

Nueva Sociedad Separatas

José Sánchez-Parga / Francisco Rhon Dávila
Ecuador: perspectivas andinas y escenarios de futuro

Artículo aparecido en

Christian Freres / Karina Pacheco (editores): *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*, Recal / Aieti / Nueva Sociedad, Caracas, 2002, pp 61-83.



Ecuador: perspectivas andinas y escenarios de futuro

José Sánchez-Parga / Francisco Rhon Dávila

Hace una década (1990-1992) tuvo lugar un ambicioso trabajo de análisis prospectivo y de planificación sobre todos los sectores de la realidad nacional (13 volúmenes y 2 libros de interpretación sobre las conclusiones): el estudio (Marchan/Schubert) se realizó cuando, a pesar de la “década perdida de los 80”, se presuponía un proceso de consolidación democrática y condiciones institucionales que, aun siendo precarias, permitían pensar y programar las posibilidades del futuro desarrollo. Diez años después, la acumulación de la crisis institucional, política y económica, ha conducido a preguntarse “si el país tocará fondo” (Sánchez-Parga 1999), y si Ecuador, como los otros países andinos, no se encontrará en un proceso de desconsolidación democrática (con dos recientes golpes de Estado, 1997 y 2000, y cinco presidentes de la República en ocho años) de consecuencias muy poco previsible. En tales circunstancias de riesgos e incertidumbres, de la más profunda crisis económica conocida en la historia nacional, los alcances prospectivos de los análisis y la elaboración de posibles escenarios futuros, además de adolecer de una gran contingencia como es, la condición primario-exportadora del país, solo pueden ser diseñados a muy corto o mediano plazo, por estar además muy delimitados por factores externos de extraordinaria contundencia: la deuda externa, una creciente concentración de la riqueza y la regionalización de las consecuencias militares del Plan Colombia. Con tales presupuestos cabe definir tres posibles escenarios futuros: uno catastrófico, en el que colisionen los procesos más adversos; otro opuesto, en el que puedan ir resolviéndose las crisis actuales; y otro intermedio, quizás el más probable, en el que se combinen los viejos problemas con nuevas soluciones.

Situación actual

De la exclusión a la crisis de la sociedad

Las imágenes que mejor definen la actual situación de Ecuador: su crónica inestabilidad política, la espiral del conflicto social y la bancarrota económica, constituyen tres fenómenos que deben ser entendidos y explicados tanto en sus recíprocas articulaciones como por los efectos y precipitaciones de una larga acumulación.

Ecuador, como los otros países andinos, no ha hecho más que reproducir el modelo de desarrollo global con los mismos resultados de acumulación y concentración de la riqueza, que han dado lugar a un colosal proceso de exclusión y empobrecimiento. En el transcurso de la década de los 90 dos fenómenos muy

particulares parecen singularizar la situación ecuatoriana: el empobrecimiento de su clase media y la extrema pauperización provocada en aquellos sectores estructuralmente más marginales de la sociedad, de los cuales las poblaciones indígenas aparecen como las más afectadas.

No es que los sectores indígenas ecuatorianos sean más pobres que los peruanos o bolivianos. Más bien los indicadores más convencionales para la medición de la pobreza demostrarían que en términos de educación, salud, servicios sociales básicos estarían en mejores condiciones los pueblos indígenas de Ecuador. Pero son éstos precisamente los que parecen haber sufrido con mayor violencia el doble proceso de exclusión y empobrecimiento. Poniendo así de manifiesto que la novedad del problema no es tanto la pobreza en sí cuanto el empobrecimiento.

Tal situación se encontraría agravada por el empobrecimiento de una clase media de reciente formación (década de los 70) aún poco consolidada en términos económicos, ideológicos y hegemónicos (con todavía una débil identidad o conciencia de clase), pero con extraordinarias expectativas de desarrollo económico y promoción social. Directamente afectada por la crisis económica, por la contracción del Estado, por una progresiva pérdida de sus seguridades sociales, el fracaso de la clase media, dada su estratégica ubicación en la estructura social, ha repercutido profundamente, aunque con pocas visibilidades sociales, en el deterioro de la sociedad en su conjunto: fragilizando la cohesión y los vínculos sociales, desamortiguando los conflictos entre las contradicciones más extremas de las clases, abandonando el lugar de encuentro de los equilibrios, de las posiciones convergentes y los acuerdos, y sobre todo dejando vacío el espacio privilegiado para la producción del interés común y de los proyectos colectivos o más compartidos. Esta derrota de la clase media ha tenido un mayor impacto en el ámbito ideológico-político que en el económico en la bancarrota de toda la sociedad.

El *momento indígena* en la actual *crisis de sociedad* (no ya una simple crisis social) de Ecuador, al mismo tiempo que se comprende como resultado de todo este proceso, responde a su vez a otra problemática de acumulación que explica de manera más precisa la específica conflictividad protagonizada por el *movimiento indígena*.

Para entender los ciclos del conflicto y de la protesta durante las dos últimas décadas, es preciso entender el elevado nivel de condensación y de acumulaciones de toda la conflictividad social, consecuencia de un Estado y de un régimen político institucionalmente incapaces de gobernar y solucionar los conflictos; donde los conflictos son negociados y aplacados pero no resueltos, se difieren, se condensan, se acumulan y se recrudecen, para terminar estallando con incontrolada intensidad (Sánchez-Parga 1995, 1996)¹.

1. La revista cuatrimestral *Ecuador Debate* publica desde su número 32 (1995), los resultados seriales de su "Observatorio del conflicto social".

En la década de los 80 declina la conflictividad sindical y laboral, aumentando los conflictos gremiales y de los movimientos sociales, mientras que en la década de los 90 disminuyen estos últimos para crecer en frecuencia e intensidad la conflictividad de los sectores y organizaciones populares, sobre todo la protagonizada por el movimiento indígena a partir de su *levantamiento* en 1990. Paralela y simultáneamente con el cambio de protagonistas en el ciclo del conflicto se modifican también las demandas: las laborales declinan ante las nuevas reivindicaciones por condiciones de vida y las protestas contra la pobreza; y hasta las reivindicaciones de orden étnico y cultural, que el movimiento indígena había empuñado en los 80, ceden y se radicalizan ante los más recientes planteamientos contra las políticas de ajuste y el estructural empobrecimiento nacional.

Quizás más que ningún otro, los sectores indígenas tienen una muy viva experiencia del fracaso de tantos proyectos de desarrollo, programas sociales, “fondos”, donaciones, “bonos contra la pobreza”, y medidas “compensatorias” o “condonatorias” de todo tipo, que lejos de atenuar parecen haber contribuido a seguir empobreciéndolos. De la misma manera importa poco el grado de intuiciones o confusiones y las formas discursivas que les han conducido a cuestionar las políticas y factores estructurales que, global y nacionalmente, han sido generadores de tanto empobrecimiento.

El protagonismo alcanzado por los indígenas en el ciclo actual de la protesta y la conflictividad sociales debe entenderse además como un fenómeno exponencial de los resquebrajamientos y exclusiones en el interior de la misma sociedad en fracciones de clases, en grupos, sectores y subgrupos, al mismo tiempo que ponen de manifiesto la completa descohesión del tejido social y la transformación de la lucha de clases en luchas intraclasistas, siendo al interior de cada clase, de cada grupo y sector, donde se disputan de modo cada vez más radical los recursos y beneficios propios de cada uno de ellos.

Lo que la actual conflictividad social, que ha dejado de ser clasista para convertirse en estatal, no visualiza suficientemente, ya que constituye el factor más determinante de sus propias limitaciones, es que los gobiernos nacionales no son más que administradores de políticas globales. Afectados además por la contradicción paradójica de que cuanto mayor es su deslegitimación más aumentan sus incompetencias y viceversa.

