Antología

Democracia, gobernabilidad y cultura política

Felipe Burbano de Lara, compilador

Antología
Democracia, gobernabilidad y cultura política

FLACSO
Sede Académica de Ecuador

© FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN Serie: 9978-67-049-1
ISBN Volumen: 9978-67-078-5
Compilador: Felipe Burbano de Lara
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Impresión: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2003

Índice

Estudio introductorio
Democracia, cultura política y gobernabilidad
-los estudios políticos en los años noventa- 13
Felipe Burbano de Lara

Bibliografía temática 67

Democracia, sistema político
y gobernabilidad

La teoría del sistema político 83
Julio Echeverría

Democracia, orden y conflicto
Ecuador 1979-1994 107
Simón Pachano

Mestizaje y ciudadanía 143
Luis Verdesoto

Conclusiones y recomendaciones generales 163
Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland

Democracia, sistema político y gobernabilidad

La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas 189
Amparo Menéndez-Carrión

Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano 219
Catherine M. Conaghan

Los problemas de consolidación democrática en Ecuador 261
Anita Isaacs

Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación 287
Andrés Mejía

Cultura política y democracia

Abdalá es el repugnante otro 327
Carlos de la Torre

Cultura política y ciudadana en el Ecuador 341
Fernando Bustamante

El imaginario democrático en el Ecuador 383
Pablo Andrade A.

Adiós cultura y hasta la vista cultura política Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador 407
Xavier Andrade

Explorando en un agujero negro Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador 423
Franklin Ramírez Gallegos

Presentación

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO–Sede Ecuador, al identificar el contexto y objetivos en el que se inscribía la publicación de la Serie Antología comprobó que hechos de fundamental importancia habían incidido en el desarrollo de las Ciencias Sociales en la última década. La tan reiterada *crisis de los paradigmas* es posiblemente el hito determinante en este sentido, especialmente en cuanto ha significado la ruptura de los ejes de análisis y de los puntos de referencia largamente considerados como inamovibles. Paralelamente, y más allá del campo estricto del conocimiento, varios procesos políticos han marcado el desarrollo de las Ciencias Sociales: la difusión de los regímenes democráticos, complejos procesos de transición y el reto de lograr plena vigencia de las libertades, participación ciudadana y estabilidad política en un marco de crisis económica. De igual manera, el surgimiento de nuevos actores sociales y nuevas identidades con particulares formas de expresión han constituido acicates para explorar nuevos temas y nuevas metodologías.

En este sentido, la publicación de este nuevo volumen de la Serie Antología, *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*, da cuenta de los cambios de perspectiva analítica, así como de los cambios políticos que las Ciencias Sociales han debido asumir para responder a los retos de esta nueva coyuntura. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador espera contribuir, con la publicación de este volumen, al debate y análisis de estas nuevas realidades.

Fernando Carrión
Director
FLACSO – Sede Ecuador

Estudio introductorio

Democracia, cultura política y gobernabilidad -los estudios políticos en los años noventa-

Felipe Burbano de Lara*

Presentación

La década de los años noventa marca para los estudios políticos ecuatorianos un viraje importante en los temas de interés académico. Si en los años ochenta, los análisis estuvieron centrados principalmente en la transición a la democracia, en los comportamientos electorales y en los movimientos sociales como expresiones de participación de los sectores subalternos (Verdesoto 1991; Menéndez–Carrión 1988, 1989), en la última década, las preocupaciones se volcaron sobre tres ejes: democracia, cultura política y gobernabilidad. Las razones de semejante viraje –muy importantes en términos teóricos y políticos, como se intentará mostrar a lo largo de esta introducción[1]- se explican en las crecientes dificultades experimentadas por la democracia ecuatoriana a lo largo de la década de 1990. En buena medida, fue el temor a un posible colap-

* Sociólogo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador.

1 En términos teóricos, el viraje más importante está dado por el abandono del marxismo como marco conceptual para interpretar la vida política ecuatoriana. Muy pocos trabajos importantes han aparecido en los últimos años encuadrados en el aparato conceptual del marxismo. En realidad, el movimiento de renovación teórica siguió, en la última década, una tendencia iniciada a mediados de los años ochenta (Verdesoto 1991). La ruptura con el marxismo significa principalmente dos cosas: por un lado, entender la esfera política en su especificidad, sin tener forzosamente que explicar sus movimientos desde la economía; y, por otro, entender los actores políticos más allá de las clases y sus intereses económicos. De este modo, los actores políticos desarrollan la capacidad de imprimir al juego político una racionalidad específica; la política ya no se entiende solamente como un epifenómeno de la lucha de clases, y la relación entre política y economía se analiza a partir de una serie de mediaciones.

so del proceso de transición democrática lo que movió la reflexión sobre las tres temáticas señaladas. El escepticismo llegó a ser tan profundo que en algún momento se habló incluso del Ecuador como un país democráticamente ingobernable (Sánchez Parga 1991). Si esta conclusión sonaba muy provocadora por sus peligrosas implicaciones políticas, parecía necesario, entonces, discutir qué se entendía por democracia, qué la define como régimen político y forma de gobierno, y qué tipo de cultura política resulta compatible con su arquitectura institucional. A comienzos de los años noventa, todas estas preguntas resultaban extremadamente novedosas para los estudios políticos ecuatorianos.

Las conexiones entre democracia, cultura política y gobernabilidad aparecen relativamente claras. Conforme la democracia ecuatoriana ha ido mostrando sus debilidades institucionales, expresadas de modo claro en sus frecuentes crisis de gobernabilidad, la cultura política ha emergido como un eslabón crítico para entender la racionalidad de las prácticas de los actores políticos. La creciente preocupación por la ingobernabilidad, entendida de un modo general como un desorden del poder (Menéndez 1991), llevó a los politólogos a indagar de un modo más sistemático la significación de la democracia como régimen político y arquitectura institucional, para luego problematizar las relaciones de esos marcos normativos con la cultura política. Así mismo, frente a la sospecha que despierta el término gobernabilidad como una invitación a pensar el juego político desde el orden y el control social, se han hecho esfuerzos por definir conceptualmente lo que sería una gobernabilidad democrática[2].

El viraje en los campos de interés temático ha planteado innovadoras perspectivas analíticas. La democracia aparece problematizada en sus relaciones con el conflicto (Pachano 1996; Sánchez Parga 1998; Verdesoto 1996; Arcos 1998); con el populismo (de la Torre 1996, 2000a, 2000b; Burbano de Lara

---

Lo que está en juego en este proceso de transición teórica es la autonomía de lo político. Como ya lo había planteado Verdesoto a propósito de los estudios políticos en los años ochenta: "El problema que se plantea es devolverle entidad al Estado y a la política, entidad como instrumental analítico, tiempo específico de funcionamiento social y estatuto teórico" (Verdesoto 1991:37). Como se verá más adelante, el distanciamiento del marxismo también ha permitido profundizar en el concepto de sistema político.

2 Un ejemplo de la sospecha frente al término constituye el libro colectivo "El mito de la gobernabilidad", Hernán Yanes Quintero (comp.), Trama Editorial, 1996. La misma perspectiva crítica aparece en el artículo de Francisco Muñoz, "Gobernabilidad y democracia", publicado en la revista *ICONOS* No. 3, agosto-octubre, 1997.

1998; Moreano 1992); con la ciudadanía (Menéndez–Carrión 1991; Verdesoto 1996; Sánchez Parga 1995; Pachano 1996); con una modernidad ausente o precaria (Bustamante 1996; Echeverría 1997; Burbano de Lara 1998); con el régimen de partidos (Conaghan 1995; Issacs 1991; Mejía 1996, 2002; CORDES 1999); con la gobernabilidad y la pobreza (Hurtado 1997; Burbano de Lara - Rowland 1998; CORDES 1999); con el sistema político (Echeverría 1997; Sánchez Parga 1998; Pachano 1996, Menéndez–Carrión 1991); y con la cultura política (de la Torre 1996; Burbano de Lara 1998; Ramírez 1999; X. Andrade 2001; P. Andrade 1999; Bustamante 1996; Montúfar 2000)[3]. A más de todas estas temáticas diversas y sugerentes, hay preocupaciones relativamente compartidas. La ausencia de ciudadanía, la debilidad de las instituciones democráticas, la crisis de representación del sistema político y de los partidos, la gobernabilidad y el clientelismo son problemas que atraviesan las reflexiones de los autores incluidos en la Antología.

En esta introducción me propongo presentar las principales líneas de análisis sugeridas en los textos antologados. Pretende ser un esfuerzo relativamente sistemático de interpretación, pero al mismo tiempo, un intento por armar un diálogo entre las distintas perspectivas de análisis abiertas en los años noventa. El papel del antologador es armar un rompe cabezas, juntar piezas dispersas, subrayar, desde su perspectiva, las contribuciones de cada autor, y sugerir futuras líneas de trabajo dentro de las temáticas abordadas. Los artículos seleccionados no agotan las problemáticas propuestas, por supuesto, pero son representativos de las más sugerentes y consistentes líneas de análisis en cada una de ellas.

En contra de una opinión bastante generalizada, que repite con demasiada insistencia sobre la crisis de las ciencias sociales en el Ecuador, los artículos de esta antología muestran líneas originales de reflexión. El Ecuador no tiene un problema de calidad sino de cantidad en su producción académica. Muy pocos autores trabajan en estas temáticas y no siempre de un modo persistente. Muchos esfuerzos se abandonan apenas se dan los primeros pasos. Poner a un grupo de artículos en un mismo libro permite tener una visión de conjunto de lo que se ha producido en un período determinado. En el caso del Ecuador, más que ausencia de reflexión, me atrevería a decir que hay una enorme

3 No siempre los autores mencionados han tratado en extenso y de modo sistemático cada uno de los temas señalados, pero han hecho referencias importantes en varios de sus trabajos, las cuales intentaremos presentar en esta introducción.

dispersión del trabajo académico –casi un autismo institucional e individual- que limita, finalmente, la posibilidad de construir de un modo más colectivo un saber político sobre el Ecuador. La tarea académica transcurre en los intersticios de pequeños *ghettos*, a los cuales se aferran los autores. De esos *ghettos*, la mayoría preferiría no salir. Un cierto temor al debate, a la confrontación de las ideas y a la crítica, muy vinculado a un exagerado personalismo, caracteriza el espíritu de los *ghettos* intelectuales ecuatorianos. El aislamiento explica ese silencio pavoroso que suele seguir al aparecimiento de los libros de ciencias sociales en el Ecuador. Muy pocos los debaten, muy pocos son reseñados, muy pocos son leídos con atención y dedicación. Los libros satisfacen la obligación personal de escribir y producir, pero poco llenan el espacio del debate académico. Hacer una antología supone, pues, juntar autores, intentar una aproximación y un diálogo entre ellos, con el intento de que cada uno, y todos en conjunto, puedan salir beneficiados.

Estado, sistema político y democracia

Un tema clave de reflexión en la última década se ha orientado a entender la democracia como sistema político. Para una cultura política sin una clara tradición democrática, un esfuerzo de clarificación conceptual como el que se ha hecho tiene enorme significación. En su alcance más amplio, apunta nada menos que a establecer el sentido que adquieren el juego político y las luchas por el poder bajo el dominio de una institucionalidad democrática.

El esfuerzo ha empezado por diferenciar sistema político y Estado. El sistema político aparece como el conjunto de instituciones donde se produce una mediación de las relaciones entre la sociedad y el Estado; el lugar donde la diversidad de intereses y grupos sociales intenta encontrar alguna forma de consenso y unidad. Bajo esta distinción, el Estado ya no aparece como un aparato de dominación de una clase sobre otra, ni tampoco como una instancia "externa" a la sociedad desde donde se impone un orden político determinado. Al contrario, se presenta como el resultado de una búsqueda permanente de unidad a partir del despliegue constante de una diversidad social en el ámbito del sistema político. Entre el Estado y la sociedad aparece una institucionalidad específicamente política, cuyo propósito es ordenar, reglamentar, establecer procedimientos para el juego político.

Julio Echeverría ha planteado la relación entre sistema político y Estado en conexión con lo que sería una cultura política moderna. Echeverría entiende la modernidad como aquel momento en el cual la política se convierte claramente en la instancia integradora y reguladora de la vida individual y colectiva. La política moderna se presenta como secular y racional, sin otros parámetros de legitimación que aquellos que nacen del despliegue libre de la voluntad humana[4].

Sin embargo, Echeverría ha subrayado la necesidad de distinguir dos momentos de la modernidad expresados, a su vez, en dos maneras distintas de organizar y entender la política. En un primer momento de la modernidad, en el de su irrupción diríamos, la política aparece fuertemente vinculada con el Estado como campo de unidad. En esta etapa, el Estado se constituye en el referente clave y central del "orden colectivo". Cumple una función integradora de la sociedad. No obstante, se trata todavía de una forma "absolutista" de integración social. "El poder del Estado no reconoce otra soberanía que no sea la que parte de él mismo, y determina por sí solo las finalidades que deberán alcanzar los actores sociales y la sociedad como agregación colectiva" (Echeverría 1997: 6). La razón de Estado tiene una primacía y se impone jerárquicamente sobre las razones particulares. Desde el Estado, se tiende siempre hacia una visión totalizadora de la política y la sociedad, en la cual hay poco espacio y tolerancia hacia el juego de las pluralidades y los disensos.

La teoría del sistema político aparece como una elaboración de la política y el poder posterior a la teoría del Estado; se halla vinculada a lo que Echeverría denomina la *modernidad post-iluminista*. En este segundo momento, la política sufre un cambio radical: se asienta en la *alteridad*, esto es, en el reconocimiento permanente "del otro", en los conflictos y fracturas sociales, en las realidades diferenciadas, más que en la búsqueda autoritaria del orden y la unidad. En una palabra, se refuerza el carácter pluralista de la sociedad y la política. "Modifica la concepción del poder desde una dimensión unilineal y jerárquica a una visión relacional y multidirigida, presentándolo más como un 'medio de comunicación' que transmite decisiones e indicaciones de acción que como un mero atributo de determinados sujetos, clases o grupos" (Echeverría 1997: 8)

4 Un libro clave, que introdujo este debate al Ecuador, fue el editado por J. Echeverría, *Modernidad y Postmodernidad*, Quito, Nariz del Diablo, 1994. También fueron importantes una serie de artículos aparecidos en la II etapa de la revista *Nariz del Diablo*.

Desde la perspectiva planteada por Echeverría, fuertemente influida por la "teoría de sistemas", la democracia se define más allá de un cierto modelo de Estado; o dicho de otro modo, el Estado aparece como el resultado inconcluso, siempre abierto, negociado, de los conflictos y las fracturas sociales. No se antepone, por lo tanto, una noción de Estado como condición de la democracia. Se podría afirmar incluso lo contrario, es decir, que la teoría del sistema político busca "desestatizar" la organización y la comprensión de la política.

Los temas de discusión que abre este planteamiento son innumerables. Menciono solo algunos. ¿Cómo establecer la "modernidad" de una cultura política y en particular de la ecuatoriana? ¿Hasta qué punto la democracia del Ecuador ha incorporado la noción de pluralismo y diversidad? ¿Qué se entiende por pluralismo y por diversidad? Al mismo tiempo, habría que discutir con mayor detenimiento las relaciones entre sistema político y Estado. El caso ecuatoriano muestra con bastante evidencia que la crisis del sistema político se ha profundizado conforme se ha debilitado el Estado como consecuencia de las reformas neoliberales de los años noventa y la inserción creciente en un mundo globalizado. La pregunta que surge es la siguiente: ¿No es el Estado, como espacio político sólidamente constituido, el que hace posible el juego pluralista de la democracia? Se puede pensar el funcionamiento del sistema político como una desestatización de la política, pero no es viable una institucionalidad democrática sin un Estado plenamente constituido. De esta forma, el Estado aparece como el soporte de la democracia, como un prerrequisito inevitable para asegurar el cumplimiento de sus marcos normativos[5].

Quizá la misma relevancia del Estado se desprenda de un segundo aspecto planteado por Echeverría. El sistema político tiene como función reducir –no eliminar- la complejidad social –fruto de las demandas y expectativas que nacen de la sociedad- mediante "decisiones" con "efectos vinculantes"; esto es, decisiones que se convierten en la premisa de acción de todos los sujetos sociales y políticos. En la medida en que esas decisiones tienen efectos vinculantes, del sistema político emana lo que se podría llamar el "orden colectivo". La función del Estado aparece clara: sostener el "orden colectivo" que surge de las decisiones producidas desde el sistema político.

---

5 Este es un tema clave en todo el debate sobre las transiciones hacia la democracia. Véase, por ejemplo, Juan Linz y Alfred Stepan (1996), Guillermo O'Donnell (1993, 2002)

La dimensión democrática del sistema político –y esto es importante subrayarlo- no se define solamente por su apertura a los conflictos y a las diversidades sociales, sino por la lógica que rige su juego interno, y que difiere de las lógicas de los sistemas social y económico. Desde esta perspectiva de diferenciación sistémica, la política no refleja inmediatamente esas otras dimensiones de la realidad, lo cual quiere decir que no se somete a sus racionalidades o mandatos. Y no lo puede hacer porque los sistemas sociales y económicos son también portadores de unas ciertas relaciones de poder, con las cuales el sistema político muchas veces compite y a las cuales procura neutralizar. Si asumimos el planteamiento de Echeverría en todo su alcance, se tendría entonces que la función del sistema político es esencialmente democratizadora. ¿Cómo podría cumplir su función? Una posible respuesta sería: inmunizándose de los efectos perversos de poder que le vienen desde los sistemas social y económico mediante la instauración de un conjunto de reglas y procedimientos para su funcionamiento. Entre estas reglas y procedimientos ocupan un papel central el proceso electoral y la construcción de canales de representación y participación de la pluralidad social en las decisiones políticas. Al ser el lugar de encuentro de los diversos intereses existentes en la sociedad, el sistema político configura la escena pública ya no como sinónimo o equivalente de Estado (un orden jerárquico y abstracto), sino como reconocimiento permanente de la alteridad. Al mismo tiempo, al agregar visiones e intereses contrapuestos, rompe el particularismo e inmediatismo de las demandas sociales y económicas, y trabaja en la generación de consensos. La producción del consenso es el gran desafío que tiene por delante el sistema político, porque el proceso de toma de decisiones, según plantea Echeverría, supone la afirmación de unas opciones y la exclusión de otras.

El esfuerzo por constituir un campo político con una lógica propia, diferenciada de las que rigen los sistemas económico y social, y más democrática de la que impone el Estado, pasa necesariamente por la formalización de un conjunto de reglas para la vida política. Una de las funciones del sistema político es precisamente ajustar el juego político a un conjunto de reglas establecidas. Para que las reglas delimiten, den forma al campo de la política, institucionalicen la política, deben provocar lo que Simón Pachano llama la "resignificación" de las conductas de los actores políticos. Cuando los actores ingresan al escenario definido por las reglas institucionales, deben ajustar sus prácticas a los límites acordados previamente. En un cierto sentido, los acto-

res políticos tienen que dejar de ser ellos mismos, pasar a ser otros, en función del reconocimiento de un campo común para la acción política. Solamente cuando las reglas resignifican las prácticas políticas, entonces tienen un efecto vinculante. La función de las reglas es precisamente delimitar el marco en el cual es posible el reconocimiento entre las distintas fuerzas sociales y políticas; de allí que su funcionamiento y vigencia configuren lo que Pachano llama el "orden político"[6].

Ahora bien, de acuerdo con Pachano –y esto también es muy importante- el "orden político" –quizás habría que decir todo orden político- se sostiene sobre un criterio de normalidad; establece lo que es normal, lo que está permitido, lo que es lícito, legítimo, en el terreno de la política. Demarca el territorio de la política, pero al hacerlo siempre deja algo fuera. Por lo tanto, el orden se constituye siempre a partir de un principio de exclusión. Lo que define el carácter democrático del orden político sería la capacidad del sistema político para revisar permanentemente sus propios límites mediante la incorporación de nuevos conflictos sociales. La condición democrática del sistema político se establece, pues, por su capacidad para incluir dentro de lo normal a las nuevas expresiones del conflicto social. Como queda claro, las reglas del juego democrático se definen a partir de unos principios, pero también a partir de las manifestaciones del conflicto. Solo esa relación permanente, abierta, del orden con la conflictividad social permite al sistema político no ser un mero arbitrio técnico-jurídico. Si la democracia se define como la forma de resolver sin negar el conflicto, las reglas tienen como función asegurar canales de expresión y procesamiento de los disensos sociales. El orden democrático, en consecuencia, es siempre el resultado de un acuerdo transitorio sobre las reglas del juego político. Cuando un sistema político es incapaz de incorporar la conflictividad social a su propia normatividad, cuando es incapaz de ampliar sus límites frente a las nuevas dinámicas de conflicto que emergen desde la propia sociedad, pierde capacidad para institucionalizarse y legitimarse; deja filtrar fuera de las reglas conflictos sociales que a la postre minan las bases de su propia legitimidad democrática. Esto es lo que se denomina la "informalización" de la política. Como afirma Pachano: entre las normas y la realidad media un proceso de institucionalización, cuya mayor o menor fortale-

6 Tres condiciones deben reunir las reglas para poder hablar de "orden democrático": ser incluyentes, garantizar la participación igualitaria, y asegurar el ejercicio de las libertades públicas (Pachano, 1996).

za dependerá de la identidad entre prácticas políticas y reglas del juego; es decir, de la capacidad de "resignificación" de las reglas sobre las prácticas de los actores políticos, por un lado; y de la apertura y sensibilidad del sistema político frente a los nuevos conflictos sociales, por otro. La institucionalización, a su vez, está condicionada por la existencia de un "pacto fundacional" en torno al orden político. El pacto fundacional alude a la vigencia de una "comunidad democrática de valores", al efecto vinculante de las reglas del juego. Una pregunta básica en cualquier orden democrático aludiría, por tanto, a la existencia o no de un "pacto fundacional" que asegure una valoración común de la democracia[7].

Los esfuerzos de Echeverría y Pachano han estado orientados a definir conceptualmente la democracia como sistema político. Lo más significativo de esos empeños –y de los análisis que han proseguido sobre el proceso político ecuatoriano- ha sido mostrar hasta qué punto la democracia presupone no solamente la definición de unos marcos institucionales sino también la redefinición de la misma idea de política. Han llamado poderosamente la atención sobre aspectos básicos de la teoría democrática. En una dirección distinta, pero conectada con la misma preocupación, se han movido los estudios so-

7 La crítica desde el marxismo a este nuevo pensamiento democrático provino de Agustín Cueva en un debate con algunos autores muy importantes del pensamiento político latinoamericano (Lechner, Moulián y Flisfich). En su argumentación, Cueva vuelve sobre los supuestos del marxismo para criticar las nuevas teorías de la democracia. Se trata de un artículo que está en el umbral mismo de una profunda transición político-teórica, y que plantea el escepticismo de un pensamiento de izquierda hacia una concepción de la democracia que prescinde de postulados marxistas básicos. Cueva descalifica las nuevas corrientes. Para él, expresan el repliegue del marxismo en el campo de la sociología y la ciencia política. Las cuestiona, primero, por la poca importancia que otorgan a las categorías de clase y dependencia en sus análisis; y segundo, por el exagerado énfasis que ponen en los valores políticos, en la cultura y en las instituciones como soporte de la democracia. En los nuevos enfoques hay, en palabras de Cueva, casi una repulsión a mencionar siquiera las determinaciones económicas de la democracia. Abandonar las clases es, para Cueva, abandonar la "lucha" en aras de la "concertación social". Detrás de las propuestas y formulaciones de la democracia como "pacto", "acuerdo", "concertación", Cueva ve una actitud de resignación política más que la profundización de un debate teórico. Le resulta sospechoso el énfasis que el "nuevo" pensamiento democrático hace de las nociones de "orden" y "gobernabilidad progresiva". En las nuevas corrientes democráticas, Cueva ve el retorno -por eso para él no son post sino premarxistas- a la teoría liberal del orden social, "en la medida en que dan por supuesto que el poder se constituye gracias a la libre competencia de ideas, imágenes y representaciones, y no como una constelación estructural ubicada a mayor profundidad" (Cueva 1988: 89-90). El problema del poder queda así recluido a la elección de gobernantes, hecho que para él parecería marcar los límites del nuevo concepto de la democracia. El artículo de Cueva al que nos referimos es "El análisis 'post-marxista' del Estado latinoamericano", aparecido en su libro, *Las democracias restringidas de América Latina,* Quito, Planeta, 1988.

bre gobernabilidad cuyo esfuerzo se ha dirigido a profundizar en el desarrollo conceptual de la democracia, a entender la complejidad y las dificultades de su funcionamiento interno, institucional; poniendo el énfasis, en algunos casos, sobre las características del presidencialismo ecuatoriano[8].

Podría afirmar que fue Osvaldo Hurtado quien introdujo, principalmente desde la política, el debate en torno a la gobernabilidad. En la visión del expresidente, la gobernabilidad alude a la capacidad de un sistema político, no a la circunstancial de un gobierno, de articular las demandas de una sociedad y darles respuestas oportunas y eficaces. Como problema político, la gobernabilidad surge ante un hecho paradójico en la región y en el Ecuador: la permanencia de las instituciones democráticas a pesar de que su vigencia no se haya traducido en mejoras tangibles en el desarrollo, y particularmente en la disminución de la pobreza y de las injusticias redistributivas. Al contrario, podría demostrarse que han provocado los efectos contrarios: generaron mayor pobreza y concentraron más los recursos. En la versión de Hurtado, estamos ante una democracia que si bien ha logrado una legitimidad jurídica –las elecciones se repiten sin mayores contratiempos en los plazos establecidos, las instituciones están allí, los partidos no tienen otras restricciones para actuar que las suyas propias, hay un conjunto de libertades públicas relativamente garantizadas y, sobre todo, se ha roto el círculo vicioso democracia/ dictadura/democracia– carece, por el contrario, de legitimidad social[9]. La democracia se ve afectada por un déficit de credibilidad frente a sus propios postulados.

En esta concepción de gobernabilidad hay una suerte de instrumentalización de la democracia y la política hacia la solución de los problemas económicos y sociales más apremiantes de la población; la democracia se evalúa en su eficacia tecnocrática y gubernamental, en su capacidad para generar procesos sostenidos de desarrollo. De acuerdo con Hurtado, el problema radicaría en que no se ha advertido la importancia de las variables políticas, y de modo más concreto de las instituciones políticas, en el desarrollo económico y social. La gobernabilidad se vuelve así una suerte de "ingeniería institucional" enfilada a corregir las deficiencias del sistema político con el propósito de me-

8 Ejemplos de esta línea son los trabajos de Pachano (1997), Echeverría (1993), Sánchez Parga (1998), Burbano de Lara – Rowland (1998).

9 Es necesario ofrecer al ex–presidente, el beneficio de la duda: Su reflexión sobre la legitimidad jurídica del sistema político apareció antes de la destitución de Bucaram y de la enorme inestabilidad política y crisis institucional provocada por esa decisión.

jorar los procesos de crecimiento y redistribución económica. La "ingeniería institucional" pretende imaginar "arreglos" que permitan al sistema político –en el caso del Ecuador, a su presidencialismo- contar con una estructura que organice, facilite y garantice la tarea de gobernar para el desarrollo.

Desde la ingeniería institucional, el análisis del sistema político ha levantado algunos temas de reflexión importantes. Han adquirido especial relevancia problemas como los siguientes: a. el régimen electoral (dentro del cual se han evaluado las fórmulas para elegir presidente y los sistemas utilizados para asignar escaños legislativos; los efectos de un sistema de representación proporcional o mayoritario; el calendario electoral, las mayorías y minorías parlamentarias); b. el sistema de partidos, su grado de institucionalización y fragmentación, y su relación con los sistemas electorales; y c. las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, es decir, el corazón mismo de lo que se denomina el "sistema político", y cuya discusión más importante apunta a las distinciones entre parlamentarismo, presidencialismo y fórmulas combinadas. Según el enfoque que se utilice, puede considerarse o no la cultura política como tema de interés para la gobernabilidad.

Todos son temas nuevos para los estudios políticos ecuatorianos. Su importancia estriba en haber alertado sobre las posibles consecuencias negativas de ciertas reformas políticas –demasiado frecuentes en nuestro caso[10]– además de haber arrojado interesantes revelaciones sobre aspectos claves del sistema político. Análisis importantes se han realizado sobre el sistema de partidos, sobre la pugna de poderes y sus consecuencias para la democracia y la estabilidad política del país, y se ha debatido sobre la conveniencia de algunas reformas al sistema electoral (por ejemplo, todo lo que implica el cambio de un sistema de representación proporcional a uno mayoritario). Estos estudios han mostrado la debilidad del sistema político para organizar la vida democrática del país, y hasta qué punto éste se ha convertido en un factor que agrega conflictividad a la vida social y política en lugar de reducirla. Algunas investigaciones sobre gobernabilidad hicieron sugerencias de reforma política, muchas de las cuales iban a contrapelo de la tendencia dominante en América Latina de fortalecer el poder presidencial –lo que se ha denominado hiperpresiden-

10 A lo largo de los últimos veinte años, todos los presidentes han propuesto reformas al sistema electoral y a la redefinición de los poderes del Ejecutivo y el Congreso. Cada una de esas propuestas, que habría que recopilarlas y sistematizarlas, ha surgido de los problemas de gobernabilidad experimentados por cada uno de los presidentes de turno.

cialismo (Cavarozzi 1998)- a costa del poder del Congreso. La tendencia a concentrar el poder en el Ejecutivo ha llevado a algunos autores a señalar que la democracia, a través de esta vía, vuelve a concentrar el poder cuando su objetivo es justamente desconcentrarlo (Echeverría, Sánchez Parga).

Si bien el tema de la gobernabilidad expresa la urgencia de recuperar la legitimidad de un sistema político cuando éste no puede proclamarse representativo, su límite está dado por el énfasis que pone en la arquitectura institucional para salir de la crisis de representación. "De hecho, este discurso encuentra la causa de la 'inestabilidad crónica' de la democracia ecuatoriana en la 'arquitectura institucional del sistema'" (P. Andrade 1999:258). Los arreglos institucionales sugeridos toman en cuenta más los conflictos al interior del sistema institucional –la pugna de poderes, por ejemplo- antes que sus conexiones con la sociedad –los *inputs* que recibe el sistema político. La gobernabilidad ha empujado reformas políticas cuyo objetivo no ha sido precisamente mejorar la relación de la sociedad con el sistema político sino una nueva articulación interna de los poderes institucionales. La gobernabilidad ha sido entendida como la adecuación interna del sistema político para volverlo más eficiente. Como lo dice Hurtado: el funcionamiento del sistema político es clave para mejorar los rendimientos económicos y sociales de la democracia (Hurtado 1997b). No hay un debate sobre la democracia y sus relaciones con las dinámicas sociales. El discurso de la gobernabilidad, como sostiene Pablo Andrade, ha erosionado el aspecto más deliberativo de la democracia (Andrade 1999: 262). "Mediante los acuerdos institucionales (...) se busca limitar el juego de las significaciones en la democracia" (Andrade, ibíd. :264).

Las visiones de la gobernabilidad que ponen especial énfasis en el diseño de las instituciones políticas han sido cuestionadas desde varias perspectivas. Amparo Menéndez-Carrión sostiene que la gobernabilidad no puede referirse solamente al buen desempeño y eficacia de la gestión gubernamental, sino a cómo generar formas de gobierno que surjan desde la ciudadanía, entendida como agente de gobernabilidad. A su vez, las instituciones políticas tampoco pueden ser pensadas al margen de las características de la sociedad, con sus cortes de clase, étnicos y regionales, sin una configuración ciudadana, y con un proceso trunco de formación de su identidad nacional (Menéndez 1991). Las instituciones no pueden quedar reducidas a un mero dispositivo técnico para facilitar la gestión del gobierno. En un contexto social diverso y heterogéneo, marcado, además, por una fuerte tradición autoritaria, la "gobernabi-

lidad democrática" –ya no la gobernabilidad a secas- se plantea como un "proyecto de producción pendiente", que debe sustentarse en un "sistema de poder ciudadano" (Menéndez 1991). No se trata solamente de distribuir el poder o incorporar a sus esferas a los excluidos, sino de generar un poder distinto, desde abajo, en múltiples escenarios y dimensiones. Desde esta concepción de gobernabilidad, la democracia se mira como encaminada a regular el conflicto, a incorporar la diversidad y el disenso, a legitimar la visión de "los otros", a servir de marco normativo para las relaciones en la vida cotidiana. La coherencia de las instituciones es necesaria pero no suficiente para lograr esos propósitos. La política no se limita en la función del "buen gobierno", tampoco se reduce al juego de las elites al interior del sistema político; se refiere, y de modo central, a las relaciones entre "la gente", y "de la gente" con el sistema político (Menéndez, op.cit.). Echeverría ha enfocado el tema de la gobernabilidad desde la perspectiva de las decisiones que se adoptan en el sistema político. Se trata de un proceso que, según él, se origina en las demandas de la sociedad e involucra, por consiguiente, a los actores sociales. El proceso decisional no tiene lugar solamente en el ámbito de los "órganos de poder", esto es, en el campo de las instituciones políticas, donde operan las elites políticas y la tecnocracia (Echeverría 1997:25). El tema de la gobernabilidad debería vincular la gestión del sistema político con las lógicas e intereses diferenciados que surgen desde la sociedad. Gobernar, tomar decisiones, equivale a buscar un equilibrio entre la eficacia y la representatividad del sistema. Lo decisional y la representación son interdependientes. La función de cada una se vuelve premisa de la otra. El desafío del sistema político es procesar las opciones que surgen a través del sistema de representación y producir consenso. La formación del consenso es una función específica del sistema político, la más problemática de todas, y consiste en organizar, en dar forma a través de decisiones, a un poder disperso en el tejido social (Echeverría 1997).

Bustamante se ha encargado de trastocar el debate de la gobernabilidad. Contra la opinión de quienes insisten en la ingobernabilidad del país, encuentra que la sociedad ecuatoriana es perfectamente gobernable, pero no se rige por el tipo de "racionalidad" -podríamos llamar también de "pacto político"- definido formalmente por y para las instituciones. La política ecuatoriana no se rige por un espíritu moderno sino por un espíritu patrimonial y personalista, que la aparta de las normas y reglas racionalmente concebidas en el sistema político. Los intercambios políticos entre quienes acceden al gobierno y

la sociedad responden a otros códigos, a otras reglas, tienen una institucionalidad distinta, si por institucionalidad entendemos una regularidad en las prácticas políticas que permite prefigurar su dinámica[11].

Partidos y representación política

A raíz de la discusión sobre gobernabilidad, se hace evidente la compleja relación entre instituciones políticas y prácticas, entre la norma y el sentido que los actores dan a la vida política. La falta de concordancia entre la norma institucional y la práctica política ha sido analizada desde lo que Pachano llama la "informalización" de la vida política. La informalización -de la que se derivan evidentes problemas de fragilidad institucionalidad- habría que entenderla en un contexto más amplio que el de la crisis de los años noventa. Para el efecto, Pachano sugiere distinguir entre "régimen político" y "sistema político". Mientras el "régimen" alude a las normas que pretenden regular la vida de las instituciones políticas -un poder organizado institucionalmente- el "sistema" se refiere, sobre todo, a las prácticas de los actores sociales y políticos. En el caso del Ecuador, resulta evidente la presencia de un desfase entre régimen y sistema; las prácticas se orientan por lógicas extrañas al régimen. En realidad, se está hablando de la baja capacidad de "resignificación" de las re-

11 Esas otras reglas apuntan al mecenazgo, a la legitimación de las desigualdades y a personalizar los derechos. Los muy sugerentes argumentos de Bustamante pueden resumirse así: Quien accede al Estado no se siente obligado a respetar los acuerdos establecidos en el sistema político. Quien llega al Estado simbólicamente "conquista el poder" y los recursos asociados a él, que se vuelven parte del botín del poder. Desaparece la distinción entre lo público y lo privado, principio muy moderno basado en alguna noción de interés público; la atención de las demandas sociales aparece como un acto de "filantropía" y "generosidad" del gobernante, una cualidad moral que lo puede distinguir de los demás, y no su obligación frente a un cuerpo ciudadano. La generosidad del gobernante y la distribución que hace de los recursos estatales, se equipara con el reparto propio de lo que Bustamante llama la "fiesta redistributiva" o "priostazgo". Llegar al poder permite un festín entre los allegados. La generosidad se convierte en "virtud moral". En las haciendas tradicionales el "buen patrón" era el que más aportaba a los fondos comunes de redistribución. En el Estado, el "buen gobernante" es el que más reparte entre sus clientelas, seducidas y conquistadas emocionalmente. En el acto de entrega, el gobernante reconoce la existencia subjetiva y moral del subordinado. Las prestaciones estatales no se guían por la lógica de la eficacia, como supone el discurso del desarrollo, sino por un sentido simbólico. "Las redistribuciones son aceptables y válidas al margen de su contenido instrumental, ellas son simbólicamente eficaces en la medida en que hacen sentir al sujeto político que es considerado, reconocido, aceptado y valorado por el poder" (Bustamante 1997: 105-126)

glas del juego democrático sobre las prácticas políticas. Pero, el problema es bastante más complejo porque esa "informalidad política" se ha instalado en las instituciones democráticas existentes. No hay una dicotomía entre prácticas y régimen, sino una superposición, una confusión que impide distinguir claramente entre régimen y sistema. Parecería ser, como sostiene Bustamante, que la propia institucionalidad democrática viabiliza ciertos comportamientos políticos anteriores a su instalación en 1979. Las viejas tradiciones del quehacer político se filtran y confunden en las nuevas instituciones generando un campo peligroso de ambigüedad; en particular, impide diferenciar si la crisis política se debe a las formas de hacer política o a las instituciones democráticas. Se confunde y asocia crisis política con crisis de la democracia. Lo informal y lo formal se encuentran mutuamente contaminados. Tenemos instituciones formales, se siguen ciertos procedimientos, pero las prácticas les dan otro sentido si es que no las desbordan por completo; las instituciones son utilizadas de un modo contrario al que aparece en los textos escritos. O si se quiere, los textos escritos, racionalmente concebidos, son sujetos de múltiples interpretaciones, acordes con propias particularidades culturales. Sobre la base de lo planteado por Bustamante, habría que decir que en ausencia de un espíritu moderno y racional, el cuerpo político ha sido ocupado por otra alma, un alma patrimonial y personalista, camuflada en las sombras institucionales. La paradoja es que la institucionalidad democrática se mantiene pero genera resultados contrarios a aquellos que le confieren legitimidad. Tenemos instituciones democráticas que no generan procesos democratizadores y es esta dinámica la que genera las inquietudes sobre la gobernabilidad, que se podrían entender como reacciones al malestar y desencanto sociales frente a las ilusiones frustradas del sistema democrático.

