, ni se modernizó, ni se descentralizó, ni se privatizaron las principales empresas públicas. Es sintomático que el último directivo del principal organismo de modernización del Estado, el CONAM, haya confesado su fracaso. A “confesión de parte, relevo de prueba”, dicen los abogados. El único organismo que quedó relativamente entero, con presencia nacional y credibilidad fueron las Fuerzas Armadas.

Otra tendencia persistente en el período ha sido la crisis de representación del régimen democrático y el debilitamiento del sistema de partidos políticos, que se postulaba como canal de mediación de los ciudadanos. El Congreso, espacio fundamental de los partidos, se desprestigió y perdió su rol de instancia política donde se reflejen los intereses generales de la sociedad para convertirse

---

en canal de expresión de los intereses particulares y locales. Además, el crónico conflicto entre ejecutivo y legislativo terminó erosionando a los partidos y cooptando a los diputados en el típico cambio de camisetas.

El desgaste se tornó en inestabilidad desde 1996, con siete gobiernos en siete años y la pérdida de credibilidad de la población en los partidos, que fueron progresivamente bajando su votación. Los partidos se provincializaron y perdieron proyección nacional. La población perdió fe en el rendimiento de la democracia y buscó caudillos para que los representen, mientras las organizaciones “tradicionales” se fueron reduciendo a ser simples maquinarias electorales. Ante ellos surgen nuevas redes clientelares y “movimientos” que les disputan en el mismo terreno con relativa eficacia, sustentados, tal como se demostró en las últimas elecciones, en nuevas organizaciones surgidas del entorno militar o del entramado empresarial.

Hay que señalar que el debilitamiento del sistema de partidos no llegó al colapso como en los casos de Venezuela o Perú, pues los partidos ecuatorianos aún captan sectores del electorado, tienen presencia mayoritaria en el parlamento y cuentan con buena parte de los gobiernos locales. Sin embargo, la suerte del régimen de partidos no está asegurada.

En el ámbito internacional hay un escenario polarizante. El conflicto colombiano busca contagiar al Ecuador con toda sus secuelas de violencia, mientras en Venezuela se produce una verdadera escisión del país. Si bien el ascenso de Lula en Brasil es un nuevo referente para la integración regional, las negociaciones en torno al ALCA presionan por una mayor liberalización en función de las necesidades de la economía norteamericana. Los Estados Unidos están implementando una línea dirigida a condicionar al gobierno ecuatoriano e incidir de manera determinante en su política interna e internacional, en función de su interés estratégico por el conflicto colombiano.

## **El nuevo gobierno**

En ese marco complejo el 21 de enero de 2000 marcó la presentación en el escenario político de sectores de la oficialidad del Ejército. Estos actuaron en contra de la corrupción propiciada por el expresidente Mahuad, pero también por motivos menos explícitos, pero no menos importantes: la defensa de cuerpo ante el intento de limitar los ingresos militares y reducir el posicionamiento de las FF.AA. en el Estado, así como también en defensa de la unidad nacional, ante la demanda autonómica que, según ellos, amenazaba de división al país.

El desenlace lo conocemos todos: la presión de sectores empresariales, los partidos y los medios de comunicación, así como del gobierno de los Estados Unidos y sectores institucionales de las FF.AA., determinó la sucesión constitucional con Gustavo Noboa y la continuidad del modelo y la dolarización.

Los oficiales decidieron, entonces, organizar su propio partido para intervenir en el marco electoral, la Sociedad Patriótica 21 de Enero. A ello sumaron grupos civiles vinculados al entorno militar. En la campaña Gutiérrez, necesitado de apoyo social, estableció una alianza con el movimiento indígena. En su plan de gobierno, el candidato manejó un discurso donde proyectó una ideología que reivindica el Estado como expresión de la nación y las FF.AA. como su columna vertebral y agente de desarrollo, que está llamado a tener un papel activo en ámbitos económicos, sociales, políticos y de seguridad.

Sin embargo, es difícil alinear a Gutiérrez con una propuesta clara de gobierno, pues su propuesta tiene ingredientes ideológicos diversos. Con todo, los primeros cien días de su administración señalan hechos y marcan el sentido de su gobierno.

El ministro Pozo logró que se firme el acuerdo con el FMI, lo que le dio un “flash de confianza” al Gobierno para conseguir apoyo internacional y confianza de los grupos empresariales internos. Se logra un

acuerdo con una política de control estricto de las finanzas fiscales, modernización del Estado y racionalización del gasto público, apertura comercial, retiro de los subsidios, aumento del precio de los combustibles, modernización de varias entidades del Estado y la seguridad social, apertura hacia la inversión extranjera y pago de un alto porcentaje del presupuesto a la deuda externa. A cambio de esto los organismos financieros multilaterales le ofrecen apoyo financiero. Con esto y con la apuesta de un “*nuevo boom*” petrolero que de ingresos a la economía, el gobierno espera estabilizar las cuentas macroeconómicas.