Síndrome institucional y desconsolidación democrática

Si bien la democracia ha hecho posible y en gran medida ha legitimado la creciente desigualdad entre una concentradora acumulación de riqueza y la expansión de mayor pobreza, tal proceso de diferenciación social, de nuevas y crecientes desigualdades ha repercutido en una *contradictoria desconsolidación de la democracia*. Las democracias duran y no solo parecen resistir el paso de los peores tiempos, sino incluso los “golpes” más anticonstitucionales, la degradación de sus instituciones y la más extrema inestabilidad e ingobernabilidad. Las interpretaciones con base en

los análisis más realistas llegan a pronosticar que “el fantasma que acecha la transición es ... la no-consolidación ... Estos países están condenados a permanecer democráticos casi por defecto (*almost by default*)” (Schmitter, pp. 55 y ss.). Pero sin ser un criterio de consolidación, el simple paso del tiempo parece hacer más improbable la desaparición de las democracias a pesar de (o a costa de) su creciente desestabilización, deslegitimación y desconsolidación; agravando “la creciente ruptura entre la formalidad de las normas y las conductas de toda suerte de actores políticos” (O’Donnell, p. 40).

El fracaso institucional consistió en que a partir de la transición democrática las instituciones lejos de eliminar el poder, los intereses y el gobierno de las personas y grupos supeditando a ellas las actuaciones y relaciones entre éstos, progresivamente fueron las mismas instituciones en su funcionamiento, regulaciones y normativas las que quedaron sometidas a los poderes e intereses de personas, familias y grupos; y en lugar de operar democráticamente y de tener efectos democratizadores han sido utilizadas para seguir reproduciendo los mismos poderes personales, familiares, de intereses privados, de las mismas estructuras de dominación y de acumulación de la riqueza.

De esta manera, en lugar de “producción de un orden” (Portantiero), que sin excluir cualquier otro desorden que el democrático, que fuera capaz de organizar cualquier desorden social, la democracia se ha convertido en la *producción de un desorden* capaz de desordenar cualquier otro orden en la sociedad (económico, político, cultural...), y todo ello con tal de salvar las formalidades de la institucionalidad democrática, pero a costa de los principios y de los efectos de la propia democracia.

Este círculo vicioso impide una institucionalización del sistema democrático y contribuye a su degradación, al mismo tiempo que exacerba los patrimonialismos y la personalización de todos los poderes, degenerando en el síndrome clientelar, populista y plebiscitario. El desgaste del modelo presidencialista está muy ejemplarmente ilustrado en el caso ecuatoriano por una gobernabilidad de bajísimos rendimientos y muy alta conflictividad, donde en solo ocho años (1992-2000) hubo dos golpes de Estado y la sucesión de cinco presidentes, lo que ha propiciado una corriente de opinión pública que reivindica la “revocatoria popular” del mandato presidencial (una suerte de legitimación popular del golpe de Estado), para institucionalizar la inestabilidad en el centro del mismo régimen político.

La personalización del Ejecutivo, con la consiguiente contradicción de atribuirle muchos poderes personales pero muy poca capacidad y eficacia gobernantes, no solo constituye un modelo y un factor de patrimonialización de las funciones y atributos, sino que además induce a una inercia centralizadora y concentradora de poderes personales en todo el sistema político, que lejos de facilitar una gobernabilidad democrática provoca una estructural conflictividad política entre todos los poderes del Estado. De hecho la “pugna de poderes” entre el Ejecutivo y el Legislativo, adicionalmente crispada por un régimen de minorías parlamentarias y un sistema pluripartidista tan fragmentado como inestable, representa un reto permanente a la gobernabilidad y un elemento que caotiza la vida política nacional

(cf. Sánchez-Parga 1998). Por otro lado, el mismo personalismo presidencialista reproduce una cultura clientelista y populista que ha entrado en una depravada espiral: cuanto más desesperadas son las condiciones de crisis, tanto más desesperadamente carismáticos son los liderazgos producidos por el pueblo, y tanto más rápida y/o catastrófica es su deslegitimación.

Por una parte, las cada vez peores condiciones para gobernar contribuyen al progresivo deterioro del régimen y de las instituciones democráticas, pero simultáneamente, estas mismas instituciones, por muy contradictorio que parezca, son también un factor determinante en la creciente crispación, conflictividad y fracaso de las políticas gubernamentales; en otras palabras, la democracia se convierte en un impedimento para gobiernos tan poco democráticos que implementan políticas tan antidemocráticas, y que continuamente requieren de “autogolpes”, “estados de excepción”, “decretos emergentes de ley...”. De esta manera, los sucesivos gobiernos con su erosionada legitimidad social se vuelven extremadamente débiles para negociar las políticas de ajuste, los imperativos de la globalización, las directrices del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); pero, a su vez, en la medida que los administran e implementan se precipitan aún más en la espiral de su deslegitimación e ingobernabilidad.

La “exportación democrática” del Norte a los países del Sur (cf. Muravchik; Lowenthal) o la “promoción del gobierno democrático en el Sur” por parte de los países europeos (Crawford, p. 25), al mismo tiempo que condicionan toda ayuda y cooperación internacionales, tienen también la finalidad de mejor presionar los cambios más radicales de corte neoliberal, cuyos efectos son precisamente los que más atentan contra la consolidación de las democracias en países como los andinos. Si por un lado son las democracias las que han legitimado las medidas de empobrecimiento durante las dos últimas décadas, son también estas medidas las que principalmente han contribuido a la desconsolidación de tales democracias.

Crisis económica entre deudas y desajustes

La actual crisis económica por la que atraviesa Ecuador, resultado de una acumulación de defectos y conflictos institucionales y de gobierno que se han precipitado durante la última década, aunque en parte refleja problemáticas globales, ha tenido manifestaciones de mayor visibilidad y contraste al reproducirse a escala de un pequeño país. Todos los indicadores económicos dan cuenta de la contradictoria situación generada con la pervivencia del vigente modelo rentista-oligárquico; el carácter primario exportador del país; la falta de competitividad para una inserción con ventajas en el mercado internacional; las serias debilidades de infraestructura productiva y de capital humano; la ausencia de una clase empresarial.

La deuda externa se quintuplicó en 20 años, de 3.500 a 16.399 millones de dólares entre 1979 y 1998, pasando el servicio anual de su pago de 7,4% del presupuesto del Estado a 45% para 2000. Durante los 10 últimos años la deuda del sector privado ha aumentado de 1,2% a 15,9%. Simultáneamente el salario mínimo

vital ha descendido de 144 a 16 dólares entre 1980 y 1998, haciendo que la participación de las remuneraciones en el producto territorial bruto (PIB) se reduzca de 31,9% a 13,9% durante el mismo periodo; mientras que el desempleo ha crecido de 4,5% a 9,4%, y el subempleo de 30,1% a 44,5% (Serrano 1999).

La deuda externa y la deuda social no son ajenas al crónico endeudamiento fiscal del Estado, tan dependiente del ingreso petrolero que siempre ha descuidado los ingresos tributarios, influido más recientemente por la ideología y los imperativos neoliberales ha propiciado cada vez más la reducción de los impuestos directos a la renta, aumentando proporcionalmente los indirectos y agravando las desigualdades al interior de la sociedad. Mientras que el impuesto a la renta desciende de 1,6% a 1,5% del PIB entre 1980 y 1998, el impuesto al consumo (IVA) en el mismo periodo sube de 1,9% a 3,9% del PIB y de 9,4% a 25,1% de todos los ingresos fiscales del Estado. Esto ha hecho que la economía ecuatoriana siga reproduciéndose de manera cada vez más precaria entre un alto nivel de subsistencia y un bajo nivel de productividad mercantil, en el que el Estado tiene pocas posibilidades de gravar la producción y el comercio interno (Boecke, pp. 11-30). Las debilidades estructurales del sistema productivo, con un agudo estancamiento de la acumulación de capital, bloquean las posibilidades de ampliación de las políticas redistributivas de los gobiernos. Sólo el viejo esquema agroexportador primario, centrado en la explotación, la exportación y el mercado petrolero, con todas sus limitaciones y efectos de exclusión, parece seguir siendo la única estrategia visualizada por los gobiernos, que además siguen viciados por la práctica de un incesante endeudamiento que a la larga ha empobrecido al país y ha distorsionado sus estructuras y desarrollos económicos.