Sin embargo, habría que subrayar, que nunca existirá un empate perfecto, una identidad completa, entre régimen y sistema político. Una cierta tensión entre esos dos niveles es necesaria para asegurar la dinámica del cambio político. Pero una cosa es que ese desfase lleve a la innovación del régimen político, a una mayor democratización de las instituciones de mano de los nuevos conflictos sociales; y otra muy distinta que ese desfase conspire constantemente contra las bases mínimas de un acuerdo democrático.

Ahora bien, uno de los efectos de la informalización de la política y de la crisis económica es la creciente pérdida de elementos de cohesión social. Se podría decir que la política no es capaz de garantizar referentes comunes para

la acción social, de producir un orden consensuado. La ausencia de elementos de integración se traduce en una fragmentación social. Hay un "particularismo" de la acción social y política, que impide reconocer espacios comunes para el procesamiento de las diferencias. El sistema que más sufre por esta multiplicación del particularismo es el de representación. El particularismo expresa el retorno de la acción política a los actores individuales cuando el sistema de representación ha dejado de operar como elemento de mediación, negociación y cohesión social.

El sistema de representación política cumple con la función de llevar la diversidad social hacia el sistema político. Teóricamente, el espacio de representación democrática no hace distinción de ninguna naturaleza, es completamente abierto; configura un campo donde el poder puede ser debatido, cuestionado, impugnado desde la búsqueda del "bien común". Son las reglas de inmunización de las que habla Echeverría las que confieren ese poder a la representación como lugar donde se configura el "bien común". Si no existiese la posibilidad de impugnar y revertir la estructura de poder en aras del "bien común", el sistema político simplemente no podría cumplir ninguna función democratizadora y la democracia perdería toda capacidad de legitimación. La estabilidad política de la democracia estaría condicionada a su capacidad para generar procesos de igualación social.

Desde el retorno a la democracia en 1979, el espacio de representación fue asignado a los partidos políticos. Verdesoto habló del monopolio de los partidos sobre la representación política (1985). La sociedad estaba forzada a encontrar su representación en el sistema político a través de los partidos. Sin embargo, el modelo de una democracia partidista se vio debilitado por dos procesos simultáneos: las políticas de ajuste económico (CORDES 1999; Echeverría 1997; Verdesoto 1996), y la permanencia de prácticas políticas tradicionales en el seno de las instituciones democráticas (aquellas prácticas que la democracia y los partidos debían superar). Como han mostrado esos estudios, los ajustes económicos –muy impopulares y a la postre empobrecedores de la mayoría de la población- unidos al proyecto de una economía abierta y liberada de los controles estatales, generaron una dinámica excluyente de las decisiones políticas. Se produjo una suerte de especialización de los poderes del Estado: mientras el Ejecutivo tomaba las decisiones para iniciar el ajuste y empujar la transición hacia una economía de mercado, presionado por la globalización y el FMI (Fondo Monetario Internacional), el Congreso y los par-

tidos se especializaban en hacer oposición. Un manejo técnico de las políticas estatales de ajuste se impuso hasta casi eliminar la función representativa y participativa del sistema político (Echeverría 1997). El efecto derivado es tan complejo que el sistema de representación, como dice Echeverría, tiende a presentarse como generador de "obstrucciones y conflictos" de las decisiones, sobre todo económicas. Se ha roto ese equilibrio entre proceso decisional y representación política. Las consecuencias son dobles, ambas en la dirección de la ingobernabilidad: el régimen político ha quedado atrapado en la lógica de la pugna de poderes, al tiempo que los partidos no pueden cumplir su función de representación, de nexo entre la sociedad y Estado, al quedar excluidos de las decisiones vitales del cambio de modelo económico. La crisis modificó profundamente la perspectiva del proceso de transición democrática en el Ecuador, cuyo perfil lucía más bien favorable a inicios de los años ochenta. Como lo ha subrayado Anita Isaacs, la transición ecuatoriana se dio sobre la base de un amplio diálogo y la búsqueda de pactos sociales y políticos; la economía, además, se encontraba en condiciones bastante aceptables, y las Fuerzas Armadas conservaban una legitimidad suficiente como para asegurar la continuidad del proceso. "Ecuador encaja dentro del modelo prescrito para lograr una transición satisfactoria desde gobiernos autoritarios a democráticos" (Isaacs 1991: 223)

Visto desde una perspectiva más general, no cabe duda que el proceso de redefinición del Estado ha repercutido sobre los partidos y sobre su capacidad para organizar la política. Como ha dicho Verdesoto, en el modelo democrático de fines de los años setenta, los partidos actúan básicamente como instancias para-estatales. "Los partidos modernos se pretendían estructurados por principios, asentados en la organización popular, con vocación de manejo técnico del Estado. Esta imagen no llegó a concretarse, entre otros factores, porque los nuevos partidos estaban asociados con el modelo declinante del desarrollo de matriz estatal, antes que con la posibilidad de reformular ese modelo de desarrollo" (Verdesoto 1996:148). Quizá, el problema de fondo, al cual debe enfrentarse la democracia ecuatoriana, sea la noción misma de partido (Bustamante 2000). Una concepción ideal de partido, como instancia de mediación, como correa de transmisión entre la sociedad y el sistema político, como actor esencial del sistema de representación, está en crisis, siempre ha estado en crisis (Mejía 1996; Bustamante 2000; Conaghan 1995; Alcántara y Freidenberg 2000). Los partidos deben enfrentar las resistencias de una cultu-

ra política abiertamente anti-partido (Conaghan 1995). Mejía ha observado que el sistema de partidos en el Ecuador, junto con el de Bolivia, Perú y Brasil, ha sido clasificado por estudios comparativos con el grado más bajo de institucionalización. "Las organizaciones partidistas son débiles, la volatilidad electoral es generalmente alta, las raíces del partido con la sociedad son débiles, y la presencia de individuos y personalidades dominan los partidos y las campañas" (Mejía 1998: 8)[12]. Los partidos operan como núcleos cerrados de elites sin vínculos precisos con la sociedad, más allá de los determinados por el clientelismo, el patronazgo y el mecenazgo políticos. En el diseño de 1979, los partidos debían ser los generadores de una modernización política que vencería los vicios de las prácticas oligárquica, populista y aquellas derivadas del modelo hacendatario (sumisión y servilismo). Ninguno de los dos objetivos se cumplió. Como ha observado Conaghan, los lazos ideológicos de los partidos con la sociedad son muy débiles en comparación con los clientelares, y eso evidentemente ha tenido y tiene efectos sobre el proyecto de modernización política. Conaghan relaciona el creciente clientelismo político con la expansión de la informalidad urbana. La mayoría de votantes (el 75%) está en las ciudades y el clientelismo aparece como el principal mecanismo por el cual los sectores informales se incorporan a la política. Se basa en relaciones de reciprocidad asimétricas -no iguales- entre un "patrón" y sus "clientes"; se alimenta de la capacidad que tienen los líderes políticos de dar acceso a recursos del Estado a sus bases de apoyo. El clientelismo es el lado instrumental, si se quiere, del populismo; es el lado por el cual todos los partidos, sin excepción,

12 El reciente libro de Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara es un desafío analítico a esta perspectiva de la pobre institucionalización de los partidos. Si bien estos autores reconocen una débil institucionalización de los partidos ecuatorianos, sugieren una nueva perspectiva de análisis: "mostrar que en sistemas de partidos de débil institucionalización, a diferencia de lo que algunos autores señalan, los partidos pueden estructurar la competencia y dar forma a los resultados electorales; crear un universo conceptual que tienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudar a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales, establecer acciones para la actuación legislativa; proveer de cuadros a las instituciones y hacer operativo al sistema político" (Alcántara/Freidenberg 2001:16). En lugar de analizar a los partidos desde algún modelo teórico específico, y establecer si el sistema se ajusta o no a ese modelo, los autores proponen una perspectiva analítica amplia que parte del reconocimiento de que en el Ecuador existen partidos políticos. La perspectiva analítica sugerida es ciertamente importante y abre enormes posibilidades de investigación, pero deja de lado el problema que atormenta al sistema político ecuatoriano: su creciente inestabilidad. Los partidos funcionan, sin duda, pero de una manera que llevan la política a bloqueos institucionales y a una deslegitimación de la democracia. Quizá habría que preguntarse cómo gobiernan los partidos, para entender el problema desde las dos perspectivas de análisis en debate.

se vuelven populistas, aún cuando el clientelismo, por supuesto, no lo agote (Burbano de Lara y de la Torre 1989).

El sistema ecuatoriano de partidos también ha sido definido por dos características adicionales: la baja lealtad de los electores frente a los partidos y la baja lealtad de los propios militantes hacia sus partidos (Conaghan, Mejía, Isaacs, Burbano de Lara-Rowland). En el primer caso, la baja lealtad se expresa en la dificultad de los partidos para mantener contingentes estables de apoyo electoral, en especial cuando el partido alcanza el poder. Se ha mostrado a lo largo de estos años el efecto catastrófico que tiene para los partidos el desempeño del gobierno. Lo segundo se expresa en el alto grado de indisciplina partidista y desafiliación de los diputados en el Congreso (Burbano de Lara - Rowland 1998). Muchos partidos sufren a lo largo de los períodos de gobierno la fragmentación de sus bloques parlamentarios, y como consecuencia, aparecen los denominados bloques de independientes que cambian completamente la correlación de fuerzas dentro del Congreso. Estos dos elementos vuelven frágil al sistema de partidos e impiden a la política ecuatoriana generar un mínimo de certezas democráticas.

Según uno de los aspectos que analiza Conaghan –los efectos del sistema de partidos sobre la democracia y la gobernabilidad- el sistema partidario ecuatoriano se caracteriza por un "multipartidismo extremo", donde no menos de doce partidos tienen representación parlamentaria. Otros estudios han definido al sistema partidista como de "pluralismo polarizado" (Burbano-Rowland 1998), donde sobresale no tanto el número de partidos como la distancia político-cultural entre ellos. La fragmentación es considerada una causa de permanente inestabilidad política, al volver tremendamente complejo y desgastante el proceso de formación de alianzas parlamentarias, generalmente muy efímeras; además, las relaciones entre los partidos están marcadas por las rivalidades personales de sus líderes (las que se hicieron evidentes aún antes de producirse el retorno a la democracia) (Isaacs 1991:225). La fragmentación no tiene que ver solamente con el número de partidos existente, sino, y sobre todo, con la distancia ideológica entre ellos, con los modos distintos de entender y hacer política. Bustamante ha definido a los partidos ecuatorianos no por las ideologías que proclaman ni por los intereses económicos que defienden, sino por ser expresiones de corrientes culturales profundas (Bustamante 2000:89). Movilizan, sobre todo, "modos de vida", formas de "hacer las cosas" muy distintas al modelo convencional de los partidos políticos. La distan-

cia ideológica, derivada en buena medida de la existencia de culturas políticas contrapuestas, también explica la tendencia hacia la fragmentación. Entonces, la interrogante a plantearse es ¿A una sociedad como la ecuatoriana, atravesada por heterogeneidades estructurales y diversidades sociales y culturales, le corresponde, inevitablemente, un sistema partidario fragmentado? Algunos trabajos recientes plantean que no.

> "La lógica de fragmentación del régimen de partidos en el Ecuador no refleja necesariamente la lógica de la diversidad social presente en la sociedad ecuatoriana; las divisiones y pugnas al interior de los partidos están vinculadas más al juego de intereses de la llamada 'clase política', que a sus conexiones con la sociedad. No hay razones, pues, para sustentar que cada uno de los partidos en el Congreso representa alguna fuerza o tendencia social" (Burbano de Lara - Rowland 1999:126).

Esto significa que el sistema político, como resultado de la acción de los partidos, tiene su propia lógica de fragmentación, una lógica que no se corresponde con la diversidad social, sino que es un correlato de las luchas por el poder entre los partidos y los líderes de esos partidos al interior de las instituciones políticas.

Algunos autores han sugerido que la fragmentación partidaria tiene relación con las reglas electorales vigentes en el país, y han formulado propuestas para introducir reformas que permitirían reducirla (Conaghan, Hurtado, Verdesoto, Mejía, CORDES).

Sin embargo, la fragmentación política, a más de volver complejo e inestable el proceso de alianzas políticas, distorsiona el sistema de representación al impedir una expresión más clara de las diversidades sociales en el sistema político. Pero, el tema de la representación no se queda en el sistema de partidos sino que va más allá, a la naturaleza misma de las relaciones entre Estado y sociedad y, en especial, a la ausencia de un campo de ciudadanía como lugar de mediación. ¿Cómo se entiende la representación política en una sociedad con una débil constitución de la ciudadanía? Si no puede haber representación sin ciudadanía (Sánchez Parga 1995, Bustamante 1996, 2000), ¿cómo construye su representación política la sociedad ecuatoriana?[13] Bustaman-

13 Sobre la relación entre representación y ciudadanía se puede consultar el texto de José Sánchez Parga, *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*; Quito: CAAP, CELA-PUCE, ILDIS, Esquel, 1995.

te tiene razón cuando habla de una "ambigüedad" de la noción misma de representación. La representación puede ser vista o bien como la expresión de un mandato (contrato político) o como la delegación abierta, amplia, de un poder. Se trata de establecer cuál de estas dos maneras de entender la representación opera en una sociedad. Bustamante plantea que en la cultura política ecuatoriana, la elección de representantes no distingue entre los dos principios. El representante está obligado a cumplir las dos funciones de representación. "Se espera (del representante) que simultáneamente ejerza su autonomía, su criterio y actúe como un sustituto autorizado o apoderado de la voluntad popular, y al mismo tiempo que sea fiel a los términos de su compromiso electoral sustantivo" (Bustamante 1996:137). El problema es que ambas formas son incompatibles. La disciplina de un contrato no permite la autonomía del representante, mientras la autonomía pone en peligro el contrato político. Los representantes políticos, y por ende los partidos en el poder, se mueven entre la desconexión con sus votantes y el vínculo clientelar con ellos. El clientelismo es la forma más burda y pedestre de cumplir con el pacto político, pero excluyente de los otros. Simultáneamente, la representación configura un grupo -la llamada clase política- que actúa según sus propias reglas, con una impresionante inmunidad e indiferencia a los cuestionamientos y críticas de la sociedad. En esa ambigüedad se expresa tanto la distancia de la clase política frente a la sociedad, generando un vacío de representación; como sus vínculos clientelares, en donde la función de representación también se pierde.

Cultura política y democracia

Los esfuerzos por clarificar el concepto de sistema político han ido casi paralelos a la reflexión sobre cultura política. Los artículos que se presentan en esta Antología como contribuciones al estudio y debate de la cultura política en el Ecuador, ofrecen una diversidad de entradas y perspectivas. Mientras algunos de estos trabajos intentan establecer características propias de la cultura política ecuatoriana (de la Torre 1996; Bustamante 1996; Burbano de Lara 1998), otros abren más bien un interesante debate sobre los usos que se ha hecho del concepto, sus limitaciones y potencialidades (Ramírez 1999; X. Andrade 2000; Bustamante 1996).

El enfoque metodológico que ha predominado en los análisis deriva en buena medida de la misma problemática de la gobernabilidad. Si todas las re-

formas políticas y los esfuerzos de reingeniería institucional de los últimos años no han sido suficientes para solucionar los problemas de inestabilidad política, entonces la atención tenía que desplazarse hacia el campo de la cultura política como variable explicativa de la crisis. Las dificultades que experimentaba el proceso de consolidación democrática llevó a plantear la existencia de una brecha, un desajuste, un hiato, entre las prácticas de los actores sociales y políticos, fuertemente condicionadas por las tradiciones de la cultura política, y las reglas del juego definidas por el sistema político. De algún modo, lo que había que explicar era porqué las reglas del juego no resignificaban las prácticas políticas y cuáles eran, en consecuencia, los códigos o valores que orientaban dichas prácticas y el tipo de conflictos que generaban. Las implicaciones de esta disfunción, para llamarla de algún modo, son decisivas a la hora de entender las crisis de gobernabilidad, los pobres rendimientos del sistema político y su creciente pérdida de legitimidad. Se puede decir que esa disfunción le impide al sistema político cumplir con sus premisas y objetivos.

Esta perspectiva analítica fue adoptada inicialmente por Fernando Bustamante en uno de los trabajos más sugestivos que se han escrito sobre cultura política en el Ecuador. Bustamante define la cultura política como la interpretación, reinterpretación y adaptación de unos ciertos valores e ideas al flujo ininterrumpido de la vida diaria, en una suerte de pragmática o "programas operacionales" (Bustamante 1996). De acuerdo con su trabajo, las disfunciones entre cultura política y el sistema político-institucional se explican por la ausencia de un *ethos* moderno en la cultura política ecuatoriana. La modernidad se presenta como el núcleo constitutivo para el funcionamiento racional y eficaz de la política en los sistemas democráticos. En el Ecuador, el problema estaría dado por la dificultad e incapacidad de los actores políticos para adoptar una identidad moderna, esto es, para ajustar racionalmente sus prácticas a las reglas del juego democrático. La racionalidad del sistema político demanda un "*ethos* cultural", ausente en la sociedad ecuatoriana.

Ahora bien, a diferencia de lo que suele sostenerse, Bustamante subraya la complicidad entre elites y masas alrededor de la cultura política prevaleciente. No es que las elites posean una cultura moderna y las masas una cultura tradicional o premoderna. Al contrario, comparten una misma cultura política a través de formas específicas de relacionamiento y dominación. "Las formas de acceso que las elites abren a las masas, y los tipos de pactos que con ellas en-

tablan, están armados por ambas partes de una manera sistemáticamente divergente a un estilo de cultura cívico moderna" (Bustamante 1996:115-116). ¿Hacia dónde apunta esa otra cultura dentro de la cual elites y masas sellan sus pactos? Hacia una cultura sustentada en una lógica patrimonialista y personalista. Se impone la lógica del "mecenazgo" político. La cultura política ecuatoriana prescinde del concepto de "igualdad ciudadana", propia del mito de la modernidad, en el momento de establecer las relaciones de autoridad. Lejos de promover la igualdad, el juego político articula, recrea y legitima las desigualdades sociales. Para nuestros sentidos de la vida social y política, las desigualdades son parte natural del paisaje, estamos habituados a ellas, no nos impactan ni nos escandalizan. En la "diferencia" y en la "distinción" que buscan los actores sociales, cobra sentido la vida política ecuatoriana. La ausencia del principio de igualdad ciudadana determina, también, la desigualdad de derechos de los grupos sociales y las fragilidades del Estado de derecho. Los derechos son asignados por las elites políticas, los patrones, a las clases bajas como prerrogativa de su propio poder.

Es importante señalar el tipo de retórica propia de la cultura política ecuatoriana. Bustamante sostiene que se impone la "conquista emocional". En esa retórica desaparece el sujeto autónomo con el que sueña y en el que se fundamenta la modernidad. "El poder, desde esta faceta, es el resultado de la capacidad de 'encantar', de provocar sentimientos afectivos poderosos en el espectador o copartícipe" (Bustamante 1996:123). Hay un despliegue de poderes retóricos, emocionales y sentimentales, más que de recursos lógicos. O si se prefiere, si bien los poderes lógicos están presentes en el discurso político ecuatoriano, pues son inherentes al discurso modernizador, resultan de enorme ineficacia simbólica y de interpelación frente a las clases bajas[14]. Cuando Hurtado completó su período presidencial en agosto de 1984, se atribuyó haber elevado el nivel del discurso político en el Ecuador. ¿Qué significaba "elevar" el discurso político? "Discutir sobre la base de hechos, usando los argumentos de la lógica y la razón, dejando en un segundo o tercer planos la literatura y la retórica y utilizando el lenguaje que corresponde a una sociedad moderna como ya es el Ecuador" (Hurtado 1984:XX). Frente a la racionalidad de Hurtado aparece, por supuesto, el espectáculo emocional del líder populista. El discurso racional se sustenta en una razón cognoscitiva, dirigida a

14 El que carezcan de eficacia simbólica quiere decir que se mueve con dificultad en los valores codificados de la vida cotidiana de quienes pretende seducir y conquistar. Al respecto, ver Daniel Gutiérrez, Nariz del Diablo # 15, Quito, CIESE, mayo 1990

reflejar las cosas tal como son, con una intención de veracidad fáctica (Bustamante 1996:130). El discurso de la conquista emocional tiene una lógica completamente distinta. "(Las) palabras, o las sensaciones se juzgan por el efecto anímico que provocan, y por la simbolización que hacen de los participantes" (Bustamante, op. cit.: 131). De la Torre y Bustamante llaman litúrgico a este tipo de discurso. Se podría equiparar el discurso litúrgico con un tipo de retórica que busca efectos, emociones, vencer, producir acontecimientos, decisiones, batallas, victorias (Foucault 1980:157-158). Hace del discurso no un campo de verdad, de correspondencia con la realidad para controlar y lograr resultados concretos, sino de ejercicio del poder. "Hablar es ejercer un poder, es arriesgar un poder, arriesgar, conseguirlo o perderlo todo" (Foucault, op. cit.:155). Del discurso litúrgico se desprende un tipo de participación política que consiste en "que las masas creen y sienten gobernar sin las mediaciones de las instituciones de la democracia parlamentaria y representativa. La liturgia populista se basa en la acción directa de las masas" (De la Torre, 1994:66). Las concentraciones populistas han sido equiparadas con "ritos litúrgicos" destinados a consagrar al líder y a recrear al pueblo en su autenticidad.

Carlos de la Torre, en su ya largo trabajo sobre el populismo, ofrece una entrada distinta al estudio de la cultura política. La entiende como una compleja y dinámica interacción entre la política y la vida cotidiana. Esa interacción problematiza aspectos de la vida cotidiana en los cuales se ponen de manifiesto relaciones de poder, autoridad y resistencia. De la Torre ha estudiado la cultura política desde los "rituales electorales" de Abdalá Bucaram como escenarios privilegiados. Su estudio tiene la enorme ventaja de sustentarse en trabajo de campo, a diferencia de la mayoría de trabajos que son más bien aproximaciones ensayísticas sobre la cultura política. El aporte de las investigaciones de De la Torre consiste en mostrar cómo opera el populismo a partir del concepto de "pueblo", fundamental en la cultura y en la retórica políticas ecuatorianas. La noción "pueblo" organiza la vida política de un modo muy distinto a como lo haría, por ejemplo, la de ciudadanía. Las nociones de ciudadanía, pueblo y nación, como argumenta Carlos de la Torre, aluden a formas diferentes de mediación entre la sociedad y el Estado. Cada una de esas nociones se refiere, a su vez, a configuraciones distintas de la cultura política. El pueblo es un campo distinto de representación y constitución de las identidades y las jerarquías políticas. En el caso ecuatoriano, las relaciones entre Estado y sociedad no están mediadas por un reconocimiento universal de los

derechos civiles y políticos de los ciudadanos, sino más bien por su vigencia selectiva. No todos los sujetos políticos se han constituido como ciudadanos con derechos a ser ejercidos y reconocidos. Se podría decir, más bien, que la mediación ciudadana funciona para las clases altas, poseedores de una cierta noción de igualdad entre ellas, pero no para las clases bajas. Las clases altas creen tener el derecho, casi exclusivo, a participar en las decisiones políticas del Estado.

La noción de pueblo sirve precisamente para entender la constitución de las clases bajas como sujeto de la política. El "pueblo" aparece como el campo de representación a través del cual las clases bajas ingresan y participan en la política. El pueblo ha sido a lo largo de todo el siglo XX el gran dispositivo de movilización en el Ecuador, y en particular de la retórica y la práctica populistas (Faletto 1983). Puede sostenerse que la continuidad y fortaleza del populismo se explica precisamente por su capacidad para constituir al pueblo como sujeto central de la escena política. Su influencia ha sido tan decisiva que difícilmente han podido constituirse imaginarios e identidades a partir de otros referentes, como serían los de ciudadanía, clase o adscripción ideológica de los partidos modernos.

Ahora bien, ¿cuál es la particularidad de esta modalidad de participación política que encuentra en el populismo su paradigma más fuerte? De acuerdo con Carlos de la Torre, esa particularidad se refiere a la forma concreta en cómo las clases bajas se integran a la comunidad política y acceden a los derechos ciudadanos, mediante nociones como las de "pobres", "desamparados", "excluidos", "marginados", todos necesitados de "protectores" o "padrinos". El problema es que los "protectores" y "patrones" del pueblo son los que definen los derechos de las clases bajas. Los derechos no existen fuera de la relación personal de protección y dominación. Hay relaciones personalizadas de poder, basadas en la protección, el tutelaje y el amor (De la Torre 2000). La existencia de esta relación política representada por el pueblo se sustenta en la arbitrariedad de la ley, arbitrariedad que es condición para el patronazgo y la relación de tutelaje frente al pueblo. Al identificarse la arbitrariedad de la ley como una práctica de las clases que tienen poder en la sociedad, la protección de quienes carecen de poder aparece como un gesto de compromiso con los "pobres" y "desamparados", a la vez que como una respuesta a los "oligarcas". El vacío creado por la arbitrariedad de la ley se llena con la práctica populista, la que a su vez lo recrea y perpetúa para asegurar su propia continuidad. El

auténtico pueblo aparece referido a ciertos valores y prácticas, pero también a una relación de poder que no resulta procesable, negociable en el marco de las instituciones democráticas. Es una relación de antagonismo en función de enemigo y amigo, de identidades excluyentes, que entra en tensión con las instituciones de una democracia liberal, en principio fundadas en el pluralismo y el reconocimiento del otro.

La construcción discursiva del pueblo describe una relación política en la cual los sujetos constitutivos del pueblo –vagamente identificados como las clases bajas enfrentadas a las altas- carecen de derechos propios, no existen como ciudadanos; y alude, sobre todo en su versión populista, a una unidad irreductible, excluyente, en la medida en que representa al pueblo auténtico, al pueblo verdadero, al pueblo en su unidad. Como lo ha dicho Moreano: "El discurso y el ritual populista pretenden ser una representación popular y a la vez la expresión de los impulsos más profundos del pueblo" (Moreano 1992:113). El populismo, en palabras de Carlos de la Torre, quiere autentificar al pueblo, darle legitimidad simbólica, para lo cual defiende el valor de la "cultura popular". De este rasgo se desprende su dimensión crítica de la cultura dominante. Como lo ha hecho notar el propio De la Torre, mientras las elites siempre asumen una función educadora, civilizadora frente al pueblo, el discurso populista reivindica los valores y prácticas culturales del pueblo. Así, mientras las elites afirman permanentemente su superioridad moral frente al pueblo, el líder populista reivindica su superioridad moral frente a las elites en nombre del pueblo. El líder populista deslegitima a las elites frente al pueblo.

El trabajo de Carlos de la Torre sobre Abdalá Bucaram muestra de qué manera esa autentificación del pueblo se da a partir de una politización de la vida cotidiana. Los modales, las costumbres, el estilo de vida, los gustos, el uso del lenguaje, la sexualidad, en tanto símbolos de *status* y códigos del honor social, entran en la retórica para describir relaciones de poder, opresión y exclusión. El despliegue de la retórica abdalacista altera las relaciones de poder en la medida en que actúa a través de los códigos que regulan el *status* y el honor social en la vida cotidiana. Siguiendo a Bustamante, se puede decir que los códigos dominantes buscan reproducir una diferenciación jerárquica, no exenta de violencia. El discurso populista de-construye el universo simbólico donde se forma la identidad como relación de poder. Y al de-construirlo permite un juego más libre y crítico de contenidos. Lo simbólico aparece ya no como un elemento residual de la política, sino como un aspecto central de su manejo y

despliegue. El populismo hace de lo simbólico el dominio de la política. Desde los ensayos de Cueva sobre el velasquismo, el tema de lo simbólico aparece como un campo privilegiado de la retórica populista, como un campo casi inexpugnable para el discurso racional de las ideologías modernas. A través de lo simbólico, la política construye espacios comunicativos y forma identidades; organiza el material disperso y caótico de la vida cotidiana. Lo organiza, o como Bucaram, lo desorganiza[15].

Una larga tradición teórica, que nace con el Iluminismo, vincula la modernidad con la incorporación activa de las masas a la política. Si el populismo se define, como en la experiencia ecuatoriana, por la incorporación de las masas a la política, ¿qué significado tiene el populismo en la modernidad? Normalmente se lo ha visto como relaciones de discontinuidad, de negación; la modernidad, en toda su exigencia de racionalidad instrumental, resulta incompatible con el populismo; y el populismo, en toda su enorme expresividad retórica y escénica, se vuelve incompatible con la austera y sobria razón política moderna. Los trabajos de Carlos de la Torre intentan mostrar, sin embargo, de qué manera el populismo es un elemento constitutivo de nuestra modernidad, su otra cara. El populismo sería la respuesta a una modernidad excluyente. Semejante tesis conduce a paradojas como la siguiente: dada esa simbiosis, cada ciclo modernizador no puede sino abrir simultáneamente un nuevo ciclo populista. La subjetividad política moderna se construye en el Ecuador a través de juegos maniqueos: razón-locura, orden-caos, normal-anormal, progreso-atraso, civilización-barbarie. La continuidad populista en el proyecto modernizador ha configurado un imaginario político maniqueo y excluyente en su despliegue discursivo, pero complementario en su práctica histórica. Para que exista la razón moderna de Hurtado, se necesita la locura de Abdalá Bucaram; de la misma manera como la razón desarrollista de Plaza

15 El alcance y significado de este juego de inversión simbólica es tema de controversia. Moreano, por ejemplo, cree que la escenificación populista es engañosa, al ser solo "una fiesta a medias". O, si se prefiere, con el populismo la fiesta deviene espectáculo (un hecho aparatoso y grandilocuente), en el cual se reproduce la lógica de la dominación. "El espectáculo es, desde luego, lo contrario de la fiesta. En ésta, la energía surge de un destape del bullir de la sangre, una suerte de efervescencia libidinal, de fanfarria fálica u ovárica. En el espectáculo, es un determinado poder el que organiza las emociones y las sensaciones: una típica manipulación política de la líbido" (Moreano 1993: 114). La distinción de Moreano entre espectáculo y fiesta no deja de ser interesante, aunque en ella se filtre la idea de una manipulación del espacio político por parte del líder populista. En esta visión es imposible entender el juego populista más allá y por fuera de la manipulación del líder.

necesitó en su momento la locura de Velasco Ibarra. En ese juego de oposiciones binarias, ambos encuentran su razón de ser, su identidad. Como dice De la Torre, Abdalá aparece como el "repugnante otro" frente al cual las capas distinguidas de la sociedad ecuatoriana se unen para conjurarlo (De la Torre, 1996: 17-30).

Dos problemas se desprenden de este análisis: primero, la idea de que la modernidad no será capaz de superar el populismo, pues entre los dos no hay exclusión sino complicidad; y segundo, que a la modernidad hay que entenderla en sus formas históricas y particulares de realización. La modernidad pretende encarnar un sentido universal, pero en su despliegue concreto produce efectos desiguales según el contexto en el que se localice. Comprender sus particularidades, esto es, las formas concretas de exclusión que produce -frente a aquello que no entra dentro de su racionalidad- es vital para entender las estrategias de resistencia que se levantan en su contra. Desde este punto de vista, la modernidad aparece en el Ecuador también como un proyecto civilizador. La razón moderna se asume como superior a cualquier otra forma de subjetividad y pensamiento.

Las críticas

Los trabajos de Bustamante y De la Torre, a los que habría que añadir los de Pachano, Burbano de Lara y Menéndez Carrión, han animado recientemente un debate sobre dos temas importantes respecto de la cultura política. El primero, de orden conceptual: ¿qué se entiende por cultura política? El segundo alude más bien a los usos que se ha hecho del concepto en la ciencia política y en la sociología ecuatorianas, a sus alcances analíticos e incluso a sus implicaciones políticas.

En la primera línea de crítica se encuentra el artículo de Franklin Ramírez que se incluye en esta Antología. Este artículo es importante porque intenta hacer un análisis de la cultura política por fuera de lo que sería un enfoque funcionalista que interpreta la cultura política ya sea por su distancia o proximidad con los marcos normativos de la democracia. Ramírez sugiere abandonar la perspectiva que asume la cultura política como problema, como obstáculo para la consolidación de la democracia, y usar el concepto simplemente como una herramienta analítica.

El estudio de la cultura política desde la perspectiva de la gobernabilidad se inscribió, efectivamente, en el marco interpretativo que cuestiona Ramírez. Dicha línea de análisis toma la cultura política desde un enfoque normativo -el *deber ser*– de la cultura política democrática y no es- en lugar de mostrar los sentidos que los actores dan a sus prácticas y discursos políticos. En lugar de establecer cuánto la cultura política se aparta de los marcos normativos y procedimentales de la democracia, los estudios de cultura política deberían reconstruir la lucha que se despliega en la escena ecuatoriana por los sentidos de la vida política y de la misma democracia. "La cultura política –sostiene Ramírez- aparece en estos relatos como un obstáculo, como algo que ejerce un bloqueo sistemático al 'normal' funcionamiento de las instituciones democráticas" (Ramírez 1999: 48). El principal riesgo del enfoque normativo es que define la cultura política por lo que no es, por sus vacíos y carencias, pensadas a partir de las exigencias del sistema institucional. Los estudios a los que se refiere Ramírez adoptaron ese enfoque como parte de una definición conceptual de la democracia en función de un conjunto de reglas contenidas en las instituciones, las mismas que debían "resignificar" las prácticas políticas. Se trata de la formación de una cultura política capaz de inscribir el juego político en las instituciones, para así legitimarlas como canales idóneos de resolución de los conflictos y construcción de unos sentidos compartidos de horizonte colectivo. Desde la perspectiva de la gobernabilidad, sería impensable, ciertamente, la consolidación de un sistema democrático sin la afirmación simultánea de una cultura institucional, si las prácticas políticas no se resignifican en unas reglas acordadas entre los principales actores (lo que algunos autores han llamado el "pacto fundacional" del juego político). Esa consolidación entraña, necesariamente, un proceso de educación, de formación, cuyo objetivo es inscribir las prácticas políticas en un determinado tipo de cultura institucional[16].

La observación de Ramírez es, de todos modos, válida. Hasta ahora, con algunas excepciones, el concepto de cultura política no ha mostrado suficien-

16 No se trata aquí de hacer una defensa en abstracto de las reglas y los procedimientos democráticos. El tema de fondo es si el respeto a esas reglas y procedimientos no implica, al mismo tiempo, la posibilidad de una coexistencia democrática entre una pluralidad de actores con perspectivas y visiones distintas. El reconocimiento de las reglas no implica reducir la pluralidad; al contrario, significa afirmarla y reconocerla en un terreno donde puede desplegar todos sus conflictos y diferencias, sin atentar contra los derechos del otro (Portantiero 1988; Burbano de Lara 1998)

temente su potencial analítico; es decir, su capacidad para comprender mejor la racionalidad de la política ecuatoriana a partir de una interpretación de los sentidos presentes en los discursos y en las prácticas de los actores, y en los conflictos entre ellos. La línea de trabajo que propone Ramírez es sugerente. "Encarar el problema de la cultura política buscando dotarla de significados propios, sentidos positivos, ya no estudiándola como un campo en permanente conflicto con el nivel procedimental del orden democrático. No se trataría más de un espacio de desfase, divorcio, contradicción o bloqueo con respecto del sistema político" (Ramírez 1999:51). ¿De qué se trata, entonces? De hacer una reconstrucción histórica de los significados y modalidades de interpretación del sistema político por parte de los sujetos sociales involucrados diferencialmente en cada contexto social. Desde esta perspectiva, adquiere importancia un estudio de las prácticas y discursos en dos niveles: uno histórico, sedimentado, acumulado, desde donde los sectores sociales actúan y forman su identidad política; pero también desde sus capacidades para modificar, innovar el campo de las representaciones y las prácticas políticas. La cultura política sería, desde esta particular perspectiva, un juego constante de innovación respecto del pasado, una negociación con el pasado a partir de las experiencias nuevas. No se trata de establecer una definición general de "la" cultura política ecuatoriana, sino de describir el conflicto que se produce a partir de la diversidad de contextos de experiencia desde los cuales intervienen los actores en política, y entender cómo utilizan los recursos disponibles y heredados de la tradición. El uso de los recursos disponibles deja abierta la posibilidad de una innovación para responder a los nuevos contextos.

En la segunda línea de crítica se encuentra Xavier Andrade con un desafiante artículo sobre las implicaciones políticas del modo cómo se ha utilizado el concepto de cultura política por parte de la sociología y la ciencia política ecuatorianas. Desafiante, subrayo, porque la crítica de Andrade incluye una caracterización de los autores cuestionados como intelectuales subordinados a las formas de dominación social; intelectuales que reproducen, en lugar de cuestionar, los estigmas de los sectores populares construidos y perennizados por debates ideológicos entre las clases dominantes (Andrade 2001:122). El concepto de cultura, tal como ha sido utilizado por la sociología y la ciencia política, lejos de ofrecer enfoques críticos al juego de la política y a la existencia de unas identidades regionales en el Ecuador, ha terminado por asumir esas identidades sin ningún beneficio de inventario.

