

LA POLÍTICA ECUATORIANA el juego de clientes y caciques

< POR FERNANDO BUSTAMANTE >



Aparentemente, la política ecuatoriana es caótica e impredecible. La volatilidad de las decisiones, la ausencia de mayorías parlamentarias estables, la dificultad de sostener políticas fundamentales, la fragilidad de los gabinetes, el estancamiento de las decisiones urgentes y la frecuente desestabilización de los gobiernos parecen sus rasgos constitutivos.

Sin embargo, tras el desbarajuste crónico existe un “sistema”. Los vaivenes de la coyuntura esconden un *modus operandi* predecible y sujeto a

reglas. En el fondo, nuestro sistema político puede ser descrito como una variante del “transformismo” que fue primeramente expuesto por los analistas del sistema político italiano desde su formación a mediados del siglo XIX.

El ejercicio del poder político parece realizarse a espaldas de los electores y es incapaz de generar políticas públicas. Es, más bien, el escenario de las disputas entre redes clientelares afanadas en capturar fondos públicos y desviarlos —directamente o mediante subsidios de corte mercantilista— ha-

cia los protegidos de los jefes de las clientelas.

La acumulación económica se realiza —desde los años 70— gracias a la explotación petrolera. Controlarla es crucial para las redes clientelares, pues es el medio para canalizar los excedentes financieros en su beneficio; su supervivencia y reproducción dependen vitalmente del acceso a la protección o a la redistribución estatal. Los empresarios de la política persiguen el botín político para satisfacer a sus clientelas electorales sangrando en su beneficio donaciones, subsidios, pre-

bendas y transferencias. Esto les permite presentarse como “benefactores” de sus seguidores. Los cargos públicos son parte de una “troncha” que debe reasignarse continuamente, dependiendo de las relaciones de fuerza prevalecientes en cada coyuntura.

La mayoría de partidos son solo un cascarón que responde a las estrategias de redistribución clientelar de un puñado de “caciques” y de su círculo familiar extendido de parientes, allegados, deudos y afines. El juego político deviene en pugnas en torno a leyes o

la repartición –siempre contingente y continuamente revisable– del botín fiscal o de los subsidios y prebendas administrables desde el Estado, más no proyectos de constitución de algún tipo de organización social, económica y política. Como resultado se tiene una gobernabilidad inestable y siempre al borde de la crisis. Un sistema partidario fragmentado y dividido entre Sierra y Costa; falta de coherencia programática de los partidos políticos; escasa lealtad a la “ideología partidista”, y un apoyo frágil y regional de los

gración económica y social entre las provincias. No existen clases sociales o intereses económicos de alcance nacional.

Ningún partido puede calificarse de pro-empresarial. Existen grupos políticos que representan los intereses de coaliciones de empresarios de una región, provincia o ciudad. Los partidos supuestamente empresariales (como el PSC o la ID) son, en realidad, grupos de presión organizados para velar por los intereses de los propietarios asociados a esa maquinaria político-empresarial.