En la adopción de políticas de un ajuste inacabado como errático ha confluído un conjunto de condiciones socioeconómicas y políticas, que van desde las más extremadas resistencias sociales hasta las extremas incapacidades gubernamentales frente a los organismos multilaterales, pasando por las peores distorsiones político-administrativas del Estado. Pero ha sido sobre todo la debilidad del régimen político y de los sucesivos gobiernos, junto con una conflictividad siempre latente y sus regulares estallidos de violencia, las que, por un lado han impedido las políticas de *shock*, haciendo por otro lado tan difíciles y defectuosas las *políticas gradualistas* de un ajuste que sin resolver los más estructurales problemas de la economía tampoco pudieron beneficiarla de sus esperados resultados.

Tras dos décadas de políticas de ajuste que no han logrado un real ajuste estructural, los gobiernos ya no disponen de los apoyos y recursos sociopolíticos necesarios para emprender un nuevo intento de reforma económica o alguna otra solución para salvar del actual estancamiento a la economía ecuatoriana (Cordes, p. 423). El actual estado de las instituciones jurídico-administrativas, de las políticas gubernamentales, de los factores más estructurales, como son el deterioro de la educación (cuyo presupuesto baja de 4,3% a 3,2% del PIB durante la última década) y el empobrecimiento de la mayor parte de la población, impiden la inversión extranjera, que más bien debería ser incentivada por un país de pequeña escala como lo es Ecuador.

En conclusión, cinco parecen ser los principales referentes que coordinan la esfera económica nacional: 1) un endeudamiento externo que alcanzó en el año 2000 el monto de 13.920 millones de dólares y representó 112% del PIB; siendo el servicio de la deuda para dicho año el equivalente a 15% del PIB, mientras su pago requiere la contratación de nueva deuda como condición indispensable para cubrir el servicio de la vieja ya contraída; 2) el excesivo volumen ocupado en la economía por las exportaciones primarias, sobre todo las petroleras, que significan para el año 2000, 46% del total de los ingresos del presupuesto del Estado y 44,5% del total de las exportaciones, frente a una dinámica de importaciones que ha crecido en una proporción muy superior a la de aquéllas, y frente a una cada vez más debilitada capacidad productiva; 3) la vulnerabilidad de la economía frente a la liberación financiera y comercial, la cual ha fomentado la especulación con todos sus riesgos, mientras que por otro lado provoca distorsiones que lejos de impulsar el desarrollo de la economía ha contribuido más bien a empeorar sus crisis; 4) la urgente necesidad de corregir las grandes distorsiones (inflación, balanza comercial) que hacen tan precarias e inestables las condiciones para un posible desarrollo económico (cf. Salgado, pp. 17 y ss.); 5) un empobrecimiento resultante de una estructural desigualdad que durante las dos últimas décadas ha ido agravándose cada vez más.

Contracción estatal y geopolítica regional

El Estado ecuatoriano se encuentra actualmente atrapado en varias encrucijadas. Aunque al Estado nacional le haya sonado la hora tras cumplir su ciclo histórico, en Ecuador no puede “declinar y desaparecer por efecto de su propio éxito” (Montesquieu) de acuerdo al principio que rige todo proceso institucional, ya que sigue siendo necesario para producir más sociedad, dirigir su modernización, intervenir en el desarrollo económico, político y cultural del país. Sin embargo, se encuentra presionado por las tensiones más contradictorias: él mismo está obligado a contraerse por los imperativos de su propia modernización; demasiado débil y pequeño, por un lado, para actuar en el contexto de la globalización, y por ello requerido a integrarse subregionalmente y articularse con organismos y programas internacionales; mientras que por otro lado es excesivamente voluminoso y centralizado como para gobernar la creciente complejización y diversificación de las sociedades modernas. El Estado nacional tiende a desestatizarse y desnacionalizarse, pero tampoco encuentra una sociedad civil lo bastante autónoma y modernizada, con sus propias instituciones y organizaciones lo suficientemente consolidadas, capaz de asumir su propio desarrollo y un autogobierno cada vez más descentralizado.

En un país como Ecuador la sociedad civil está muy lejos de poder asumir funciones, competencias y responsabilidades, que han sido atributos del Estado, por muy mal que fueran cumplidas por éste. En la medida que los derechos civiles (políticos y sociales) se encontrasen plenamente garantizados, robustecidos los espacios públicos y la opinión pública, la representación y participación ciudadanas

amplia y eficazmente ejercidas, asegurados ciertos márgenes relativamente altos, o al menos soportables, de distribución y redistribución social, internalizados en la misma sociedad civil, con la consiguiente cohesión del vínculo social, en definitiva una *sociedad civil* plenamente constituida y consolidada, en tal situación el Estado podría transformarse en esa nueva geometría variable de una estatalidad más *internacionalizada* (modelo europeo o del Mercado Común del Sur, Mercosur) pero también más *intranacionalizada* (con un nuevo régimen de autonomías, regionalizaciones, federación de gobiernos provinciales, etc.). Pero no es éste el caso de Ecuador, en esta nación el Estado no fue capaz de consolidar tales procesos y cada día está más incapacitado para llevarlos a cabo, debido en gran parte a las presiones rentistas y regionalistas amparadas en las suposiciones “modernizadoras” y “privatizadoras” que pesan sobre él.

Constreñido por las exigencias de la globalización, rigurosamente interpretadas e implementadas por los organismos internacionales (FMI, BM), a reducir su tamaño y sus servicios, a privatizar sus recursos, a abdicar competencias y responsabilidades, trasladando al mercado toda gestión pública, el Estado nacional enfrenta internamente las tensiones más contradictorias: por un lado, las dinámicas fuertemente antiestatales y modernizantes chocan con las inercias y resistencias de los más amplios sectores, los cuales se oponen tenazmente a cualquier cambio en razón de sus incapacidades competitivas, de los altísimos riesgos que entrañan y de las pésimas condiciones de vida y de seguridad, que al mismo tiempo que impiden neutralizar los peores efectos de los cambios, tampoco hacen posible aprovecharse de sus beneficios; por otro lado, el carácter centrípeto al que se encuentra sujeto todo el accionar del Estado nacional le impide pensarse y proyectarse en la perspectiva de la integración regional andina, la cual no cuenta con las mejores condiciones para programarse en cuanto proceso a mediano plazo, debido a las inestabilidades de los países vecinos, a la crítica crispación y al altísimo grado de conflictividad que atraviesan, y que vuelven tan incierta como peligrosa la futura geopolítica de la región andina.

Más que las crónicas limitaciones, las crisis e inestabilidades económicas de cada uno de los países, la geopolítica militar y la presencia del narcotráfico en la región constituyen el peor y más real desafío a cualquier intento y hasta esperanza de integración andina, por las consecuencias que pueden tener tanto en el seno de cada país como en las relaciones entre ellos. De hecho, la expansión de los efectos del Plan Colombia aparece ya como un importante factor de desestabilización regional. La militarización de la lucha contra la droga, contra la guerrilla y los paramilitares genera problemas de seguridad interna y de violencias policiales y militares contra la sociedad civil.

En esta geopolítica regional puede converger otro importante factor de inestabilidad que seguramente llegará a dar lugar a futuros escenarios inéditos: el regreso de los militares a la política por vías democráticas. Una vez que la “seguridad nacional” y los “conflictos de frontera” se han pacificado, a las fuerzas armadas latinoamericanas no les resulta fácil encontrar y emprender su interna “reconversión”, la

cual por otro lado tampoco parece muy viable en ausencia de una real modernización del Estado y de la misma sociedad nacional.

Esta problemática militar se complica aún más ante las profundas y graves formas y consecuencias de la *desconsolidación* de las democracias en los países andinos, cuyas crisis de gobierno han propiciado ya algunas intentonas golpistas, bélicas o pretorianas de militares con fines patrióticos o supuestamente constitucionales. Con formas, estrategias y situaciones muy diferentes desde Venezuela (Chávez) hasta Bolivia (Banzer) pasando por Colombia (ejército, guerrillas y paramilitares), Perú (Montesinos) y Ecuador (golpes castrenses del 15 febrero de 1998 y del 21 de enero de 2000), en la última década la presencia militar en la escena política no haría más que preparar su creciente protagonismo, si las crisis internas se agravan y la geopolítica regional se vuelve cada vez más armada.