Si bien el artículo de Andrade es una provocación, y en ese sentido exagera las deficiencias de los autores criticados, llama la atención sobre los peligros de un uso esencialista del concepto de cultura, el peligro de utilizarlo finalmente como un dispositivo para determinar rasgos distintivos, particularidades únicas, fijas y comunes a ciertos actores sociales y políticos. Su argumento central es que el uso del concepto de cultura en los estudios ecuatorianos de cultura política ha servido o bien para describir "todos discernibles" y "homogéneos" (cuando se ha utilizado, por ejemplo, para caracterizar las diferencias regionales en el Ecuador (Andrade 2001:126); o, para canonizar los prejuicios regionalistas de los grupos dominantes, especialmente de los serranos hacia los costeños. En lugar de esencializar las diferencias e identidades regionales, como habrían hecho los intelectuales serranos –según Andrade– se debería haber establecido a qué intereses responden y cuál es la función que cumplen esas representaciones desde la perspectiva de los grupos dominantes. A través del concepto de cultura política, los estilos políticos en la Sierra y en la Costa aparecen definidos de un modo esencialista, con características únicas e intransferibles; el concepto habría servido para establecer una línea demarcatoria, una línea de diferenciación entre las culturas políticas de las dos regiones que reproduciría –como ya se dijo- las visiones construidas por los sectores dominantes. Cada región se convierte en un todo homogéneo, definido siempre a partir de su opuesto –la otra región- pero no desde la complejidad de sus conflictos y diversidades internas. Las regiones son más complejas y diferenciadas internamente de lo que aparece en el discurso regionalista, cuya función sería, precisamente, diluir esa mirada crítica hacia la complejidad interior de las regiones y consagrar estereotipos. Andrade es particularmente crítico del trabajo de Fernando Bustamante. Con el empleo del concepto de cultura, Bustamante –sostiene Andrade- termina por caricaturizar las culturas políticas de la Costa y la Sierra en "machista, cacical y paternalista", la primera; y "burocrática, racional y post-tradicional", la segunda. "Cuando este autor acude a la cultura y/o a la cultura política, entonces es para ver todos discernibles y homogéneos, sean en el nivel ideacional y/o de las prácticas, y para estigmatizar a las clases populares (guayaquileñas) como meros apadrinados, servidores de líderes mafiosos, de hecho desposeídos de formas de pensar la política por ser infantiles y, por extensión, por hallarse emasculados" (Andrade 2001:126).

Teóricamente, Andrade tiene razón. El uso del concepto de cultura para establecer "diferencias" regionales hace perder de vista las "diferencias" al in-

terior de cada una de esas regiones; también puede encubrir dinámicas de intercambio –para llamarlas de algún modo- entre distintos elementos de las culturas regionales; procesos de hibridación de elementos de la cultura política costeña y serrana. Es probable que serranos y costeños compartamos más de lo que imaginamos. Al asumir desde el inicio la existencia de dos regiones claramente diferenciadas, cada cual con su propia cultura política, los intelectuales terminan por reproducir los prejuicios construidos por las elites y estigmatizando a las clases populares como agentes subordinados, carentes de todo espacio y distancia para la crítica de las formas locales de dominación. "Este es un uso de cultura-como-estereotipo, esto es, la traslación de prejuicios y/o nociones del sentido común sobre localidad, clase, género y raza que circulan en la vida cotidiana y que, por efecto de su repetición pública, y, en este caso, también de su explotación política, pasan a engrosar el vocabulario de las ciencias sociales sin beneficio de inventario" (Andrade 2001:126).

Si bien la advertencia de Andrade tiene sentido, su crítica resulta exageradamente injusta frente al trabajo de Bustamante pues el uso de una poco feliz metáfora –aquella que distingue a la Costa como dominada por Don Corleone y a la Sierra por Max Weber- se convierte en un pretexto para desconocer las sugerentes entradas de análisis que ofrece el trabajo de Bustamante. Además, la crítica de Andrade no responde a una pregunta clave: ¿qué hacer con el regionalismo como fenómeno político? ¿Existe o no? ¿Cómo definirlo, cómo establecer las líneas de diferenciación y constitución de esos espacios políticos? No hay una respuesta al tema. Andrade sugiere simplemente abandonar el concepto de cultura y de las perspectivas antropológicas en el estudio de la política por las implicaciones no deseadas que ha tenido un uso particular; sin embargo, lo justo sería no rendirse ante un empleo deficiente del concepto de cultura e intentar un despliegue no esencialista, más analítico (en la línea sugerida por Ramírez).

Andrade también critica las conclusiones a las que arriba Carlos de la Torre a partir del estudio de las concentraciones electorales de Abdalá Bucaram. La metodología empleada por De la Torre tiene un riesgo: hacer generalizaciones sobre el estilo político de Abdalá Bucaram, sobre su modo de relacionarse con los sectores populares, a partir de hallazgos que surgen del análisis de eventos políticos restringidos en tiempo y espacio (Andrade 2001:128). Dicho de otro modo, el estilo electoral de Abdalá Bucaram no agota los contenidos de su práctica política; en consecuencia, no se pueden

generalizar los hallazgos que surgen del análisis de las concentraciones electorales bucaramistas.

Una segunda crítica intenta ser más sustancial; se refiere al riesgo de asumir las actuaciones del líder populista como si fueran expresiones propias de la cultura popular. El trabajo de Carlos de la Torre tiende a identificar de un modo absoluto a los seguidores del líder con el líder, no encuentra entre ellos ninguna distancia ni un espacio de diferenciación. En palabras del propio Andrade:

> "se confunde la espectacularización de los contenidos de las culturas populares, tales como la utilización de retóricas masculinistas, la incorporación de estilos de habla, de preferencias culinarias y de géneros musicales con el papel que dichos elementos representan en la definición de lo popular como es percibido por los propios sectores populares" (Andrade 2001:128).

La identificación plena tiene riesgos teóricos y consecuencias políticas. "Los seguidores populistas carecerían de una distancia para discernir entre lo que es performado (o sea, seleccionado por el líder para ser puesto en escena como espectáculo) y los múltiples significados y la historicidad que tales elementos tienen para los asistentes" (Andrade 2001:128). El enfoque que cuestiona Andrade no dejaría espacio a los sectores populares para las "distancias críticas" hacia el líder, solo para la "seducción" por parte del líder[17]. Andrade propone, como opción, analizar el modo en que la ideología emanada desde el líder populista es negociada, reformulada desde los interpelados. Su ejemplo es Pancho Jaime, expresión –según él- de una búsqueda de balance entre el aplauso al líder y la crítica a sus pactos y a sus alineaciones políticas oportunistas. "El populismo, por tanto, no aparece solamente como un arte de seducción sino como un problema de representación política a ser vigilado por las masas" (Andrade 2001:131). Se desvanece así la autonomía y la arbitrariedad que suele atribuirse al líder en la construcción de las representaciones del sujeto popular y en sus estrategias.

Lo que plantea Andrade, sin embargo, es distinto a lo que hace De la Torre en su trabajo sobre Abdalá Bucaram cuyo propósito es concentrarse en el juego de seducción desplegado por el líder populista, entender el uso de cier-

17 El machismo es el punto por el que Andrade critica a De la Torre, pues este autor sugiere en su interpretación que las actuaciones de Bucaram en la tarima durante la campaña de 1994 escenificaba la cultura machista de los sectores populares.

tos recursos retóricos, histriónicos, para lograr la adhesión electoral de los sectores populares. De la Torre, al describir e interpretar el espectáculo bucaramista sobre las tarimas, pretende, a mi juicio, discutir la relación de los espectadores con la *performance* de Bucaram. Andrade, por su parte, quiere descubrir un espacio crítico para los sectores populares, un lugar desde donde puedan diferenciarse del líder, para no ser completamente absorbidos por su espectáculo; es decir, una perspectiva diferente de análisis e interpretación. La sugerencia de Andrade es una hipótesis de trabajo tan fuerte y viable como la opuesta, es decir, asumir como punto de partida la eficacia interpelatoria del discurso político bucaramista. No veo porqué la hipótesis de la resistencia –para llamarla de algún modo- pueda resultar más consistente que la hipótesis de la seducción. El discurso puede ser eficaz en sus despliegues interpelatorios, en constituir identidades, en controlar, dominar, imponer representaciones a los sectores populares. No existe una identidad política de los sectores populares fuera de la representación que hace de ellos el espectáculo bucaramista. Lo que habría que establecer es cuánto agota la identidad política de los sectores populares el juego de la representación del líder. Al mismo tiempo, lo popular define un campo desde donde se constituyen muchas identidades políticas. Habría que tomar lo popular como una tradición largamente sedimentada en la sociedad ecuatoriana, con una historia y tradición propias; pero, a la vez, como objeto de reelaboración constante a partir justamente de su crítica al discurso dominante. Las campañas electorales –todas, no solo la de Bucaram- compiten por dar forma política a eso que se encuentra sedimentado en la sociedad. En el caso concreto de Bucaram, habría que preguntarse si el espectáculo es un modo constante de hacer política y no solo un juego montado desde la tarima. Bucaram, como lo demostró durante su gobierno, nunca se bajó de la tarima. Para Bucaram, la política es espectáculo. Por supuesto, el espectáculo no produce siempre los efectos deseados; su efectividad durante la campaña contrasta con su ineficacia durante el ejercicio del gobierno, tema este último que aún está por explicarse, puesto que los populismos ecuatorianos –Velasco Ibarra, el mismo Assad Bucaram, y luego Abdalá- son fenómenos de enorme capacidad retórica, muy seductores en términos electorales, pero débiles para sostenerse en el poder.

En otra línea de análisis de la cultura política se encuentra la propuesta planteada por Pablo Andrade. En el artículo que se publica en esta Antología, Andrade ofrece algunas reflexiones sobre el imaginario democrático construi-

do en el Ecuador a partir del proceso de retorno. La importancia del tema propuesto por Andrade radica en el hecho de que la democracia fue una "invención radical" en el Ecuador a finales de los años setenta. Nunca antes se había constituido con tanta fuerza un discurso sobre la democracia, de allí la importancia del proceso de transición en la historia política reciente del Ecuador. Se podría afirmar, incluso, que a partir de 1979 el discurso sobre la democracia entra a formar parte del régimen discursivo ecuatoriano. La democracia define un nuevo escenario de lucha política, obliga a redefinir el contenido de los discursos, a ajustarlos en función de las nuevas reglas del juego; la democracia define un campo frente al cual adquieren sentido las prácticas y los discursos políticos. Todo discurso político –ya sea de izquierda, derecha, centro– introduce la democracia como espacio de significación propio, cada cual quiere apropiarse del "campo democrático". Esto es particularmente cierto a partir de los noventa, cuando entra en escena el movimiento indígena. En los años ochenta, el campo de la disputa democrática estuvo en manos y bajo el control de los partidos, que, sin embargo, han logrado mantener su predominio a través de los procesos electorales. Con ello se dio curso a una democracia electoral, de la que habla Amparo Menéndez Carrión (1991).

El trabajo de P. Andrade intenta diseccionar lo que él llama "el discurso democrático original", es decir, la concepción desde la cual se organizó el proceso de transición y se diseñó el nuevo sistema político. La democracia se veía a finales de los años setenta "como la culminación de un conjunto de procesos que primero construyeron una sociedad moderna y que ahora deben conducir a establecer formas adecuadas para su representación, esto es, un sistema político democrático" (Andrade 1999:250). Detrás de esta visión, como lo hace notar Andrade, hay una concepción teleológica de la modernización sobre la cual se asentó, en buena medida, el optimismo del proyecto democrático original. El artículo de Andrade se concentra en el discurso democrático tal como fue elaborado por Osvaldo Hurtado, uno de los artífices de toda la transición y de la nueva arquitectura democrática. Hay un aspecto del artículo de Andrade que conviene subrayar. El discurso democrático original se sostenía en una visión contractual de la modernidad y la democracia, más que en una concepción cultural de la nación. "La nueva sociedad política aparece como una construcción artificial (y en ese sentido plenamente moderna)" (Andrade, op.cit.:251). La idea de artificialidad, unida a la modernidad, pesó más en el discurso democrático original que la articulación de una visión cultural

de la nación. Este aspecto me parece fundamental puesto que explica, a mi juicio, las limitaciones que experimentó luego el mismo discurso democrático original. A finales de los años setenta, las imágenes del Ecuador como una sociedad moderna son compartidas por la mayoría de sectores políticos. Se tenía la certeza de que la sociedad oligárquica, tradicional y feudal había quedado atrás. Por extensión, en ese pasado quedaba el populismo y toda la cultura política asociada a él: el personalismo, el antipartidismo, la demagogia. . . "El contractualismo de la nueva sociedad política imaginada en el discurso político originario emerge como una reacción frente al proyecto velasquista y las significaciones del antiguo régimen" (op.cit.:254). La representación "cultural de la nación" fue suplantada en el discurso moderno de la democracia por el de "una nación en desarrollo", cuyo gran agente de cambio debía ser el Estado. La democracia era un proyecto viable porque se sostenía en la acción del Estado como agente del desarrollo y en la teleología de la modernidad como su gran narrativa histórica. "La nueva sociedad debe ser concebida en términos artificiales para marcar unas rupturas simbólicas con un pasado en el cual la comunidad natural fue la base del despotismo" (ibid.: 254). Cada ecuatoriano es convertido en ciudadano-elector-soberano-racional. (ibid.: 251). La democracia debía cimentarse en las rupturas con el pasado.

Si la entrada que sugiere Andrade tiene validez, entonces nos enfrentamos a un problema crucial del discurso moderno sobre la democracia en el Ecuador: deja de lado toda la trama cultural de la vida política puesto que la asume íntimamente conectada con la historia del populismo, con el antiguo régimen, con el pasado que debe ser superado; allí, por ejemplo, no caben los indígenas, o cabe solamente su modernización, cabe el desconocimiento de su diferencia étnica-cultural. La modernización y el desarrollo del país presuponían un cambio radical en la cultura política como superación del pasado populista. Pero al tratar de superarla, la abandonó, nunca trabajó sobre la cultura. Reemplazó la cultura por esfuerzos tecnocráticos, procedimentales, extremadamente racionales y modernos. La mejor opción resultaba, pues, un discurso político depurado al máximo de todo ese rezago cultural. Resulta interesante observar cómo han sido precisamente los estudios sobre el populismo los que pusieron énfasis en la trama cultural de la política ecuatoriana, por oposición al discurso político moderno que prescindió de esa trama al intentar fundamentar la nueva retórica en una concepción instrumental, racional e ideológica de la política, muy bien analizada por Bustamante en algunos de sus trabajos. La ideología

de los partidos modernos intentó suplantar la cultura política del pasado. Hurtado representó, desde esta perspectiva, el paradigma del discurso político moderno. La razón moderna debía construir la nueva nación prescindiendo de su pasado cultural, identificado, en términos generales, con la dominación hacendataria y oligárquica. De allí que todo discurso que apelaba a la retórica tradicional, aparecía como un retorno al pasado. Los grandes detonantes del discurso democrático original fueron, en un primer momento, el discurso de Febres Cordero; y en un segundo momento, el del movimiento indígena, que puede ser considerado como la expresión máxima de una política incrustada en la cultura, un intento por resignificar, justamente, la cultura de dominación hacendataria. Como bien plantea Andrade, la legitimidad del discurso democrático original se vio erosionada por el neoliberalismo y los discursos étnicos (ibid.:257). Lo interesante es que el discurso original, en lugar de moverse hacia el encuentro de sus falencias culturales, de resolver su poca capacidad para articular la vida política con la trama cultural de la sociedad -tanto étnica como popular- se volcó hacia la ingeniería institucional, la cual se convirtió, a través de la reforma política, en un atajo para evadir sus falencias culturales. El énfasis se puso en los rediseños del sistema institucional de la política como instrumento para alcanzar la anhelada gobernabilidad.

En un importante capítulo de su libro *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador (1984-1988)*, César Montúfar propone una entrada analítica al discurso político post-retorno que quiero subrayar desde la siguiente perspectiva: el encuentro de la derecha tradicional –para llamarla de algún modo- con un discurso modernizador –el neoliberal a comienzos de los años ochenta- que le permitió recuperar el espacio político perdido durante las décadas de los sesenta y setenta, y durante el proceso de retorno a la democracia (Argones 1984; Burbano de Lara 1997). El neoliberalismo ofreció al Frente de Reconstrucción Nacional, liderado por León Febres Cordero, la posibilidad de adoptar un discurso modernizador de la sociedad ecuatoriana a partir de un cuestionamiento del modelo desarrollista, con su matriz Estado-céntrica. La oferta neoliberal permitió a la derecha tradicional arrebatar a los partidos modernos, la iniciativa frente a la modernización. El éxito del Frente de Reconstrucción consistió, justamente, en presentarse como la nueva fuerza modernizadora del Ecuador. Sin duda, se trató de un cambio significativo en el imaginario político ecuatoriano y en la postura de las distintas fuerzas frente a la modernización, tema clave en la lucha

política desde fines de la década de los años cuarenta. Con la irrupción del discurso neoliberal, aquellas fuerzas políticas identificadas con la modernización de los años setenta, y con el diseño del modelo democrático de la transición, pasaron a ocupar el lugar de la tradición, a representar el pasado, aquello que tenía que ser superado para alcanzar una auténtica modernización. Desde mediados del siglo pasado, la modernización ha perseguido al Ecuador como un fantasma, ha sido un referente del discurso político, tan poderoso como el del pueblo. La política ecuatoriana ha sido una disputa por representar al pueblo y, al mismo tiempo, por encarnar el ideal de la modernización. El neoliberalismo fue el arma discursiva que permitió a la derecha cambiar su ubicación estratégica en la escena política nacional. El análisis del discurso febrescorderista que realiza Montúfar muestra, por un lado, todo el contenido ideológico del discurso modernizador, y al mismo tiempo, –esto es lo interesante desde la perspectiva de la cultura política- la manera como la retórica neoliberal se organizó sobre una "gramática populista", es decir, un conjunto de reglas preexistentes que ordena el discurso y define sus posibilidades de enunciación. Si bien Febres Cordero adoptó, en la forma, una ideología neoliberal, las capacidades expresivas del discurso se ordenaban desde el juego tradicional de las oposiciones y dicotomías propias del populismo.

> "(...) si el discurso populista se estructuró en una cierta gramática basada en la oposición entre pueblo y oligarquía, pueblo e intelectuales, nación y amenaza externa, entre otros, la propuesta febrescorderista tomó el mismo molde discursivo para persuadir al público sobre la necesidad de reconstruir un país destrozado por las elites políticas, intelectuales, militares, portadoras de una ideología reformista que, como guía del Estado, había oprimido las libertades e iniciativas del pueblo, léase empresariales" (Montúfar 2000:13).

Se podría discutir ampliamente si, en efecto, el discurso de Febres Cordero fue populista en un sentido tradicional; si la noción de populismo que utiliza Montúfar –básicamente la desarrollada por Touraine para América Latina- es lo suficientemente comprensiva del fenómeno o una simple caricatura; se podría discutir, en fin, si el análisis del discurso realizado por Montúfar desentraña realmente la gramática del discurso febrescorderista o se limita a señalar los juegos de oposición inscritos en él, dos aspectos distintos. La gramática es más que el despliegue de oposiciones binarias, aunque éstas determinen probablemente los juegos de significación. Sin embargo, lo que interesa destacar

en este punto es el concepto de "gramática populista" como un componente esencial del "régimen discursivo" ecuatoriano. Para decirlo de un modo más claro, el problema que plantea el análisis de Montúfar tiene que ver con las posibilidades expresivas, con las capacidades enunciativas e interpelatorias del discurso político ecuatoriano. Mi hipótesis es que esas capacidades expresivas e interpelatorias están fuertemente condicionadas por la existencia de una "gramática populista" que describe una trama de oposiciones entre el pueblo y las elites. El discurso tiene que pasar por esa "gramática", adoptar sus posibilidades enunciativas para lograr seducir a los sectores populares. En un escenario político como el ecuatoriano, y particularmente el costeño, marcado por una larga tradición populista, ningún discurso puede escapar a la gramática populista porque ella define muchas de las posibilidades de articulación identitaria en el campo político. Fuera de esos juegos retóricos, el discurso pierde capacidad de interpelación y fuerza movilizadora. Febres Cordero representó un retorno al pasado para quienes estaban convencidos que durante los años sesenta y setenta se produjeron en el país cambios profundos en las estructuras económica y social, con repercusiones igualmente profundas sobre la cultura política. Pero un análisis más detenido del mismo proceso de transición muestra la tensión entre la retórica populista del CFP (Concentración de Fuerzas Populares) y Jaime Roldós, con la retórica tecnocrática y modernizante de Osvaldo Hurtado. El éxito de esa alianza consistió, precisamente, en la articulación de dos gramáticas con posibilidades enunciativas muy diferentes: la populista, anclada en una larga pero renovada tradición a través de la figura de Roldós que permitió al binomio triunfador lanzar fuertes vínculos con el "pueblo" populista; y la tecnocrática modernizante, originada en la crisis de los partidos tradicionales, que permitió colocar a ese pueblo en el horizonte de un progreso alejado de los partidos y de las agendas políticas del pasado, en el horizonte del desarrollo. La fuerza del cambio no duró mucho. Se desvaneció, como muestra Montúfar, con el triunfo del Frente de Reconstrucción, cuyo sentido fue siempre ambiguo, como todo momento de cambio: prometió la modernización neoliberal, pero envuelta en una gramática populista.

Reflexiones finales

Durante los años noventa, el concepto de sistema político despertó enorme interés académico entre los politólogos ecuatorianos. Se produjo un viraje im-

portante. Como lo señalaba Luis Verdesoto en un texto de comienzos de la década, el sistema político, como categoría, causaba cada vez menos recelo entre los investigadores, a la vez que permitía superar la reducción del análisis de la política al poder estatal (Verdesoto 1991:45), pues el concepto de sistema político describe un lugar intermedio entre la sociedad y el Estado. La incorporación del concepto ha problematizado el andamiaje teórico para el análisis político, a la vez que ha abierto perspectivas para una comprensión más sistemática del funcionamiento de la democracia desde una óptica institucional.

El giro de los años noventa ha provocado avances así como limitaciones en el análisis. El concepto de sistema político ayudó a delimitar el campo de la política respecto de otras esferas (social, económica). La política ganó en especificidad, como una actividad con sus propias reglas, diseños institucionales, actores, discursos, valores. Se abrió espacio para una mejor comprensión del juego institucional de la política bajo un régimen democrático y, al mismo tiempo, se reflexionó sobre los límites de esa demarcación institucional. La idea de reforma política, de reingeniería institucional, fue otro de los temas desde el cual se abordó la particularidad del diseño político de la sociedad. Todas son, sin duda, líneas nuevas y significativas de reflexión que merecen ser continuadas y profundizadas.

No obstante, entre las limitaciones que produjo el giro se puede mencionar el descuido sobre un tema fundamental de análisis: las relaciones del sistema político con el Estado. Se podría sostener que la teorización sobre el sistema político coincidió, fatalmente, con un momento en el cual el Estado se convirtió en objeto de críticas sistemáticas por parte del pensamiento neoliberal. Fue objeto de críticas no solamente en el campo del discurso político, sino que las mismas prácticas gubernamentales tuvieron como uno de sus objetivos principales reducir, limitar la presencia del Estado en la conducción y organización de la sociedad y la economía, principalmente. El Ecuador no ha sido ajeno a toda la corriente del pensamiento, dominante en América Latina en las últimas dos décadas, que vio con sospecha la presencia del Estado, la estigmatizó como un obstáculo para el desarrollo de una economía de mercado, y denunció con vehemencia todos aquellos aspectos de la acción estatal que ponían en riesgo las libertades individuales y la iniciativa privada. El Estado fue convertido en un "ogro filantrópico" (Paz 1979). El hallazgo –si cabe la expresión- de la categoría de sistema político coincidió, en el tiempo, con la crítica liberal del Estado, y la presencia masiva de los organismos financieros

internacionales. La influencia del FMI (Fondo Monetario Internacional), por ejemplo, ha sido decisiva en la elaboración de la política económica. El Estado, como tal, perdió soberanía y capacidad de acción. En el caso ecuatoriano, se produjo, además, una redefinición profunda de la relación entre modernización y Estado: si en los años sesenta, setenta y comienzos de los ochenta, el Estado fue el eje de la modernización y del cambio, desde mediados de los años ochenta dicho proceso se entendió como una expansión de los mecanismos del mercado y un repliegue de la acción estatal. La consigna fue: más mercado y menos Estado. La política del Estado se autolimitó para facilitar la expansión y la transferencia de funciones hacia el mercado.

Un desafío que debería ser abordado por estudios posteriores es el análisis de las bases sobre las cuales opera el sistema político y, en particular, las implicaciones que tiene para la gobernabilidad democrática la crisis y debilidad actual del Estado. Buena parte de la literatura sobre consolidación democrática (O'Donnell 1993, 2002; Linz y Stepan 1996; Przeworski 1995; Lechner 1998; Calderón 2002) ha vuelto a plantear con fuerza el tema del Estado después de casi dos décadas de crítica neoliberal y programas de reforma para reducir su tamaño y redefinir su ámbito de acción. La nueva preocupación se plantea desde una doble perspectiva: por un lado, subraya el hecho de que ninguna democracia moderna resulta viable en ausencia del Estado –el importante tema de la estatalidad planteado por Linz y Stepan. La preocupación de fondo está en la "legitimidad del Estado", cuando esa "legitimidad" se encuentra cuestionada, impugnada, siempre en juego, como ha sido el caso del Ecuador en los últimos quince años donde la construcción de instituciones democráticas ha sido extremadamente precaria y sin una base sólida donde sustentarse[18]. Como lo planteó Lechner a inicio de los años ochenta, el Estado no solo tiene una dimensión institucional –como aparato administrativo y de gobierno- sino también una dimensión simbólica que cumple funciones de integración política (Lechner 1985). La legitimidad del Estado se refiere, preci-

18 La legitimidad del Estado ha sido puesta en duda desde varios frentes: el ajuste económico, que centró su atención en las crisis fiscales y en la constante reducción del gasto público; desde las visiones más ideológicas del neoliberalismo que impugnaron, como atentatoria a las libertades individuales y privadas, la intervención reguladora del Estado; desde la descentralización y las autonomías que denunciaron el carácter inequitativo de un Estado centralista y absorbente; y desde el movimiento indígena que lo impugnó como un aparato de dominación al servicio de la elite blanca y mestiza del Ecuador, bajo el predominio de una concepción homogeneizante de la nación.

samente, al reconocimiento que los ciudadanos hacen de la soberanía estatal; un reconocimiento que es, a la vez, una delegación de la soberanía individual para constituir el Estado, en la clásica perspectiva liberal moderna. Pero las preocupaciones también se vuelcan hacia lo que sería un profundo desconocimiento de las características actuales del Estado tras toda la reforma de los años ochenta y noventa (Calderón 2002: 69). En el caso del Ecuador, no hay estudios sistemáticos que aborden su nuevo funcionamiento, su estructura interna, sus cuadros burocráticos, sus capacidades institucionales, su potencia articuladora. Nadie volvió a pensar en el Estado. Los estudios políticos están urgidos de volver a plantear el tema del Estado desde la perspectiva de la ciudadanía (clave para la democracia), la integración social, los equilibrios entre sociedad y economía, y el posicionamiento de la nación en el marco de los procesos globalizadores (Przeworski 1995: 61; Calderón 2002:70).

Ahora bien, la complejidad del problema, su nuevo momento, radica en que la reconstrucción de lo que podríamos llamar la "estatalidad" se enfrenta a las complejidades sociales y políticas abiertas por la misma democracia. La más importante, el aparecimiento de una pluralidad de actores sociales y políticos que pugnan por espacios en el campo político. La reconstrucción no puede plantearse desde una visión autoritaria del orden que reclame una soberanía estatal por encima de los ciudadanos y sus prácticas políticas. Al contrario, tiene que producirse a partir de la precariedad de los sistemas políticos actuales, de las débiles instituciones democráticas, y desde las prácticas ciudadanas que se han desarrollado amparadas en un conjunto de derechos civiles. La democracia tiene como reto construirse ya no de espaldas y a contrapelo del Estado –como ha insistido un proyecto de corte estrictamente liberal- sino desde su propia capacidad para generar una nueva estatalidad. El Estado es necesario para volver sobre alguna noción de orden, pero la producción y reproducción del orden –para usar términos lechnerianos- no puede prescindir de las instituciones que configuran el juego del sistema político democrático ni de las prácticas ciudadanas. La democracia se enfrenta a sus propias creaciones: haber estimulado el aparecimiento de nuevos sujetos, lenguajes, prácticas, demandas, consagradas gracias al mantenimiento de un espacio de libertades políticas. Desde una perspectiva más sociológica, la reconfiguración de las relaciones entre sistema político y Estado tiene que ver con la compleja problemática de la diversidad y la unidad. No cabe duda que la sociedad ecuatoriana vive una suerte de elogio de la diversidad –étnica, regional, cultural,

sexual, política, local- que ha puesto en crisis los dispositivos de integración y unidad política, en particular el Estado y la siempre precaria nación. La reconfiguración de la unidad no puede concebirse más como una supresión de la diversidad, sino como la construcción de una centralidad que sirva como punto de mediación, encuentro, diálogo entre los actores presentes y los proyectos en disputa; como ampliación y fortalecimiento de una esfera pública para la deliberación entre visiones y propuestas distintas de sociedad. Desde el elogio de la diversidad y la pluralidad, como condiciones incluso de las prácticas ciudadanas y de una democracia deliberativa, toda reforma política orientada al fortalecimiento del presidencialismo como eje de gobernabilidad, plantea una restricción al juego democrático, puesto que tiende precisamente a suprimir el despliegue de la pluralidad y la diversidad. Detrás de la imagen de un presidente poderoso, en perjuicio siempre del Congreso y de los espacios de representación, se esconde la idea de un orden autoritario; se busca reemplazar al Estado de los años setenta con un Ejecutivo todopoderoso. El problema de la ingobernabilidad no se puede resolver desde el personalismo autoritario del hiperpresidencialismo –como ha soñado la reforma política en el Ecuador- sino desde la reconstrucción de la estatalidad. Los rendimientos de la democracia no vendrán como resultado de un poder concentrado fuertemente en el Ejecutivo, sino del juego de un conjunto de instituciones –ejecutivo, parlamento, cortes de justicia, tribunales, partidos, municipios, consejos provinciales- capaces de alojar en su seno las prácticas de constitución de ciudadanía. La democracia se presenta desde esta perspectiva como un proceso abierto de construcción institucional y ciudadana.

Un segundo campo debatido en los últimos años ha sido el de la cultura política. Los primeros enfoques estuvieron estrechamente conectados con la problemática de la gobernabilidad. Muchos de ellos, aún sin saberlo, asumieron el enfoque clásico propuesto por Almond y Verba, cuyo enfoque plantea una entrada analítica a los problemas de estabilidad política a partir de las relaciones de congruencia o incongruencia entre cultura política e instituciones políticas (Almond y Verba 1989). Cuando se utiliza esta perspectiva de análisis en sociedades que han adoptado diseños institucionales y constituciones políticas democráticas, los problemas de inestabilidad o ingobernabilidad aparecen inevitablemente localizados en el campo de la cultura política. La cultura política se vuelve un problema, un obstáculo, una limitación a la consolidación democrática. Se corre el peligro, entonces, de caer en un enfoque exa-

geradamente normativo de análisis: ¿qué cultura política requiere la democracia para volverse sustentable? La respuesta suele venir, de una u otra manera, asociada a lo que los dos autores llamaron "cultura cívica", vinculada, a su vez, a una cierta manera de entender la modernidad (Almond y Verba 1989; Almond 1998). De este enfoque se desprenden consecuencias peligrosas; si no somos capaces de replicar, imitar la modernidad de los países democráticamente estables (Estados Unidos, Gran Bretaña), estamos condenados a vivir bajo el designio de la inestabilidad o a diseñar instituciones políticas congruentes con una cultura política no democrática.

Los enfoques iniciales de estudios de cultura política en el Ecuador (especialmente Burbano de Lara y Bustamante) vieron la cultura política ecuatoriana como reñida con las instituciones democráticas y la modernidad. Vista desde esta perspectiva de incongruencia, la cultura política conduce las prácticas políticas a un "más allá" de las instituciones, de sus reglas, de su espíritu, a una suerte de "informalización" política. Si bien algunos trabajos exageraron la idea de la informalización, asociándolo incluso a la metáfora durkheimiana de anomia, hicieron algunos esfuerzos ensayísticos y preliminares para establecer rasgos de la cultura política no democrática de la sociedad ecuatoriana (populista, patrimonial, jerárquica, etc.). De todos modos, el supuesto inicial les perseguía como un fantasma: si no hay un cambio en la cultura política no se puede esperar una consolidación de la democracia. El imperativo de construir una cultura democrática lanzaba miradas críticas a todo lo existente, sin entender bien sus racionalidades, o más bien, descalificándolas.

Una vez que el concepto se ha desprendido de las preocupaciones por la gobernabilidad y la consolidación democrática, ha empezado a mostrar sus potencialidades analíticas. No interesa tanto si las prácticas, discursos o estrategias de los actores son o no democráticas en un sentido normativo; si se ajustan o no a las reglas definidas para el juego político institucional, sino comprenderlas en su propia racionalidad, en su capacidad para construir sentidos alrededor de la política. Ahora bien, el tema no está completamente resuelto. No se trata solo de entender las distintas racionalidades y sentidos que imprimen los actores a la política –tema ciertamente fundamental desde el punto de vista analítico- sino de producir una cultura democrática (Lechner 1990) en países con otras tradiciones políticas (autoritarias, populistas, clientelares, racistas). Sin un cierto sentido normativo de la democracia, difícilmente se puede establecer un lugar desde dónde hacer la crítica de las estrategias, prác-

ticas y discursos realmente existentes. No obstante, y en este punto las críticas tienen razón, esa necesidad de un cambio en la cultura política no puede condicionar el análisis. El riesgo es mayor, por supuesto, cuando se parte de una definición universalista de cultura política democrática –al estilo de Almond y Verba- porque eso implicaría trasladar nociones de unos contextos sociales, culturales y políticos a otros, de unos procesos a otros.

Una perspectiva distinta ve la democracia como un proceso más abierto, en construcción permanente desde las prácticas desplegadas por los actores sociales y políticos. La democracia aparece así más bien como el resultado de una confrontación de representaciones en torno a la cuestión democrática (Ramírez 1999). Sin embargo, en sociedades como la ecuatoriana no se puede dejar de lado el peso –vamos a llamarlo así- de las tradiciones sedimentadas (en plural) de cultura política, y que no responden, como ya se dijo, a unas vocaciones democráticas. No hay certeza de que el conflicto de la política ecuatoriana en torno a las representaciones sobre la cuestión democrática vaya a conducir, a su manera, hacia la democratización de la sociedad. Eso no ocurre, al menos cuando se mira la política desde la acción de los partidos. Fernando Bustamante ha propuesto analizar la dinámica del conflicto político a partir de lo que serían unas constelaciones de cultura política, expresadas a través de los partidos. La particularidad de esas constelaciones estaría dada por establecer relaciones de exclusión entre sí. Se propone entender a los partidos, en tanto actores políticos, "como corrientes culturales", con "lenguajes diferentes, modos diversos y alternativos de estar-en-el mundo" (Bustamante 2000:89). La pregunta que se plantea Bustamante es la siguiente: "¿Cuáles son las constelaciones político culturales que (...) se excluyen mutuamente en los diversos electorados y que muy difícilmente están en condiciones de establecer alianzas, acuerdos, pactos entre sí?" (íbid.: 90). Lo que interesa subrayar aquí es el tipo de exclusión, la modalidad de conflicto que surge de la pugna y confrontación entre "corrientes culturales". Esta es una importante entrada para continuar con nuevos estudios.

Se pueden señalar otras líneas para posibles investigaciones futuras. Quisiera señalar al menos tres. La primera tendría como propósito realizar una suerte de mapeo de la cultura política a partir de un análisis de las prácticas discursivas de las elites políticas, para entender qué formas de identidad articulan y qué modalidades de conflicto surgen entre ellas. La identidad tendría que ser pensada en dos niveles: como construcción de una relación de autori-

dad legítima entre elites y masas (Bustamante 1992); pero también como construcción de imágenes del otro. El análisis del discurso aparece como una puerta de entrada para comprender las modalidades de articulación de la identidad en esa doble relación mencionada. Esas prácticas discursivas tienen que ser comprendidas desde una perspectiva histórica, como prácticas asentadas en tradiciones sedimentadas, en sentidos de la política que se han ido construyendo a lo largo del tiempo. No se trata de comprender las imágenes que la gente tiene respecto de la política o el sistema político en general, como plantea el enfoque tradicional, sino de comprender la construcción de identidades como parte de un posicionamiento constante en el campo de la batalla política. La cultura política busca describir esos procesos de construcción de identidad política en torno al antagonismo con el otro (Laclau 1990) y en torno a la construcción de sistemas de dominación (Weber).

Un segundo campo de análisis debe explorar la forma como las representaciones de la política legitiman relaciones de dominio en la vida cotidiana. La conexión entre cultura política y vida cotidiana ha sido subrayada por Carlos de la Torre en sus estudios sobre Abdalá Bucaram. La retórica bucaramista intenta hacer una representación crítica de las experiencias cotidianas de opresión de los sectores populares. En este sentido, desde la cultura política no solo se articulan identidades frente al Estado y la nación, sino también posicionamientos en el campo de la vida social, en el escenario de las relaciones sociales. El lenguaje político construye representaciones simbólicas de un conjunto de relaciones sociales. En el ámbito de la cultura, las relaciones sociales tienden a naturalizarse mediante construcciones artificiales de sistemas clasificatorios que consagran las relaciones de dominio. La especificidad del estudio de la cultura política, desde este punto de vista, sería explicar el funcionamiento de los juegos de representación que construye el lenguaje político para legitimar relaciones de dominación en la vida social.

Por último, se trata de entender la construcción de identidades políticas como un proceso de constante tensión entre la repetición de unas tradiciones sedimentadas a lo largo del tiempo, y la capacidad de innovación de los actores políticos frente a los desafíos de nuevos acontecimientos y experiencias, así como por cambios en las relaciones de fuerza. El lado más dinámico de la cultura política se expresa a través de los esfuerzos discursivos para articular los nuevos acontecimientos y experiencias en horizontes de sentido. Un discurso eficaz es aquel que logra incorporar los nuevos acontecimientos y las nuevas

experiencias en los horizontes de sentido viejos, pero para renovarlos y renovarse. Mientras más desarticulado se encuentre el campo de las representaciones simbólicas en torno a la autoridad y al dominio, mayores posibilidades de innovación tendrá el discurso político; por lo tanto, mayores capacidades para remover tradiciones sedimentadas. Laclau ubica el aparecimiento de nuevos sujetos justamente en esa pérdida de capacidad articulatoria del discurso que coincide con momentos de crisis de hegemonía, pérdida de eficacia interpelatoria de los lenguajes y las formas culturales dominantes, cambios en las relaciones de fuerza y poder. En realidad, el discurso político es siempre un ejercicio de innovación, siempre nos está proponiendo formas distintas, nuevas de articulación de los elementos de la experiencia, pero el lenguaje del cual parte tiene siempre las huellas del tiempo, la tradición (Weber), el *habitus* (Bourdieu), los mundos de vida (Habermas). Los nuevos lenguajes y los nuevos sujetos solo pueden aparecer como desprendimientos de la tradición, como diálogos críticos con el tiempo.