En definitiva, con este compromiso se aplicó un esquema de negociación tradicional, estabilizando la economía en el corto plazo pero sacrificando objetivos de mayor profundidad como es la reactivación del aparato productivo, el mejoramiento de la competitividad o la formulación de políticas sociales consistentes para mejorar en equidad social. Esta claro que el gobierno no tiene la fuerza ni tiene la voluntad política que le permitan cambiar el rumbo al modelo.

En el campo político Gutiérrez se inició formando un gabinete variopinto a fin de mantener canales de negociación abiertos con varios sectores de la sociedad como banqueros, empresarios, indígenas, gremios profesionales, pero en donde es evidente la ausencia de representantes de diversos grupos sociales de la Costa.

Las decisiones tomadas en los primeros cien días revelan que el gobierno busca afirmarse en el campo de la seguridad interna y externa y en el campo económico bajo la agenda asumida con el FMI, pero que tiene serias debilidades en lo político y social, donde no cuenta con un entramado de actores y equipos coherentes que le permitan lograr resultados con cierta eficacia.

Las Fuerzas Armadas son llamadas a tener un rol activo en el control del orden, como garantía de la seguridad interna e internacional y como un participante activo en varias áreas de la administración gubernamental. El

control directo sobre las Fuerzas Armadas se orienta a contar con un respaldo que puede ser clave al momento de una pugna abierta con los partidos de la oposición que dominan las otras funciones del Estado.

En cuanto a políticas sociales no hay nada nuevo bajo el sol. Las políticas sociales siguen siendo el pariente pobre de la agenda gubernamental, supeditadas como están a las metas económicas conservadoras. Los propósitos planteados en el Contrato por la Educación no parecen contar con el respaldo del Presidente ni con recursos suficientes para su concreción; no hay una propuesta coherente en salud, mientras Vivienda y Bienestar Social se mantienen con programas de protección social y crean otros que parecen destinados a buscar base de apoyo al Presidente.

El gobierno no tiene una propuesta social coherente para responder a la situación de pobreza que afecta a más de la mitad de los ecuatorianos. La falta de coherencia con la política económica, la desarticulación de los Ministerios del Frente Social, la reducción presupuestaria y el perverso “cuoteo” burocrático son también elementos que acentúan la dispersión en el campo de lo social.

Las relaciones con los partidos políticos se han visto afectadas tanto por la torpe negociación inicial para conformar el Congreso cuanto por la amenaza de la Consulta para la reforma política orientada a la despolitización de la justicia, reducción del Congreso y creación de un cuarto poder. Las fricciones entre las fuerzas del gobierno y la oposición, cuyos partidos dirigen otras funciones del Estado, ponen en cuestión la forma de organización del régimen político en Ecuador.

A esto hay que agregar el riesgo que significa para el país el conflicto colombiano. El gobierno parece susceptible de ceder a las presiones norteamericanas, de manera que se podría en el futuro verse involucrado en dicho conflicto. Y es que el apoyo del Presidente norteamericano al rápido acuerdo económico con el FMI, no solo tiene condiciones económicas, sino también políticas. Ecuador podría jugar un papel estratégico

---

como corredor de apoyo a una posible intervención norteamericana en Colombia. Este entrelazamiento entre lo económico y político se vio expresado en el viaje de Lucio Gutiérrez a Estados Unidos, en la firma del acuerdo con el FMI y en las declaraciones entusiastas de apoyo a Uribe y alianza con el Gobierno de Bush.

Es probable que esa actitud de Gutiérrez exprese su necesidad de respaldo externo ante la falta de acuerdos con los actores políticos internos. Todo parece indicar que el Presidente busca configurar un triángulo de apoyo a su gobierno con tres vértices: banqueros, FFAA. y gobierno norteamericano. Se trata de un triángulo, que pese a la presencia indígena, se encuadra en un mapa de fuerzas favorable al modelo aperturista y de libre mercado.

### “...hasta que llegue el divorcio”

El presidente Lucio Gutiérrez, haciendo gala de un locuaz sentido común, dijo a la prensa en Washington que “el matrimonio dura hasta que llegue el divorcio”, refiriéndose a las desavenencias que tiene al interior de su gobierno con el movimiento indígena.

Más allá de las metáforas “lucianas”, lo cierto es que en los primeros meses se han expresado algunas divergencias en la coalición: el acuerdo con el FMI, los lazos con el Gobierno Bush, la actitud agresiva contra la Ministra de Educación por militantes de Sociedad Patriótica y los roces por el irracional mecanismo de “cuoteo” burocrático.

Si existen esas divergencias, ¿qué sostiene entonces la coalición? Por una parte la Carta de Intención con el FMI fue justificada por la herencia negativa del déficit fiscal del gobierno anterior; por otro lado, huérfano de apoyo en otros partidos, a Gutiérrez le interesa mantener el respaldo de Pachakutik, más aún cuando este ha invertido cuadros en el gabinete que le dan cierta coherencia y le permitirían, supone él, neutralizar la movilización social.