Entre ambos fenómenos, regreso de los militares a la política y militarización regional por efecto de la lucha contra la droga, un espacio intermedio de múltiples metástasis puede configurar el crecimiento de la criminalidad, las violencias sociales (empresas del secuestro) y las aventuras guerrilleras o terroristas (con la generalización del “atentado” como estrategia de intimidación). Todo lo que a mediano plazo conduciría a borrar las fronteras, ya cada vez más invisibles, entre las “guerras internas” y “guerras externas”.

Dos epílogos: integración subregional y cooperación internacional

Se trata de dos fenómenos que lejos de poseer la centralidad que pudieran merecer en el actual contexto socioeconómico y político nacional, cada vez tienen un carácter más periférico y se convierten en meros epílogos de los actuales problemas y crisis por los que atraviesa el país.

Después de tres décadas de iniciado el proyecto de integración del Pacto Andino, el proceso de integración subregional sigue siendo muy limitado en su dinámica, pobre en sus resultados, irregular en sus fases o ritmos y sujeto a continuas revisiones y retrocesos, lo cual probaría que, o bien las condiciones económicas de cada uno de los países son tan precarias que frenan y alteran los planes de la integración, o bien que la integración sigue siendo más un postulado y una exigencia o esquema a largo plazo hacia el cual es ineludible orientarse por efecto de la globalización, pero que por el momento lejos de ofrecer ventajas y oportunidades se presenta como un constreñimiento de pocos beneficios y muchos impedimentos.

“La limitada prioridad que los gobiernos de los países miembros asignan al proceso de integración” se traduce en una conducción errática de sus respectivas políticas, incapaces de cumplir los compromisos adquiridos, recurriendo regularmente a medidas proteccionistas y defensivas (cf. Romero 1999b, p. 74). En el caso ecuatoriano, la estrategia comercial “se ha reducido a liberalizar importaciones y bajar aranceles, alentando las importaciones, sin adoptar un conjunto de medidas tendientes a impulsar decididamente las exportaciones; una estrategia de este tipo

implica una gran fragilidad y vulnerabilidad de la balanza de pagos” (Romero 1999a, p. 161).

Aunque en la década de los 90 el proyecto de integración tuvo avances significativos, los niveles de interdependencia siguen siendo muy bajos, y siempre está presente la aparición de medidas proteccionistas por efecto de las crisis a las que tan fácilmente se encuentran expuestas las débiles economías nacionales. Tampoco hay que desconocer la influencia que tienen las inestabilidades políticas y quiebras democráticas en los programas y planes de la integración.

Sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) gravita un cuestionamiento de fondo, que no siempre aparece planteado, cuando el paradigma del desarrollo o las referencias al desarrollo tienden a desaparecer ya a principios de los años 80 de los discursos y programas de los organismos internacionales y de los mismos gobiernos nacionales, lo que coincide con la inauguración de la doctrina oficial sobre la pobreza, orientada a pensar, medir y contar pobres y a intervenir en sus condiciones de pobreza, pero a condición de no cuestionar y menos intervenir en la sociedad que produce dicha pobreza: como si la ideología sobre el desarrollo hubiera quedado sustituida por la ideología sobre la pobreza y la “lucha contra la pobreza” hubiera sustituido cualquier posible “lucha de clases”.

Hay que reconocer que América Latina no es una región prioritaria en la cooperación internacional para el desarrollo, en parte porque habría dejado de ser una región donde se pueda salvar la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, como se pensaba todavía en los 70, y porque tampoco es la región donde preferentemente haya que canalizar las ayudas más emergentes para subsanar las peores pobrezas y los mayores empobrecimientos en el mundo. De ahí que la cooperación para América Latina, como es el caso de la europea, aparezca muy segmentada y preferentemente focalizada en algunos países donde la problemática de la pobreza y no tanto la cuestión del desarrollo se presenta mucho más relevante y urgente (los casos de Bolivia y Nicaragua, p. ej., donde se centra 25% de la ayuda para toda América Latina de la cooperación europea. Cf. Freres).

Por otro lado, es preciso examinar las formas tan contradictorias que puede presentar la cooperación al desarrollo, como mecanismo del endeudamiento externo, cuando la ayuda no reembolsable para un país como Ecuador aumenta en 10 millones de dólares entre 1990 y 1999, mientras que la ayuda reembolsable se triplica en el mismo periodo, pasando de los 239 a los 703 millones.

Aun debiendo reconocerse que la gestión gubernamental de la cooperación extranjera para el desarrollo por parte de un Estado como el ecuatoriano es tan errática como torpe, y en no pocos casos hasta perversa por defecto de políticas claras o por un excesivo desvío de los recursos para otras finalidades, sería también necesario que los mismos Estados y organismos oficiales extranjeros transparenten y sinceren sus políticas de cooperación, al mismo tiempo que revisan o evalúan críticamente muchos de sus condicionamientos. En términos globales, habría que replantear la ayuda/cooperación al desarrollo dentro del marco general de las relaciones económicas y comerciales entre el Norte y el Sur.

Factores determinantes de escenarios futuros

Los dos factores que aparecen como los más determinantes para la configuración de posibles escenarios futuros a corto y mediano plazo son el tratamiento de la crisis económica en sus indicadores macro y microeconómicos, considerada como la más grave del último siglo, y la estabilidad política, que en los últimos cuatro años fue objeto de los mayores atentados contra el régimen democrático. Pese al modelo de dolarización asumido en enero de 2000, el año concluyó con una inflación de 91,4%, un crecimiento de apenas 0,5% y los indicadores de pobreza muestran que un 67% de la población se encuentra en tal situación. Es la correlación entre ambos factores la que puede ser determinante a corto y mediano plazo: si bien la estabilidad política parece condicionar la resolución de la crisis económica, sólo ésta lograría consolidar la estabilidad política.

Un tercer factor de influencia es la evolución de la desigualdad social y del empobrecimiento de los diferentes sectores populares y clases medias de la sociedad. Al deterioro sufrido por las condiciones de vida, por los niveles de ingreso y desempleo de la mayor parte de la población, hay que añadir una precarización de los servicios públicos (educación, salud, seguridad social), resultado tanto de un Estado que no ha logrado su modernización así como tampoco ha conseguido salvar de la crisis dichos servicios públicos, como de las posibilidades de acceso a ellos por parte de la mayoría de la población. Sobre el futuro comportamiento de estos dos fenómenos depende la configuración del contexto social en los posibles escenarios.

Un cuarto factor, que puede ser considerado como interdependiente de los otros, está representado por los comportamientos más reactivos o proactivos de los diferentes sectores y grupos sociales: desde los movimientos sociales y el movimiento indígena hasta los organismos de las clases empresariales dirigentes (cámaras de la producción), pasando por los principales gremios públicos (maestros, médicos, transportistas), cuya fuerza de protesta ha tenido espectaculares y efectivas manifestaciones durante las dos últimas décadas, y que tanto han contribuido a desestabilizar gobiernos y a influir en sus programas políticos, particularmente los de ajuste estructural. Si bien no hay tradición ni tampoco condiciones para estallidos de violencia social o de “furores populares” o aventuras guerrilleras, sin embargo puedan darse conatos de tales fenómenos en el caso de llegarse a situaciones extremas. Por el contrario, en las mejores condiciones, sin excluir los necesarios o inevitables umbrales de conflictividad, sería relativamente fácil recuperar los niveles de convivencia social que habían caracterizado el país.