Bibliografía

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg. 2001. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*; Quito: FLACSO-Ecuador

Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1989. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications

Almond, Gabriel. 1998. "Democracia y cultura cívica", en Varios Autores, *La Democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial

Andrade, Xavier. 2000. "Medios, imágenes y los significados del 'machismo'", *Ecuador Debate* # 49, Quito: CAAP, abril.

Andrade, Xavier. 2001a. "Adiós cultura y hasta la vista cultura política", *Nueva Sociedad* # 175, Caracas: Nueva Sociedad

Andrade, Xavier. 2001b. "Machismo and politics in Ecuador*", Men and Masculinity*, Vol. 3 No. 3, January, pp. 299-315

Andrade, Pablo. 1999. "El imaginario democrático en el Ecuador", *Ecuador Debate* # 47, Quito: CAAP, agosto

Andrade, Pablo. 2001. "El círculo vicioso de la transición: de la democracia formal a la poliarquía", *Iconos* # 12, Quito: FLACSO-Ecuador, noviembre

Argones, Nelson. 1984. *Los juegos del poder*, Quito: FLACSO-Corporación Editora Nacional

Arcos, Carlos. 1998. "Demandas y conflictos en el sistema político ecuatoriano", Quito: CORDES, Cooperación Española, Konrad Adenauer

Burbano de Lara, Felipe. 1997. *Antecedentes de la Nueva Democracia. La ilusión de los años 60 y 70*, Quito: CORDES, Konrad Adenauer

Burbano de Lara, Felipe. 1998. *Cultura Política y Democracia en el Ecuador. Una aproximación a nuestros vacíos*, Quito: CORDES, Cooperación Española, Konrad Adenauer

Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland. 1998. *Pugna de Poderes. Presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador 1979-1997*, Quito: CORDES, Cooperación Española, Konrad Adenauer

Bustamante, Fernando. 1996. "Cultura política y ciudadanía en el Ecuador". En *Ecuador, un problema de gobernabilidad*, Quito: CORDES

Bustamante, Fernando. 2000. "Los partidos como orientaciones culturales", *Revista Iconos* # 9, Quito: FLACSO, abril

Bustamante, Fernando. 1999. "Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte", *Ecuador Debate* # 47, Quito: CAAP, agosto

Cavarozzi, Marcelo. 1998. "Desestatización e hiperpresidencialismo en América Latina contemporánea", en Varios Autores, *Estado y globalización*, Quito: ILDIS, Tramasocial

Conaghan, Catherine. 1995. "Políticos vs. Partidos. Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En Varios Autores, *La construcción de Instituciones Democráticas*, Santiago: CIEPLAN

CORDES. 1999. *La Ruta de la Gobernabilidad*, Quito: CORDES, Cooperación Española

Cueva, Agustín. 1988. *Las Democracias Restringidas de América Latina*, Quito: Editorial Planeta

De la Torre, Carlos. 1994. "Comentario", en Rafael Guerrero, *Regionalismo y democracia social en los orígenes del CFP*, Quito: CAAP

_____. 1996. *Un solo toque, populismo y cultura política en el Ecuador*, Quito: CAAP

_____. 1997. "Los usos políticos de la categoría de pueblo y democracia", *Ecuador Debate* 41, Quito, agosto.

_____. 2000a. *Populist Seduction in Latin American. The Ecuadorian Experience*, Ohio University Press

_____. 2000b. "Veinte años de populismo y democracia", *Revista ICONOS* 9, Quito: FLACSO, abril.

Calderón, Fernando. 2002. *La reforma política. Deliberación y desarrollo*, Caracas: ILDIS, Nueva Sociedad.

Echeverría, Julio (editor). 1991. *Debates sobre Modernidad y Postmodernidad*, Quito: Editores Unidos

_____. 1993. "Crisis y democracia en el Ecuador", en Gabriel Murillo (editor), *Hacia la consolidación democrática andina. Transición o Desestabilización*, Bogotá: Universidad de los Andes.

_____. 1997. *La Democracia Bloqueada*, Quito: Letras.

Falleto, Enzo. 1991. "Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano 1968-1979", en Luis Verdesoto (edit.), *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Quito: ILDIS

Foucault, Michel. 1980. *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona: Gedisa

Garretón, Manuel Antonio. 2002. "Política, cultura y sociedad", *Nueva Sociedad* # 180-181, Caracas, jul-ago/sep-oct

Gutiérrez, Daniel. 1990. "Hacia una semiótica del discurso político", en *Revista Nariz del Diablo* # 15, Quito: CIESE, mayo

Hurtado, Osvaldo. 1994. "Cultura Política", en *Léxico Político Ecuatoriano*, Quito: ILDIS

Hurtado, Osvaldo. 1997a. *El Poder Político en el Ecuador* (décima edición), Quito: Editorial Planeta

Hurtado, Osvaldo. 1997b. *Gobernabilidad y Reforma Constitucional*, Quito: Corporación Editora Nacional

Hurtado, Osvaldo. 1997c. *Gobernabilidad, democracia y pobreza*, Documento de Trabajo No. 7. Proyecto de Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social, Quito: PNUD

Isaacs, Anita. 1991. "Problems of democratic consolidation in Ecuador". *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 10, No 2

Laclau, Ernesto. 1990. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Nueva Visión

Lechner, Nobert. 1985. "Aparato de Estado y forma de Estado", en Julio Labastida y Martín del Campo (coords), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México: Siglo XXI, UNAM

Lechner, Norbert. 1990. *Los patios interiores de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica

Lechner, Norbert. 1998. "La reforma del Estado: entre modernización y democratización", en Varios Autores, *Estado y globalización*, Quito: ILDIS-Trama Social

Linz, Juan; Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press

Malloy, James. 1992. "El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú", en René Antonio Mayorga (coord.), Caracas: Nueva Sociedad, CEBEM, ILDIS

Mejía, Andrés. 1996. *Partidos políticos, el eslabón perdido de la representación,* Quito: CORDES

Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en el Ecuador: 1978-1998*, Quito: Fundación Konrad Adenauer

Menéndez Carrión, Amparo. 1988. "Los estudios políticos en el Ecuador. I Parte", *Revista Nariz del Diablo* # 11, Quito: CIESE, agosto

Menéndez Carrión, Amparo. 1989. "Los estudios políticos en el Ecuador. II Parte", *Revista Nariz del Diablo* # 12, Quito: CIESE, I Trimestre

Menéndez Carrión, Amparo. 1990. "La Democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas", Quito: FLACSO-Ecuador, Documentos de Trabajo No. 3, marzo

Menéndez Carrión, Amparo. 1991. "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Vol. I Quito: FLACSO

Menéndez Carrión, Amparo. 1994. "Ciudadanía", en *Léxico Político Ecuatoriano*, Quito: ILDIS

Montúfar, César. 2000. *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador (1984-1988),* Quito: Abya Yala

Moreano, Alejandro. 1992. "Las diversas lecturas del populismo y su función política", en *Populismo*, Quito: ILDIS, El Duende, Abya Yala

Muñoz, Francisco. 1997. "Gobernabilidad y Democracia", *Revista ICONOS* No.3, Quito: FLACSO- Sede Ecuador, agosto-octubre

O´Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad* # 128, Caracas

O´Donnell, Guillermo. 2002. "Las ilusiones sobre la consolidación", *Nueva Sociedad* # 180-181, Caracas, jul-ago/sep-oct

Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin sociedad*, Quito: ILDIS

Pachano, Simón. 1997. "Gobernabilidad: ¿Moda o necesidad?", *Revista ICONOS* No.3, Quito: FLACSO- Sede Ecuador, agosto-octubre

Pachano, Simón. 1998. "Presidencialismo o parlamentarismo", en *Asamblea. . . análisis y propuestas*, VV.AA., Quito: Trama Social

Paz, Octavio. 1979. *El ogro filantrópico. Historia y política 1971-1978*, México: Joaquín Mortiz

Portantiero, Juan Carlos. 1988. *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia: entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Sociedad

Portantiero, Juan Carlos. 2002 "Las múltiples transformaciones del Estado latinoamericano", *Nueva Sociedad* # 180-181, Caracas, jul-ago/sep-oct

Przeworski, Adam. 1995. *Democracia sustentable*, Buenos Aires: Paidós

Ramírez, Franklin. 1999. "Explorando en un agujero negro". *Revista ICONOS* # 7, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, abril

Ramírez, Franklin. 2003. "Conflicto, democracia y culturas políticas", *Revista ICONOS* # 15, Quito: FLACSO- Sede Ecuador

Sánchez Parga, José. 1991. "La sociedad contra sí misma o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables", en Varios Autores, *La Democracia Esquiva*, Quito: ILDIS, UNESCO, CERG

Sánchez Parga, José. 1995. *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*, Quito: CAAP, CELA-PUCE, ILDIS, Esquel

Sánchez Parga, José. 1998. *La Pugna de Poderes. Análisis Crítico del Sistema Político Ecuatoriano*, Quito: Abya Yala

Varios autores. 1991. *Ecuador: la democracia esquiva*, Quito: ILDIS

Verdesoto, Luis. 1991a "La investigación sobre gobierno y política en el Ecuador contemporáneo", en Luis Verdesoto (comp.) *Gobierno y Política en el Ecuador Contemporáneo*, Quito: ILDIS

Verdesoto, Luis. 1991b. "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador", en Luis Verdesoto (comp.) *Gobierno y Política en el Ecuador Contemporáneo*, Quito: ILDIS

Verdesoto, Luis. 1996. "La gobernabilidad". En *Temas para una sociedad en crisis*, Quito: Esquel

Yánez Quintero, Hernán. 1996. *El mito de la gobernabilidad*, Quito: Trama Editorial

Bibliografía temática

Bibliografía temática

Acosta, Alberto, et al., 1986. *Ecuador: Petróleo y Crisis Económica*, Quito: ILDIS

Adrianzén, Alberto. 1992. "Lo popular y las nuevas identidades", en Alberto Adrianzén y Eduardo Ballón (edits), *Lo Popular en América Latina ¿una visión en crisis?*, Lima: Desco

Alcántara, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica

_____. 2001. "Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina", en Antonio Camou (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: FLACSO-México, IISUNAM, Plaza y Valdés

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg. 2001. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*; Quito: FLACSO-Ecuador.

Alexander, Jeffrey. 1990. "Analytic debates: Understanding the relative autonomy of culture", en Jeffrey Alexander y Steven Seidman, *Culture and Society. Contemporary Debates*, Cambridge University Press

Almond, Gabriel. 1998a. "La historia intelectual del concepto de cultura cívica", en Varios Autores, *La Democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial

_____. 1998b. "Democracia y cultura cívica", en Varios Autores, *La Democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial

Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1989. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications.

Althusser, Louis. 1977. "Ideología y aparatos ideológicos de Estado", en *Posiciones*, México: Grijalbo, pp. 75-139.

Andrade, Xavier. 2000. "Medios, imágenes y los significados del 'machismo'", *Ecuador Debate* # 49, Quito: CAAP, abril.

_____. 2001a. "Adiós cultura y hasta la vista cultura política", *Nueva Sociedad* #175, Caracas: Nueva Sociedad.

_____. 2001b. "Machismo and politics in Ecuador*", Men and Masculinity*, Vol. 3 No. 3, January, pp. 299-315.

Andrade, Pablo. 1999. "El imaginario democrático en el Ecuador", *Ecuador Debate* # 47, Quito: CAAP, agosto.

_____. 2001a. "Libertad, desarrollo y democracia: para re-pensar la democracia realmente existente en el Ecuador", *Iconos* # 10, Quito: FLACSO-Sede Ecuador

_____. 2001b. "El círculo vicioso de la transición: de la democracia formal a la poliarquía", *Iconos* # 12, Quito: FLACSO-Ecuador, noviembre.

Araujo, María Caridad. 1998. "Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste", Documento de Trabajo No.6, Quito: CORDES, Cooperación Española, Fundación Konrad Adenauer

Arcos, Carlos. 1998. "Demandas y conflictos en el sistema político ecuatoriano", Quito: CORDES, Cooperación Española, Konrad Adenauer.

Arditi, Benjamín. 2002. "El reverso de la diferencia", en Benjamín Arditi (edit), *El reverso de la diferencia. Identidad y Política*, Caracas: Nueva Sociedad.

Argones, Nelson. 1984. *Los juegos del poder*, Quito: FLACSO-Corporación Editora Nacional.

Alvarez, Sonia; Evelina Dagnino y Arturo Escobar. 1998. "Introduction: The Cultural and the Political in Latin America", en Sonia Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (edits), *Culture of politics and politics of culture*, Boulder, Colorado: Westview Press

Assies, Willem; Marco Antonio Calderón, Ton Salman. 2002. "Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina", en Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (editores), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, Instituto Federal Electoral Michoacán

Auyero, Javier. 1998. "Todo por amor, o lo que quedó de la herejía. 'Clientelismo populista' en la Argentina de los noventa", en Felipe Burbano (editor) *El fantasma del populismo*, Caracas: Nueva Sociedad

_____. 2002. *La protesta*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires

Ayala, Enrique y Rafael Quintero. 1990. "Teorías e ideologías sobre el Estado en el Ecuador: 1948-1984", en Pablo González Casanova (coordinador), *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*, México: Siglo XXI-UNAM

Barrera, Augusto. 2001. *Acción Colectiva y Crisis Política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los 90*, Quito: Ciudad - Abya Yala

Barrett, Michel. 1997. "Ideology, Politics, Hegemony: From Gramsci to Laclau and Mouffe, en Slavoj Zizek (edit), *Mapping Ideology*, Gran Bretaña: Verso

Bocco, Arnaldo M. 1987. *Auge Petrolero, Modernización y Subdesarrollo*, Quito: Corporación Editora Nacional

Botella, Joan. 1997. "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos": en *Cultura Política. Enfoques Teóricos y análisis empíricos*, Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.), Valencia: Tirant lo Blanch

Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of a Theory of Practice*, New York: Cambridge University Press

_____. 1985. *¿Qué significa hablar?,* Madrid: Ediciones Akal

_____. 1991. *Language and Symbolic Power*, Massachusetts: Harvard University Press

Bourdieu, Pierre; Loic Wacquant. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago: The University of Chicago Press

Burbano de Lara, Felipe; Carlos de la Torre. 1989. *El populismo en el Ecuador*, Quito: ILDIS

Burbano de Lara, Felipe. 1997. *Antecedentes de la Nueva Democracia. La ilusión de los años 60 y 70*, Quito: CORDES, Fundación Konrad Adenauer.

_____. 1998. *Cultura Política y Democracia en el Ecuador. Una aproximación a nuestros vacíos*, Quito: CORDES, Cooperación Española, Fundación Konrad Adenauer.

Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland. 1998. *Pugna de Poderes. Presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador 1979-1997*, Quito: CORDES, Cooperación Española, Fundación Konrad Adenauer.

Bustamante, Fernando. 1996a. "Cultura política y ciudadana en el Ecuador". En *Ecuador, un problema de gobernabilidad*, Quito: CORDES.

_____. 1996b. "Fuerzas Armadas, Democracia y Ciudadanía", en Fuerzas Armadas, Desarrollo y Democracia, Quito: Abya Yala, CELA, Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre, ILDIS

_____. 1999. "Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte", *Ecuador Debate* # 47, Quito: CAAP, agosto.

_____. 2000. "Los partidos como orientaciones culturales", en Revista *ICONOS* No. 9, Quito: FLACSO

Brubaker, Rogers y Frederick Cooper. 2002. "Más allá de la 'identidad'", *Apuntes de Investigación*, Buenos Aires: Centro de Estudios en Cultura y Política, Año 5, número 7, abril.

Calderón, Fernando. 2002. *La reforma política. Deliberación y desarrollo*, Caracas: ILDIS, Nueva Sociedad.

Camou, Antonio. 2001. "Estudio preliminar", en Antonio Camou (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: FLACSO-México, IISUNAM, Plaza y Valdés

Cavarozzi, Marcelo. 1998. "Desestatización e hiperpresidencialismo en América Latina contemporánea", en Varios Autores, *Estado y globalización*, Quito: ILDIS, Tramasocial.

Conaghan, Catherine. 1995. "Políticos vs. Partidos. Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En Varios Autores, *La construcción de Instituciones Democráticas*, Santiago: CIEPLAN.

Contreras, C., (comp.). 1996. *Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social*, Caracas: Nueva Sociedad.

Coppedge, Michael. 1996. "El Concepto de la Gobernabilidad. Modelos positivos y negativos", en *Ecuador: un problema de Gobernabilidad*, Quito: CORDES.

_____. 2001. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Antonio Camou (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: FLACSO-México, IISUNAM, Plaza y Valdés.

CORDES. 1999. *La Ruta de la Gobernabilidad*, Quito: CORDES, Cooperación Española.

Cotler, Julio. 1992. "Democracia y desintegración política en el Perú", en René Antonio Mayorga (coordinador), *Democracia y Gobernabilidad*, La Paz: CEBEM-Nueva Sociedad.

Cueva, Agustín. 1988. *Las Democracias Restringidas de América Latina*, Quito: Editorial Planeta.

Dagnino, Evelina. 1998. "The cultural politics of citizenship, democracy, and the state", en Sonia Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (edits), *Culture of politics and politics of culture*, Boulder, Colorado: Westview Press.

De Ipola, Emilio; Juan Carlos Portantiero. 1986. "Lo nacional popular y los populismos realmente existentes", en Julio Labastida, Martín del Campo (coord.) *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea,* México: Siglo XXI, UNAM.

De la Torre, Carlos. 1994. "Comentario", en Rafael Guerrero, *Regionalismo y democracia social en los orígenes del CFP*, Quito: CAAP.

_____. 1996. *Un solo toque, populismo y cultura política en el Ecuador*, Quito: CAAP.

_____. 1997. "Los usos políticos de la categoría pueblo y democracia", *Ecuador Debate* # 41, Quito: CAAP.

_____. 2000a. *Populist Seduction in Latin America. The Ecuadorian Experience,* Ohio University Press.

_____. 2000b. "Veinte años de populismo y democracia", *Revista Iconos* # 9, Quito: FLACSO.

_____. 2003. "Movimientos étnicos y cultura política en el Ecuador", *Iconos* 15, Quito: FLACSO-Ecuador.

Dos Santos, Mario y Marcela Natalicchio. 1993. "¿Basta la Gobernabilidad?", *Ecuador Debate* No.30, Quito: CAAP, pp.54-66.

Dror, Yehezel. 1994. *La capacidad de gobernar (Informe al Club de Roma)*, Madrid: Círculo de Lectores, Galaxia Gutember.

Echeverría, Julio (editor). 1991. *Debates sobre Modernidad y Postmodernidad*, Quito: Editores Unidos.

_____. 1993. "Crisis y democracia en el Ecuador", en Gabriel Murillo (editor), *Hacia la consolidación democrática andina. Transición o Desestabilización*, Bogotá: Universidad de los Andes.

_____. 1997. *La Democracia Bloqueada*, Quito: Letras.

Evans, Peter. 2001. "El Estado como problema y como solución", en Antonio Camou (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: FLACSO-México, IISUNAM, Plaza y Valdés.

Falleto, Enzo. 1983. "Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano 1968-1979, en *Elecciones en el Ecuador 1978-1980*, Bogotá: Oveja Negra, FLACSO.

Fernández, Mario. 1998. "Transición *versus* democratización: visiones alternativas sobre el cambio político", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

Flisfisch, Ángel. 1989 "Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LI, No.3

Foucault, Michel. 1973. *El orden del discurso*, Barcelona: Tusquets.

_____. 1980. *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona: Gedisa

Franco, Carlos. 1992. "La plebe urbana, el populismo y la imagen del 'alumbramiento'", en Alberto Adrianzén y Eduardo Ballón (edits), *Lo Popular en América Latina ¿una visión en crisis?*, Lima: Desco.

Gamarra, Eduardo. 1992. "Presidencialismo híbrido y democratización", en René Antonio Mayorga (coordinador), *Democracia y Gobernabilidad*, La Paz: CEBEM-Nueva Sociedad.

García-Canclini, Néstor. 1992. *Culturas Híbridas*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Garretón, Manuel Antonio. 2002. "Política, cultura y sociedad", *Nueva Sociedad* # 180-181, Caracas, jul-ago /sep-oct.

Geertz, Clifford. 1972. *La interpretación de las culturas*, Barcelona: Gedisa.

Gibbins, John. 1989. "Contemporary Political Culture. An Introduction", en John. R. Gibbins (editor) *Contemporary Political Culture. Politics in a Postmodern Age*, California: Sage Publications

Gledhill, John. 2002. "Los pasos difíciles a la ciudadanía amplia: más allá de la transitología", en Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (editores), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, Instituto Federal Electoral Michoacán.

Guerrero, Andrés. 1994. "Una Imagen Ventrílocua: El Discurso Liberal de la 'desgraciada raza indígena' a fines del Siglo XIX", en Blanca Muratorio (editora), *Imágenes e Imagineros*, Quito: FLACSO-Ecuador.

_____. 1997. "Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación", *Nueva Sociedad* # 150, Caracas.

_____. 1998. "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria", en *Revista Iconos* No 4, Quito: FLACSO- Ecuador.

Guerrero, Rafael. 1994. *Regionalismo y democracia social en los orígenes del CFP*, Quito: CAAP.

Gutiérrez, Daniel. 1990. "Hacia una semiótica del discurso político", *Revista Nariz del Diablo* # 15, Quito: CIESE.

Habermas, Jurgen. 1972. "La ciencia y la tecnología como ideología", en Varios Autores, *Estudios sobre sociología de la ciencia,* Madrid: Alianza Universidad.

_____. 1997. "Further reflections on the Public Sphere", en Craig Calhoum (editor) *Habermas and the Public Sphere*, Massachusetts: MIT Press

Hurtado, Osvaldo. 1990. *Política Democrática*, Quito: Corporación Editora Nacional.

_____. 1994. "Cultura Política", en *Léxico Político Ecuatoriano*, Quito: ILDIS.

_____. 1997a. *El Poder Político en el Ecuador* (décima edición), Quito: Editorial Planeta.

_____. 1997b. *Gobernabilidad y Reforma Constitucional*, Quito: Corporación Editora Nacional.

_____. 1997c. "Gobernabilidad, democracia y pobreza", Documento de Trabajo No. 7. Proyecto de Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social, PNUD: Quito.

Ibarra, Hernán. 1998. *La otra cultura*, Quito: Abya Yala.

Inglehart, Ronald. 1989. "Observations on Cultural Change and Postmodernism", en John. R. Gibbins (editor) *Contemporary Political Culture. Politics in a Postmodern Age*, California: Sage Publications

Isaacs, Anita. 1991. "Problems of democratic consolidation in Ecuador". *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 10, No 2

_____. 1993. *Military Rule and the Transition in Ecuador, 1972–1992*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

Kliksberg, B. (comp.). 1996. *El Rediseño del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.

Laclau, Ernesto. 1986. "Discurso, hegemonía y política: consideraciones sobre la crisis del marxismo", en Julio Labastida; Martín del Campo (coord..), *Los Nuevos Procesos Sociales y la teoría política contemporánea*, México: Siglo XXI, UNAM.

_____. 1987. "Populismo y transformación del imaginario político en América Latina", *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 42.

_____.1990. *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Nueva Visión.

_____.1997. *Emancipación y Diferencia*, Ariel: Buenos Aires.

Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 2002. "Posición de sujeto y antagonismo: la plenitud imposible", en Benjamín Arditi (ed.), *El reverso de la diferencia. Identidad y Política*, Caracas: Nueva Sociedad.

Landi, Oscar. 1985. "Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas", en Norbert Lechner (edit), *Estado y política en América Latina*, México: Siglo XXI.

Lazarte, Jorge. 1998. "Presidencialismo limitado e inviabilidad parlamentarista", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad

Lechner, Norbert, (ed.). 1981. *Estado y Política en América Latina*, México: Siglo XXI Editores.

Lechner, Norbert. 1984. "Cultura Política y Democratización", *David y Goliat*, No.46, Buenos Aires: CLACSO, Buenos Aires.

_____. 1985. "Aparato de Estado y forma de Estado", en Julio Labastida y Martín del Campo (coords.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México: Siglo XXI, UNAM.

_____. 1987. "La democratización en el contexto de una cultura postmoderna", en Norbert Lechner (comp.), *Cultura Política y Democratización*, FLACSO, CLACSO, ICI.

_____. 1988. "Un desencanto llamado post-moderno", *Nariz del Diablo* # 11, Quito: CIESE.

_____. 1990. *Los patios interiores de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.

_____. 1992. "¿La sociedad debe y puede representar a lo social?", en *¿Qué queda de la representación política*?, Caracas: Editora Nueva Sociedad, CLACSO.

_____. 1998. "La reforma del Estado: entre modernización y democratización", en Varios Autores, *Estado y globalización*, Quito: ILDIS-Trama Social.

Lefort, Claude. 1992. "La representación no agota la democracia", en *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, CLACSO

León, Jorge. 1994. *De Campesinos a Ciudadanos Diferentes*, Quito: CEDIME, Abya-Yala

Linz, Juan; Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: does it makes a difference?", en *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Vol. I, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lipset, Martin Seymur. 1979. "Conflicto social, legitimidad, democracia", en *El hombre político*, Buenos Aires: EUDEBA.

Li Puma, Edward. 1993. "Culture and the Concept of Culture in a Theory of Practice", en Craig Calhoum, Edward Li Puma, Moishe Pastone, *Bourdieu, Critical Perspectives*, Chicago: The University of Chicago Press.

Maffesoli, Michel. 2000. "Identidad e identificaciones en las sociedades contemporáneas", en Benjamín Arditi (ed.), *El reverso de la diferencia. Identidad y Política*, Caracas: Nueva Sociedad.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Malloy, James. 1992. "El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú", en René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad*. Caracas: Nueva Sociedad, CEBEM, ILDIS.

Mancero, Alfredo. 1998. "Ingobernabilidad y transición", Documento de Trabajo No.9 Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Quito: CORDES, Cooperación Española, Fundación Konrad Adenauer.

Martz, John. 1989. "La expresión regionalista del populismo. Guayaquil y CFP, 1948-1960", en Felipe Burbano y Carlos de la Torre (edits), *El Populismo en el Ecuador*, Quito: ILDIS.

Mateos Díaz, Araceli, Manuel Alcántara. 1998. *Los diputados ecuatorianos: actitudes, valores y percepciones políticas*, Quito: FLACSO, CORDES, Universidad Andina, PUCE.

Mayorga, René Antonio. 1992. "Introducción", en René Antonio Mayorga (coordinador), *Democracia y Gobernabilidad*, La Paz: CEBEM-Nueva Sociedad

Mayorga, Fernando. 1998. "Compadres, padrinos: el rol del neopopulismo en la consolidación democrática y la reforma estatal en Bolivia", en Felipe Burbano (editor) *El fantasma del populismo*, Caracas: Nueva Sociedad.

Mejía, Andrés. 1996. *Partidos políticos, el eslabón perdido de la representación*, Quito: CORDES.

_____. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en el Ecuador: 1978-1998*, Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Menéndez Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto*, Quito: Corporación Editora Nacional.

_____. 1988. "Los estudios políticos en el Ecuador I Parte", *Revista Nariz del Diablo* # 11, Quito: CIESE.

_____. 1989. "Los estudios políticos en el Ecuador, II Parte", *Revista Nariz del Diablo* # 12, Quito: CIESE, I Trimestre.

_____. 1990. "La Democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas", Quito: FLACSO-Ecuador, Documentos de Trabajo No. 3

_____. 1991. "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Vol. I, Quito: FLACSO.

_____. 1994. "Ciudadanía", en *Léxico Político Ecuatoriano*, Quito: ILDIS.

Mills, Nick. 1984. *Crisis, Conflicto y Consenso*, Quito: Corporación Editora Nacional.

Montúfar, César. 2000. *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador (1984-1988),* Quito: Abya Yala

Morán, Luz María. 1996/97. "Sociedad, cultura y política: continuidad y novedad en el análisis cultural", *Zona Abierta 77/78*, Madrid: Siglo XXI.

Moreano, Alejandro. 1981. "El discurso de la sociedad y la 'cantaleta' del poder", en *Viva la Patria*, Quito: Editorial El Conejo.

_____. 1992. "Las diversas lecturas del populismo y su función política", en *Populismo*, Quito: ILDIS, El Duende, Abya Yala

Mouffe, Chantal. 1995. "Feminism, citizenship, and radical democratic politics", en Linda Nicholson y Steve Seidman (editores), *Social Postmodernism*, Nueva York: Cambridge University Press.

Moulián, Tomás. s/f "Las Democracias Difíciles" (Documentos de Trabajo), Quito: FLACSO.

Muñoz, Francisco. 1997. "Gobernabilidad y Democracia", *Revista Iconos* No. 3, Quito: FLACSO, agosto-octubre.

Muratorio, Blanca. 1994. "Nación, Identidad y Etnicidad: imágenes de los indios ecuatorianos y sus imagineros a fines del siglo XIX", en Blanca Muratorio (editora), *Imágenes e Imagineros*, Quito: FLACSO.

Nohlen, Dieter. 1998a. "Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad

_____. 1998b. "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad

Nohlen, Dieter y Mario Fernández. 1998. "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad

North, Liisa, y Juan Maiguashca. 1991. "Orígenes y significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador", en Rafael Quintero (edit.) *La cuestión regional y el poder*, Quito: Corporación Editora Nacional.

Novaro, Marcos. 1996. "Los populismos latinoamericanos transfigurados", *Revista Nueva Sociedad*, No. 144.

_____. "Populismo y gobierno. Las transformaciones en el peronismo y la consolidación democrática argentina", en Felipe Burbano (editor) *El fantasma del populismo*, Caracas: Nueva Sociedad

Nun, José. 1998. Populismo, representación y menemismo", en Felipe Burbano (editor) *El fantasma del populismo*, Caracas: Nueva Sociedad

O´Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad* # 128, Caracas.

_____. 2002. "Las ilusiones sobre la Consolidación", *Nueva Sociedad* # 180-181, Caracas: jul-ago/sep-oct.

Offe, Clauss, y Philippe Shmitter. 2001. "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal", en Antonio Camou (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: FLACSO-México, IISUNAM, Plaza y Valdés

Pachano, Simón. 1993. "Imagen, identidad, desigualdad", en *Los Indios y el Estado-país*, Quito: Abya-Yala.

_____. 1996. "Bucaram ¡fuera! Bucaram ¿fuera?", en *¿Y ahora qué?,* Quito: Eskeletra.

_____. 1996. *Democracia sin sociedad*, Quito: ILDIS

_____. 1997. "Gobernabilidad: ¿Moda o necesidad?", *Revista Iconos* 3, Quito: FLACSO, agosto-octubre.

_____. 1998. "Presidencialismo o parlamentarismo", en *Asamblea. . . análisis y propuestas*, VV.AA., Quito: Trama Social.

Pansters, Wil. 2002. "Valores, tradiciones y prácticas; reflexiones sobre el concepto de cultura política (y el caso mexicano), en Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (editores), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, Instituto Federal Electoral Michoacán

Pateman, Carole 1989. "The Civic Culture: A Philosophical Critique", en Gabriel Almond y Sidney Verba (edits), *The Civic Culture Revisited*, California: Sage Publications

Pekonen, Kyösti. 1989. "Symbols and Politics as Culture in the Modern Situation: the Problems and Prospects of the New", en John. R. Gibbins (editor) *Contemporary Political Culture. Politics in a Postmodern Age*, California: Sage Publications

Peschard, Jacqueline. 2002. "Ciudadanía y transición democrática", en Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (editores), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, Instituto Federal Electoral Michoacán

Portantiero, Juan Carlos. 1988. *La producción de un Orden. Ensayos sobre la democracia: entre el estado y la sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Sociedad

_____. 2002. "Las múltiples transformaciones del estado latinoamericano", *Nueva Sociedad*, # 180-181, Caracas, jul-ago/sep-oct

Przeworski, Adam. 1995. *Democracia sustentable*, Buenos Aires: Paidós.

_____. 2001. "Una mejor democracia, una mejor política", en Antonio Camou (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: FLACSO-México, IISUNAM, Plaza y Valdés

Quintero, Rafael. 2000. *El mito del populismo en el Ecuador*, Quito: Planeta

Quintero, Rafael y Erika Silva. 1995. *Ecuador: una nación en ciernes* (Vol. III), Quito: Editorial Universitaria.

Ramírez, Franklin. 1999. "Explorando en un agujero negro". *Revista Iconos* 7, abril, Quito: FLACSO

_____. 2003. "Conflicto, democracia y culturas políticas", *Revista Iconos* 15, Quito: FLACSO.

Ramos, Joseph. 1997. "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de a CEPAL*, No. 62

Reimer, Bo. 1989. "Constructing Value Orientations: Reply to Ronald Inglehart", en John. R. Gibbins (editor) *Contemporary Political Culture. Politics in a Postmodern Age*, California: Sage Publications

Roxborough, Ian. 1987. *Populism and Class Conflict*, en Eduardo P. Archeti, Paul Cammak, Bryan Roberts, *Latin America Monthly Review Press*, New York

Salgado, Germánico. 1995. *Del desarrollo al espejismo*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional

Salman, Ton. 2002. "Clavar gelatina contra la pared. 'Cultura política': entre sondeo y excusa mayor", *Revista Iconos* 16, Quito: FLACSO

Sánchez Parga, José. 1995. *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*, Quito: CAAP, CELA-PUCE, ILDIS, Esquel

_____. 1996. *Las Cifras del Conflicto Social en Ecuador, 1980-1995*, Quito: CAAP

_____. 1998. "Democracia sin ciudadanía y sociedad civil sin ciudadanos", en Francisco Muñoz (comp.) *Asamblea, análisis y propuestas*, Quito: Tramasocial

_____. 1998. *La Pugna de Poderes. Análisis Crítico del Sistema Político Ecuatoriano*, Quito: Abya Yala

Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica

_____. 1998. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid: Alianza Universidad

Schuldt, Jürgen. 1994. *Elecciones y Política Económica en Ecuador*, Quito: ILDIS

Sommers, Margaret. 1996/97. "¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública?", en *Zona Abierta 77/78* , Madrid: Siglo XXI.

Swarts, David. 1997. *Culture and Power. The Sociology of Pierre Bourdieu*, Chicago: The University of Chicago Press

Taylor, Lucy. 2002. "Ciudadanía y cultura política: el agente político y la jerarquía natural", en Willem Assies, Marco Antonio Calderón y Ton Salman (editores), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, Instituto Federal Electoral Michoacán

Tenzer, Nicolás. 1992. *La Sociedad Despolitizada*, Buenos Aires: Editorial Paidós

Touraine, Alain. 1994. *¿Qué es la democracia?*, Madrid: Ediciones Temas de Hoy S.A.

Trujillo, Julio César. 1994. *Teoría del Estado en Ecuador*, Quito: Corporación Editora Nacional

Varios Autores. 1991. *Ecuador: la Democracia Esquiva*, Quito: ILDIS

Varios Autores. 1998. "Temas para la Reforma Constitucional Ecuatoriana", Documento de Trabajo No.4; Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Quito: CORDES, Cooperación Española, Fundación Konrad Adenauer

Verba, Sydney. 1989. "On Revisiting the Civic Culture: A Personal Postcript", en Gabriel Almond y Sidney Verba, (edits), *The Civic Culture Revisited*, California: Sage Publications

Verdesoto, Luis. 1991a. "La investigación sobre gobierno y política en el Ecuador contemporáneo", en Luis Verdesoto (comp.) *Gobierno y Política en el Ecuador Contemporáneo*, Quito: ILDIS

_____. 1991b. "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador", en Luis Verdesoto (comp.) *Gobierno y Política en el Ecuador Contemporáneo*, Quito: ILDIS

_____. 1996. "La gobernabilidad". En *Temas para una sociedad en crisis*, Quito: Esquel

Yánez Quintero, Hernán. 1996. *El mito de la gobernabilidad*, Quito: Trama Editorial

Democracia, sistema político y gobernabilidad

La teoría del sistema político*

Julio Echeverría**

El concepto de sistema político y la teoría de la modernidad

Cada vez con mayor frecuencia se acude al concepto de sistema político para esclarecer las complejas condiciones de los procesos políticos contemporáneos. Sin embargo, su uso recurrente no es garantía de la claridad conceptual necesaria para el análisis político y para la orientación de la práctica y de la intervención política. En este capítulo, intentaremos reducir la incertidumbre que produce la insuficiente precisión conceptual, para proceder luego a utilizar el concepto en el análisis de la realidad política del Ecuador contemporáneo.