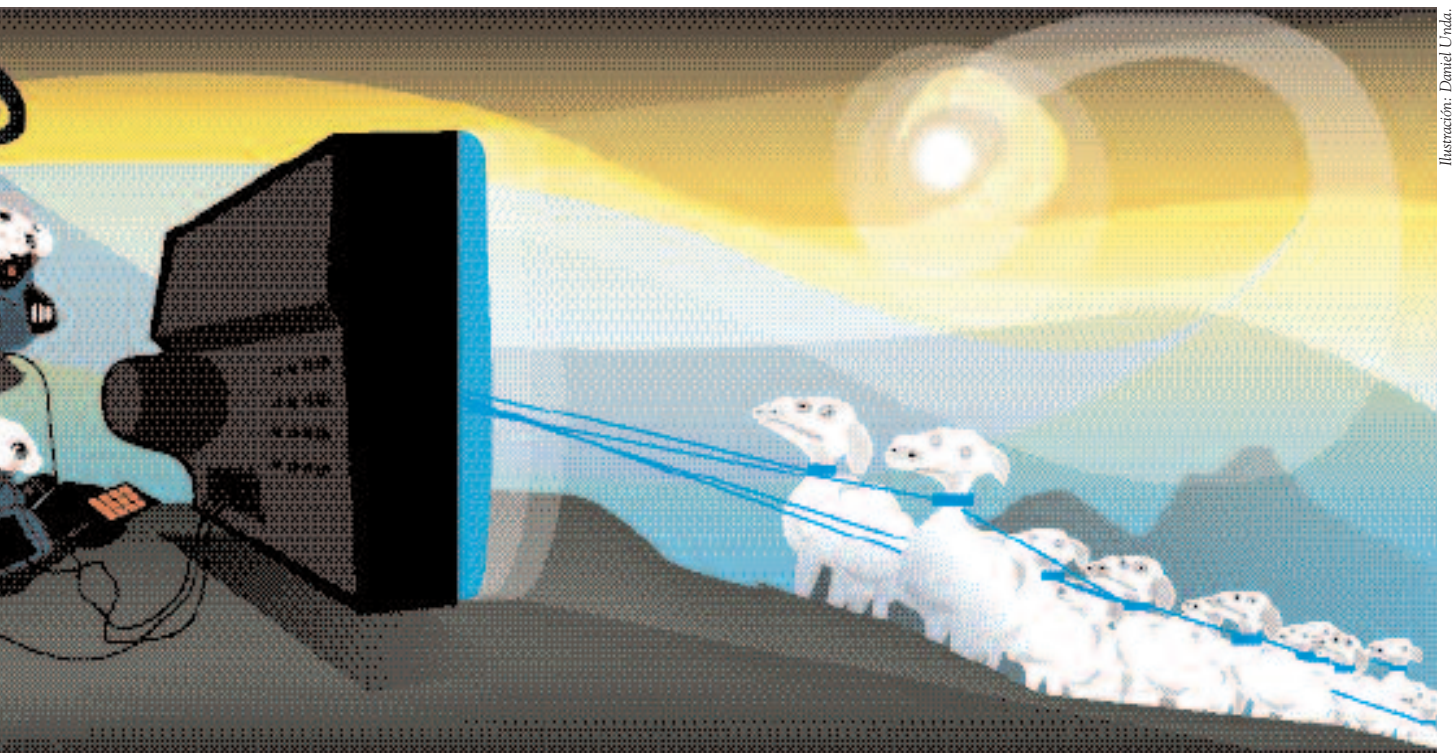


Ilustración: Daniel Unda.

programas que determinan el acceso a los recursos, en beneficio de las redes político-empresariales. La unidad de cuenta del sistema es el “favor” (la deuda política), que reemplaza a la relación de “representación” ciudadana, propia de las democracias de tipo europeo occidental.

Los arreglos institucionales entre los gobiernos seccionales y el gobierno central son similares; no satisfacen las demandas sociales ni concretan acciones generales ideadas para resolver los problemas del desarrollo.

Lo que realmente está en juego es

electores, son funcionales a este régimen.

Otra forma de articular los intereses de los partidos con sus clientelas son los gremios o corporaciones de interés profesional, constituidos en poderes semi-públicos y dotados de potestades cuasi-soberanas sobre temas específicos de carácter sectorial. Las cámaras empresariales tienen carácter provincial o regional, pero carecen de una contraparte nacional. Los sectores empresariales son locales y, a menudo, expresan intereses abiertamente contrapuestos, resultado de la débil inte-

El país carece de un partido “pro-mercado”, como es el caso del chileno Renovación Nacional. La “clase obrera” o la “clase media” tampoco tienen representación política, pues ésta no es de clase. No tiene sentido discriminar las organizaciones políticas en términos de pro-mercado y anti-mercado. Simplemente existen empresas políticas cuyo objetivo es proteger mercantilmente a sus clientelas locales, regionales, gremiales o corporativistas.

Las dos principales regiones del país (Costa y Sierra) albergan partidos

segmentados y segregados. Los partidos (o sus dirigentes) muy votados en la Sierra no pueden –ni aspiran a– tener una importancia electoral similar en la Costa, y viceversa. No hay partidos “nacionales”.

Por el contrario, todos los partidos importantes tienen sus “bastiones electorales”, es decir provincias o ciudades donde son hegemónicos. El PSC (el mayor del país) ha terminado como el “partido de la ciudad de Guayaquil”, limitándose, cada vez más, a representar los intereses de determinadas fracciones empresariales de esa ciudad. La ID es abrumadoramente dominante en Quito y su provincia. El PRE domina tres provincias costeñas. Pachakutik es importante en las provincias con gran población indígena. Fuera de estos bastiones, todos ellos son casi irrelevantes.