Un factor adicional relativamente nuevo y de efectos todavía no predecibles, que se representa como externo, pero que no puede dejar de ser pensado desde los cuestionamientos internos de los respectivos países, son las consecuencias de la regionalización del conflicto generado por el Plan Colombia. Por último, y en la perspectiva más internacional, será necesario tener en cuenta la evolución del “nuevo orden económico”, y en qué medida el modelo de acumulación capitalista

sigue dominado por imperativos neoliberales, o bien si un reordenamiento del modelo de globalización podría atenuar o resolver las contradicciones e inequidades producidas.

Posibles escenarios futuros

Escenario semicatastrófico

Dadas las particulares características de Ecuador y de su historia, por mucho que se agrave y desmorone el orden político, económico y social, las distintas crisis se volverán crónicas, con efectos de acumulación cada vez más perversos, pero sin alcanzar situaciones catastróficas.

Contexto político. El desgaste de los gobiernos, los serios impedimentos y las dificultades de gobernabilidad, con una cada vez más encarnizada o corrupta “pugna de poderes”, y las repercusiones de esta pugna entre el Congreso y el poder Ejecutivo sobre el resto del sistema político, contribuirán ciertamente a una creciente erosión de las instituciones democráticas. Siendo ilimitados los márgenes de la deslegitimación democrática, y muy restringidas las posibilidades de cambio constitucional (parlamentario o semipresidencialista), sin duda las repercusiones del desorden político sobre la sociedad civil pueden ser tan graves como abarcadoras de todos sus ámbitos.

En el trasfondo de este fenómeno se profundizarán las tensiones y confrontaciones entre las estructuras de un Estado incapaz de modernizarse, en parte debido a la falta de legitimidad y competencias de los gobiernos, y en parte a gobiernos que cada vez encuentran más tenaces y disfuncionales resistencias en los organismos y aparatos estatales para implementar sus políticas. Esta contradicción entre el Estado como apartado y organismo y los gobiernos con sus políticas hace cada vez más difícil las posibilidades de modernización y de gobernabilidad. El estallido de la crisis regionalista, parte de este problema institucional, se encuentra agravado por modelos de gobierno que solo en el centralismo de sus políticas son capaces de lograr mínimos niveles de eficiencia.

Tal situación puede repercutir en un proceso de desintegración del sistema político nacional al provocar soluciones desesperadas en las más arriesgadas aventuras autonomistas e independentistas, en las que se precipitarían algunas regiones y fuerzas políticas. Y dentro de esta estampida centrífuga y desintegradora el movimiento indígena pudiera convertirse en un protagonista de adicionales tensiones y confrontaciones dentro del Estado nacional.

Contexto económico. El deterioro del contexto político será el más propicio para reproducir la inestabilidad macroeconómica, para proseguir con erráticas medidas de ajuste, e imposibilitar la captación de la inversión extranjera. Los gobiernos

quedarán más bien atrapados en las fáciles y convencionales pero también más perniciosas y cortoplacistas políticas económicas, basadas en la explotación y comercialización petrolera, en un cada vez más difícil e irresponsable endeudamiento externo, y en un régimen tributario que, manteniendo intocable el impuesto a la renta y aumentando los impuestos indirectos, continúe favoreciendo el mismo modelo de concentración y acumulación de riqueza; mientras que empobrece las clases medias y populares con una inflación crónica excesivamente elevada, con impuestos indirectos y al consumo, tratando de salvar a los sectores más pobres con medidas y programas de beneficencia, “bonos para la pobreza”, con la finalidad de frenar los estallidos de protesta popular y los furores sociales.

La ausencia de inversiones y de desarrollo productivo seguirá aumentando las tasas de desempleo y subempleo, manteniendo bajos los salarios e ingresos de las clases medias y populares, y nutriendo las fugas migratorias de aquellos sectores no tan pobres como recientemente empobrecidos.

Contexto social. Dos son las consecuencias sociales que a mediano y largo plazo más peligrosamente pueden perjudicar el futuro del país: de un lado, en la medida que el síndrome de las crisis se prolonga en el tiempo muchos de sus efectos adoptarán un carácter cada vez más estructural, erosionando los mismos recursos sociales del desarrollo: educación, salud y seguridad; de otro lado, el aumento de las desigualdades y de la exclusión incidirá en una elevación de los niveles de conflictividad y de violencia, la cual tenderá a criminalizarse y volverse cada vez más intraclasses y, por consiguiente, a desestructurar y destruir los sectores más marginales de la sociedad. Es dentro de estos sectores donde de manera creciente el ciclo de la violencia produce y consume sus víctimas y victimarios.

Aunque en el horizonte latinoamericano Ecuador no presenta niveles comparables con otros países, las tasas de crecimiento de la delincuencia y la criminalidad son de las más elevadas en la última década, y si se tiene en cuenta que las principales causas de ambos fenómenos son las brechas de inequidad y exclusión, la inestabilidad social y la concentración urbana junto con los niveles de control social, cabe esperar que un deterioro de la situación socioeconómica no solo contribuya a un aceleramiento de la criminalización y delincencialización de la sociedad, sino que dé lugar a nuevas formas de violencia que ya comienzan a anunciarse con síntomas esporádicos (industria del secuestro, atentado terrorista, sicariato, etc.).

Contexto internacional. Cuatro serían las consecuencias de la política exterior de este escenario semicatastrófico: a) la inserción del país en el orden económico mundial sería tan precaria como traumática, dependiente de los términos adversos del intercambio, y sufriendo la caída de los precios en los mercados internacionales de los productos de exportación; b) la pauperización política y económica haría cada vez más dependiente al país de los recursos externos de la cooperación y ayuda internacional, pero también cada vez más débil en sus negociaciones con los organismos internacionales y gobiernos extranjeros; c) el repliegue nacional sobre las

emergencias y las urgencias internas políticas y económicas supondría un retiro de su participación en los procesos, planes y compromisos de integración andina, puesto que de dicho proyecto de integración subregional cada vez más se obtendrían menos ventajas por la incapacidad de asumir sus compromisos; d) las repercusiones del Plan Colombia lejos de limitarse a las zonas fronterizas, iría involucrando otras regiones del país, penetrando diferentes sectores sociales o áreas con sus múltiples dinámicas: guerrillera, narcotraficante, paramilitar, de desplazamientos poblacionales y destrucción del medio ambiente.

Entre treguas y amortiguamientos

Otro escenario alternativo al semicatastrófico, pero casi tan probable como aquél, lejos de ofrecer reales cambios y desarrollos en los ámbitos político, económico y social, no puede ofrecer más que soluciones parciales a las diferentes crisis, correcciones para los peores desórdenes y distorsiones, y negociaciones en torno de las contradicciones más estructurales de la economía, la política y la sociedad nacionales.

Contexto político. Luego de las convulsiones políticas de la década de los 90, el sistema político y el mismo régimen democrático podrían lograr relativos niveles de desgaste pero también de apaciguamiento de sus tensiones y conflictividades, que sin resolver los problemas de fondo y los defectos y distorsiones más estructurales, permitieran mejores disponibilidades de gobernabilidad, lo cual garantizaría ciertos acuerdos en dos grandes retos y tensiones estatales: a) un equilibrio entre las dinámicas privatizadoras y modernizadoras que garantice mayor eficiencia y sobre todo un mínimo de continuidad de las políticas estatales a través de las sucesivas gestiones gubernamentales; b) por un lado, un equilibrio entre las fuerzas regionalistas que amplíe la capacidad política y administrativa de los gobiernos locales, anulando los frenesís autonómicos y federalistas, y por otro lado, una efectiva actuación estatal, capaz de llevar a cabo planes de descentralización y programas de desarrollo regionales.

Bajaría la intensidad de la pugna política, no porque cesaran las confrontaciones de orden institucional sino debido a la propia debilidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y al letargo de los partidos, más interesados en sobrevivir flotando por encima de la profunda crisis de la representación política y la participación democrática, y limitados a atizar discordias en torno de posicionamientos meramente tácticos, ocasionales y oportunistas. Los grandes desafíos de la reforma y modernización del Estado quedarán aplazados o reducidos a simples arreglos y transacciones, aunque ello suponga la acumulación de sus peores efectos.