El concepto, de sistema político está estrechamente ligado a la teoría de la modernidad; la caracterización que desarrolla sobre la sociedad moderna, hace referencia a condiciones y situaciones de interacción individual y colectiva que han alcanzado un grado elevado de complejidad y de diferenciación funcional.[1] Para la aproximación sistemática las sociedades modernas resultan de una progresiva erosión y disminución de la capacidad de motivación que an-

---

* Tomado de: "La Democracia Bloqueada", Quito: *Letras,* 1997

** Sociólogo; Universidad Central del Ecuador.

1 Los conceptos de complejidad y de diferenciación funcional están en la base de la teoría de sistemas, y sus raíces se encuentran en el surgimiento mismo de la sociología. Su estatuto teórico supone una cierta caracterización evolutiva, como desarrollo de una determinada entidad desde estadios más simples a estadios más complejos, a través de transformaciones caracterizadas por su diferenciación; una transición desde "formas simples y homogéneas a formas más complejas y heterogéneas" (H. Spencer, 1967). Tanto en Spencer como en Durkheim, la diferencia funcional acompaña a la diferenciación es-

tes poseían otras formas simbólicas de integración colectiva, como eran las prácticas religiosas, la centralidad de una determinada distribución de roles sexuales, la coexistencia diferenciada de identidades étnicas. La decadencia progresiva de esas formas de integración social no significan necesariamente que hayan desaparecido o estén destinadas a hacerlo, sino que su capacidad de motivación se reduce cada vez más a sus propios ámbitos reproductivos, siendo insuficiente para articular dimensiones más amplias de identidad colectiva. Al recluirse en esferas cada vez más restringidas, dejan la función de integración y comunicación identificatoria al ámbito de lo político; sólo entonces lo político se convierte en una estructura privilegiada que integra dimensiones de sentido colectivas.[2]

En la modernidad, lo político hace necesariamente referencia a esta búsqueda de integración o de orden colectivo. Las unidades aisladas ya no pueden reproducirse por sí solas, sino que empiezan a depender de su entorno o de su ambiente, de aquello que se presenta como diferencia. Este proceso es enormemente complejo y contradictorio, y prefigura la imagen del logro de la socialidad más como efecto impulsivo que como dinámica espontánea. El curso de la complejidad como proceso supone la progresiva sobredeterminación que ejercen las dimensiones colectivas sobre los ámbitos restringidos y autárquicos. Reproducción social significa, para cada actor involucrado en el pro-

---

tructural; en cuanto la diferenciación funcional supone la tendencia opuesta, a la integración y coordinación de las estructuras diferenciadas. Ambos autores, coinciden en resaltar dos fenómenos: por un lado, el aparecimiento de la individualidad como proceso que acompaña la diferenciación funcional, y por otro, la necesidad que tienen las sociedades que atraviesan por estos procesos de coordinar y compatibilizar de manera funcional dicha diferenciación. En el contexto de nuestro tratamiento, estos fenómenos instauran una problemática central constitutiva de paradigmas para la ulterior investigación sociológica y politológica, que consiste en el estudio de las formas y mecanismos organizativos, materiales y simbólicos, de generación de sociedad y de coordinación de los procesos de interacción social; tarea cuya realización ocupará casi por entero a las ciencias políticas durante el presente siglo.

2 Este fenómeno puede ser denominado proceso de modernización. En esta caracterización queremos resaltar dos aspectos. El primero: el hecho de que la modernización responde a procesos sociales internos y no a la inversa, a la presencia de causas externas que son las que explicarían la crisis de las formas tradicionales de agregación social. En el caso de América Latina, por su peculiar forma de integración al mercado mundial, se ha insistido demasiado en los "factores externos" que inciden en los procesos de modernización, Sin querer subestimar la presencia de los mismos, preferimos ubicar la óptica del fenómeno en sus dimensiones endógenas. El segundo: el hecho de que la modernización, al ser el resultado de una combinación de tendencias de desarticulación social (en lo que respecta a sus formas tradicionales), y de integración, bajo la figura de la coordinación de entidades estructurales diferenciadas, nos remite al ámbito de lo político como "estructura de las estructuras" (Luhmann) que integra y procesa las dimensiones de la reproducción social.

ceso, contar necesariamente con el aporte del "otro", lo cual abre una gama de posibles formas de interacción social que van desde el retraimiento social hasta la participación activa en las modalidades de otorgación de sentido en los procesos de reproducción social y política.

La fenomenología de estos encuentros se presenta como mundo de los conflictos, de la complejidad o de la heterogeneidad de fines y de valores que caracterizan al sistema social. La modernidad tiene como horizonte estratégico el logro de una situación de orden y de integración colectiva que resulte de la neutralización de las distintas fuentes de diferenciación que puedan generar disgregación social, o de la preeminencia de intereses o poderes restringidos, sobre la afirmación del interés general o colectivo. En términos más puntuales, su estrategia debería leerse como la búsqueda de la preservación de la diferenciación, concebida como un logro evolutivo, pero sin que ésta degenere en ausencia de orden, en disgregación colectiva.

En la modernidad se ha intentado realizar esta estrategia de distintas formas. Su misma conformación supone la diferenciación como punto de partida, y los intentos por reducir o neutralizar sus efectos disruptivos constituyen la trama sobre la que se ha construido el Estado moderno como empresa histórica. Si existe una razón de ser para el Estado moderno, un "núcleo de teoría" al cual este pueda reducirse, esta es la consecuencia del orden, y la neutralización de los conflictos a través del uso de instrumentos políticos. Esta comprensión articula las teorías de Estado moderno en su larga fase de consolidación inicial -que se expresa en las iniciales concepciones absolutistas del poder, las mismas que confluirán luego en las elaboraciones iluministas. En esta fase, el énfasis radicará en la búsqueda del orden y de la integración colectiva, anulando las diferencias y los conflictos, esto es, reduciendo drásticamente la complejidad.[3]

La teoría del Estado, desde esta perspectiva, se presenta como elaboración discursiva que antecede a la formulación de la teoría del sistema político. En

3 Las teorías absolutistas del Estado moderno en sus distintas variantes, desde Hobbes a Hegel, se presentan como respuesta a la crisis feudal en Europa: sus determinaciones históricas conforman sin embargo un salto lógico de incalculables proporciones en la historia del pensamiento político, porque elaboran el paradigma de la primacía de la razón de Estado, como legitimación última de la necesidad de reducción de complejidad, y ésta como última *ratio* de la política en la época de la modernidad. De la extensa bibliografía sobre este tema remitimos al lector a las formulaciones ya clásicas de Kosellek (1959), así como a las distintas elaboraciones de Bobbio (1976).

ella prevalece todavía una concepción jerárquica de la sociedad política por medio de la cual quien detenta el poder ocupa una posición de privilegio en la cúspide de la pirámide social, y su mandato es obligatorio para los súbditos, quienes integran el ámbito de la "sociedad civil". El poder del Estado no reconoce, otra soberanía que no sea la que parte de él mismo, y determina por sí solo las finalidades que deberán alcanzar los actores sociales y la sociedad como agregación colectiva.[4]

Teoría del Estado es sinónimo de reducción drástica de la complejidad, entendida como operación que no solamente reduce y neutraliza los posibles efectos disruptivos que genera la diferenciación, sino que, con ellos, anula las diferencias en cuanto tales.

La teoría del sistema político ocupa en cambio el terreno de la modernidad post-iluminista; la estrategia de orden, propia de las teorías de la modernidad, será ulteriormente desarrollada: ésta no se presentará como síntesis, superación o realización de las fracturas y conflictos sociales, sino que se articulará sobre el reconocimiento de la alteridad no recomponible de los conflictos, permitiendo la coexistencia de realidades diferenciadas, garantizando de esta manera que éstas escapen de la indeterminación de su destino como entidades autárquicas o aisladas.

El concepto de sistema político intenta reforzar el carácter pluralista de la democracia, porque asume la diferenciación y la complejidad como un dato del cual hay que partir e incluso, como veremos más adelante, como algo que hay que preservar para que el sistema pueda modificarse y mejorar su capacidad selectiva. Una adecuada conceptualización del sistema político supone necesariamente su caracterización como dimensión reflexiva de un proceso social dinámico y colectivo, que expresa el desate y la difusión de un tipo de politicidad que es particular, porque resulta de la desarticulación de los vínculos tradicionales de cohesión social, compactados en estructuras jerarquizadas en torno al parentesco y a la religiosidad. Como dimensión reflexiva de este proceso, el sistema político se presenta como estructura organizativa que promue-

4 Los antecedentes de la teoría del Absolutismo político conciben la soberanía política como emanada de la «gracia divina»; será justamente el absolutismo el que, al sancionar la separación de la iglesia del Estado, crea otra fuente de legitimidad que radica en la voluntad del Príncipe. Sólo a partir de entonces, y en polémica con las concepciones, absolutistas, el lluminismo inaugurará la época de las ideologías y de las revoluciones, reubicando radicalmente la fuente de legitimidad para el Estado, en el principio de la soberanía popular. Es a partir de esas teorías que se abre el campo para la conformación del concepto moderno de sociedad civil como instancia contrapuesta al estado. Cf. Bobbio (1985).

ve y genera la identidad reproductiva de las sociedades modernas o en proceso de modernización, y de los actores que las integran.

Poder y sistema político

En este campo de reflexión, el sistema político se presenta sobretodo como una agregación de sentido que procesa relaciones entre entidades sociales diferenciadas. Gracias a este procesamiento, permite que éstas se preserven como tales, puedan reproducirse y mejorar su propia idoneidad constitutiva.[5] El concepto de sistema político supone modificaciones substanciales en la teoría del poder y en la concepción de política que ha caracterizado a las teorías tradicionales del Estado. Por un lado, delimita la política como una actividad específica que responde a lógicas reproductivas propias, y establece relaciones de tipo funcional con otros ámbitos o subsistemas de la realidad social. Por otro, modifica la concepción del poder desde una dimensión unilineal y jerárquica a una visión relacionada y multidirigida, presentándola más como un "medio de comunicación" que transmite decisiones de acción que como un mero atributo de determinados sujetos, grupos o clases.[6]

Este cambio de función de la teoría, modifica la concepción tradicional acerca de la política, desde una caracterización general que la define como participación en la definición del "orden colectivo", hacia una conceptualización más acotada; hacer política "es producir poder", es decir, transmitir decisiones vinculantes que sean recibidas por alguien y que cumplan su efecto, esto es, que se conviertan en premisas de comportamiento para la acción de otros actores sociales. Luhmann concede particular relevancia al carácter que asumen las decisiones que emanan del sistema político; éstas se diferencian de cualquier otro tipo de decisión porque producen "efectos vinculantes", esto es, decisiones que se convierten en premisas de acción que deben ser tomadas en cuenta por los demás actores sociales.[7]

---

5 Cf. Gallino (1987).

6 La definición es de Luhmann: "Entenderemos aquí por poder un medio de comunicación que permite la transmisión de prestaciones decisionales (a diferencia, entonces, de la teoría clásica, que lo concibe como causa específica de efectos específicos)." Cf. Luhmann (1983: 187).

7 El tema se plantea de la siguiente manera: "El efecto de una decisión puede ser considerado vinculante cada vez que este logra, por una razón cualquiera, reestructurar efectivamente las expectativas de las

Esta función específica y restringida de la política es la que caracteriza al sistema político, función que consiste en procesar o transmitir decisiones, desde los actores a las estructuras sistémicas y desde las estructuras sistémicas a los actores, procurando de esta manera que haya un flujo de politicidad entre la decisión que el actor quiere respecto de las estructuras sistémicas y lo que éstas quieren respecto al comportamiento del actor. En esta acepción_restringida, la política ya no se presenta como una expresión general de la vida social, sino como una forma de agregación entre otras, como un subsistema diferenciado, autonomizado, especificado funcionalmente, que tiene como tarea la de producir poder.

El poder, a su vez, consiste en la posibilidad que tiene un sujeto, o una pluralidad de sujetos, de escoger con una propia decisión una alternativa para otros sujetos. El poder es siempre relacional: producir poder es reducirla complejidad para otros. El poder entonces es un medio de comunicación social, es un código de símbolos generalizados que hace posible la transmisión de prestaciones selectivas, reductivas, desde un actor a otro (Luhmann 1983: 187. y ss).

Concebir al poder como un medio de comunicación implica el reconocimiento de que toda relación social supone la puesta en acto de procesos de cognición de la complejidad y de reducción de esa complejidad, en base a la elaboración de prestaciones selectivas; es decir, en base a comportamientos que seleccionan de esa realidad opciones o alternativas de sentido y realización, que conforman las decisiones y que necesariamente son trasmitidas desde un actor a otro actor.[8]

Este flujo de politicidad, esta transmisión de prestaciones selectivas que caracteriza al sistema político, supone poner en juego capacidades de delibe-

---

personas interesadas y ponerse en tal modo como presupuesto de su comportamiento ulterior.", (Cf. N. Luhmann, ibíd. p. 186).

8 La vinculación de la teoría del poder con la de la acción comunicativa es de crucial importancia para la conformación de la teoría del sistema político, ya que permite describir y comprender la fenomenología del poder como interacción entre una pluralidad de prestaciones selectivas que están siempre en competencia o que pueden ser generadores de conflicto. A través de la comunicación, la decisión o el comportamiento del sujeto decisor se transfiere a la situación social de otro sujeto, de tal manera que este segundo sujeto, en el momento en el cual tiene que tomar sus propias decisiones o tiene que asumir comportamientos, debe tener la decisión precedente como un presupuesto necesario de su acción. Sin embargo, el segundo actor, aquel que recibe la transmisión de la decisión del primero, está en libertad de adecuarse o no a la prestación selectiva emitida para él, y ésta constituye "su" cuota de poder. Cf.N. Lhumann (1995).

ración que son constitutivas de los distintos actores sociales: entregar, retirar, producir, ahorrar, disminuir o consumir consenso en los procesos de interacción social. En la relación de poder, la voluntad del subordinado no es substituida, como en el caso de la coerción o de la violencia física, sino motivada.[9]

Otra característica central de la forma moderna de poder es la reflexividad, el hecho de que los actores que entran en la relación de poder cumplen prestaciones selectivas: todos detentan o poseen poder y están en grado de ejercitarlo recíprocamente. El poder se caracteriza por fluir en múltiples direcciones; la diferenciación desata la politicidad de una diversidad cada vez mayor de actores sociales, politicidad que tiene que ver con la búsqueda de dimensiones colectivas de reproducción por parte de agregaciones sociales que, por efectos de la diferenciación, se ubican en un primer momento como entidades autárquicas o semi-autárquicas, pero que al mismo tiempo están tratando de escapar de la indeterminación de su destino corno entidades aisladas. La politicidad surge entonces de esta necesidad de integración colectiva. En ese sentido, el poder fluye en principio de manera caótica, instaurando una demanda excedentaria de poder que los sistemas difícilmente logran procesar, para luego estructurarse en formas colectivas de organización que dotan de identidad, y permanencia en el tiempo a las distintas agregaciones de actores sociales.

Esta politicidad potencialmente creciente exige gran capacidad de procesamiento, está necesitada de auto-organizarse por medio del establecimiento de prestaciones selectivas, de prioridades en sus posibilidades de reproducción, y de instrumentos que garanticen sus propias estrategias de acción. Existe una tensión sistémica espontánea en el comportamiento de los actores sociales por lograr prestaciones selectivas que sean eficaces y compartidas con

9 Se establece entonces una distinción entre poder y coerción o violencia física. Poder es la capacidad de motivar la acción de aquel a quien va dirigida la decisión, para que ésta sea aceptada voluntariamente. Existe poder el momento en que existe una voluntaria aceptación de la decisión emitida, la represión física o la violencia son recursos a los cuales puede recurrir el poder para facilitar la aceptación de determinadas prestaciones selectivas, pero el poder fracasa el momento en el cual tiene que recurrir a la violencia. Al hacerlo, evidencia que no ha logrado motivar la aceptación voluntaria del sujeto, que no ha actuado con legitimidad. Sin embargo, en última instancia, los sistemas políticos se sostienen sobre la amenaza del uso de la violencia; la represión física y la violencia cumplen un papel de alternativas a ser evitadas, pero están siempre presentes de manera latente, prontas a ser utilizadas. En la política y en los sistemas políticos, la amenaza cumple un papel fundamental en la integración de comportamientos colectivos; muchos comportamientos se reproducen gracias al recurso de la amenaza más que al uso directo de la fuerza física. Para un tratamiento más detenido sobre el tema Cf. Echeverría y A. Menéndez- Carrión (1994).

otros actores. La socialidad se presenta entonces como una compulsión, una tensión que surge espontáneamente y que acompaña a esta politicidad latente sobre la cual va a trabajar el sistema político. La sociedad está necesitada de gobierno, porque se reproducen condiciones de diferenciación y heterogeneidad crecientes. El sistema político encuentra en esta dimensión profunda de la reproducción social su fuente espontánea de legitimidad.

Diferenciación y sistema político

La diferenciación que caracteriza a los procesos de modernización no tiene lugar únicamente en el ámbito de lo social, sino que emigra al ámbito de lo político, generando a su vez una complejidad de otro nivel, que podría, denominarse como complejidad política o específicamente intra-sistémica. Si la complejidad social supone un incremento sostenido de expectativas y demandas sociales diversificadas que exigen atención por parte del sistema político, por complejidad política deberíamos entender los procesos de diferenciación y de coordinación institucional que el sistema político se procura para reducir la complejidad social en base a la elaboración e implementación de decisiones.

Pero a la diferenciación interna del sistema político le antecede como prerrequisito lógico, la diferenciación de lo político respecto de otros subsistemas, como son el social y el económico.[10] Esta estrategia de diferenciación de lo político respecto del sistema social y del sistema económico, es seguramente el rasgo central de la modernización política; sin embargo, el establecimien-

10 La diferenciación como dimensión central de los procesos de cambio y transformación que están en la base de la modernización, supone la articulación de diferentes principios o componentes de acción respecto de los cuales la teoría sistémica define construcciones analíticas específicas. Así en la clásica división de los tres subsistemas (económico, político y social), a cada uno de ellos le corresponderá una particular especificación funcional, y un particular criterio de racionalidad; en el caso de la economía éste será de tipo utilitarista (la maximización de la producción de riqueza a través de la afirmación de la competencia como dimensión de articulación del mercado), en el caso de la política será de tipo estratégico (la consecución de fines colectivos a través de la producción de decisiones vinculantes para toda la colectividad), mientras será de tipo expresivo en el ámbito de lo social (la búsqueda de dimensiones simbólicas de cohesión social que retuercen relaciones colectivas de solidaridad). La preservación de la diferenciación funcional entre estos distintos subsistemas de acción se convertirá en condición de permanencia de la organización democrática, ya que una excesiva predominancia de uno sobre otro podría comprometerla y debilitarla. Cf. sobre estos cruciales aspectos, Parsons (1974: 13-41).

to de los límites o fronteras entre estos distintos ámbitos es de enorme complejidad y tiene que ver con la instauración de un conjunto de procedimientos, a través de los cuales el sistema político trata de inmunizarse respecto de la influencia o de la presencia dominante de ciertas redes sociales o agregaciones hegemónicas de intereses vigentes en los ámbitos social y económico.

La diferenciación del sistema político respecto de los subsistemas social y económico, no solamente que permite traducir la complejidad social en complejidad política, sino que genera un incremento de complejidad sistémica de conjunto en cuanto introduce una nueva fuente de agregación de poder que neutraliza ya menudo compite con aquellas que surgen del ámbito social y económico. Por ello, es propio del sistema político el procurarse mecanismos y procedimientos que garanticen una mayor autonomía y mejor "capacidad de movimiento" respecto de las otras fuentes de agregación de poder.

El primer mecanismo que se perfecciona con la modernización política es el que tiene que ver con la extensión y universalización del sufragio. Se trata del primer signo de neutralización; el sufragio universal actúa a la manera de filtro a través del cual las diferencias y asimetrías sociales se anulan en el proceso de acceso de los actores sociales al campo decisional; canaliza a través del voto una producción de legitimidad más alta, justamente por el carácter universalizante del procedimiento electoral, que aquellas que puedan provenir de los otros subsistemas, lo cual sin embargo no lo inmuniza respecto de demandas y expectativas que presionan por condicionar la elaboración de decisiones políticas.[11] Pero no es solamente el sufragio el mecanismo que permite promover equidad en el acceso al campo decisional; el sistema político promueve la conformación en su interior de un subsistema de representaciones que permita motivar y canalizar la participación social en el ámbito político, promoviendo la traducción de las demandas sociales en efectivas decisiones políticas.

---

11 Fue Max Weber el primero en resaltar esta función de neutralización que cumple "el derecho electoral paritario", respecto de las diferencias que puedan establecerse en los ámbitos sociales y económicos; "...la paridad del derecho de voto...corresponde a la esencia del Estado actual. Solamente al Estado moderno le corresponde el concepto de "ciudadano".... el derecho electoral paritario no significa sino que, a este punto de la vida social, al individuo ya no se le debe considerar, como en el pasado, según su particularizarse en determinadas colocaciones profesionales y familiares y según las diversidades de su condición material o social, sino justamente sólo "como ciudadanos", ...ello constituye, según su sentido, un cierto contrapeso a las inevitables desigualdades sociales producidas no por cualidades naturales, sino más bien, a menudo, en las más estridentes desproporciones respecto a ellas, por las condiciones sociales..." Cf. Weber(1919: 27-29).

La teoría del sistema político redefine la función que tenía la división de poderes en las teorías políticas tradicionales; poderes que representaban en el campo político diferenciaciones clasistas propias del ordenamiento social, pasan a convertirse en funciones o estructuras de un mismo ordenamiento sistémico. Esta diferenciación funcional entre representación (legislativo), administración (ejecutivo) y control (judicial), refleja una particular forma de conducción de politicidad en el proceso decisional, por medio de la cual la influencia política de las demandas sociales y económicas ingresan por el sistema de representaciones en el cual sufren una dinámica de procesamiento y de abstracción política; los intereses restringidos o parciales (partidarios) se articulan y priorizan en un programa de realizaciones que consiste en una orientación de acciones para la administración pública, la misma que deberá precisarlas ulteriormente a través de procedimientos técnicos específicos.

Mientras en el campo representativo es legítima la presencia de los intereses sociales y éstos articulan una propia "racionalidad parlamentaria", en el campo de la administración pública dicho influjo se reduce hasta desaparecer en el acatamiento y en la conformidad a las normas de los procedimientos administrativos. En esta caracterización, el influjo político en la función judicial está terminantemente prohibido; de esta manera se consume el punto más alto de abstracción política, al permitir que esta función se convierta en legítima instancia de control constitucional, logrando de esta forma un adecuado equilibrio organizacional interno para el sistema político.

En base al logro de los requisitos antes anotados, el sistema político logra diferenciarse del ámbito de lo social, autonomizarse respecto de las presiones sociales y económicas, y puede finalmente absolver su tarea central, que es la de producir decisiones políticas. De esta manera se cumplen las funciones de interacción concretas entre el sistema político y los actores sociales a nivel más general, en cambio, podemos hablar de que el sistema político, al procesar demandas y devolverlas al ambiente social bajo forma de decisiones, lo que hace es "producir poder social", esto es, desarrollar, cultivar y generar bases de poder, incrementando la capacidad de reproducción social al fomentar en los actores sociales comportamientos que vehiculizan y promueven la combinación entre elaboración de demandas y decisiones políticas.

Autonomía y legitimación del sistema político

La autonomía del sistema político no significa su total separación del cuerpo social y de las dinámicas económicas; al contrario, de estas fuentes proviene la politicidad que el sistema transforma en condición política. Sin embargo, la politicidad que emerge como demanda de los ámbitos sociales y económicos podría introducirse en el campo decisional y alterar el "sentido sistémico" que consiste en la salvaguardia del interés colectivo.[12] Para neutralizar estos fenómenos, el sistema político no solamente que estructura normativamente mecanismos de control y de corrección, sino que "filtra" a través de procesos de abstracción institucional, la influencia política que legítimamente presiona para ingresar en el campo decisional.

Este fenómeno tiene que ver con el procesamiento de demandas e intereses que no son necesariamente portadores de intenciones universalizantes, sino que, por el contrario, se caracterizan por su individualidad e inmediatez. La tarea del sistema político es justamente la de neutralizar el carácter inmediatista individualizante de las demandas, ubicarlas en un ámbito en donde éstas se prioricen y se coordinen bajo una perspectiva colectiva y de efectiva realización en el tiempo. Ello supone que el sistema político desarrolle un consistente proceso de "abstracción estructural", que le permita predisponer la elaboración de sus propios criterios selectivos, y por tanto la instauración de mecanismos cognoscitivos y motivacionales respecto de las demandas sociales, que le garanticen el logro de una propia idoneidad en su capacidad de respuesta a las presiones sociales y económicas.

12 La distinción entre las esferas de lo público y lo privado es uno de los rasgos centrales de la modernización política, implica el establecimiento de una diferenciación de roles claramente estipulada para aquellos actores que intervienen en el ámbito de la institucionalidad. Este aspecto constituye uno de los nudos de mayor complejidad política, pues tiene que ver con las dificultades por diferenciar tajantemente en la actuación de las personas concretas su comportamiento como actores sociales o políticos. Una persona que ocupa cargos políticos o administrativos no deja de pertenecer (por el mero hecho del cumplimiento de esa función) a determinados grupos sociales, o de responder a específicos intereses individuales o de grupo. El problema podría reducirse a determinar en qué medida el actor político neutraliza o reduce al mínimo la presencia de motivaciones que provengan de intereses estrictamente privados, referidos a su inmediato ámbito de reproducción, y de cómo esta neutralización se realice en favor de la preeminencia del interés público o colectivo. Una insuficiente diferenciación en este campo evidencia las complejidades propias de la conformación de la ciudadanía política, y está en sí origen de la corrupción política y, por esta vía, de la erosión de la legitimidad sistémica.

La autonomía del sistema político puede ser entendida en dimensiones de distinto orden. En primer lugar, el sistema político debe articular su propio "tiempo político", lo cual significa procurarse, a través de procedimientos específicos, el tiempo necesario para responder a las demandas sociales, para articular el proceso complejo de cognición, dimensionamiento de las mismas en el contexto global y predisposición y elaboración de decisiones congruentes con la especificidad y alcance de la demanda social. El proceso de elaboración decisional supone agilidad de respuestas -especialmente cuando el nivel de amenaza o de presión es altamente intenso- pero también articulación de las mismas en un campo analítico de mediano o largo plazo. Una insuficiente autonomía en este aspecto puede conducir al "cortoplacismo" como desviación sistémica a efectos del logro de una rapidez decisional, fenómeno sumamente recurrente, en especial cuando los sistemas políticos carecen de procedimientos institucionalizados de cognición de la estructura social y del campo posible de articulación de demandas y expectativas sociales, Por otro lado, en la inexistencia de este "espacio de autonomía", la renuncia al "cortoplacismo" puede resultar sumamente contraproducente, ya que corre el riesgo de obstaculizar, desde las estructuras del sistema político, la necesaria dinamia e innovación de los procesos sociales y económicos; en este caso, el sistema, lejos de reducir la complejidad social, la estaría incrementando, al tiempo que fomentaría la posible recurrencia al procesamiento de demandas por canales y procedimientos ajenos a él.[13]

Una adecuada diferenciación estructural del sistema político favorece entonces las relaciones entre legitimidad y racionalidad del funcionamiento sistémico; lo cual nos conduce a otro requisito básico, que tiene que ver con la necesaria mantención y reproducción de un "mínimo de legitimidad" que le permita al sistema político gozar de una suficiente aceptación y reconocimiento que supere la pura lógica del intercambio, por la cual ambiente social retira o entrega consenso en base a la satisfacción o rechazo de determinadas demandas y expectativas; el sistema político debe procurar escapar de la lógica inmediatista del intercambio político, generando una "reserva de lealtad que

13 Fenómenos como el "clientelismo" o el "populismo" encuentran en este tipo de bloqueo institucional las condiciones propicias para su fortalecimiento y expansión; en mucho, fenómenos como el patrimonialismo, la "lógica prebendataria", el "personalismo" o "clientelismo" deberían encontrar en estas dimensiones su razón explicativa, más que en supuestas características conductuales inherentes a la naturaleza de determinados actores, grupos o clases sociales.

pueda ser movilizada en última instancia".[14] Esta dimensión, como en el caso ya analizado del "tiempo político", es fundamental para preservar la capacidad sistémica de afirmar intereses universalizantes y no inmediatistas frente a las naturales presiones corporativas que se desatan por la misma diferenciación creciente que caracteriza a los sistemas social y económico.[15]

Diferenciación interna del sistema político

La diferenciación intra-sistémica, en cuanto es respuesta a la complejización y diferenciación del ambiente, nos introduce en el reconocimiento de las conexiones lógicas e históricas que acompañan a la constitución de las estructuras internas del sistema político. En general, podríamos hacer referencia a un largo proceso de democratización de las decisiones políticas que acompaña la historia institucional de la sociedad moderna. Como característica central de este proceso general cabe resaltar la constitución y perfeccionamiento de las formas y mecanismos de representación y su vinculación con las estructuras burocrático-administrativas.

Los ámbitos de representación, así como su progresiva afirmación sobre las dimensiones administrativas, nos hablan del crecimiento y complejidad de dimensiones de lo social; sin embargo, dicha diferenciación, que puede presentarse bajo la forma de la tradicional contraposición entre sociedad y Estado, se conforma en la teoría del sistema político como interrelación sistémica entre estructuras diferenciadas, cuyas relaciones se articulan en base a principios de diferenciación y autonomización funcionales.

---

14 Los procesos de legitimación del poder no se reducen de ninguna manera a la satisfacción de demandas sociales, vistas éstas en su reducida dimensión economicista. La demanda social se diferencia de la económica en cuanto es portadora de una reivindicación de identidad y de reconocimiento colectivo que solamente puede ser satisfecha a través de la participación social en los procesos decisionales; una adecuada articulación de la participación social en los procesos decisionales puede permitir acumular una reserva de legitimidad que es necesaria para enfrentar los desafíos críticos a los cuales puede verso expuesto el sistema político, al responder a la continua modificación e innovación de los sistemas social y económico. Cf. Rusconi (1985: 88).

15 En este sentido, el sistema político no puede apoyarse o hacer referencia a motivaciones individuales o exclusivas de determinados grupos sociales, así como tampoco adherir a referentes simbólicos excluyentes, como podrían ser determinadas convicciones ideológicas o determinados cálculos de ventajas económicas; debe combinar de manera flexible motivaciones de distinta procedencia, y remitirse, también de manera flexible, a diversos referentes materiales o simbólicos.

La modernización política, en cuanto proceso de diferenciación, incide en el campo institucional, transformando desde su interior su propia conformación estructural. En las sociedades premodernas, la administración burocrática se caracteriza por la emisión o producción de decisiones que siguen determinados criterios de justicia definidos en base a determinaciones no políticas; decisiones que apuntan a la reproducción de redes de parentesco hegemónicas, y que acuden a la afirmación incontrovertida de verdades de orden divino y metafísico como mecanismos de auto-legitimación. El carácter cerrado y reiterativo, tanto de la reproducción de las redes de parentesco dominantes como de las estructuras de rituales y creencias del pensamiento religioso, vuelve extremadamente resistentes e inmunes a las estructuras de dominación burocráticas. Una modificación de esta situación deberá esperar al desgaste y erosión internos de los mecanismos de organización social basados sobre el parentesco, así como a la diferenciación interna de las formas religiosas dominantes.[16]

Contrario a lo que podría suponerse, la génesis de la representatividad política está en esta búsqueda de legitimación y sustento para las opciones decisionales que promueven las estructuras administrativas. Pero lo que constituirá una estrategia de funcionalización legitimante para la administración burocrática, luego se convertirá en "espacio" de antagonismo que canalizará el descontento y la disidencia respecto de las decisiones emanadas por la administración. La representación, de estructura de apoyo legitimatorio de las decisiones administrativas, se convierte en "espacio de la oposición" política, inaugurando con ello el paradigma dual de la política moderna, escindido entre oposición y gobierno, entre representación y gestión administrativa.[17]

---

16 La erosión de estas fuentes de legitimidad generará incerteza y variabilidad en los presupuestos de articulación de las decisiones burocráticas, por lo cual, luego de una fase transitoria de afirmación de modelos autolegitimantes, surgirá la exigencia para la misma administración burocrática de crear nuevas fuentes de sustentación y de aceptación para sus opciones decisionales. De esta manera, la diferenciación interna de las mismas fuentes de legitimación tradicionales inducirá tensiones de diferenciación y complejización en las estructuras burocráticas, las cuales deberán procurarse una estructura específica de representación que genere aceptación para las decisiones administrativas.

17 Lo que inicialmente fue una prolongación por diferenciación de las instituciones administrativas, pronto se convertirá en contraposición entre sociedad y Estado, como dimensiones enfrentadas de difícil y compleja articulación institucional. Esta contraposición articula toda la época del iluminismo, y sobre esta base se sustentan todas la ideologías revolucionarias, como conquista o "desmontaje" del poder estatal, a partir de la sociedad organizada como "movimiento" revolucionario. Este paradigma articulará la lógica del enfrentamiento político hasta bien entrado el presente siglo; será posteriormen-

La política en la fase post-iluminista comienza a girar sobre la modificación de los paradigmas clásicos; ya no será eje central la instrumentalización del ámbito de la representación por parte de las estructuras administrativas, ni tampoco la contraposición dialéctica excluyente entre sociedad y Estado. Ahora, la lógica política se caracterizará por perfeccionar la articulación funcional entre estructuras diferenciadas dentro del mismo ámbito de lo político.

Esta migración de complejidad que articula la diferenciación interna del sistema político absuelve dos imperativos funcionales y organizativos; uno, el establecimiento de procedimientos que organicen las relaciones entre las estructuras del sistema político y las estructuras sociales, que se expresan en un conjunto diversificado de demandas y expectativas; y dos, la recepción y procesamiento intra-sistémico de las demandas y expectativas que el sistema político ha recibido en su interacción con el ambiente social; en ambos casos se trata de la conformación de procedimientos normativos que regulan las relaciones entre las estructuras centrales del sistema político: el subsistema representativo, y el subsistema de la administración pública.

Estas dos estructuras tienen como tarea la organización del proceso decisional, combinando la elaboración de demandas y expectativas con la producción de decisiones administrativas. Se trata de tareas específicas, cada una de las cuales posee sus propias características y sus propios ámbitos de constitución y reproducción; ambas obedecen a lógicas propias, por lo cual se conforman como verdaderos subsistemas; se trata de estructuras que procesan informaciones y que son interdependientes, en cuanto las funciones que cada una desarrolla se convierten en premisas de funcionamiento para la otra; la complejización sistémica se caracteriza justamente por el surgimiento de funciones separadas pero al mismo tiempo necesitadas de coordinación y complementación.

En lo que respecta al primer ámbito de relaciones, el que se establece entre el sistema político y las demandas y expectativas sociales la teoría sistémica y la teoría decisional introducen modificaciones tendientes a superar el tradicional reduccionismo de la doctrina de la división de poderes; esta doctrina es insuficiente, ya que supone que el proceso decisional tenga lugar en las estructuras formales del Estado, en sentido verticalista y unidireccional, sin ana-

---

te la lógica del "welfare" aquella que modificará el paradigma de la contraposición sociedad-Estado por el de la colaboración y compenetración creciente de sus estructuras.

lizar el complejo proceso de elaboración de selecciones que se da con anterioridad en los ámbitos de lo social y de lo económico.[18] Esta innovación es de fundamental importancia porque remite a la intelección de las verdaderas fuentes de legitimidad, que por lo general están por detrás de conceptos como los de "soberanía" o de "voluntad popular", fuentes de producción de legitimidad que son las únicas que permiten identificar el sentido, la dirección y el fundamento mismo de las decisiones políticas. Se trata de referentes centrales a los cuales remitir la acción decisional, para establecer mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas, así como a los cuales acudir para dotar de legitimidad y aceptación a las decisiones administrativas.

El sistema de partidos políticos

EI sistema representativo o sistema político -partidario absuelve fundamentalmente la tarea de traducir la demanda social en demanda política, o lo que es lo mismo, el poner la demanda a social bajo forma de programa político partidario. Ello supone la organización de la participación social en el seno de las estructuras partidarias, o en su defecto, la capacidad de éstas en conocer, interiorizar y "hacer suyas" las demandas diversificadas de los actores sociales. Estructurar dichas demandas en programa político significa elaborar un modelo de "reducción de complejidad", que gozará de legitimidad en la medida en la cual cuente con una dosis alta de participación y reconocimiento colectivo; pero ello nos conduce a su segunda dimensión, volver política una demanda social significativa ponerla en juego de elaboración de una decisión administrativa, ponerla sobre el tapete de su efectiva materialización y concretización por parte del subsistema administrativo.

Esto supone canalizar el flujo de politicidad al interior de las estructuras del sistema político; conducir por lo tanto las demandas sociales bajo forma

18 "La doctrina de la división de poderes es insuficiente (...) sobre todo porque ilumina sólo una parte de la realidad política, solamente una parte de los procesos que seleccionan decisiones. Su horizonte permanece limitado a aquella parte del sistema político que se define como "government", a aquellos cargos que asumen la competencia de producir decisiones vinculantes. (...) Si nos acercamos al problema a través de la teoría de sistemas, de la teoría decisional, inmediatamente se intuyen tales defectos. Se ve de esta manera que no es tomada en consideración la política en su conjunto como política de partidos." (Cf. Luhmann: 57.)

de programa partidario al interior de la "racionalidad parlamentaria", que permita la discusión, confrontación y priorización de demandas, articuladas bajo forma de programas por los distintos partidos políticos; y elaborar a manera de síntesis indicaciones generales de política que deberán asumirse por la administración pública. La función del sistema representativo consiste en la elaboración de premisas políticas que deberán ser asumidas por la administración pública, como indicaciones generales de política que la administración deberá precisar ulteriormente.

Por último, a través de la conformación del sistema político representativo, las relaciones entre éste y la administración pública se especializan y se especifican funcionalmente; la administración pública queda relegada a la tarea de elaboración y ejecución de decisiones en base a las indicaciones políticas que provienen del ámbito representativo; de esta forma se le releva de la tarea de procurarse directamente legitimación para sus actos decisionales. La administración pública deja de constituirse directamente en instrumento de producción de legitimidad, y pasa más bien a convertirse en estructura que utiliza la legitimidad producida por el sistema representativo. De manera indirecta y mediata, participa también de la legitimación del sistema político, en la medida en la cual, utilizando criterios de planificación y técnicas decisionales referidas a objetivos y programas, vuelve operativas y realizables las demandas y expectativas sociales que han sido presentadas y elaboradas en el sistema representativo. De este modo, la administración pública gana en autonomía, en cuanto puede elaborar sus procesos decisionales sin obstaculizar sus actos por una permanente atención a sus repercusiones políticas, así como se vuelve también inmune a las presiones directas de los grupos de interés o de los intereses corporativos. Esta especificación funcional permite potenciar en autonomía decisional, al tiempo que sus actuaciones son más visibles por los actores políticos ante quienes recurrentemente deberán rendir cuentas de sus logros y alcances.