Desde 1994, el presidente solo tuvo mayoría legislativa durante seis meses, en 1999. Por lo general gobierna sin el apoyo del Congreso, donde las coaliciones son efímeras. Si no se resigna a la impotencia, incurre en prácticas corruptas para ganarse los votos de los partidos (directamente a través de sobornos casi abiertos o indirectamente mediante ofertas de participación en el reparto del botín presupuestario). El gobierno constantemente trata de dividir a los partidos opositores o de propiciar la deserción de la disciplina partidista. Los desertores se declaran “independientes” o forman sus propias facciones.

Muchas veces la “oposición política” actúa para aumentar el costo que el presidente debe pagar para torcer voluntades adversas y contar con los votos que necesita para emprender reformas frecuentemente iniciadas en alguna entidad multilateral o en alguna condición propuesta por el FMI. A menos que la reforma afecte directamente los intereses de alguna de las clientelas del partido o del diputado en cuestión.

Nuevas reformas constitucionales y legales no mejorarían los problemas de gobernabilidad. Ya se trató de lo-

garlo al final de la década de los 70, cuando se quiso reducir el número de partidos políticos con alcance nacional. Difícilmente una reforma política basada en un “gran acuerdo nacional”, definido unilateralmente a partir de la misma clase política que ha usufructuado del modelo clientelar, modificará la cultura política prevalente.

En general, la gente no cree que la acción colectiva pueda ser costoefectiva a la hora de obtener resultados. Le parece mucho más eficiente buscar un “protector” poderoso, aso-



A LA GENTE
LE PARECE MUCHO
MÁS EFICIENTE BUSCAR
UN “PROTECTOR”
PODEROSO Y ASOCIARSE
A ÉL. ESTA LÓGICA
DESTRUYE CUALQUIER
ORGANIZACIÓN
POPULAR O SOCIAL Y
DEBILITA A LOS ACTORES
CIUDADANOS.



ciarse a él de manera particularista o alcanzar el *status* cuasi-jurisdiccional de corporación. Esta lógica intermediadora destruye cualquier organización popular o social basada en intereses comunes de tipo universalista y debilita la condición del ciudadano como actor central del proceso. Más que defender o adquirir derechos igualitarios y universales, la gente busca ayuda del algún “capo”, sea este de nivel barrial, local, provincial o nacional.

La reforma electoral de 1997 debilitó a los partidos y alentó la persona-

lización de la política. Ahora es más difícil la formación de consensos para implementar reformas democráticas. La atomización ha obligado a los partidos a refugiarse en sus bastiones y ha creado un vacío de partidos con presencia nacional. Esto agrava el déficit de consensos nacionales sobre temas estratégicos (el modelo de desarrollo, la descentralización, las funciones del Estado...).

Pese a la aparente inestabilidad crónica del sistema político, todas las facciones han convenido tácitamente en mantenerlo y en evitar su reforma. Los partidos y grupos se han comprometido a no llevar sus conflictos y contradicciones hasta un punto de ruptura que pudiera poner en riesgo su acción, de acuerdo a esas formalidades y normas tácitas, en las cuales saben cómo actuar.

Tras la caótica fachada, existe una fina pero resistente malla de normas operacionales y de pragmáticas que indica a los políticos los límites que no pueden transgredir y las reglas del juego. La corrupción está normada y no se la considera “amoral”: se desarrolla en los ámbitos de la ética de la reciprocidad, de la gratitud, de la lealtad familiar, de ciertas ideas de justicia sustantiva y de deferencia social, inspiradas en un universo ético diferente al de la moral republicana o del universalismo racional propio de la modernidad democrática.

Tras la aparente incertidumbre que permea al sistema, existen reglas operativas estables pero muy flexibles, que han permitido: (i) perpetuar sin grandes conmociones una organización social estamental y llena de clamorosas desigualdades; (ii) sostener la dominación de elites basadas en la lógica de la clientela; (iii) incorporar periódicamente al reparto y a la lógica cacical a grupos emergentes, que empujan sobre los límites del sistema; y (iv) mantener un sistema pacífico de negociación inter-elites, que administra oportunidades garantizando que ningún grupo tendrá incentivos suficientes para desestabilizarlo. 