Sin que la desaparición de los factores que más directamente han influido en las crisis políticas suponga una resolución de las causas de fondo más estructurales que las han provocado, y sin que se opere un real proceso de consolidación democrática, sería suficiente una relativa normalización y regulación de las instituciones políticas

y una también relativa legitimidad y eficiencia gubernamentales, para diseñar un contexto político favorable para mejorar el contexto económico.

Contexto económico. A pesar de que los posibles sobresaltos en las situaciones de crispación política no ofrecen mayores márgenes para la adopción de políticas que no sean de corto plazo, una mejoría en el sistema político y gubernamental sería ya muy propicia para regular los indicadores macroeconómicos y obtener un modesto crecimiento de la economía, aunque no fuera más que con una relativa estabilidad que pudiera beneficiarse de tres importantes insumos económicos: la expansión petrolera, algunas aunque escasas posibilidades de inversión extranjera y equivalentes oportunidades para las negociaciones de la deuda.

Estos tres elementos podrían bastar para reactivar la economía, mejorar las condiciones productivas empresariales, y sobre todo recuperar suficientes márgenes de una muy deteriorada confianza económica. Estas nuevas circunstancias podrían influir a su vez en la rectificación de las distorsiones de la dolarización de la economía nacional, mediante la reducción y el control de la inflación crónica, lo cual aliviaría el ritmo de empobrecimiento de los sectores laborales, aumentando sensiblemente los ingresos y salarios, y frenando el desempleo.

Contexto social. Dada la estrecha relación que existe entre la evolución de los ingresos en general, y muy particularmente del salario mínimo real, y la evolución de la pobreza, lo que implica la importancia indicativa del salario real en el contexto de la pobreza urbana, en especial de los medianos y bajos ingresos, unas condiciones políticas y económicas tendientes a garantizar al menos cierta estabilidad salarial sería el mejor y decisivo factor para corregir la creciente desigualdad de la distribución, y para atenuar la conflictividad social. Sobre todo porque la actual situación es muy sensible a la estrecha correspondencia entre disminución del ingreso real y aumento de la desigualdad por efecto de la concentración del ingreso. Aun reconociendo que las medidas redistributivas del ingreso tengan menor impacto sobre la pobreza cuando ésta alcanza niveles muy altos de indigencia (cf. León/Vos).

En una situación como la ecuatoriana es muy importante el factor estabilidad, ya que en un escenario de crecimiento económico bajo (1,5% anual del PIB) durante un breve tiempo (tres años), ni siquiera se podría frenar el desempleo, dada la alta tasa de crecimiento poblacional, lo que significaría efectos muy reducidos en la disminución de la pobreza.

Por muy modestos que sean los logros en el campo político y económico, se podría generar un clima de cierta confianza o una esperanza de salida de la crisis que redundara en un apaciguamiento de las movilizaciones y protestas sociales, un freno de las fugas de migrantes, una negociación de soluciones más o menos emergentes y de corto plazo de la problemática étnica, redefiniendo mejor los programas sociales para aquellos sectores tan empobrecidos que ni siquiera podían beneficiarse de los estrechos niveles de crecimiento económico, pero que en lugar de reforzar su carácter estrictamente filantrópico, pudieran generar mejores condiciones de

vida. Amainar primero, para ir corrigiendo después la cultura del conflicto y la protesta protagonizada durante la última década por sectores y organizaciones populares, regionales y gremiales, la cual sin ser muy intensa se muestra tan frecuente como generalizada y diversificada. Esto evitaría ese profundo desgaste social y gubernamental, no solo por la energía invertida sino por la acumulación de frustraciones que generan tales climas de conflictividad.

En este mismo contexto se haría más fácil negociar y hasta encontrar soluciones menos traumáticas a la problemática regionalista, y en términos diferentes de los que en la actualidad dividen y enfrentan a toda la sociedad nacional.

Contexto internacional. También este escenario de salida de la crisis daría lugar a mejores condiciones políticas, económicas y sociales para enfrentar los retos y oportunidades externos: mayor legitimidad y poder gubernamentales para la negociación con los organismos internacionales, y sobre todo mejores disposiciones y recursos para participar en los posibles escenarios de la integración subregional andina; también una sociedad nacional con menores inseguridades y tensiones internas sería capaz de preservarse y protegerse mejor de las repercusiones y consecuencias de la regionalización del Plan Colombia.

Aliviadas las tensiones políticas y mejoradas las condiciones socioeconómicas, la ayuda al desarrollo y la cooperación internacional podrán beneficiarse de una mejor gestión, y en lugar de orientarse hacia programas de emergencia y de “alivio a la pobreza”, podrán ser objeto no solo de inversiones más sustentables sino también de una gestión más participativa y menos centralizada por la administración estatal. Los organismos internacionales (FMI y BM) cada vez más sensibles a las graves distorsiones y peores consecuencias en el Sur de las políticas monetaristas y neoliberales, podrían crear mecanismos que corrigieran o al menos frenaran las crecientes desigualdades, dando lugar a una mejor distribución mundial de la riqueza.

Acuerdos para la institucionalización y la estabilidad

Sin que el mejor de los escenarios posibles sea óptimo, necesariamente habrá de pasar por uno intermedio o de mediano plazo que suponga la salida de la crisis, a condición de no hacer de ésta una situación terminal. Para esto sería necesario trascender una política de negociaciones y transacciones, de arreglos y reformas, que condujera a una política de acuerdos que con el tiempo se transformara en un consenso político más duradero y más amplio en sus contenidos. Dos polos orientan la configuración de este escenario, correspondientes a las dos grandes carencias de la sociedad nacional: la institucionalización (sobre todo política) y la estabilidad (sobre todo económica).

Contexto político. Aunque no fuera más que por efecto de inercias institucionales, y no tanto por reales reformas, el régimen democrático puede tender hacia una lenta pero progresiva consolidación, con un relativo fortalecimiento de los partidos

políticos tradicionales que limitara en algunos de ellos nuevos ensayos o repeticiones populistas, e hiciera surgir una más responsable representación y participación política, así como una cultura de la gobernabilidad que pacificara las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, y promoviera procesos de modernización del Estado, que sobre todo fueran capaces de resolver sus dos cuentas pendientes más serias: a) equilibrar las fuerzas y corrientes regionalistas, corrigiendo los frenesís autonómicos y federalistas, con una efectiva descentralización, una gran ampliación de las competencias y capacidades políticas y administrativas de los gobiernos regionales y locales; b) una efectiva y sostenida actuación estatal que asegure la integración y cohesión nacionales, corrigiendo los grandes desequilibrios y desigualdades entre provincias y regiones, con planes de desarrollo regionales.

Contexto económico. El triple logro de modernización, estabilidad y eficiencia del sistema político y del Gobierno tendría el doble efecto de facilitar la gestión económica del Estado y hacer más gobernable la sociedad en su conjunto. Sin embargo, a esta triple tarea de la política económica sería necesaria y concomitante una adecuada gestión de los indicadores macroeconómicos; una reforma tributaria orientada a elevar progresivamente el impuesto de la renta, la cual mejoraría muy sensiblemente las bases distributivas de la sociedad, haciendo menos dependiente al Estado del ingreso petrolero y de los impuestos indirectos; todo esto facilitaría y aseguraría las debidas condiciones económicas, administrativas y políticas que permitirían incentivar la inversión nacional y extranjera; se lograría una dinamización de la producción y la productividad, pudiéndose implementar una política estatal de apoyo a la pequeña y mediana empresa, con la consiguiente ampliación y diversificación de las exportaciones. Todos estos procesos convergerían en detener el perverso recurso del endeudamiento externo.

El control de la inflación, sin llegar a los mínimos históricos de la década de los 60 (3,8%), podría mantenerse entre 13 y 15% (era de 12% en la década de los 70). El aumento de los salarios y del ingreso (4%) junto con un ligero aumento del empleo (4% y 1% rural) y la reducción del subempleo, como resultado de un sensible crecimiento económico, podrían generar significativos cambios en la sociedad ecuatoriana. Hay que pensar en el crecimiento de la economía (3% a 5%), aunque sea con una sostenibilidad muy breve (tres años), ya que una duración mayor supondría un escenario muy diferente, al afectar factores estructurales y su misma composición (ahorro e inversión). En cualquier caso, este escenario económico, que no sería aún suficiente para una notable reducción de la pobreza acumulada, permitiría que el Estado, además de mejorar sus programas sociales, fortalezca aquellas políticas sociales y servicios públicos fundamentales para garantizar la sostenibilidad de cierto desarrollo: mejoramiento educativo y tecnológico, salud, seguridad social e infraestructura.