Sistema político y generación de consenso

De esta manera, accedemos a uno de los temas cruciales del funcionamiento del sistema político que es el de la producción de consenso. La diferenciación creciente trae consigo una heterogeneidad de puntos de vista y de proyeccio-

nes de realización que vuelve extremadamente compleja la conformación de fuertes consensos o de convicciones comunes ampliamente compartidas. La diferencia social no solamente que es fuente de complejidad para el sistema político, sino que es portadora de una intrínseca tendencia a la explosión de particularismos, de perspectivas limitadas, reducidas a los propios campos de reproducción en los cuales acontece la vida social.[19]

Esta situación favorece en muchos casos la capacidad de reconocimiento puntual de los contextos locales, e incluso íntimos, en los cuales acontece la reproducción social; proyecta formulaciones de alto contenido simbólico que fortalecen los nexos de solidaridad en campos restringidos, pero debilita la capacidad de agregación de consensos y de voluntades colectivas, requisito que en cambio es fundamental para ingresar al campo decisional. Lo que es reforzamiento de las capacidades de interacción social se vuelve fuente de complejidad para la reproducción del sistema político, el mismo que deberá perfeccionar y volver más permeables sus propias estructuras de integración y de relacionamiento con el ámbito de lo social.

La característica específica del sistema político como instancia que "produce poder" a través de decisiones vinculantes, se orienta en dirección a la necesidad de enfrentar este tipo de complejidad, para lo cual su estrategia no se reducirá a la exclusiva neutralización de la posible impugnación a las estructuras sistémicas que podría desprenderse de ese tipo de comportamiento social, sino que buscará orientar el campo de comportamientos y modificar sus propias estructuras de integración y de canalización de demandas, perfeccionando el proceso de traducción de expectativas y demandas en decisiones políticas legítimas.

En el un caso, se hace referencia a la necesidad de orientarse y de orientar los temas sobre los cuales se decide o se dirige el proceso de elaboración de decisiones; y en el otro, al imperativo de captar las motivaciones que inducen el comportamiento de los actores sociales, de modo que las decisiones que se establezcan reorienten dichas expectativas sobre la base de una adecuada con-

19 Es como respuesta a esta lógica de diferenciación que la búsqueda de identidad; aparece como fenómeno central en las sociedades complejas la modernización pone en juego el aparecimiento de la diferencia como estrategia de identidad, la misma que está en la base del surgimiento de una multicidad de movimientos sociales, cada uno de los cuales postula una propia disposición a otorgar sentido y a construir su propia estrategia identificatoria; fenómeno que trae consigo, en muchos casos, una fuerte tendencia a la autorreferencia y al desentendimiento respecto de las estructuras de formación de ciudadanía y de valores colectivos. Cf. sobre este y otros temas vinculados con la identidad de los movimientos sociales, A. Melucci (1992).

gruencia entre demanda social y respuesta sistémica. En ambos casos se trata de respuestas sistémicas -si bien en dos dimensiones de abstracciones distintas, referidas la una a los contenidos de la acción, la otra a sus formas- a problemas que la sociedad presenta como expectativas a ser resueltas en base a decisiones políticas.

Cuando la sociedad se expresa a través de los movimientos sociales, politiza sus demandas presentándolas como objeto de decisiones políticas, pero al hacerlo sin reconocer los campos externos a sus propias dimensiones restringidas, debilita su capacidad de impacto y de incidencia en la toma de decisiones. Esta característica es seguramente la que genera mayores problemas al funcionamiento del sistema político, porque pone sobre el terreno de la construcción de decisiones, la presencia de una estructural tendencia a la falta de fundamentos legítimos sobre los cuales sustentar el proceso decisional. La debilidad de los consensos hace que el sistema político deba orientarse con mayor dificultad en el conjunto de problemáticas sociales, por lo cual deberá perfeccionar ulteriormente su capacidad selectiva, apuntando a garantizar o condicionar su respuesta a la capacidad de aceptación o rechazo de los actores sociales, ya que uno de los objetivos centrales de la reproducción del sistema político será el de ubicar la perspectiva de la solución de demandas a su funcionalización como producción de legitimidad sistémica.

Si bien la tarea central del sistema político consiste en reducir la complejidad social, en realidad esta complejidad emigra hacia las estructuras sistémicas, por lo cual, reducir la complejidad social significará complejizar la articulación sistémica, en el sentido de volver más elaborada la capacidad de respuesta de las estructuras del sistema político.

Breve *excursus* sobre la noción de gobernabilidad

Una teoría de la gobernabilidad, adecuada a las condiciones actuales de complejidad de los procesos políticos, debe necesariamente hacer referencia a por lo menos dos elementos centrales: el primero que nos remite a la gobernabilidad como proceso de "producción de decisiones", el segundo, derivado de éste, que hace referencia a la reducción de complejidad como disminución de la incerteza y de la contingencia en los procesos de reproducción social.

Ambas dimensiones están estrechamente vinculadas: reducir la complejidad social a través de procesos decisionales significa transformar la demanda social en demanda política; fenómeno que supone la estructuración de adecuados canales de procesamiento y transmisión de decisiones desde el ámbito de una sociedad que se diversifica y complejiza –y por lo tanto incrementa la producción de demandas- a la del sistema político, que sobre la realidad de esas demandas prioriza, elabora, planifica y "decide" políticamente.

El proceso decisional acontece no solamente en el ámbito de los "órganos de poder", esto es en el campo de la institucionalidad política, sino que tiene sus fundamentos y su punto de origen en el ámbito de la sociedad y de la generación de demandas; es en este campo donde da inicio el proceso decisional. Afirmar una demanda significa articular acuerdos, producir consensos hacia esa orientación o definición de políticas consenso que deberá ser utilizado para volver efectiva la demanda como decisión política ya en el campo exclusivo de la institucionalidad.

Sin embargo, este es un proceso que no está excento de dificultades, porque la elaboración decisional supone la afirmación de determinadas opciones y por lo tanto la negación o exclusión de otras; tomar decisiones significa producir y consumir consenso. Pero ambas dimensiones, tanto aquella que se refiere a la elaboración de demandas como la que hace alusión a la articulación de las decisiones, supone poner en juego capacidades selectivas; no todas las demandas pueden afirmarse, ni todas las decisiones pueden abarcarlas exhaustivamente; gobernar significa entonces procesar consensos y disensos, tanto de quienes se ven favorecidos por la "opción decisional", como de aquellos que son excluidos en dicha "operación selectiva". Una adecuada congruencia entre la decisión y la demanda refuerza la tarea de producción de legitimidad, en cuanto permite retroalimentar la generación de consensos.

La tarea de gobernar tiene que ver entonces con la capacidad de adecuar, de manera flexible y permanente, los niveles de consenso y de disenso frente a determinadas opciones decisionales; flexibilidad que supone como condición el no cerrar definitivamente la posibilidad de afirmación de otras opciones y demandas, sino al contrario, capacidad de orientación en medio de los conflictos y de incidencia en los mismos para modificar su sentido en dirección al incremento de poder político y de poder social. Incrementar la capacidad decisional del sistema político quiere decir reforzar las capacidades selectivas de la sociedad, y producir indicaciones de acción que puedan ser per-

cibidas y canalizadas por el sistema político.

El proceso decisional, por lo tanto, tiene lugar en las estructuras sociales constitutivas de los actores, pero asume en el ámbito de lo político su especificación funcional. Estructurar el proceso decisional significa instaurar una compleja articulación de esfuerzos colectivos que involucra tanto las identidades y comportamientos de los actores sociales, como las prestaciones propias de las estructuras institucionales.

Gobernar supone articular, procesar organizar un poder social que está repartido y que se genera de manera difusa en el conjunto del tejido social. Se trata de un poder de naturaleza "no política" y de difícil politización, ya que tiende a concentrarse en ámbitos decisionales específicos, muchas veces recluidos en dimensiones micro-sociales, y cuya característica central no es la de transmitir selecciones entre ámbitos diferenciados y a menudo antitéticos–como es la función del político– sino aquella de detener la emisión de decisiones en sus propios ámbitos reproductivos.

Es en respuesta a este tipo de complejidad que se constituye como función central del sistema político la producción de poder político, que podría ser entendida también como proceso de centralización y concentración de la capacidad decisional.[20] Seguramente esta es la dimensión más problemática para la gobernabilidad del sistema político: la existencia de "una suerte de entropía del sistema social, que en su desarrollo difunde poderes no siempre politizables".[21]

---

20 Esta búsqueda de centralización puede conducir al autoritarismo como resultado de la neutralización del poder social y de sus diversificadas formas de reivindicación de soberanía. El fenómeno autoritario se presenta como respuesta a la deflación de poder, esto es, a un tipo de participación que no cristaliza en instancias organizadas de formulación y presentación de demandas, y que por tanto no sustenta ni legitima al proceso decisional. Quien ocupa las instancias de decisión política posee muy poco poder para emplearlo eficazmente, y por ello acude a la utilización de medidas de fuerza que compensan o substituyen los canales institucionales democráticos dé procesamiento de demandas y de producción de legitimidad política.

21 Como respuesta a este tipo de problemas, el sistema político tiende a extremar la politización de la respuesta a las demandas sociales, fenómeno que puede conducir a soluciones no adecuadas o contraproducentes para el efecto de generar decisiones legítimas; y ellas pueden ser: 1) la extensión de la esfera jurídica a ámbitos cada vez más numerosos y específicos, con lo cual se producen fenómenos de hipernormativización (sobrecarga y sobreposición de normas jurídicas) que bloquean y dificultan el proceso decisional; 2) la extensión de la participación democrática, entendida como "garantía" para la presentación de demandas, sin articular la solución de las mismas a los campos decisionales del sistema

Para enfrentar este tipo de complejidad, el sistema político responde diversificando su conformación estructural. Separa y combina funcionalmente los procesos de producción de legitimidad y de utilización de la misma, de representación y de administración, de elaboración de demandas y conformación de respuestas o decisiones políticas. Esta tarea ya no será exclusiva de la administración pública, la cual articulará sus decisiones no de manera arbitraria e indeterminada, sino que precisará su intervención al interior de un campo decisional (o de creación de premisas decisionales) previamente estructurado en el subsistema representativo.

La estructuración del sistema político combina entonces representación y administración en una secuencia que va de la elaboración de demandas y expectativas -tarea que realiza el sistema de partidos- a la elaboración de decisiones -procesamiento que adviene en el ámbito de la discusión parlamentaria- las cuales deberán ser implementadas y precisadas ulteriormente a través de una instrumentación técnica específicamente dispuesta para ello -tarea propia de la administración pública-.[22]

La gobernabilidad es, en lo fundamental, un proceso organizativo orientado a garantizar la suficiente capacidad decisional que permita la innovación y diferenciación social, e impida al mismo tiempo que degenere en desarticulación y ausencia de sentido y de orden colectivo. Pero si la gobernabilidad implica capacidad decisional, no debe articularse por encima de los reales procesos de generación de sentido y de configuración de opciones decisionales que se conforman en la sociedad civil; ambos niveles requieren perfeccionar sus interrelaciones funcionales, para combinar eficiencia decisional con legitimidad del comportamiento institucional.

La llamada crisis de gobernabilidad tiene relación con la complejización de la sociedad, entendida como diversificación y extensión de una multiplici-

---

político más amplio; y por último, 3) la exacerbación de ofertas por parte de los actores políticos en busca del consenso y de la legitimación de sus opciones decisionales, lo que degenera en un incremento de la competencia entre actores políticos, reforzando tendencias al conflicto más que a la cooperación y a la generación de consensos. Cf. Scamuzzi (1982 :98) y Echeverría (1991).

22 El carácter del régimen político presidencial o parlamentario establece el énfasis en la definición del campo decisional. En el caso del presidencialismo, el eje decisional recae en el ejecutivo, mientras que el parlamento reduce su función a las tareas de control y fiscalización, participando en la elaboración del programa de gobierno sólo a través de la aprobación presupuestaria; en el caso del parlamentarismo, en cambio, el programa resulta de un equilibrio consensual alcanzado entre las fuerzas políticas que lo integran. Cf. más adelante, capítulo 5, p. 113

dad de contextos de experiencia, que no necesariamente son portadores de similares lógicas reproductivas. Esa diversidad creciente se expresa a su vez bajo la figura de una multiplicidad de formas valorativas, que pugnan por expresarse y definir, cada cual a su manera, el sentido de la vida colectiva. Lo que resulta de estas dinámicas es una extrema fragilidad en la producción de consensos sociales y la dificultad para estabilizar acuerdos permanentes que puedan garantizar el sustento legitimatorio necesario para el proceso decisional.

En ausencia de grandes narraciones o construcciones colectivas de sentido, las sociedades contemporáneas deben depositar la posibilidad de reconocerse como proyecto colectivo en la articulación de procedimientos normativos. No se trata de anteponer uno de entre los múltiples sentidos en pugna como el sentido o proyecto hegemónico, sino al contrario, garantizar la coexistencia de múltiples opciones para posibilitar y dejar abierta la innovación y el perfeccionamiento del sistema en su conjunto.

Bibliografía

Bobbio, N. 1976. *La Teoria delle forme di Governo, nella storia del pensiero político*. Torino.

Bobbio, N. 1985. *Stato, governo, societá. Per una teoria generale della politica*. Einaudi: Torino .

Echeverría, J. 1991. "Modernización y gobernabilidad en el Ecuador: dilemas y perspectivas", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. Quito: FLACSO.

Echeverría, Julio y Amparo Menéndez- Carrión. 1994. *Violencia en la Región Andina: el caso de Ecuador*. Quito: FLACSO.

Gallino, L. 1987. *L´attore sociale. Biologia, cultura e intelligenza artificiale*. Torino: Einaudi.

Kosellek, R. 1959. en "Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Phatogenese der burgerlichen Welt", Munchen 1959, trad. lt. 1972

Luhmann, N. 1983. *Iluminismo sociológico*, Milano: II Saggiatore.

Luhmann, N. 1995. *Macht.* Stuttgart: Ferdinand Enke verlag. 1995: trad cast. Anthropos .

Luhmann, N. S-f. *Politische Planung*.

Melucci. 1992. *Che cosa e "nuovo" nei "nuovi movimenti sociali"?,* Dipartimento di Política Sociale, Universitá di Trento, Edizioni Universitarie Patavine: Trento

Parsons, T. 1974. The System of Modern Societies, Prentice-Hall N. Jersey, 1971, trad. Cast. *El sistema de las sociedades modernas.* México, pp. 13-41.

Rusconi, G. E. 1985. "Intercambio político y pacto político" en *Problemas de Teoría Política.* Instituto de Investigaciones Sociales. México: UNAM.

Scamuzzi, Sergio. 1982. "I rischi del potere nelle societá avanzate", en *Ricerche Politiche*, (AA.VV.) Milano: II Saggiatore.

Weber, M. 1919. trad. lt. *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania.* Bari: Laterza.

Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994*/**

Simón Pachano***

El pesimista y el optimista buscan
La democracia con el mismo candil.
Y el problema está en el candil

Giovanni Sartori: Teoría de la Democracia

Introducción

Casi como un rito que debe ser cumplido sin reparos, un sector de las ciencias sociales ecuatorianas ha venido cuestionando el carácter democrático del ordenamiento político vigente desde 1979. En particular, la crítica ha destacado tres aspectos: la naturaleza exclusivamente "formal" de esa democracia, su "incapacidad" para resolver los problemas económicos y sociales y sus estrechos canales de "participación"[1].

En un preocupante vaivén, aquellas críticas se han movido entre el inofensivo mundo de las ciencias sociales y el peligroso ámbito de la acción polí-

---

* Tomado de *Democracia sin sociedad*, Quito, ILDIS, 1996

** Trabajo preparado en el marco del Grupo sobre la Democracia

*** Sociólogo, profesor-investigador de FLACSO, Sede Ecuador

1 La expresión más clara de estas posiciones -cuyo análisis rebasa el ámbito ecuatoriano- se encuentra en Cueva (1988). Véase, también Carrasco (1988). De la Torre (1989). Moncada (1991). Críticas desde el reclamo de la participación se encuentran en Menéndez- Carrión (1991).

tica. En este último, olvidando todos los elementos de reflexión que pudieron existir en el primero, se transforman en razones de desprestigio, desgaste y deslegitimación de la democracia.

La constante calificación peyorativa de lo formal erosiona la institucionalidad y, por tanto, el marco de referencia global necesario para construir un ordenamiento democrático. Como se verá más adelante, si algo se le puede reclamar a la democracia ecuatoriana es su debilidad formal, su incapacidad para consolidar reglas de juego de carácter vinculante para todos los actores.

La imagen de incapacidad para resolver los problemas económicos y sociales endosa a las instituciones estatales responsabilidades que corresponden al conjunto de la sociedad, remueve añoranzas de regímenes dictatoriales de épocas de bonanza o, en el mejor de los casos, reduce el problema del gobierno a sus aspectos puramente técnicos. Estas críticas no consideran que aquellos problemas hayan puesto en entredicho no solamente a la orientación de la política económica (en la que el debate se restringe a la necesidad y características del ajuste), sino a la viabilidad del modelo de acumulación y, sobre todo, del sistema político. De esta manera, olvidan que existe estrecha relación entre crisis económica, crisis de los actores, cambios en las demandas sociales y capacidad de respuesta institucional.

El clamor por una mayor participación -generalmente relegado a la declaración de principios sin contenido y sin propuesta- se lo hace en contra de los canales propios del régimen democrático y no con miras a su ampliación y profundización. Por lo general, se opone una democracia participativa a la democracia representativa, con lo que se da por hecho que esta última es la que existe realmente y que los problemas que se debe enfrentar son propios de ella. Un análisis más detenido puede demostrar que el ordenamiento real es menos representativo de lo que se supone y se atusa y, por tanto, antes que condenar a éste último, es necesario construirlo[2].

En este artículo analizo algunos de los contenidos de esta visión negativa de la democracia vigente para lo cual examino brevemente los presupuestos de los que parte y en los que se sustenta. Ya que esos presupuestos contienen -por lo general de manera implícita- un ideal de democracia desde el cual se cuestiona la situación actual, es preciso indagar sobre su pertinencia y su validez

2 Para calificar a estas situaciones se ha acuñado la poco adecuada noción de "democracia delegativa"; véase, O'Donnell (1992); del mismo autor (1993). Y también en Paramio (1992).

como elementos de crítica de una realidad concreta, más allá de su condición de ideales abstractos. Es decir, se torna necesario examinar la viabilidad de aquellas críticas en el terreno de las condiciones concretas en que se desarrolla el proceso de democratización. Para esto, a lo largo del texto intento enfrentarlas a la realidad ecuatoriana, buscando destacar los elementos que actúan como condicionantes estructurales y coyunturales de la acción política.

En esos cuestionamientos están ausentes muchos elementos concretos de la realidad, lo que lleva necesariamente a la imprecisión y pobreza de las propuestas. Por ejemplo, no se puede hablar de participación sin considerar la situación de crisis de los movimientos sociales e incluso las transformaciones de la sociedad en los últimos años[3]. No se puede incursionar en ese tema sin estimar la real capacidad de representación de intereses de los actores políticos (fundamentalmente los partidos) y la adecuación de la institucionalidad vigente (gobierno, parlamento, entidades regionales y locales) a las necesidades y expectativas de la población[4].

Extrañamente, ese tipo de crítica deja de lado la evaluación de la democracia en tanto régimen que debería permitir el procesamiento del conflicto social y político; si algo caracteriza a la democracia es precisamente esa cualidad. Por ello, éste será el eje de las reflexiones un tanto generales que siguen a continuación, para luego retornar al análisis de la experiencia ecuatoriana.

El conflicto y la democracia: una digresión conceptual

La relación entre conflicto y democracia es tan estrecha que es posible definirla a partir de él: podría decirse que es la manera de resolverlo sin negarlo. Entre ambos términos se da una doble relación: la democracia surge a partir del conflicto (contradicciones de clase, enfrentamientos ideológicos, conflictos de

3 Un simple ejemplo: la participación de los salarios en el producto interno bruto ha descendido desde el 32% en 1980 al 12.71% en 1990, lo que significa no sólo la caída del ingreso sino fundamentalmente la reducción del número de asalariados (y su desplazamiento al sector informal); es fácil imaginar las consecuencias que esto tiene en términos de desintegración social, de organización y de demandas.

4 En los últimos años se ha desarrollado una corriente de análisis de signo opuesto, que se preocupa más de los problemas de consolidación, ampliación y profundización de la democracia realmente existente que de su definición frente a un tipo ideal. Al respecto véase Sánchez-Parga (1991); Pachano (1991); Verdesoto (1987) y Verdesoto (1985).

poderes, conflictos interétnicos, diferencias regionales, disparidades en el grado de desarrollo, etc.) y existe para procesarlo. Por tanto, en el extremo opuesto, la dictadura se puede definir como la negación autoritaria del conflicto (y por tanto de la política)[5].

Necesaria e inevitablemente, la democracia debe definir canales para la expresión y procesamiento del conflicto social. Solamente en tanto logre establecer esos canales -por consiguiente, en la medida en que reconozca la existencia del conflicto y diseñe mecanismos adecuados para su resolución- será verdaderamente una democracia.

En ese sentido, la democracia se caracteriza principalmente por la vigencia de reglas que, a la vez que regulan el conflicto, establecen límites y pautas para el juego político y aseguran deberes y derechos para todos los ciudadanos. Se ha llegado a afirmar que "el único modo de entenderse, cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es el considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen "quién" está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos".

Las reglas no solamente expresan la realidad social y política, sino que definen los límites de la política (procedimientos) y constituyen a los actores políticos (quién). Por lo general, se las reconoce solamente en el primer papel, esto es, como elementos normativos y limitantes; pero tienen tanta o mayor importancia en su papel de elementos constitutivos de los actores políticos: ellas no solamente expresan el reconocimiento de los grupos sociales existentes en la sociedad, sino que los "resignifican" como actores políticos.

El carácter democrático de estas reglas está dado por tres elementos estrechamente vinculados y que se constituyen en condiciones de la democracia: a) la capacidad de incluir los diversos intereses existentes en la sociedad; b) la vigencia de mecanismos que aseguran la participación igualitaria de los individuos; y e) el reconocimiento de un marco de libertades que permita el ejercicio de aquella participación.

La existencia de reglas democráticas supone una conjugación de voluntades, libertades y reglas que, en constante interacción, reconocen y resuelven el

5 Por conflicto se entiende, en el presente artículo, la agregación de contradicciones y puntos de fricción que resultan de la existencia de intereses sociales contrapuestos; es la suma de los problemas que debe resolver el orden político.

conflicto social. De ahí que la democracia es orden y normatividad: un marco en el que se procesa el conflicto, dentro de las condiciones específicas de cada sociedad. Por ello, el "criterio para definir una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencia políticas" (Linz 1987:17).

De esta manera, cada sociedad construye ese ordenamiento sobre el conflicto que considera fundamental; así mismo, cuando éste ha sido sobrepasado y reemplazado por otro, se presentan desajustes en el ordenamiento y en la normatividad (en especial pero no exclusivamente en sus aspectos legales) que exigen cambios y reformas[6].

Al hacer referencia a voluntades, libertades y reglas, es pertinente distinguir entre *régimen y sistema político*. El primero alude a la normatividad que regula el juego político, en tanto que el segundo se refiere a las prácticas concretas[7]. La distinción es útil ya que permite diferenciar la vilipendiada democracia formal de la práctica política concreta, pero también porque entrega elementos para analizar la relación que existe entre ambos niveles. Además, posibilita el tratamiento de los temas centrales del presente artículo (democracia, conflicto, formalidad, participación y rendimiento) en el nivel que le corresponde a cada uno de ellos.

---

6 Un ejemplo de esto, en el Ecuador, es el de la necesidad de reformas que se derivan del planteamiento de la multietnicidad o, como se lo formulado, de la plurinacionalidad invisible aún para los mismos pueblos indios en el momento en que fue promulgada la Constitución Política de la República; se presenta como el conflicto que deberá cambiar las reglas de juego, en un reconocimiento de derechos y deberes que no existen al momento. En ese sentido, no sólo exigirá reformar el primer artículo de la Constitución, sino que deberá introducir profundos cambios en todo el ordenamiento democrático.

7 La distinción, en otros términos, ha sido planteada por Sartori quien, siguiendo a Easton, reconoce tres niveles de consenso a) consenso a nivel de comunidad, o consenso básico; b) consenso a nivel de régimen, o consenso procedimental, c) "consenso a nivel acción política, o consenso político", *Teoría de la democracia, o*p. cit. pág. 122 (cursivas en el original); los dos últimos niveles corresponden al régimen y al sistema político, respectivamente, mientras el primero se refiere a la cultura política y a las identidades sociales. Una distinción relativamente similar, entre Estado y sistema político se encuentra en Portantiero (1984) Véase, también Camou (1992).

Como se verá de inmediato, aquellos temas deben ser tratados prioritariamente en el nivel del régimen político. Por ello, en lo que sigue pondré énfasis en éste, con puntuales referencias al del sistema político. Esto significa también dejar parcialmente de lado el análisis de la cultura política -entendida como las conductas de los actores- y su incidencia sobre la conformación del régimen político.

Si el régimen político alude a las instituciones y -normas, necesariamente surgen dos interrogantes: cómo se construye (o cuál es su génesis) y cuál es su función en términos de consolidar un orden democrático. La primera podría llevar al largo y complejo debate teórico acerca del contractualismo[8]; pero, sin necesidad de entrar en ese campo, casi por su propio peso la respuesta aparece en el nivel de los intereses sociales y de las prácticas políticas: la normatividad surge de aquella realidad y la expresa. Entre la realidad y las normas media un proceso de institucionalización, de manera que la normatividad no refleja directamente a la realidad social; lo hace por una serie complicada -y muchas veces opaca- de intermediaciones. Como se verá más adelante, el problema es bastante complicado, especialmente en casos como el ecuatoriano en que la normatividad (especialmente en su expresión jurídica) tiene una gran autonomía con respecto a la realidad social.

La segunda pregunta tiene relación con los rendimientos políticos que, fundamentalmente también se expresan en el otro nivel -el del sistema político- ya que alude a la capacidad de producir efectos en el campo de las prácticas políticas concretas. Sin embargo, en el nivel del régimen político es necesario que se encuentren las bases y condiciones que aseguren su condición democrática.

En ese sentido, tanto la génesis como la función diferencian a un régimen democrático de otro que no lo es. En el primer aspecto es fundamental que exista un proceso de institucionalización, entendido como la expresión material y normativa de las relaciones sociales y no como la definición puramente técnica de determinadas instituciones y normas[9]. En el segundo aspecto es ne-

8 Al respecto véase Bobbio (1985: 165 y ss; 195 y ss) ; Borón (1992:142 y ss); Flisfisch (s-f: 261 y ss.)

9 El concepto de institucionalización está más cercano a la antropología clásica que a la ciencia política y alude a la existencia de prácticas estandarizadas de conducta colectiva que alcanzan una expresión formal (institucional); desde sus fundadores, la antropología mantuvo este problema en el centro de su preocupación. Para una síntesis desde la perspectiva política, véase De la Peña (1986); también Lukes (1973).

cesario que el régimen político asegure la continuidad del orden democrático y que a la vez impulse la posibilidad de su propia transformación.

Por tanto, en el nivel del régimen político, los elementos señalados antes como condiciones de la democracia se presentan bajo la forma de: a) la institucionalización del conflicto social; b) la existencia de disposiciones que reconozcan la legitimidad de todos los actores sociales y establezcan las condiciones de participación; c) la vigencia de condiciones para que todos y cada uno de los actores tenga la posibilidad de transformar la situación, dentro de las reglas de juego y sin acudir a la violencia. Si están presentes estas condiciones existe democracia formal y la verdad es que no parece ser nada despreciable.

Es obvio que, como todo orden, éste también descansa en determinados criterios de normalidad: cada sociedad coloca los límites de lo normal (lo permitido), dejando algo fuera. La condición democrática del régimen se mide por, la capacidad de incluir en lo normal a todas las manifestaciones del conflicto social[10]. Ese mismo proceso de inclusión de las manifestaciones y expresiones del conflicto constituye a los actores políticos (los reconoce como tales). Al aceptar como normales a determinadas manifestaciones también admite esa normalidad en los portadores de ellas[11]. Así mismo, otorga carta de normalidad a determinadas conductas bajo ciertas condiciones.

En consecuencia, el problema central del régimen político democrático radica en la mayor o menor amplitud de lo normal o, en otros términos en su mayor o menor capacidad de inclusión. Pero, dado que existen límites, queda todavía una duda: es necesario preguntarse qué sucede con lo que queda fuera. La respuesta a esta pregunta marca la última condición de un régimen democrático: solamente lo es si aquello que inicialmente ha quedado fuera encuentra las condiciones para transformar, legal y legítimamente, a esa normalidad. En este sentido el régimen democrático no solamente debe ofrecer la posibilidad de que los actores reconocidos como tales puedan transformarlo,

10 Al respecto, véase Arditi (1987).

11 La sola existencia de un grupo, una clase o cualquier conglomerado social no le convierte en actor político; solamente llega a ser tal por un proceso de significación desde el régimen político. Nuevamente cabe el ejemplo de los pueblos indios del Ecuador: para ellos no bastan su presencia, sus demandas y sus propuestas: exigen, en una palabra, su significación como actores políticos. La confusión de este nivel con lo que ocurre en la práctica concreta de la lucha política lleva a equívocos como el de Cueva cuando critica a Lechner: "No sé si alguna vez en algún lugar de la tierra alguien consiguió "constituir sujetos" a través de la negociación, o si ésta sirve más bien para adaptar los sujetos a condiciones estructurales *dadas*". Cueva (1988:39) (cursiva en el original).

sino también de que lo hagan quienes inicialmente no lo fueron. Es decir, debe ofrecer la posibilidad de introducir nuevos elementos del conflicto social.

Por tanto, una de las características del régimen democrático es su capacidad de transformación. Esto se posibilita cuando la constitución del régimen político ha sido el resultado de un proceso de institucionalización y, de esa manera, refleja el horizonte complejo que existe en la realidad. Pero cuando el régimen se ha construido por artificios técnicos más que por la institucionalización, puede predominar la tendencia a ocultar el conflicto ya que se establece una normatividad rígida, universalizante en la que la legalidad sustituye a los procesos sociales y políticos.

Este es precisamente el caso del Ecuador: como animal que se muerde su propia cola, el criterio de normalidad asumido legalmente se convierte en uno de los obstáculos para que se materialice esa transformación. La normalidad se transforma rápidamente en normatividad y en legalidad; entonces, con el objeto de reconocer la igualdad de todos los actores, adopta una forma universal no sólo en tanto los considera a todos como iguales sino en que la ley rige por igual para todos y debe aplicarse siempre -bajo cualquier condición- de la misma manera.

Obviamente, una disposición de esta naturaleza resulta encomiable en términos de principio que tiende a lograr la igualdad de condiciones (de representación, de oportunidades) de todos los actores. Sin embargo, una visión más crítica de la realidad sobre la cual se implanta ese principio demuestra que el concepto de igualdad que se maneja es una fórmula para borrar las diferencias.

Básicamente, ese criterio de universalización confunde "igualdad" con "identidad" o, lo que es lo mismo, "desigualdad" con "diferencia": al sancionar de esa manera la igualdad, se niega la diferencia y se impide la significación de todos los actores sociales[12]. Al no reconocer la diferencia no se reconoce a determinados actores que son portadores de características muy específicas (minoría étnica, identidad regional, discriminación por género, opción de sexualidad, religión). De esa manera, se niega la "igualdad" ya que al no reconocer la "diferencia", no se incorpora a los otros actores (el otro) y la igualdad resulta ser solamente la imposición de una parte de la sociedad sobre el resto.

12 Sobre este tema, en referencia al problema de los pueblos indios, véase Sánchez Parga (1992); Pachano (1993).

A la luz de estas afirmaciones podría ponerse en duda el carácter democrático del régimen político ecuatoriano: si no otorga legitimidad a todos los actores, quiere decir que tampoco ha logrado la institucionalización del conflicto social (ya que, junto a ellos, buena parte de éste queda fuera) y, por tanto, se limitan las posibilidades de que esos actores puedan transformar la situación.

En este sentido, las características del régimen político ecuatoriano no constituyen el mejor marco para lograr su propia democratización; el estrecho criterio de normalidad que se ha implantado y la visión casi exclusivamente jurídica que se tiene acerca de ese régimen limitan las posibilidades de transformación. Los intentos de cambio son vistos como problemas estrictamente jurídicos y no como lo que verdaderamente son: acciones en el campo político. De ahí que cualquier debate al respecto se mueve -y generalmente muere- dentro del marco de la constitucionalidad y de la legalidad y no dentro del más amplio contexto de la política.

Pero ello no quiere decir que la posibilidad de cambios se cierre por completo. A pesar de las características señaladas, el mismo régimen político ofrece algunas condiciones favorables para su democratización; ciertamente, esas condiciones son pocas y frágiles, pero pueden imponerse sobre los obstáculos. La posibilidad de cambios se encuentra fundamentalmente en un juego de constante interacción entre el régimen político y el sistema político, esto es, entre el marco global para la acción y la práctica concreta de los actores sociales.

La apuesta radica en que -a través de redefiniciones en la concepción general y obviamente de reformas legales- de introducir cambios sustanciales en el ordenamiento democrático formal ecuatoriano, con el objetivo de adecuarlo a la naturaleza cambiante del conflicto e incorporarlo plenamente. Estos cambios deberían desembocar en una mayor capacidad de inclusión y, consecuentemente., en el fortalecimiento de la democracia como régimen político es decir, de la democracia formal. Pero, para ello debe darse un complejo juego entre el régimen político y el sistema político o, dicho de otra manera, deben mirarse los problemas desde la perspectiva del ordenamiento global pero también de la práctica política concreta[13].

13 Al momento de escribir el presente artículo, el país se encuentra inmerso en un proceso de reforma constitucional que, evidentemente, podría constituirse en la oportunidad para ampliar la capacidad de inclusión del régimen político. Sin embargo, todo hace prever que ello no ocurrirá y que más bien, en un afán de dar solución a problemas inmediatos de ejercicio del gobierno, se cerrarán las puertas para una mayor participación.

Es a partir de estas consideraciones que se pueden hacer propuestas concretas para el caso ecuatoriano. Solamente dentro de un marco como el propuesto, que diferencie los múltiples niveles en que se presentan los problemas, es posible enfrentar los retos de la mayor participación y representatividad, es decir, de la mayor capacidad de inclusión del régimen política. En un siguiente nivel ya es posible abordar el tema de la potencialidad del sistema político para lograr la democratización política y su capacidad para responder a la demanda social. Por tanto, es necesario analizar el sistema político desde la óptica del rendimiento y de la gobernabilidad.

En este aspecto no se puede soslayar el análisis de la contradicción que existe, en la situación ecuatoriana, entre el régimen político, tendencialmente democrático, y el sistema político, de corte autoritario[14]. Esa contradicción establece una brecha muy profunda entre el discurso y la práctica política: el primero alude siempre al régimen, en tanto que la segunda tiene como referencia al sistema. De ahí que la posibilidad de democratización del sistema político siempre una tarea de titanes; la simple apelación a los fundamentos democráticos del régimen no son suficientes y generalmente no constituyen sino la retórica que oculta una acción sustancialmente opuesta. Allí radica el verdadero reto de la democratización.

Crisis, democracia y gobernabilidad

Las críticas a la "democracia realmente existente", en América Latina, tienen diferencias en cuanto se originan en posiciones que se podrían considerar como de izquierda o de derecha. La primera se centra en los aspectos señalados al inicio del presente artículo y alude, por un lado, a su carácter formal y, por otro lado, a su relativa incapacidad para implantar un régimen de justicia social y por tanto hacerse cargo de los problemas de la pobreza y de la equidad. A pesar de las múltiples connotaciones que tiene cada uno de estos planteamientos esgrimidos por la izquierda, todos ellos se originan en un mismo concepto de democracia: un sistema que garantice la participación y que haga posible la igualdad.

14 Aquí cabría introducir la cultura política como tercer elemento, cargada también de componentes autoritarios, sin embargo ello nos conducirían a otro nivel de análisis muy diferente, que no será abordado en el presente artículo.

Desde esa perspectiva, la acusación de formalismo se complementa con la exigencia de una democracia participativa, entendida generalmente en su versión más radical como democracia directa. Por su parte, la alusión a los escasos rendimientos sociales y económicos de la democracia se asienta en la percepción de ésta como un régimen que asegure la equidad no solamente en términos políticos (cada individuo un voto, vigencia de los derechos fundamentales, gobierno de las leyes, limitación del poder, derechos de las minorías, etc.), sino fundamentalmente en términos sociales y económicos.

Como se verá más adelante, las condiciones estructurales de la crisis y las políticas de ajuste han determinado que los rendimientos de la democracia se transformen en primera preocupación dentro del análisis y la práctica política en América Latina. "Es especialmente cierto que la consolidación de la democracia en América Latina no sólo depende de una legitimidad que ofrece el desarrollo (en términos de Robert Dahl) de las dimensiones de "liberalización" y "participación", sino también de una legitimidad de rendimiento. Para que pueda verificarse que, como decía Raúl Alfonsín en su campaña electoral de 1983, "con la democracia también se come, se educa, se trabaja, etcétera", son imprescindibles un buen funcionamiento, capacidad de decisión y capacidad de rendimiento de la institucionalidad democrática" (Dieter 1988:14).

Por su parte, la práctica de la derecha (más que su pensamiento que en Ecuador se presenta fraccionado, poco sistematizado) reduce la democracia a la vigencia de determinadas instituciones y mecanismos, como el derecho a voto, la alternabilidad de los mandatarios, la división de poderes, etc., mientras que sus rendimientos son vistos desde una perspectiva estrictamente técnica. Los problemas políticos, sociales y económicos tienen, según esta perspectiva, una solución eminentemente instrumental: unos en el ámbito jurídico, otros en el de la teoría económica (generalmente en el nivel macro) y los más en el diseño de programas tecnocráticamente concebidos. Su objetivo y su resultado palpable es la despolitización de la democracia; en sí misma, ésta pasa a ser un problema técnico para técnicos[15].