Por otro lado, la llegada al gobierno de Pachakutik produce un cambio fundamental en las relaciones de poder interétnicas y en la cultura política del país. En apenas una década el movimiento indígena ha logrado posicionarse como actor político nacional. Por ello no está dispuesto a desembarcarse fácilmente, más aún cuando puede desde los espacios de poder acceder a recursos, formular propuestas y obtener resultados concretos para sus bases.

Sin embargo, la agenda política de Lucio Gutiérrez hace que Pachakutik tenga cada vez más dificultades y cada vez menos argumentos para quedarse en el gobierno. Lo que gana en proyección nacional el Pachakutik puede perder en credibilidad, poniendo en riesgo su capital político y social acumulado y desdibujar sus propuestas de participación, desarrollo y equidad social. Manejar una estrategia doble, de movilización social desde fuera del gobierno y de gestión de programas desde dentro, tendrá un costo político, pues a la corta o a la larga esta doble táctica le puede hacer perder la confianza de sus bases o de los socios gubernamentales.

---

Lo que Pachakutik gana en proyección nacional puede perderlo en credibilidad. Manejar una estrategia doble, de movilización desde fuera y de gestión desde dentro, tendrá un costo político: a la corta o a la larga la doble táctica le puede hacer perder la confianza de sus bases o de los socios gubernamentales.



### Comentarios finales

Si bien no todo está dicho y hay cosas que dependen del juego de fuerzas, los primeros cien días del gobierno marcan ya algunas

tendencias importantes. En realidad, el margen de maniobra del gobierno es reducido, los temas pendientes del período -afirmación del modelo aperturista y de mercado, reforma del Estado, crisis del régimen de partidos, exclusión social- siguen presentes configurando el escenario de la coyuntura actual.

Pese a los cambios de gobierno y la emergencia de nuevos actores, la correlación de fuerzas existente, que sostiene el modelo aperturista, no se ha modificado sustancialmente. Es paradójico que los mismos actores que provocaron el desenlace del 21 de Enero, hoy se dispongan a determinar la agenda gubernamental: el gobierno norteamericano, la banca y el empresariado y las Fuerzas Armadas, mientras el movimiento indígena juega un rol subordinado en la coalición.

A esto hay que agregar el carácter y orientación del nuevo gobierno: una política económica claramente definida que deja sin sustento a una política social innovadora, una obsesión por el orden que lleva al protagonismo a las Fuerzas Armadas y una política internacional aún ambigua, pero que puede, por las grandes presiones externas, conducirnos a un involucramiento en el conflicto colombiano. Asimismo, hay que añadir el poco margen de negociación con las fuerzas políticas lo cual puede llevar al gobierno a la alternativa de imponer la reforma aprovechando el desprestigio de los partidos, lo cual provocaría niveles de enfrentamiento con la oposición, o terminar diluyendo su reforma. Esta última salida es difícil, pero no imposible. De hecho no sería una novedad, puesto que a Gustavo Noboa le ocurrió lo mismo al terminar en una negociación interminable con los gremios empresariales y los partidos de la oposición.

En realidad el gobierno del coronel Gutiérrez parece tener nostalgia del pasado. Le preocupa la pérdida del rol central del Estado y los intentos de restar poder a las FF.AA.

Le obsesiona el desorden y la descomposición institucional del país. Esta corriente cree que es posible un proyecto nacional que oriente el país más allá de las diferencias.

Aunque muchos sectores sufran de nostalgia, una de las pocas cosas que no podrá hacer este gobierno, aunque ponga empeño en ello, es volver al pasado. Los fantasmas del pasado no son nada mas que eso, fantasmas.

En efecto, estamos asistiendo a un nuevo capítulo del drama de inestabilidad que vive el país desde 1995, mientras nuestro país se va integrando a las corrientes del mundo globalizado. Y ese drama lo vive la coalición gobernante: una corriente cívico militar que cree en los valores nacionalistas y cívicos, sujeta a una agenda orientada a la desnacionalización del país y a presiones para que se involucre en un conflicto ajeno, cediendo la soberanía. Por otro lado, un movimiento indígena, cuya fuerza está en la identidad y en la movilización social, sujeto a los límites de ser gobierno y de compartirlo con un socio que representa la médula del Estado blanco-mestizo, con una política que va en contra de los intereses de los productores a los que representa.

Pero el drama no es solo ecuatoriano, en realidad cruza toda América Latina, que empieza a preguntarse si una agenda postneoliberal es posible. Sin duda el camino escogido por Lucio Gutiérrez no va en ese sentido. A quienes les interese abrir un nuevo camino sobre un modelo de producción de base endógena con equidad social, respeto al medio ambiente y democracia participativa les queda la lección de que no es suficiente ganar las elecciones. Se requiere un amplio proceso de acumulación de fuerzas, proceso en el cual es difícil dar muchos saltos, a riesgo de caer en una serie de lagunas y pantanos.

*Marzo 2003.*