Contexto social. Este crecimiento económico con ciertos niveles de sostenibilidad permitiría reanudar las políticas de desarrollo rural y agrario, las cuales han sido las

más olvidadas durante la última década, reactivando las economías campesinas y rurales e impulsando nuevas instituciones cooperativas, industriales y financieras en el campo.

Esta estabilidad política y económica favorece la configuración de una política indígena capaz de superar las repetidas negociaciones de regulares conflictos, los programas sociales sin reales garantías para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que se resuelven los principales componentes políticos de la "cuestión étnica", referidos a la territorialidad, la participación política, en el ámbito de un Estado descentralizado; de esta manera podrá mejorar la difícil situación de las áreas rurales de la Sierra, de cuyas condiciones de empobrecimiento agropecuario se encuentra rehén la mayor parte de la población indígena.

La estabilización económica y social, además de lograr un decrecimiento en el flujo migratorio hacia el extranjero, podría contribuir a la disminución de los desplazamientos internos y de la migración campo-ciudad, devolviendo a algunas regiones muy despobladas durante la última década sus equilibrios demográficos y de desarrollo. Uno de los principales beneficios para la sociedad, el cual proporcionaría un mejor contexto económico político, es una profunda reestructuración y mejoramiento de los servicios sociales más afectados por la crisis de las dos últimas décadas: educación, salud y seguridad.

Contexto internacional. El otro gran desafío al que será necesario responder tanto nacional como internacionalmente es la geopolítica del Plan Colombia y la regionalización de sus efectos. Ante un proceso de tal envergadura y de alcances todavía no muy previsible, Ecuador deberá tomar distancias respecto del triple eje del conflicto: narcotráfico, guerrillas y ejército paramilitar, protegiéndose de sus repercusiones más violentas y desestabilizadoras.

Solo un escenario futuro que permita la institucionalización política el país, que establezca su economía mediante el logro de un crecimiento, aunque fuera pequeño, y que sea capaz de gobernar los procesos sociales gozará de las condiciones para visualizar a mediano plazo las posibilidades y oportunidades de la integración andina para así tomar las mejores decisiones políticas. Ya que en la actualidad la Comunidad Andina no solo se encuentra cada vez más condicionada por el marco más amplio de la globalización comercial, la Organización Mundial de Comercio sino también al interior de otras fuerzas, orientaciones y tendencias que se tejen entre los diferentes espacios subregionales de integración: el Tratado de Libre Comercio (TLC) (México, Estados Unidos y Canadá) y Mercosur, y de las opciones de los diferentes países. Los problemas se complejizan cuando en la situación interna de cada país, como es el caso del Ecuador actual, los intereses nacionales no están definidos y los distintos sectores económicos o empresariales optan por el abandono del Pacto Andino prefiriendo el Área de Libre Comercio de las Américas, mientras que otros grupos o sectores dentro de la misma Comunidad Andina privilegian el fortalecimiento de los intercambios en el núcleo andino integrado por Co-

lombia, Ecuador y Venezuela, aun cuando Colombia parece más bien orientarse, junto con Chile, hacia una relación preferencial con el TLC.

Un impulso decisivo al proceso de integración en un escenario político y económicamente favorable llevará a sobrepasar la actual fase de unión aduanera, para entrar en el pleno funcionamiento del arancel común aduanero, e iniciar la fase del mercado común andino, progresando en los campos de la liberalización comercial, la armonización de políticas macroeconómicas y la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

Todas las alternativas de integración reflejan diferentes estrategias, no todas igualmente viables, susceptibles de combinarse en plazos y escalas distintos, a ser sometidos, llegado el momento, a decisiones políticas nacionales. En cualquier caso, y a pesar de los incumplimientos, de las restricciones y los proteccionismos, de las balanzas comerciales negativas (caso actual del Ecuador), la integración es y seguirá siendo un espacio que enseña y obliga a competir, que incentiva el comercio, genera intereses compartidos e impone objetivos y metas hacia los cuales hay que orientarse ineludiblemente por lejanos o difíciles que parezcan.

Una inflexión del modelo global de dominación competitiva hacia una interdependencia cooperativa entre el Norte y el Sur se encuentra muy condicionada por la evolución que puedan adoptar las relaciones que configuran y rigen el “escenario triangular” conformado por Japón, EEUU y la UE, y por la forma que adopte su futuro modelo hegemónico. El lugar y papel que ocupen y desempeñen América Latina en general y la CAN en particular en dicho modelo y su evolución, dependerá en gran medida de las influencias y equilibrios que ejerzan EEUU y la UE, sobre todo si el flujo de inversión extranjera directa y de la AOD provenientes de la UE superan a los de EEUU.

Conclusiones

El panorama andino

Después de tres décadas de “crisis actuales” y de una “crisis persistente” nos encontraríamos en el “umbral de una nueva crisis”, pues tras la crisis de los 80, enfrentamos la crisis de los 90, por no haber podido recuperarnos de aquella década pérdida. Con todos estos diagnósticos la Comisión Económica para América Latina (Cepal) parece haber hecho de la crisis el único paradigma interpretativo del pasado y presente de América Latina (Cepal et al., pp. 5 y ss.).

Más allá de estos condicionamientos ideológicos la opinión más generalizada y los diagnósticos más documentados hacen de la actual crisis ecuatoriana la más grave de su historia, y todos tienden a coincidir en que todavía peor que la crisis económica y política es la crisis de la sociedad y del Estado nacional, que se manifiesta como una crisis de futuro que impide tanto “tocar fondo” como visualizar una posible salida a corto o mediano plazo. La masiva fuga migratoria de la última

década, que parece haber superado 5% de la población total del país (35% de la población económicamente activa en los dos últimos años) se muestra como el síntoma más elocuente de esta falta de futuro.

Todos estos indicadores y elementos justifican la coincidencia de los analistas en hacer del escenario semicatastrófico el más probable de todos, aun cuando algunos de sus ámbitos pudieran deteriorarse todavía más de lo previsto, mientras que otros pudieran resistir al posible empeoramiento. Si, p. ej., la desconsolidación democrática y la descomposición de las instituciones políticas no llegan a situaciones extremas, en el ámbito económico, por el contrario, la imposibilidad de frenar la inflación y rectificar las distorsiones de la dolarización pueden tener consecuencias tan dramáticas como imprevisibles.

El mapa socioeconómico y político de toda la región andina presenta configuraciones muy singulares: cada uno de los países atraviesa situaciones de profundas y muy peligrosas crisis, pero todas ellas tienen características bien diferentes. La crisis peruana tuvo dos hitos protagonizados por Fujimori entre 1992 y el año 2000, la crisis venezolana posee también su intérprete y protagonista en Chávez; en Colombia todas las crisis parecen haberse militarizado o bien la militarización ha sido capaz de sublimar todas las demás crisis. En Ecuador, país que acaba de resolver su problema bélico en la frontera sur para encontrarse de nuevo con la guerra en la frontera norte, tres problemas muy sintomáticos hacen muy representativa la situación nacional dentro de la general problemática andina: la crisis económica sin parangón en el resto del área, las urgencias e intensidades del movimiento indígena y las fuertes presiones y tensiones que poderes autonomistas y hasta independentistas ejercen sobre el débil Estado nacional.

Pero todos los países andinos coinciden en sus tres principales y más peligrosos problemas: la creciente desigualdad y su correspondiente empobrecimiento, la crisis de las instituciones políticas y democráticas, y la violencia en sus diversas morfologías propias de cada país.