No es pertinente entrar aquí en el análisis de cada una de estas posiciones y de los posibles puntos de encuentro. Solamente cabe destacar dos hechos

15 Un ejemplo de esta perspectiva se encuentra en Dahik (1991:225-234). Visiones críticas, referidas a diversos países, se encuentran en Schvarzer (1983); Garnier (1994); Cardoso (1984).

que han sido dejados de lado en el análisis político reciente. Se trata, en primer lugar, de la constatación de que, además de sus diferencias ideológicas, ambas posiciones se mueven en niveles de análisis diferentes y, en segundo lugar, que en el Ecuador no existe lo que podría denominarse "un pacto fundacional" del ordenamiento democrático.

En cuanto a lo primero y en términos muy generales, la posición de la izquierda se mueve en el nivel de lo social (o lo societal, como lo denominan algunos autores), preguntándose por las condiciones y los mecanismos que harían posible el fortalecimiento de la sociedad hasta dotarle de un papel activo en la conducción de los procesos políticos; su preocupación central es la democratización de la sociedad. La posición de la derecha, en cambio, se centra en el nivel de lo económico y desprende de allí su preocupación por la estabilidad; pero no se trata necesariamente de la estabilidad del sistema político en general (y de la democracia) sino de una parte de éste: las reglas de juego de la economía. Por ello, desde esta perspectiva se ha echado mano del concepto de gobernabilidad pero reduciéndolo a su mínima expresión.

En cuanto a lo segundo, la gran distancia que existe entre estas dos posiciones se explica en buena parte por la inexistencia de un conjunto de hechos apreciados por todos como un hito, como una referencia común que pudiera gestar una actitud de valoración de la democracia.

En Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y en alguna medida Paraguay y Nicaragua, ese conjunto de hechos fue la lucha contra los regímenes autoritarios o dictatoriales. La revaloración de los derechos humanos y de un clima de libertades constituyeron, en esos casos, el marco para construir una imagen de democracia altamente incluyente. El peso simbólico de esa lucha sigue presente luego de varios años y se manifiesta bajo la forma de acciones consensuales que establecen un equilibrio entre los objetivos de preservación de la democracia y los de carácter económico-social[16].

En el caso ecuatoriano no se encuentra un hecho de esa naturaleza. La coyuntura económica favorable, asentada en la exportación petrolera, así como un conjunto de condiciones internas que expresaban la crisis del ordenamiento oligárquico -declinación de los partidos tradicionales, transformación de los actores sociales, especificidades institucionales de las Fuerzas Armadas, en-

16 También jugó un importante papel en esto la lucha contra procesos de hiperinflación o, en general, de crisis económica generalizada.

tre otras- dieron lugar a un gobierno militar que distaba mucho del modelo imperante en el Cono Sur en los mismos años. A pesar de su carácter dictatorial, en cuanto se trataba de un régimen de facto, no puede ser encasillado dentro del esquema del autoritarismo[17].

Dentro de una orientación cercana al corporativismo, el gobierno militar impulsó mecanismos directos de intercambio con los sectores sociales que, desde su perspectiva, debían jugar un papel central dentro del modelo que pretendía implantar; así, trabajadores asalariados, empresarios de la industria y de la banca, campesinos y pobladores urbanos mantuvieron ágil y permanente comunicación con el gobierno. Esto redujo al mínimo las posibilidades de que, dentro del proceso de retorno, tuviera cabida el reclamo por la participación política y por la instauración de reglas de juegos universales y transparentes. La vigencia de aquellos mecanismos y de la negociación directa se constituyeron hasta cierto punto en obstáculos para la valoración del ordenamiento democrático: la posibilidad de obtener beneficios inmediatos y particulares para cada sector se impuso sobre los objetivos de largo plazo y generales para el conjunto de la sociedad.

Esto minimizó la necesidad del mencionado pacto "fundacional" que hubiera impulsado orientaciones colaborativas, tendientes al logro de los objetivos sociales y económicos, así como a la preservación y fortalecimiento del ordenamiento democrático. En consecuencia -y a pesar de que por su trascendencia este proceso puede calificarse como la instauración de un nuevo orden antes que de retorno-, fue más el resultado de negociaciones cupulares y de acciones cargadas de elementos técnicos que de la presión social que necesariamente habría privilegiado los componentes políticos[18].

De este hecho se deriva un sinnúmero de consecuencias negativas, especialmente en la práctica concreta de los diversos actores sociales y políticos que, sin la existencia de una "comunidad de valores democrático", han desa-

17 En este punto se puede encontrar similitudes con Perú, donde "la dicotomía autoritaria versus democrático resulta insuficiente para indagar en los procesos políticos". Roncagliolo (op. cit : 215). Sin embargo, esto no elimina las tendencias autoritarias existentes en la cultura política.

18 A pesar de que el proceso de retorno, enmarcado en el denominado Plan de Reestructuración jurídica del *Estado,* tuvo componentes altamente participativos (diálogo con las organizaciones sociales, políticas, sindicales, gremiales, aprobación de la Constitución por referéndum, conformación de comisiones de reestructuración jurídica), no rebasó su condición de arbitrio técnico formulado desde el gobierno militar. Al respecto, véase Mills(1984).

rrollado conductas poco tendientes al consenso, guiadas por una visión inmediatista de los resultados esperados y reducidas a los resultados que se pueden obtener en el corto plazo[19].

Pero, además de la ausencia de un pacto "fundacional", que han sentado bases sólidas para el ordenamiento democrático, se debe considerar que desde los primeros años de vida constitucional el país comenzó a sentir los efectos de la crisis. Esto dio lugar al aparecimiento de una de las paradojas del actual proceso: la construcción del orden democrático debió producirse en el marco de las condiciones menos favorables para su desarrollo. Esto ha exigido que, paralelamente a los objetivos de la transición y construcción democrática, deban cumplirse también los objetivos de superación de la crisis; por tanto, dentro del análisis vuelve a aparecer el dilema planteado antes: la posibilidad de combinar la consolidación de un régimen y un sistema políticos democráticos con el logro de rendimientos satisfactorios en el plano económico y social.

En este aspecto, la situación ecuatoriana es una expresión de la corriente general que se ha observado en la mayoría de países latinoamericanos desde el fin de la década de los setenta: la estructuración y consolidación de regímenes democráticos, luego de largos períodos dictatoriales, dentro de un contexto de crisis que ha colocado como problema central a las posibilidades de control de los procesos políticos, económicos e institucionales. En este marco, la tensión entre crisis y construcción de un ordenamiento político democrático se manifiesta en varios niveles: en la definición y contenido de las políticas económicas y sociales, en el diseño institucional (y en el funcionamiento) del sistema político, así como en la constitución de un campo de acción para el desempeño de los actores sociales y políticos. Dicho de otra manera, la construcción de la democracia en el marco de la crisis debe encarar problemas de diverso orden, que rebasan con mucho los aspectos estrictamente económicos.

Además de sus consecuencias económicas -ampliamente conocidas, estudiadas y explicadas-, la crisis se ha manifestado también en otros aspectos menos visibles pero de tanta o mayor importancia que aquellas: ha puesto en entredicho la vigencia de los actores sociales y políticos que venían actuando anteriormente y ha reducido el margen de acción estatal. En realidad, más allá de

19 Acerca de algunas características de la cultura política ecuatoriana (como el predominio del juridicismo, el inmediatismo y la orientación hacia el conflicto antes que al consenso) que impiden la construcción de un orden consensual, véase Hurtado (1994: 107-111).

las expresiones estrictamente económicas de la crisis, ésta se manifiesta también en otros niveles. En el social se presenta a través de la reducción del tamaño de la clase obrera, el crecimiento del sector informal, la inestabilidad de los sectores medios y el surgimiento de nuevos sectores financieros. En el nivel gubernamental se expresa en la menor disponibilidad de recursos para inversión, administración y gestión, con la consecuente reducción de la capacidad de acción del aparato institucional estatal y la escasa adecuación entre sus características y la realidad social a la que debe representar y a la cual debe responder.

Desde esta perspectiva, las consecuencias de la crisis son mucho más complejas que los desajustes que se observan en la economía (bajas tasas de crecimiento e inversión, altos niveles de inflación, déficit fiscal) e incluso que lo que se ha denominado "crisis del Estado". Se trata, en realidad, de un problema de mayor profundidad y de enormes consecuencias, que envuelve tanto a la sociedad como al Estado. Sus efectos se manifiestan también en las pautas de conducta y en las relaciones que se establecen entre grupos sociales, actores políticos, agentes económicos, instituciones e individuos.

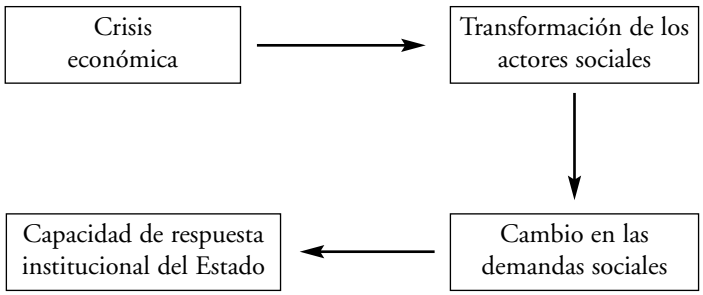
De esta situación se deriva una tensión entre tres elementos: las condiciones vigentes (o si se quiere, la crisis), la necesidad de controlar, guiar los procesos de cambio económico y social y los objetivos de fortalecimiento del régimen democrático. Dentro del análisis reciente de la experiencia latinoamericana se ha recurrido a la noción de "gobernabilidad" para tratar esa tensión y para señalar los límites que encuentra la acción política (especialmente, aunque no de manera excluyente, desde el ámbito gubernamental) dentro de una situación como la descrita[20].

Esa tensión expresa un juego de fuerzas, centrifugas ya que cada uno de los elementos impulsa el proceso hacia una dirección diferente. Los efectos de la crisis no otorgan las facilidades para introducir los elementos de política económica y social que permitirían guiar procesos de cambio. A la vez, estos aparecen -a causa de un complicado juego de demandas sociales y de obturaciones del sistema político- como elementos adversos a la consolidación del régimen democrático. Finalmente, la apertura democrática desencadena fuerzas y demandas que no encontraban los canales adecuados para expresarse en el marco de los gobiernos de facto.

---

20 La utilización del concepto de gobernabilidad en América Latina se origina en Flisfisch (1989). Para una revisión conceptual véase Ansaldi (1991); también Mayorga (1992) ; Dos Santos (1991).

Por ello, hablar de gobernabilidad significa no solamente aludir a la gestión. gubernamental, como ocasionalmente se lo hace; se refiere también a conductas de actores sociales y políticos, a mecanismos de procesamiento de los conflictos sociales, a la institucionalidad que se va estructurando, a las pautas dominantes de la acción política al proceso de toma de decisiones y a los valores, normas y orientaciones de la cultura política. En, síntesis, se puede decir que la crisis ha provocado una profunda transformación de los actores sociales y políticos; ésta ha producido cambios en las demandas sociales que, por su parte, ponen en cuestión la capacidad de respuesta institucional del Estado. A su vez, ésta última se ha visto mermada por el impacto de la crisis, que ha reducido los recursos disponibles para responder a las demandas sociales. Una posibilidad de representación gráfica, no exenta de mecanicismo, de esta múltiple relación sería la siguiente:



Desde esta perspectiva, un análisis, de lo ocurrido en el Ecuador durante los quince años de vigencia del ordenamiento constitucional demuestra la existencia de lo que se ha denominado "déficit de gobernabilidad", en el sentido de que no se crearon las condiciones que posibilitaran la definición de objetivos nacionales de largo plazo, que dotaran de eficiencia y eficacia y coherencia al sistema político y en especial al desempeño gubernamental, que permitieran consolidar mecanismos de participación y que eliminaran los riesgos desestabilizadores propios de un período de transición[21].

21 Sobre la noción de déficit de gobernabilidad, véase Camou (1982). Los componentes calidad del desempeño gubernamental, eficiencia, eficacia y coherencia, están tomados de Flisfisch (op. cit). La atención sobre eficiencia y efectividad (vinculados a legitimidad y rendimiento) se origina en Linz (1987).

Aquellas condiciones solamente podían construirse desde una acción mancomunada de los diversos actores políticos, con el gobierno a la cabeza. Pero, al contrario de lo que se habría podido esperar que sucediera en un período de transición, desde el inicio del régimen constitucional los acontecimientos se orientaron por otros caminos. Aún antes de que se manifestaran los primeros síntomas de la crisis, como en una demostración de que a las causas no había que buscarlas necesariamente en los avatares de la economía, ya se dieron las primeras expresiones de lo que más tarde habrían de ser características propias del accionar político ecuatoriano.

En efecto, desde su inauguración, esta etapa ha estado marcada por dos elementos centrales: a) un juego político caracterizado por los bloqueos mutuos y b) la inconsistencia gubernamental en el manejo de la economía. El primero se ha presentado como una disputa permanente en torno a la coyuntura, cuya mejor expresión es la denominada pugna "de poderes", nombre con que se ha aludido al enfrentamiento entre el legislativo y el ejecutivo; con pocas excepciones, esta pugna se ha centrado en aspectos muy puntuales o ha tenido como motivación última el desempeño en alguna próxima contienda electoral.

Esas pocas excepciones se encuentran, en primer lugar, en el período 1984-1988, cuando el Congreso se convirtió en el único espacio democrático desde el que se podía frenar el avance y la consolidación de un régimen autoritario y, en segundo lugar, en el período 1992-1995, en que el debate entre Ejecutivo y Legislativo se ha centrado en aspectos de fondo como los referidos al papel del Estado en la economía y a la definición del régimen político.

El segundo elemento tiene relación también con la orientación dominante dentro de la política ecuatoriana, especialmente con la vigencia de prácticas clientelares y populistas. A pesar de que todos los gobiernos han pretendido implantar un modelo rígido de conducción de la economía y que para ello han entregado la responsabilidad a técnicos aparentemente alejados de los avatares políticos, es innegable que en todos los casos han predominado los intereses de carácter coyuntural. Por lo general, desde el inicio hasta el segundo año de cada gobierno se han aplicado medidas (a veces drásticas) de estabilización; pero, a partir de ese momento y en estrecha relación con el proceso electoral de medio período, se las ha dejado de lado para ser sustituidas por

una orientación radicalmente opuesta, que correspondería a períodos de auge económico[22].

De manera evidente, estos dos elementos han impedido el logro de acuerdos no solamente en los aspectos puntuales de la relación ejecutivo-legislativo, sino en torno a las prioridades del país. Además, han sido factores fundamentales en el proceso de deslegitimación de las instituciones políticas (especialmente del Congreso y de los partidos) y han contribuido al desencanto generalizado con la actividad política. Estos son los antecedentes que han llevado a la imposición de los objetivos de corto plazo, tanto en la acción gubernamental como en el que hacer político en general, que han relegado a un segundo plano problemas centrales, como los que aluden al fortalecimiento del régimen democrático. Consecuencia obvia de todo esto es también la ausencia de certidumbres no sólo en el manejo económico -que no entrega señales claras a los diversos agentes-, sino también en los rendimientos políticos de la democracia.

Este juego, operado fundamentalmente en el nivel del sistema político, provocó la erosión de los elementos positivos que se manifestaron durante el proceso de retorno (especialmente en la etapa de vigencia del Plan de Reestructuración Jurídica del Estado*)* y que daban cabida a expectativas relativamente optimistas por su orientación a la participación y al consenso. Por ello también, en lugar de sentar las bases para una acción mancomunada de los diversos actores sociales, el proceso de consolidación del régimen democrático se centró casi estrictamente en el nivel jurídico-institucional: su permanencia, sus riesgos, sus disrupciones, fueron vistos como problemas que podían solucionarse a través de la vigencia de las leyes o, en el mejor de los casos, por reformas que se introdujeran en éstas[23].

Con ello se diluyó la posibilidad de alcanzar las metas que deben guiar necesariamente al proceso de transición: el impulso, la orientación y el control de los procesos de cambio económico y social que lleven a la solución de problemas estructurales (pobreza, inequidad distributiva), por un lado, y el for-

22 Sobre la incidencia de los procesos electorales en la política económica, desde la perspectiva del denominado "ciclo político de la economía", véase Schuldt (1994). Acerca de la inconsistencia de las políticas económicas, véase Thoumi, Francisco y Merilee Grindle (1992).

23 El mismo Plan contenía elementos que, potencialmente, apuntaban en esa dirección. No es casual su denominación (de Reestructuración jurídica), que desdecía de los mecanismos altamente participativos con que se los manejó. Actualmente, el giro que ha tomado el debate acerca de las reformas constitucionales es un indicador adicional de esa orientación juridicista.

talecimiento de los medios institucionales y simbólicos que hagan posible la integración social, por otro lado. Por el contrario, desde el primer período gubernamental (1979-1984), al que le cabría plenamente el calificativo de transicional, se privilegió la acción coyuntural y la orientación hacia el enfrentamiento antes que hacia el consenso.

Pero, cabe reiterar que aquella dificultad para enfrentar los retos del proceso de transición tiene relación no solamente con la acción política de los diversos actores, sino también con los antecedentes históricos inmediatos. El modelo económico y político que se había instaurado bajo los gobiernos militares reconocía al Estado como el actor central de todos los procesos; esto significa, por un lado, dotarle de gran capacidad y autonomía de acción pero, por otro lado, colocarle en una situación de gran vulnerabilidad ante cualquier desajuste del modelo. Como se señaló antes, se había implantado mecanismos de intercambio directo entre los actores sociales y el Estado, lo que hacía muy difícil la consolidación de un nivel de intermediación (conformado fundamentalmente por los partidos políticos) que habría podido actuar como un eje en la consolidación del ordenamiento democrático.

Por ello, cuando aparecieron las primeras manifestaciones de la crisis se puso en evidencia la debilidad e incluso incapacidad del Estado para dar respuestas a las demandas sociales. Acudiendo a la formulación más clásica del concepto de gobernabilidad, se puede decir que se produjo una sobrecarga de demandas sociales sobre las instituciones estatales, que no pudieron estructurar una adecuada respuesta. Pero, a diferencia de aquella formulación -que pone el énfasis en un supuesto incremento desmedido de las demandas-, es necesario señalar que éste debe ser visto como el resultado de la doble crisis del Estado y de la sociedad. La manifestación más clara de este fenómeno es la escasa adecuación de la institucionalidad estatal a los requerimientos de una cambiante sociedad.

En el fondo de todo este cuadro se encontraba la ruptura del proceso de modernización que se había iniciado precisamente bajo el régimen militar y que, por su amplitud y profundidad, no será analizado aquí. Unicamente cabe recordar que el modelo impulsado al amparo del auge económico pretendía lograr la integración social bajo las pautas de una sociedad que constituyera el resultado de la desestructuración del ordenamiento oligárquico. Sin embargo, la crisis dio al traste con esos objetivos y dejo como legado una sociedad fragmentada, sin mayores elementos de integración social y, como se

ha dicho reiteradamente, con una práctica generalizada de negociación particular de cada sector social. Se había estructurado una situación en la que se tornaba extremadamente difícil construir socialmente un nuevo orden, ya que no se presentaba los elementos y las condiciones que permitieran encontrar puntos de convergencia para la multiplicidad de intereses, necesidades y demandas de todo ese conjunto heterogéneo de actores sociales.

Es ampliamente conocido que una mayor capacidad de la sociedad para construir identidades y, sobre todo, para institucionalizarlas, es una base fuerte para que, en constante interacción con el Estado, se puedan desarrollar sólidos procesos de integración social. A su vez, esto puede abrir paso a un orden social construido socialmente, es decir, a un orden que va surgiendo desde la interrelación de los grupos sociales: un orden que se constituye a partir de la institucionalización de las relaciones sociales.

En un orden de ese tipo se desarrollan fluidamente mecanismos adecuados de representación de intereses, condiciones para el intercambio político y posibilidades para el establecimiento de acuerdos. Al ser un resultado del propio proceso social, está dotado de mayor capacidad de procesamiento de los conflictos y, sobre todo, se reviste de mayor flexibilidad para enfrentar las nuevas coyunturas[24]. A la vez, se constituye un marco normativo (no necesariamente jurídico) que establece caminos para la solución de los conflictos sociales[25].

Todo ello no pudo materializarse por los efectos que había desencadenado la crisis no sólo en el plano económico, sino fundamentalmente dentro de todo el ordenamiento social y político; o, dicho en términos generales, por los problemas que ella representó para la consolidación del proceso de modernización. El orden se fue construyendo ante una sociedad pasiva. El resultado fue la constitución de un sistema político incapaz de reconocer, procesar y absorber las demandas que habían surgido al amparo del proceso modernizador.

Esto significó que aspectos como el surgimiento de nuevos grupos sociales, el incremento de la pobreza, las consecuencias derivadas del agotamiento de las posibilidades de redistribución del ingreso, entre otros, no fueran reco-

---

24 Sobre la construcción del orden social, véase Lechner (1988; especialmente el artículo "¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?"); Flisfisch (s/f) ; Flisfisch (1987):.

25 Este marco se establece a partir de "un núcleo común de significados, valores, creencias y fines dotados con suficiente congruencia para asegurar un grado de compatibilidad entre las acciones y elecciones de individuos y grupos, y para proveer mecanismos aptos para dar soluciones relativamente pacíficas a conflictos interindividuales e intra o intergrupales dentro de la sociedad". Germani (1985:30).

nocidos como problemas que exigían respuestas tanto desde el régimen como desde el sistema político. Al no tener la apertura necesaria para reconocer la existencia de nuevos problemas, difícilmente se podían diseñar políticas para enfrentarlos.

Conflictos y vacíos del régimen y del sistema político

Los problemas reseñados tienen estrecha relación con las características del régimen y del sistema político, especialmente con la capacidad de representación (y de viabilización del intercambio político), con la disposición de mecanismos para el procesamiento de demandas y con la adecuación institucional. A partir de esto se abre una amplia gama de problemas que hacen relación al ordenamiento constitucional, al sistema electoral, a las características de los partidos políticos, a la constitución de actores sociales y políticos, a las especificidades de las elites políticas, etc.

En síntesis, nuevamente se hace evidente el problema de fondo: la existencia o inexistencia de condiciones para consolidar un sistema democrático que, dentro de la situación de crisis, logre éxitos en el manejo de la economía, tenga capacidad para representar intereses y procesar las demandas, cuente con niveles aceptables de participación social y, a la vez, mantenga una estabilidad que asegure no solamente continuidad sino eficiencia y eficacia.

En el período que va desde el final de los setenta hasta la mitad de los noventa no ha sido posible encontrar a plenitud esas condiciones; esto ha dado lugar a una serie de oposiciones entre los diversos elementos que se hallan en juego: ampliación del espacio democrático "versus" obtención de los objetivos económicos; estabilidad política "versus" incremento de los mecanismos y niveles de participación política; modernización del sistema político *versus* capacidad de representación; procesamiento de demandas "versus" fortalecimiento de las instituciones del sistema político[26].

Por tanto, desde la óptica de la gobernabilidad, se puede decir que ha quedado de lado el diseño de los modelos y mecanismos de regulación de la relación entre el Estado y la sociedad. En otras palabras, no se ha procedido a re-

26 La contradicción entre logros macroeconómicos y profundización de la democracia está tratada en Moncayo (1982) .

definir las características del régimen y del sistema político, que eran necesarias para establecer nuevos parámetros en aquella relación (que, de hecho, se había modificado a causa de la presencia de nuevas condiciones económicas, sociales y políticas).

Retomando el concepto en boga actualmente en América Latina, se puede decir que no se ha contado con un modelo de gobernabilidad progresiva que permitiera enfrentar la situación que se vivía[27]. Al contrario, se han mantenido los mismos criterios que se habían desarrollado en la época de auge y que mantienen las características del Estado asistencial. Se ha soslayado el reconocimiento de la crisis de éste que, como se ha venido insistiendo, era inevitable en la medida en que se habían erosionado sus bases: cada vez eran menores los recursos que podía distribuir y se habían transformado las relaciones sociales sobre las que se asentaba.

Uno de los resultados de esto es que se han ido imponiendo pautas políticas excluyentes que han llevado al predominio de acuerdos cupulares dentro de un juego restringido a las elites. En este sentido, todos los elementos reseñados antes han contribuido a la apatía y al desinterés de la sociedad por la participación política (que constituía una tendencia histórica de larga data en el país pero que se ha alimentado de esta nueva situación). Aún más, se ha buscado explícitamente la despolitización de muchos espacios del sistema político (como los niveles municipales y provinciales) y se ha fortalecido la orientación burocrática, centralista y autoritaria en el manejo del aparato estatal, buscando con ello descartar el peligro de que en el sistema político se introduzcan demandas sociales incontrolables.

El carácter excluyente del sistema político tiende a expresarse, además, a través de las condiciones inequitativas que encuentran los diversos sectores sociales para acceder al sistema político (y por tanto al Estado y a las instancias de poder). Las formas y mecanismos constituidas para establecer esos vínculos varían no sólo cuando se contrapone grupos dominantes y subalternos, sino también dentro de cada uno de ellos.

El elemento central en este aspecto parecería radicar en la orientación que cada sector en particular puede imprimir a la acción social: la que tiende la constitución de identidades colectivas y que expresa demandas concretas de grupos

27 Sobre el concepto de gobernabilidad progresiva, como opuesto a gobernabilidad sistémica, véase CLACSO-PNUD-UNESCO: Documento de Proyecto (RLA 90/011).

sociales específicos encuentra menos posibilidades de expresión en el sistema político, en tanto que la que se presenta como una alternativa técnica, "despolitizada", pragmática y viable cuenta con todos los elementos necesarios para el éxito.

Los obstáculos para impulsar hacia el ámbito político las identidades sociales han impuesto un corte a la consolidación de éstas, relegándolas a lugares secundarios y, sobre todo, obligándolas a desdibujarse para poder entrar en la política. De esta manera, el sistema político se ha mostrado como un elemento que incide sobre la fragmentación social previamente existente. A la vez, esto ha repercutido sobre la ya señalada profundización de la brecha entre acción social y participación política.

Al encontrar escollos para entrar en este campo, las identidades sociales no han buscado su expresión en la estructura de intermediación que conforman los partidos, lo que constituye evidentemente un elemento adicional para el debilitamiento del sistema político[28]. Dadas las características y especificidades señaladas, la expresión política de lo social sólo ha sido posible con la eliminación de los elementos que constituyen la esencia de las identidades, ya que -como condición ineludible para ocupar un espacio en el sistema político- los partidos han debido aparecer como formaciones más técnicas que políticas y portadoras de propuestas extremadamente generales. Es decir, los partidos políticos se han visto prácticamente obligados a abandonar posiciones ideológicas y a privilegiar su carácter de instancia de agregación de intereses.

Además de la indiferencia y apatía de la población hacia la participación política, en gran medida esto tiene también relación con algunas de las estipulaciones legales y con el carácter extremadamente centralizado o "estatalista" de la acción política. Es evidente que algunas disposiciones dificultan seriamente la representación de intereses, como es el caso de determinados aspectos de la Ley de Partidos Políticos y de la Ley de Elecciones, que coartan la posibilidad de contar con expresiones de identidades regionales, locales y grupales, obligando a los partidos a relegar a un segundo plano sus verdaderos contenidos para mantener la obligada presencia nacional[29].

---

28 En la siguiente sección me ocuparé de este tema, cuando aborde la "informalización de la política".

29 Es el caso de las disposiciones que obligan a los partidos a inscribirse y a presentar listas de candidatos a nivel nacional (por lo menos en la mitad de las provincias), la prohibición de formar alianzas para elecciones pluripersonales e inclusive la realización de elecciones locales conjuntamente con las presidenciales o en general con las nacionales. Todas ellas restringen la posibilidad de representación de intereses y de abrir espacios efectivos de participación política en los niveles locales.

También es indiscutible que se han establecido mecanismos de negociación directa entre las organizaciones sociales y el gobierno central, obviando el papel las instancias locales (concejos municipales y consejos provinciales) que, de esa manera, no se han constituido como gobiernos locales en los que pudieran procesarse conflictos y expresarse intereses sociales específicos. A pesar de la autonomía, reconocida constitucional y legalmente, estos no cuentan con las atribuciones, funciones y recursos necesarios y suficientes para convertirse en instancias de participación política. Esto se constituye en una obturación para la representación, así como en un refuerzo de la orientación centralista de la acción política (que, por lo señalado antes, resulta cada vez más elitista y por tanto excluyente).

Resultado de todo esto es que, cada vez con más fuerza, la política va apareciendo como un accionar suprasocial, donde los partidos no pueden, sino de manera muy débil, canalizar las demandas de los sectores sociales, especialmente de los subalternos. Cualquier intento en sentido contrario no ha tenido cabida en tanto ha sido visto como un elemento que conspira contra la continuidad y estabilidad del régimen político. De ahí que, como reacción a esta situación -entre otras causas- se vayan consolidando los mecanismos clientelares dentro de lo que se ha llamado genéricamente el populismo[30].

En gran medida, estos mecanismos han surgido como respuesta a las escasas posibilidades de participación e integración que ofrece el sistema político y se han constituido en los más serios peligros para su estabilidad y continuidad. Es decir, la oclusión del sistema político para procesar las demandas de esos sectores y la tendencia a privilegiar la estabilidad del régimen ha llevado a efectos perversos, esto es, a resultados totalmente contrarios a los esperados.

Así, la inequidad en el acceso a las instancias de decisión se ha reforzado con el carácter elitario y centralizado (o estatalista) del accionar político, mientras los mecanismos clientelares han sustituido a las débiles o inexistentes vías de participación. Como telón de fondo aparece la postura de indiferencia de la población no solamente ante la democracia, sino en general ante la política, lo que lleva a agudizar el problema de la escasa participación y de la nula politización de otros espacios sociales. El carácter elitario y centraliza-

30 Sería necesario distinguir las diversas connotaciones que se han dado al concepto de populismo; sin embargo en el presente artículo me restrinjo al uso que se le ha dado en el análisis de la realidad ecuatoriana. Véase Burbano, Felipe y Carlos de la Torre (1989); Ojeda (1974); Villavicencio (1988: 11-33).

do de la política es la expresión de esta realidad pero es al mismo tiempo una causa de ella.

Resulta evidente que este hecho trasciende el caso específico del Ecuador y -sin pretender establecer relaciones mecánicas entre la economía y la política- es posible afirmar que esta tendencia tiene alguna ligazón con la vigencia del modelo de economía de mercado; por su propia naturaleza, éste produce la atomización de los intereses sociales y reduce el papel central históricamente había tenido el Estado tanto en la conducción de la economía como en el procesamiento de los conflictos sociales. Sin embargo, en el caso ecuatoriano cabría introducir muchos matices en esa relación debido al retraso que muestra el país en la aplicación de un modelo de esta naturaleza y, más bien, sería necesario profundizar en el análisis de la crisis del Estado asistencial, de las transformaciones sociales, económicas y políticas reseñadas antes y de la escasa adecuación institucional para enfrentarlas[31].

Sea como fuere, un cuadro de este tipo ha definido únicamente un modelo de gobernabilidad sistémica, ya que "privilegia la continuidad del régimen político, lo cual lleva a un trato preferencial del gobierno con actores políticos y sociales que tienen capacidad inmediata de desestabilización política y/o económica", sin desarrollar la capacidad de "recoger, elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil, haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva"[32].

Por consiguiente, ha colocado el problema de la gobernabilidad en el nivel de la capacidad de la dirigencia política para establecer acuerdos cupulares pero de alta efectividad. Esto se ha logrado no a través de procesos de legitimación del que hacer político -como ocurre en sistemas más incluyentes-, sino por medio de la ya aludida relegación de los problemas fundamentales a espacios considerados como no políticos.

La delimitación de ámbitos no políticos para la resolución de los diversos tipos de conflictos aparece entonces como la solución fácilmente escogida para lograr la estabilidad política. Parecería que, como trasfondo de esto se ha asumido que la sobrecarga de demandas sociales en el Estado pone en riesgo

---

31 Sobre la crisis del Estado de Bienestar y la salida propuesta por el neoliberalismo, véase Portantiero (1989: 88-94). Sobre los problemas de adecuación institucional, véase Mayorga (op. cit : 41-62); Nohlen (1991: 11- 44).

32 CLACSO-PNUD-UNICEF (op.cit: 44).

la gobernabilidad del sistema y que, por tanto, es necesario desactivar esa presión, lo que "aparentemente" se lograría relegando los problemas a niveles considerados como no políticos. Inevitablemente, el efecto es el contrario: la crisis del sistema político, no por la sobrecarga de demandas, sino porque el procesamiento de los conflictos sociales se opera fuera de éste.

Debido a que los sectores populares han sido los más afectados por la crisis económica, es innegable que la mayor parte de la presión (el incremento de demandas) se ha originado en ellos; por lo tanto, al relegar sus demandas a ámbitos no políticos estos sectores han encontrado menores posibilidades de inclusión en el sistema político. Al mismo tiempo y por esas mismas razones, ha sido entre ellos donde se ha incubado en mayor medida la deslegitimación del ordenamiento democrático; esto no resulta inesperado ya que su propia situación les conduce a una baja valoración de la democracia como ordenamiento que permite procesar los conflictos y dar solución a los problemas económicos.

Un ejemplo de esto se encuentra en la despolitización de aspectos tan importantes como la determinación de los salarios y, en general, de los que tienen relación con las condiciones de vida, incluyendo la calidad y asignación de los servicios sociales básicos, el sistema de seguridad social, la existencia y orientación de las compensaciones o subsidios de diversa naturaleza, el monto del gasto social fiscal, etc. En definitiva, se ha despolitizado la definición del papel del Estado y del mercado en la satisfacción de las necesidades básicas, reduciéndola a un debate técnico acerca de eficiencia y eficacia de los y volumen del gasto fiscal.

Al negarles su condición de hechos políticos se deja de reconocer que las definiciones que se tomen en cada uno de estos aspectos no dependen solamente de criterios técnicos o del movimiento general de la economía, sino de la capacidad de representación de intereses específicos de los sectores sociales directamente involucrados (y también de la institucionalidad diseñada para este fin). Es decir, se los niega como hechos en los cuales debe manifestarse (y de los cuales debe ocuparse) el sistema político en particular y el ordenamiento democrático en general.

Como conclusión de todo esto se puede invertir la relación entre demandas sociales y ordenamiento democrático. Como se ha señalado antes, la formulación original del concepto de gobernabilidad planteaba que la combinación entre Estado de Bienestar y ordenamiento democrático llevaba al incremento de las demandas, produciendo una sobrecarga de éstas sobre el sistema

político, lo que en conjunto lo tornaba ingorbernable. Es decir, habría un exceso de democracia que se manifestaría en contra de su propia vigencia y continuidad. Sin embargo, la experiencia ecuatoriana demuestra lo contrario: los problemas de la democracia (que posiblemente no justifiquen la calificación de ingobernabilidad) se han originado más bien en la falta de canales adecuados para el procesamiento de las demandas y, por tanto, éstas han debido expresarse afuera del sistema político. Dicho de otra manera, el sistema político democrático se ve amenazado por su poca capacidad de inclusión y por su debilidad institucional.

Democracia, representación y orden

Si se acepta como válido lo planteado en las páginas anteriores, se aceptará también que es posible introducir algunos matices en las críticas que se hacen usualmente a la "democracia realmente existente", reseñadas al inicio del presente artículo[33]. Así, es factible cuestionar la afirmación acerca de la naturaleza puramente formal de la democracia ecuatoriana ya que -como se señaló en la sección anterior en cuanto a la relativa incapacidad del sistema político para convertirse en el espacio adecuado para el procesamiento del conflicto- gran parte de la acción social y política ha debido enrumbarse por canales que no son los establecidos en el sistema político. Es decir, se ha producido lo que se ha denominado "la informalización de la política"[34]. A menos que democracia formal -en su connotación despectiva- tenga algún otro contenido, no se puede entender la acusación de formalismo en un caso como el ecuatoriano.

Aparentemente, más asidero podrían tener las otras dos críticas, esto es, la escasa capacidad para resolver los problemas económicos y sociales y los estrechos canales de participación que ofrece el ordenamiento democrático. Sin

33 Como se puede apreciar, doy por hecho la existencia de un ordenamiento democrático en el Ecuador de hoy. Creo que el calificarlo de otra manera (como poliarquía, en términos de Dahl) no apoya mayormente a la discusión y al esclarecimiento conceptual. Considero que el problema radica en el análisis de sus debilidades (y fortalezas, si es que la hay) y no en su negación. Véase Dahl (1989: 87 y ss).

34 El concepto de informalización de la política parece haberse acuñado en Bolivia para designar al "proceso que se desarrolla al margen y en contra de la política tradicional, pero también de la institucionalidad democrática", Lazarte (1992). Véase también Saravia, Joaquín y Godofredo Sandoval (1991); Mayorga (1991); Toranzo (1991). Laserna destaca que la informalización de la política no constituye referencia necesariamente la expresión política del sector informal (1992).

embargo, como he pretendido demostrar a lo largo de estas páginas, el tratamiento de esos problemas es muy complejo y no se puede reducir, como usualmente se lo ha hecho, al señalamiento de su existencia o a la propuesta de soluciones parciales. Su superación depende de un conjunto de medidas que se deben plasmar tanto en el nivel de las reglas del juego (en el régimen político), como en el plano de la política concreta (en el sistema político), pero la realidad no ha ido por esa vía y más bien se ha orientado por visiones muy sesgadas.

Como se vio antes, la crítica que se ha identificado con las posiciones de derecha ha hecho hincapié en la capacidad para resolver los problemas económicos, mientras que la crítica que puede calificarse de izquierda ha puesto el énfasis en la participación y en la solución de los problemas sociales. A pesar de que no existe una separación tajante entre ambas posiciones y que cada una de ellas comparte por lo menos parcialmente la crítica de otra, es obvio que, al concentrarse principalmente en uno de los aspectos ofrecen soluciones parciales. Pero, el problema no es solamente la visión sesgada o parcializada, sino también el carácter claramente insuficiente de cada una de esas posiciones.

En efecto, la crítica de derecha destaca el tema de la eficiencia, pero lo ve solamente como un problema de manejo técnico de las variables económicas. En esa perspectiva está ausente toda la reflexión que lleva a comprender los problemas económicos y sociales como una parte del tema más amplio de la conducción política, de la constitución de identidades, de los mecanismos de representación y de la capacidad de las instituciones para ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad. En síntesis, esa crítica no asume que la solución de los problemas económicos, se sitúa en el plano de la gobernabilidad, entendida en los términos planteados en el presente artículo.