El horizonte de la cooperación internacional

En las décadas de los 60 y 70 la ayuda internacional a la cooperación y el desarrollo se orientaba a reducir la brecha entre los países desarrollados y subdesarrollados, haciendo que dentro del sistema de interdependencia económica las relaciones centro-periferia fueran menos desiguales. En el actual modelo de globalización la división Norte-Sur marca una ruptura que elimina las interdependencias, y así la ayuda y cooperación al desarrollo lejos de tender a eliminar la separación solo logra encubrirla o atenuar sus peores efectos, reproduciendo las condiciones de un intercambio cada vez más desigual.

Este problema de la desigualdad y de la separación Norte-Sur (tan inherente como coherente con la globalización), con sus efectos de exclusión y de empobrecimiento en los países del Sur, solo podrá resolverse en la medida que en los países del Norte se genere la voluntad y la decisión política de intervenir en el actual modelo

de acumulación y concentración capitalista. Solo en el Norte y más particularmente en la UE es posible encontrar el suficiente poder político para influir en el modelo y el conocimiento para regular sus posibles alternativas; aunque también en ellos el modelo de la globalización produce exclusiones y desigualdades; en parte cuentan con recursos para amortiguar los efectos más perversos, y en parte el mismo funcionamiento de la globalización permite transferir a los países del Sur los peores costos y consecuencias más perjudiciales.

La UE ha demostrado, de hecho, que se debe cambiar de paradigma para pensar la pobreza e intervenir en ella, al modificar su discurso político oficial de los 70, "referido principalmente a la redistribución del ingreso y participación de los individuos en la actividad económica", para ser replanteado por el Consejo de Europa en 1996 en el ámbito de los derechos sociales y los derechos ciudadanos (cf. Strobel). Coherente con tal posición, la UE debería tratar la pobreza/exclusión de los países del Sur también en términos de derechos sociales y ciudadanos en el contexto global, evitando que tanta interdependencia genere tanta división en el ámbito mundial.

La cooperación para el desarrollo de América Latina, cuyo mayor porcentaje constituye además un factor de endeudamiento, parece haber desempeñado un papel análogo al de la deuda externa: lejos de reducir los márgenes de pobreza durante las dos últimas décadas, al menos en los países andinos, ha servido para una concentración y acumulación de riqueza con el más inédito proceso de empobrecimiento en toda la región. Pero la cooperación ha vuelto a América Latina más dependiente económica y políticamente de los países del Norte, mucho más de lo que era cuando en las décadas del paradigma de la "dependencia" se pensaba en la posibilidad del desarrollo y de salvar las brechas entre los llamados países desarrollados y subdesarrollados.

En la actualidad, la cooperación internacional ya no apuesta por el desarrollo sino por resolver las catástrofes más o menos naturales que regularmente asolan la región, sin propiciar el apoyo suficiente para viabilizar política y económicamente a los países, que si bien se encuentran en tal condición actual de precariedad política y económica, no es únicamente por razones y factores internos a cada uno de ellos, sino sobre todo por las razones y factores geopolíticos y macroeconómicos de la globalización, por su administración y ejecución por parte del Norte. El caso reciente ecuatoriano es ejemplar: en su peor año de crisis, 1999, el país recibió menos recursos de cooperación que en cada uno de los cinco años precedentes.

Según esto, y concluyendo, es el modelo de acumulación a escala mundial así como las relaciones económicas y políticas que internacionalmente impone, el que es necesario supeditar a la cooperación internacional, y no ésta a aquél. Es trágicamente significativo que el cultivo más emblemático de los Andes, y por desgracia el más rentable de todos los productos naturales en el mercado mundial: la coca, haya sido decretado internacionalmente ilícito.

— Cuadro 1 —

Ecuador. Matriz de escenarios

Escenarios	Político	Económico	Social	Geopolítico	Integración
Semitastrófico	<ul style="list-style-type: none"> - Desconsolidación democrática, ingobernabilidad política, crisis del Estado nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Macroinflación, empobrecimiento. - Desbalance comercial. - Insolvencia de pagos de la deuda. - Desinversión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estallidos de conflictividad y violencia. - Fueros étnicos. - Tensiones separatistas regionales. - Delincuencia, criminalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Regionalización de los ejércitos militares del Plan Colombia. - Terrorismo y atentados. - Más involucramiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Repliegue progresivo abandono de programas y compromisos de la integración.
Treguas y amortiguaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Desgastes de la pugna política. - Gobierno de la crisis. - Relativa modernización y ajuste. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensible control de indicadores macroeconómicos y de la inflación; desempleo, estabilidad salarial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación del conflicto social y étnico. - Políticas y programas sociales compensatorios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas de preservación y protección respecto del Plan Colombia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayores intercambios comerciales, pero manteniendo bajos niveles de compromisos
Institucionalización y estabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor consolidación democrática e institucionalidad política. Calidad de gobierno. - Descentralización estatal y regionalización del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento económico con relativa estabilidad. Más distribución de la riqueza y de los ingresos. Inversión extranjera. Alza en las exportaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descenso del conflicto social. Solución de la cuestión étnica. Políticas de inversión y desarrollo social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de neutralizar la regionalización del conflicto del Plan Colombia. Políticas de seguridad ciudadana, prevención y control de la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias diferenciadas de integración en los diferentes niveles subregionales. - Más dinámica. - Participación. - Intercambios comerciales.

Bibliografía

- Boecke, A.: "Deuda externa y política tributaria en América latina" en *Revista DC*, Universidad de Tubinga, 1996, pp. 11-30.
- Cepal-PNUD-BID-Flacso: *América Latina y las crisis*, Santiago de Chile, 1999.
- Crawford, Gordon: "Promoting Democratic Governance in the South" en *The European Journal of Development Research* vol. 12 N° 1, 2000.
- Cordes: *La ruta de la gobernabilidad*, Cordes, Quito, 2000.
- Freres, Ch.: *The European Unions Civil Society Cooperation with Latin America*, Aieti, Madrid, 1998.
- León, M. y Rob Vos: *La pobreza urbana en el Ecuador. 1988-1998*, Siiese, Quito, 2000.
- Lowenthal, A.: *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.
- Marchan, C. y Schubert, A. (eds.): *Ecuador siglo XXI. Estrategias de desarrollo*, Consejo Nacional de Desarrollo/GTZ, Quito, 1992.
- Muravchik, J.: *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny*, The AEI Press, Washington, D.C., 1991.
- O'Donnell, G.: "Illusions about Consolidation" en *Journal of Democracy* vol. 7 N° 1, 1996.
- Portantiero, J. C.: *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.
- Romero, M.: "Integración regional y participación de la sociedad civil. Diagnóstico nacional: Ecuador" en ALOP: *Integración andina y participación*, ALOP, Quito, 1999a.
- Romero, M.: "La comunidad andina: entre la crisis y la falta de identidad" en *Ecuador Debate* N° 47, 12/1999b.
- Salgado, W.: "Desencadenantes y beneficiarios de la crisis económica en el Ecuador" en *Ecuador Debate* N° 48, 1999.
- Sánchez-Parga, J.: *Conflicto y democracia en Ecuador*, CAAP, Quito, 1995.
- Sánchez-Parga, J.: *Las cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-1995*, CAAP, Quito, 1996.
- Sánchez-Parga, J.: *La pugna de poderes. Análisis del sistema político ecuatoriano*, Abya-Yala, Quito, 1998.
- Sánchez-Parga, J.: "Ecuador. Un país que no toca fondo" en *Nueva Sociedad* N° 163, Caracas, 1999.
- Schmitter, P.: "Dangers and Dilemmas of Democracy" en *Journal of Democracy* vol. 5 N° 2, 1994.
- Serrano, Alberto: *Economía ecuatoriana en cifras*, Ildis-Friedrich Ebert Stiftung, Quito, 1999.
- Strobel, P.: "De la pauvreté a l'exclusion: société salariale ou société des droits de l'homme" en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Unesco, París, 6/1996.
- Valderrama, M. (ed.): *La sostenibilidad de las ONG latinoamericanas*, ALOP, Lima-Quito, 2000.