Dicho de otra manera, el tratamiento de la mayor o menor capacidad de resolución de la crisis económica resulta incompleto ya que no se lo considera dentro del contexto global en que se produce. Como es obvio, éste es un problema fundamentalmente político que rebasa el nivel técnico en que ha sido colocado por las corrientes de derecha actualmente en boga y exige, por tanto, el desarrollo de acciones en múltiples campos. Aún cuando fuese exitoso, el manejo aislado de las variables macroeconómicas no asegura ningún logro en el nivel político ya que es claramente insuficiente en tanto no apunta a resolver los problemas políticos y sociales que están realmente en la base. En síntesis, desde esta perspectiva no existe ningún interés en incidir sobre el sis-

tema político (tornándole más incluyente, dotándole de mayor capacidad de representación, fortaleciéndole institucionalmente, en fin, adecuando su capacidad de respuesta a las demandas de la población), que es en donde deben concentrarse las acciones.

Vale la oportunidad para señalar que este abandono de las instancias políticas se encuentra en la base del nuevo tipo de populismo que ha surgido, en el plano de la política práctica, desde las corrientes de derecha. El énfasis en la solución de los problemas económicos como eje de la gestión gubernamental y en general de la política -cargado, además, de la visión tecnicista del manejo de la economía- tiene como efecto la minimización del papel del sistema político en el procesamiento del conflicto. Como contrapartida a esto, desde estas posiciones se ha alimentado el clientelismo (especialmente el intercambio de votos por favores o, en general el uso de las influencias a cambio de apoyo), con lo que se ha contribuido a la "informalización de la política".

Por su parte la crítica de izquierda, al centrar sus propuestas sobre la necesidad de una mayor participación, no solamente ha sacrificado algunos aspectos de importancia (especialmente los que tienen relación con la consolidación institucional del ordenamiento democrático), sino que además ha planteado el mismo tema de la participación de una manera que aporta poco al fortalecimiento y a la profundización de la democracia.

En esa propuesta se pueden detectar cuatro elementos que constituyen su debilidad: en primer lugar, es extremadamente general en tanto se mantiene en el nivel de las declaraciones de principios, como la que opone la democracia participativa a la democracia representativa sin señalar caminos concretos para consolidar la primera; en segundo lugar y derivado de esto, es insuficiente debido a que no asume a la representación como un problema central de la democracia; en tercer lugar, es ambigua en la medida en que no define los canales de participación ni se preocupa por los diseños institucionales apropiados para ello; y, finalmente, es restringida ya que tiende a regalar la participación a su connotación social, dejando hasta cierto punto de lado su contenido político.

De una manera sintética se puede decir que en conjunto las dos críticas tienen alguna validez, especialmente por los elementos de diagnóstico que han construido y sobre los cuales se sustentan; pero aisladamente cada una de ellas resulta insuficiente debido al carácter parcial de sus respectivas propuestas. Así, es posible concordar hasta cierto punto con las afirmaciones iniciales que

guían a cada una de las posiciones -esto es, la limitada capacidad para resolver los problemas económicos y los reducidos canales de participación que ofrece el ordenamiento democrático, según la crítica de derecha o de izquierda, respectivamente- pero resulta muy difícil compartir las premisas y las propuestas que surgen desde cada posición en particular.

En la base de ambas posiciones parece existir una orientación que, por decir lo menos, es poco proclive a la consolidación de la democracia como un ordenamiento que puede procesar el conflicto y dar respuesta a los problemas derivados de la crisis. Ellas -que constituyen sus premisas- no apuntan necesariamente al perfeccionamiento de la democracia; por el contrario, gran parte de los fuegos de sus baterías están dirigidos hacia la negación de ésta. Desde uno y otro lado se sugiere -cuando no se afirma explícitamente- que bajo un ordenamiento diferente habrían existido las condiciones adecuadas para responder a los desafíos económicos y sociales[35]. Obviamente, el tipo de ordenamiento que postula cada una de ellas marca la diferencia.

La reivindicación de los logros económicos obtenidos bajo regímenes dictatoriales, como el del "milagro" chileno -al que se le extrae del contexto histórico de un país que tuvo una gran acumulación previa de capital humano- es una actitud cada vez más difundida entre los sectores de derecha. La izquierda, por su parte, no ha logrado diseñar con claridad un modelo alternativo o se ha quedado sin referente histórico, pero ello no le impide cuestionar la validez de la democracia como el ordenamiento adecuado para el logro de los objetivos sociales.

Por otra parte, ambas posiciones coinciden en su visión estrecha de la democracia representativa: ninguna de ellas se ha preocupado de definirla adecuadamente, no sólo en términos conceptuales -que para fines prácticos no dejaría de ser importante- sino en su validez y adecuación para un caso como el ecuatoriano. No se ha desarrollado una reflexión detenida acerca de las características que ésta debería tener en el marco de una sociedad escasamente participativa, jerárquica y verticalista. Los arbitrios técnicos del un lado y la retórica participacionista del otro lado no han contribuido a solucionar el problema; por el contrario, se han constituido en alicientes para relegar a un plano secundario algunos aspectos que constituyen la base de la democracia re-

35 Esto explica, en gran medida, el escaso interés de las ciencias sociales ecuatorianas en la democracia como objeto de análisis.

presentativa, como son el sistema electoral, el sistema de partidos y, especialmente, los mecanismos que permitirían la toma y la rendición de cuentas.

Así mismo, en cualquiera de esas críticas se soslaya un hecho que debería constituirse en premisa en una realidad como la ecuatoriana: la débil -y en ocasiones ninguna- presencia estatal en la conducción y en regulación de la sociedad[36]. Esto se expresa, en gran medida en la "informalización de la política", pero la supera ampliamente en cuanto abarca los niveles de la economía, la sociedad y la cultura; sintéticamente se puede decir que gran parte de la vida nacional transcurre fuera de la jurisdicción del Estado, lo que en sí mismo se convierte en un obstáculo para la consolidación del sistema político democrático.

A causa de esto, la democracia se ha consolidado fundamentalmente en el nivel del régimen político, mientras que muestra grandes vacíos en el nivel del sistema político. Se puede decir que se trata de una democracia construida a espaldas de la sociedad o, en términos más precisos, ante la indiferencia de ella. Sin embargo, este no es un problema que se le pueda atribuir exclusivamente a la misma democracia; es verdad que un ordenamiento de esta naturaleza debería tener entre sus objetivos -como he señalado antes- la ampliación de la capacidad de inclusión del sistema político, pero esto no depende únicamente de los postulados que le guían sino de un nutrido conjunto de factores de carácter estructural: la cultura política, los recursos (materiales, humanos, simbólicos y discursivos) que puede movilizar el Estado, el tiempo de vigencia de las instituciones democráticas, la flexibilidad en la aplicación de las leyes, etc.

Todo esto debería llevarnos a cuestionar los cuestionamientos. En situaciones extremadamente complejas, como la ecuatoriana, la democracia se implanta en condiciones adversas o, cuando menos, poco favorables. Por ello, el reclamo referido a la escasa capacidad de representación o, más concretamente, a la debilidad de la participación, así como el que se refiere a la ineficacia en la resolución de los problemas económicos inmediatos, se quedan cortos y no van al fondo del asunto.

Por otra parte, cualquier análisis de estas dos posiciones -y más allá de las insuficiencias señaladas- deja planteada la interrogante sobre la ausencia de una posición que las integre, una visión que, a la vez que sea el resultado de la suma de los elementos positivos que ofrece cada una de ellas, las supere a

36 Al respecto véase O'Donnell (1993). .

ambas. Una primera respuesta se encuentra, sin duda, en lo que se señaló antes acerca de la ausencia de un hito "fundacional" de la democracia; sin la presencia de éste resulta casi imposible arribar a una visión integradora, en la que se puedan tratar dentro de un mismo rango de importancia los problemas de la crisis y los problemas de la participación. Esa ausencia dificulta la consolidación de una valoración común del ordenamiento democrático, el establecimiento de acuerdos sobre los aspectos fundamentales, en fin, una perspectiva guiada por la necesidad de ampliar y profundizar ese ordenamiento como condición básica para la acción política.

Es innegable que un análisis en profundidad y a la vez más amplio del problema exigiría indagar -como he reiterado a lo largo de este artículo- en el ámbito de la cultura política; allí se encontrarían, sin duda, los elementos de fondo que llevan a la configuración de visiones fragmentadas y contrapuestas. Pero, sin entrar en ese campo y respetando los límites establecidos al inicio, parecen que el factor central, especialmente en el nivel del sistema político, es el señalado: la ausencia de un elemento integrador reconocido y valorizado por todos los actores. Para decirlo en otros términos, en el caso ecuatoriano no se han consolidado los ideales democráticos necesarios para dar vida a valores, normas, prescripciones y pautas de conducta compartidos y observados por todos[37].

Sin embargo, esto no constituye una respuesta acabada a la interrogante mencionada, ya que la existencia o inexistencia de un elemento de esa naturaleza se produce, a su vez, por la conjunción de diversos factores; en sí mismo es también un resultado. En realidad, la ausencia de un elemento integrador es consecuencia de las características específicas de cada una de las posiciones mencionadas y del contexto global en el que ellas se mueven: una izquierda que no ha renovado sus propuestas, una derecha que no ha abandonado totalmente su orientación poco proclive a la democracia y una corriente populista que se rige exclusivamente por la coyuntura, todas ellas enmarcadas en un medio en el que predomina la apatía y la indiferencia de la población hacia la política.

37 Es muy sugerente la explicación de la crisis de la relación entre el Estado y la sociedad a partir de la erosión de la ideología nacional integradora, como lo hace Fernando Mayorga para el caso de Bolivia (1993:116); en la situación ecuatoriana habría que hablar de ausencia antes que de erosión.

Sea como fuere, el hecho es que no ha habido el reconocimiento de la democracia como un orden de "todos y para todos", esto es, como una construcción colectiva y a la vez como un conjunto de normas con validez general. Por ello el balance final puede ser pesimista: mientras esto no se produzca se mantendrán los problemas señalados en las páginas precedentes, con muy escasas posibilidades de que sean superados. Fundamentalmente, será muy difícil crear las condiciones apropiadas para que el régimen y el sistema políticos puedan procesar el conflicto. Así mismo, continuarán aquellas críticas a los rendimientos de la democracia y a los angostos caminos para la participación, que no siempre reconocen que esos problemas tienen características bastante más complejas, ni que todo esto constituye una lucha permanente contra las tendencias autoritarias vigentes en la cultura política y en el sistema político y, por lo tanto, exigen una relación más profunda.

Bibliografía

Ansaldi, Waldo. 1991. *Gobernabilidad y seguridad democrática.* Santiago: Comisión Sudamericana de Paz.

Arditi, Benjamín. 1987. *Poder, orden político y la cuestión democrática.* Documento de Trabajo N° 9. CDE: Asunción.

Bobbio, Norberto. 1985. *El futuro de la democracia.* Barcelona: Plaza & Janés.

Borón, Atilio. 1992. "Alexis de Tocqueville, la democracia y el estatismo de la sociedad burguesa" en: *Estado, capitalismo y democracia en América Latina.* Buenos Aires: Imago Mundi.

Burbano, Felipe y Carlos de la Torre. 1989. "Reflexiones sobre el populismo en el Ecuador", en: *El populismo en el Ecuador* (antología de textos). Quito: ILDIS.

Camou, Antonio. 1992. "Gobernabilidad y democracia", en: *Nexos* N° 170, México.

Carrasco, Adrián. 1988. "Opciones políticas, regionalismo e identidad nacional", en: *Ecuador 88: "Elecciones, economía y estrategias".* Quito: El Conejo.

Cardoso, Fernando Enrique. 1984. "La sociedad y el Estado", en *Pensamiento Ibérico* N° 5ª. Madrid.

CLACSO-PNUD-UNESCO. S-f "Estrategias de gobernabilidad en la crisis" Documento de Proyecto (RLA 90/011).

Cueva, Agustín. 1988. *Las democracias restringidas de América Latina*. Quito: Planeta.

Dahl, Robert. 1989. *Un prefacio a la teoría de la democracia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Dahik, Alberto. 1991. "Los programas de ajuste en la última década", en Thorp, Rosemary: *Las crisis en el Ecuador los treinta y ochenta.* Quito: CFN.

De la Peña, Guillermo. 1986. "La antropología sociocultural y el estudio del poder", en Varios Autores: *Poder y dominación. Perspectivas antropológicas*. Caracas: Urshslac-El Colegio de México.

De la Torre, Carlos. 1989. "Populismo, democratización y cultura política en el Ecuador de los años ochenta" en: *Ecuador Debate* N° 17. Quito: CAM.

Dos Santos, Mario. 1991. "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en *Revista Mexicana de Sociología,* Año LIII, Número 1.

Flisfisch, Angel. s-f. *La política como compromiso democrático*. Santiago: FLACSO.

Flisfisch, Angel. 1989. "Gobernabilidad y consolidación democrática", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 89-3, México.

Flisfisch, Angel: "Hacia un realismo político distinto", en *La política como compromiso democrático*. Santiago: FLACSO.

Flisfisch, Angel. 1987. "Consenso democrático en el Chile autoritario", en Lechner, Norbert (comp.): *Cultura política y democratización*. Santiago: FLACSO-CLACSO-ICI.

Garnier, Leonardo. 1994. "Ajuste estructural e inserción externa: la experiencia en economías pequeñas", en Vargas, Leiner (compilador): *Apertura externa y competitividad*. Costa Rica: Editorial Fundación UNA, Heredia.

Germani, Gino. 1985. "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en Varios Autores: *Los límites de la democracia*. Buenos Aires: CLACSO. Tomo I.

Hurtado, Osvaldo. 1994. "Cultura política", en Varios Autores*: Léxico político ecuatoriano*. Quito: ILDIS.

Laserna, Roberto. 1992. "Caudillos, partidos y democracia en Bolivia: informales, gringos-cholos y 'maxistas' en la política", en: *Productores de democracia*. Cochabamba: CERES-FACES.

Lazarte, Jorge. 1992. "Partidos políticos e informalización de la política", en Mayorga, René: *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.

Lechner, Norbert. 1988. *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: FLACSO.

Linz, Juan. 1987. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad, Madrid.

Lukes, Steven. 1973. *Emile Durkheim. His life and work: a historical and critical study*. Middlesex: Penguin books.

Mayorga, Fernando. 1991. *Max Fernández: la política del silencio*. La Paz: ILDIS-UMSS.

Mayorga, Fernando. 1993. *Discurso y política en Bolivia*, La Paz: ILDIS-CERES

Mayorga, René. 1992. "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista", en Mayorga, René (coordinador): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.

Menéndez, Amparo. 1991. "Introducción" en Varios Autores**:** *Ecuador, la democracia esquiva*. Quito: ILDIS.

Mills, Nick. 1984. *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Moncada, José. 1991. "Problemas y perspectivas de transformación económica y social" en: Thorp, Rosemary (comp.): *Las crisis en el Ecuador los treinta y ochenta*. Quito: CFN.

Moncayo, Patricio. 1982. *¿Reforma o democracia?* Quito: Ed. El Conejo.

Nohlen, Dieter. 1988. "Presentación" en Nohlen, Dieter y Aldo Solari (compiladores): *Reforma política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.

Nohlen, Dieter. 1991. "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en Nohlen, Dieter y Liliana de Riz (compiladores): *Reforma institucional y cambio político.* Buenos Aires: CEDES-LEGASA.

O"Donnell, Guillermo. 1992. "¿Democracia delegativa?", en: *Cuadernos del CLAEH* N° 61. Montevideo.

O' Donell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía", en: *Nueva Sociedad* N° 128, Caracas.

Ojeda, Lautaro. 1974. *Mecanismos y articulaciones del caudillismo velasquista*. Quito: JNP.

Pachano, Simón. 1991. "La sociedad imperceptible", en Thorp, Rosemary (comp.): *Las crisis en el Ecuador los treinta y ochenta*.Quito: CFN.

Pachano, Simón. 1993. "Imagen, identidad, desigualdad", en Cornejo, Diego (coordinador): *Los indios y el Estado-país.* Quito*:* Abya-Yala.

Paramio, Ludolfo. 1992. "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90", IESA, Documento de Trabajo N° 92-03.

Portantiero, Juan C. 1984. "Sociedad Civil, Estado y sistema político", en Vega, Juan E. (Coord.): *Teoría y política en América Latina.* 2da.ed. México: CIDE.

Portantiero, Juan C. 1989. "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en *Nueva Sociedad* Nº 104, Caracas.

Roncagliolo, Rafael. 1988. "La reforma política en Perú", en Nohlen, Dieter y Aldo Solari *Reforma política y consolidación democrática.* Caracas: Nueva Sociedad.

Sánchez-Parga, José. 1991. "El estado contra la democracia" en: *Ecuador Debate* N° 24. Quito: CAAP.

Sánchez Parga, José. 1992. "Comunidad indígena y estado nacional", en Ayala, Enrique et al.: *Pueblos Indios, Estado y derecho.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Saravia, Joaquín y Godofredo Sandoval. 1991. *Jach'a Uru: ¿La esperanza de un pueblo?. La Paz:* CEP-ILDIS.

Schuldt, Jurgen. 1994. *Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994.* Quito: ILDIS.

Schvarzer, Jorge. 1983. *Martínez de la Hoz: la lógica política de la política económica.* Buenos Aires: CISEA.

Thoumi, Francisco y Merilee Grindle. 1992. *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana.* Quito: FLACSO.

Verdesoto, Luis. 1985. El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador. Quito. (mecanog.).

Verdesoto, Luis. 1987. "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986", en :Calderón, Fernando y Mario dos Santos (comps.): *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden.* Buenos Aires*:* CLACSO.

Villavicencio, Gaitán. 1988. "Las ofertas electorales y los límites del clientelismo" en Varios Autores: *Ecuador 88: elecciones, economía y estrategias.* Quito: El Conejo-CERG.

Toranzo, Carlos. 1991. "Burguesía chola y señoralismo conflictuado", prólogo a Mayorga, Fernando: *Max Fernández: la política del silencio.* La Paz: ILDIS-UMSS.

Mestizaje y ciudadanía*

Luis Verdesoto**

Los temas de la conformación del sistema político ecuatoriano durante el presente siglo giran en torno a la ciudadanía –como correlato de la liberalización del Estado– y al mestizaje –como sustento de la nación–. Mestizaje y ciudadanía se asentaron como los pilares "civilizatorios" del país, situación que no estuvo exenta de contradicciones. Por un lado, la invocación a la ciudadanía y los intentos por instaurarla fueron la contraparte de la "unidad nacional" y la homogeneización cultural apoyados por la escuela, el servicio militar y la disciplina laboral, que finalmente dieron lugar a un conjunto de segregaciones y a la conformación de un Estado de características patrimoniales. Por otro lado, dieron luz a un permanentemente inacabado proceso de participación en las decisiones, cuyo resultado se situó en el plano de la frustración y "resignación" antes que en logros y avances.

La ciudadanía formal, "forzosamente" impuesta a los habitantes del Ecuador, supuso la "jerarquía" de la cultura occidental sobre las culturas nativas, supuesto que hasta la actualidad permanece incuestionado. De allí derivó una fortísima incomunicación político–cultural entre regiones y estratos poblacionales. La incomunicación política bloqueó la formulación y transmisión de las demandas nacidas en la base de la sociedad hacia el sistema político, que en su aislamiento se estructura como un sistema de grupos y, figurativamente, de

* Tomado de: *Temas para una sociedad en crisis,* Esquel, Quito, 1996.

** Sociólogo. Profesor visitante de FLACSO-Sede Ecuador

"castas". Estructurado así, el sistema político está diseñado para "representar" a la homogeneidad y no a la diferencia social y territorial.

Ahora bien, no asumir la diferencia social deriva en un sistema político que desconoce a la naturaleza del conflicto y, consiguientemente, no puede encontrar posibilidades de solución. De este modo, conforme Ecuador entra en nuevos ciclos de modernización, lejos de desaparecer las oposiciones interculturales e interregionales, los juegos de conflictos se renuevan en contextos y significaciones diferentes, pero originadas en una misma matriz. La emergencia del movimiento indígena como forma básica de aglutinación de la reivindicación de los sectores subalternos plantea al país los problemas de integración y participación política que se arrastran y que deben solucionarse.

La cadena de subordinaciones estructurada por el sistema político, permite que cada estrato y región afirme su identidad en la negación de los otros y en la apropiación de bienes culturales o valores sociales y territoriales. En reacción, emergen nuevos contenidos para el ejercicio de la ciudadanía y la participación. Los signos se expresan en la violencia y en los comportamientos sociales erráticos. Sin embargo, en contrapartida, la historia de los movimientos sociales muestra que es posible pensar a la Nación en un marco de heterogeneidad sin atentar contra la unidad.

Hasta la actualidad, en Ecuador la ciudadanía ha funcionado más como un paquete cultural civilizatorio, que como expresión de un pacto social. La ruptura entre lo público y lo privado revela los efectos de la desarticulación histórica que no ha podido ser resuelta por la democracia. La esfera pública no refleja la composición regional y multicultural de la sociedad, ni deviene en un espacio de encuentro entre los diversos sectores culturales, regionales, genéricos y clasistas, de cuyas demandas se nutre el sistema político.

Al margen de la declaración constitucional, lo público ecuatoriano se mantiene como una construcción monolingüe y monocultural, que refuerza el monopolio del poder por parte de una "elite política" que, en términos culturales, ha devenido en "elite señorial". La elite domina la producción discursiva y normativa y usa discrecionalmente los mecanismos institucionalizados –estatales y privados– de disciplinamiento ciudadano.

En efecto, la historia del Ecuador muestra que los principales canales de participación ciudadana han sido abiertos desde y por el Estado, sin que reflejen demandas procesadas y formuladas desde la sociedad. El Estado ecuatoriano, "lúcido y anticipado", también ha sido temeroso de formas inorgánicas

de participación política de la sociedad. La lucidez estatal para la introducción de nuevos temas, especialmente en el área jurídica, contrasta con la oposición al nacimiento de formas alternativas de participación ciudadana y de constitución de los actores sociales. La tradición nacional–estatal ha sido basarse en dos pilares institucionales de canalización real de expectativas: las Fuerzas Armadas y la Iglesia.

Muchos factores concurren en la explicación de la ausencia de movimientos sociales permanentes de alcance nacional, que unifiquen demandas tanto desde los sectores subalternos como desde los sectores dominantes. De modo recurrente y dependiendo de los ambientes políticos, los diversos sectores sociales asumen una representación corporativa nacional o, al contrario, se refugian en sus organizaciones sectoriales y en sus intereses más inmediatos. Las coyunturas de unidad de los actores no se concretan en un bloque nacional. La nación emerge en primer plano y con meridiana claridad sólo en los casos de conflicto territorial.

Los mecanismos concretos de la democracia representativa no se han convertido en un canal legítimo de participación permanente, pese a la alta participación electoral que se registra en todo el país. Esos mecanismos no nacieron de un acuerdo social de base y han debido transitar por largo tiempo en el sistema político, sin utilización efectiva. Es el caso, por ejemplo, del voto femenino que fue diseñado desde el Estado.

Existen canales institucionales previstos por la Constitución y las leyes que no son utilizados por la ciudadanía tales como Iniciativa Popular para la Presentación de Leyes; Cabildo Ampliado; Asamblea Provincial; Consulta Popular; etc. Recogen tanto instituciones históricas como nuevos mecanismos demandados en, su concepción general, por la población.

Pero también se produjeron otros casos que reflejan demandas represadas de la sociedad ecuatoriana. El voto analfabeto se ha destacado como una modalidad profundamente democrática contrariando las previsiones de sectores sociales temerosos de esa participación política. Los analfabetos votan proporcionalmente más que otros sectores del electorado cuya participación es obligatoria; y, dispersan sus opciones en todo el espectro político, de modo diferente a circunscripciones de comportamiento polarizado y baja discriminación política.

En medio de estas coordenadas, la participación ciudadana es una tarea a construir. Basada en la participación electoral, es preciso que la sociedad es-

tructure otras formas de participación para facilitar el tránsito de la actual pasividad hacia una "pasión constructiva" de intervención constante en las decisiones de la vida social y política.

Desde esta perspectiva, la participación popular debe ser un tema relevante de la agenda política, como problemática concordante con los nuevos acuerdos internacionales de promoción de la participación, incluso en su condición de instrumento de mejoramiento de situación macro–económica y de la estabilidad.

Los equívocos de una consulta popular

La Constitución Política hace relación a la forma política que adquiere la nación a través del Estado. Su reforma, consiguientemente, se vincula a los acuerdos de base del sistema político. La iniciativa de reforma constitucional a través de una consulta popular cayó en el campo del oportunismo. Pero, pudo ser oportuna, si incorporaba el sentir nacional, resolvía las tareas inmediatas de la agenda política y si reflejaba al consenso de la mayoría. Fue oportunista al manipular a la convergencia de voluntades que vivía el país, solamente para lograr objetivos particulares. Jugó con la necesidad de recrear al país y distorsionó a la voluntad política.

En la consulta popular no se introdujeron las demandas de la sociedad. En efecto, las más importantes partes de la consulta hicieron relación directa con el sistema político, quedando al margen las que se utilizaron como señuelos de la adhesión popular –descentralización–, reforma del sindicalismo público –penalizaciones–, cambios en el sistema judicial –ingenua propuesta de despolitización–.

La disolución constitucional del Congreso dentro de un régimen presidencial sólo fortalece al Ejecutivo. Es un mecanismo de "chantaje". En el plano de la política contingente, parece ser una forma de "conspiración del Ejecutivo contra el Parlamento", aspiración totalitaria presente en los gobiernos ahogados por sus debilidades de gestión.

En esencia, se trató de "resolver" la crisis política con un mal cálculo estructural. La solución no es debilitar a una función del Estado sino fortalecer a las dos funciones en el contexto del rediseño del sistema político. La solución no es volver aleatoria –por su duración– a la representación delegada en

los parlamentarios, sino buscar nuevas y mejores formas de representatividad en la institución. No minimizar el Parlamento sino fortalecerlo técnicamente y como escenario de nuevas formas de hacer política.

Más controversial fue el tema de las elecciones distritales. La uninominalidad y los cuatro años de duración del período de los legisladores, no tienen la trascendencia de la distritación. El corte distrital del electorado no es representativo, elimina a las minorías, deforma a los partidos y a todas las formas de representación, malforma al liderazgo, genera líderes informales y "municipaliza" a la política nacional.

Las regiones electorales –que dan origen a la representación– tienen que ser correlativas con el ámbito de desarrollo económico y social en que se asientan los electores. Porque la ciudadanía política no es indistinta de la ciudadanía social, sino que debe ser correlativa. Más aun, la representación debe tener un mismo ámbito de referencia que el ejercicio de la autoridad política. Como es obvio, los distritos no expresarían a la conformación social y estructural que debería representar, ya que responderían a una geometría política plana y sin profundidad.

La distritación está asociada con sistemas bipartidarios en los que, el primer lugar, expresa a la mayoría. Pero este no es el caso de Ecuador que tiene un sistema de múltiple fragmentación partidista. En suma, el sistema previsto lograría, como sus mejores resultados, diputados sin representatividad, y relegaría a la mayoría real que estaría formada por la suma de minorías formales.

La necesidad de debilitar a los partidos estuvo inscrita en la voluntad del gobierno. La distritación traería consigo el nacimiento de liderazgos informales sin respaldo en ninguna ideología, el acceso al escenario electoral condicionado por las capacidades económicas de los candidatos y, sin ninguna mediación, la consolidación de los micropoderes que son base del clientelismo.

De estos liderazgos sólo se podrá esperar una degradación de la política, que en lugar de elevar sus objetivos hacia la ruta de perfeccionamiento de la nación, la reducirá a los niveles más espesos del localismo. El objetivo sería una ciudadanía de referencia municipal, con un Estado reducido a sus expresiones menores y con una política sin capacidad de creación de nación.

Los actores sociales son los únicos que debieron intervenir en el debate acerca de la consulta, lo que incluye a los partidos de gobierno y oposición.

Existen circunstancias de la vida de las naciones en que, su sistema político, no puede resolver temas y cuestiones a través de los procedimientos rutina-

rios para el procesamiento de las diferencias políticas. Cuando las instancias normales se muestran insuficientes, la autoridad política referida por la Ley, en nombre de la delegación que ostenta y para preservar el sistema, debe convocar a una dirimencia mediante la participación electoral directa de los ciudadanos.

La esencia de una consulta popular fue –en suma– el reconocimiento por parte del conjunto del Estado –de todo el Estado– de la insuficiencia de sus procedimientos normales y de la necesidad de apelar a mecanismos de excepción para resolver las diferencias dentro de la misma estructura constitucional. La insuficiencia de los mecanismos se correlaciona exactamente con un agotamiento de la delegación para el tema en tratamiento. Por ello, se apela a la fuente de soberanía y de mandato, el pueblo.

Todas las partes del Estado están comprometidas en la insuficiencia política que requiere de la dirimencia electoral directa del pueblo. A su vez, las partes de la sociedad –aquellas que dan origen al mandato– deben "reconstituir un mensaje" para el proceder político de sus mandatarios. Lo que en efecto debe ocurrir con el resultado de la consulta.

Sin embargo, bajo aquellas premisas, ninguna de las partes del Estado puede exhibir una tesis por la cual inclinarse. Es éticamente deleznable hacerlo tanto como es políticamente inconveniente que cualquier fracción o función del Estado pretenda condicionar a la sociedad o adoptar una posición. Justamente lo que entra en disyuntiva es la imposibilidad de los mandatarios –la autoridad– para resolver una "cuestión" originada en los mandantes –la sociedad–.

El resultado de la consulta popular fue un rechazo del pueblo a los 11 temas planteados, que aparecían patrocinados por el gobierno. Casi todos los partidos se inclinaron por diversas combinaciones, sin percibir el descontento que se incubaba en el pueblo.

Con el triunfo del NO en las 11 preguntas, se ratificó la tradición electoral, en las consultas populares, de no endosar un apoyo al gobierno, sin beneficio de inventario. Al gobierno se le desmoronó la ilusión de hacer una reforma política neoliberal con anuencia popular. Con él trató de deshacer varios de los acuerdos políticos que permitieron la transición a la democracia y poner en funcionamiento nuevos procedimientos políticos, concordantes con el mercantilismo en curso.

Los nuevos límites entre el Estado y la sociedad, tanto como entre el Estado y el mercado, deben ser fijados por un nuevo acuerdo social y político,

respuesta a un consenso elaborado en el marco de la soberanía popular. No fue posible el consenso pero esa misma soberanía es la que rechazó a las reformas. Ha determinado un límite más allá del cual no puede ir ninguna propuesta de cualquier instancia del sistema político.

Desde el triunfo del NO, la elite política tradicional trata de cambiar el significado de la Consulta; de "recodificar", según sus intereses particulares, el mensaje del pueblo. La consecuencia política más obvia de la Consulta Popular es que se ha evidenciado un nuevo estado de ánimo en las masas, que han dado un mensaje claro al país.

El Congreso y los errores de sus protagonistas

El Parlamento es una instancia de participación y canal de representación de la sociedad. Sin embargo, por su diseño, el Congreso no construye las demandas y se encuentra aislado de sus representados en el ejercicio del mandato. De este modo, se recluye a la tarea de procesador de instrumentos de gobernabilidad –legislación emergente– y de reconstructor de sustentos políticos –fiscalización en casos extremos–. El Parlamento es un intermediario en la conquista de lealtades estatales para ciertos actores sociales que, han debido acceder a la legislación o en la presión política, para realizar intereses de grupo.

Esa intermediación maneja dos campos simultáneos. Uno, público, que se sujeta a la mirada de la opinión pública, generalmente ligado a la presión que ésta pueda ejercer, especialmente sobre los partidos políticos con representación parlamentaria. Otro campo, oculto, que manipula a los instrumentos de poder para lograr ventajas corporativas, regionales, partidarias o personales. En este plano se ubica la relación de representación de intereses no intermediada por los partidos.

A su vez, el Parlamento es una instancia de negociación, tanto de la política nacional como de los conflictos que no pueden resolverse en otros niveles del sistema. La crisis de representación que periódicamente le afecta, se basa en el agotamiento de estas funciones demandadas y, cuya resolución, "siempre" presentará resultados insuficientes.

Desde la perspectiva de ejecución de un ajuste estructural eficaz, se ha denominado "bloqueo decisional" (Echeverría, 1995) a la situación y a la actitud de los actores políticos que evitan la adopción de decisiones para enfren-

tar a la crisis. Este bloqueo tendría como escenario privilegiado al Parlamento, que habría obligado a las fuerzas políticas impulsoras del ajuste, a proponer reformas políticas que tienen como único objetivo bajar la capacidad representativa y de gestión parlamentaria.

Desde otro ámbito del espectro político, con frecuencia se apela al parlamentarismo como una propuesta de organización estatal, que asegure la participación popular y la eficiencia en la adopción de las decisiones (Pachano, 1994; Sánchez, 1994). Una evaluación de la gestión parlamentaria muestra limitaciones que superan a sus defectos estructurales y a su funcionamiento coyuntural. Estas deficiencias se ubican en la calidad de las elites y su nivel de legitimidad ante el pueblo.

Un régimen parlamentario, en un contexto de crisis y de débil implantación democrática, podría deslizarse hacia el plano del voluntarismo político. Refleja, en el actual momento, la necesidad que tiene la sociedad de construir un "escudo" contra la incertidumbre de la transición, contra los mecanismos restrictivos de la participación y de la concentración de funciones en el Ejecutivo. Propuestas de cambio hacia un régimen parlamentario, o modalidades intermedias, pueden producir "aplicaciones" incorrectas o "híbridos" nocivos a largo plazo, que no han tenido una prueba positiva en la región.

El Parlamento es una de las instituciones más devaluadas de la democracia, que precisa buscar los caminos de su relegitimación superando su ineficacia y la escasa representatividad.

La reforma del sistema político deberá tener un punto de importancia en el rediseño del Parlamento, el que deberá registrar un amplio consenso ciudadano y partidario. Nuestra propuesta se orienta hacia el fortalecimiento de los organismos representativos, que equilibre a la concentración de funciones en el Ejecutivo, producto de la crisis y de la necesidad estatal de afrontarla. Se trata de crear nuevas formas de orientación de los consensos de la sociedad rediseñando al Estado.

En defensa de los partidos políticos

La redemocratización de Ecuador estuvo asociada con una concepción del sistema partidario, en la que se reflejaban las expectativas de mantenimiento del Estado de Bienestar (Verdesoto, 1996). Los partidos políticos fueron concebi-

dos como escuelas estatales y mediadores necesarios de la demanda social. El énfasis fue puesto en la vinculación de las estructuras estatales con el Estado, antes que con la sociedad. El desmoronamiento de la política centrada en el Estado, tuvo una necesaria consecuencia en los partidos que, se aspiraba a que fueran el espacio de organización de la sociedad para participar en la democracia. Corresponde, en el momento actual examinar los orígenes profundos de la crisis, para plantear alternativas, ya que no existe otra forma de participación en la democracia que la organizada, al margen del apelativo que se le ponga.

La modernización política que entrañaba la redemocratización, fue entregada a la imagen y la práctica de los partidos políticos. La capacidad de cumplir con estos objetivos fue la medida de la "correcta" dirección de los objetivos modernizadores. De este modo, la frustración que la población tiene con la democracia fue reconducida como crítica a los partidos. Sin embargo, la situación inversa no es necesariamente cierta. La magnitud de la crisis de los partidos no es de igual dimensión a la crisis de la democracia.

Con la democracia, los partidos elaboraron modelos de intervención política y de estructura institucional, que eran sinónimos de modernización. Estos modelos se basaban en la oposición a la forma partidaria histórica caracterizada por la representación oligárquica y la manipulación populista del apoyo popular. Los partidos modernos se pretendían estructurados por principios, asentados en la organización popular, con vocación de manejo técnico del Estado. Esta imagen no llegó a concretarse, entre otros factores, porque los nuevos partidos estaban asociados con el modelo declinante de desarrollo de matriz estatal, antes que con la posibilidad de reformular ese modelo de desarrollo. La situación actual muestra con claridad esta situación.

La sociedad ecuatoriana comienza a cuestionar a los partidos desde dos ángulos. Las posiciones más tradicionales critican a los partidos como monopolios de acceso al poder y, de esta forma, las califican como instancias "naturales" de corrupción. Desde otro ángulo, a lo largo de este último período de democracia, los movimientos sociales cuestionaron la capacidad de resolución de los principales temas políticos por parte de los partidos. A pesar de su actual crisis, esos movimientos contribuyeron a configurar la crisis partidaria. En suma, desde las dos ópticas, el cuestionamiento a los partidos hace relación a la falta de incorporación de la sociedad en las decisiones políticas. El tema de la participación política incentivando al mercado político o a la reforma de las estructuras partidarias, es el eje del debate en torno a los partidos.

Las crisis ideológicas de los partidos que se ubicaron a la vanguardia de la modernización descrita, están relacionadas con su introducción moderna en el escenario democrático actual, caracterizado éste, en parte, por la tecnología y mercados electorales. A su vez, los partidos están afectados por una sobrecarga de expectativas.

Una apretada síntesis de las características más importantes de esa crisis partidaria señala que, inicialmente, los partidos más modernos empezaron a flexibilizarse ideológicamente, pragmatización que les hizo perder perfil y diferenciación con el pasado inmediato. En la búsqueda de la eficacia, se confundió el "decisionismo político" con la disolución de las diferencias. Esta situación se apoyó en una adecuación creciente de los partidos y sus líderes al poder, que exhiben los medios de comunicación. La vida partidaria se reduce, por coyunturas, al acceso que puedan tener a los medios. Este acceso está condicionado por la concordancia con la línea que exhiban sobre determinado problema.

Los partidos políticos en la democracia moderna son fundamentalmente, productores de opinión pública. Los partidos ecuatorianos son productores insuficientes de opinión y, menos aun, tienen capacidad de conducirla cotidianamente. La falta de criterio respecto de la agenda política, permite que cotidianamente sean rebasados por otras instancias y, consiguientemente, se deslegitimen. Pero, fundamentalmente, los partidos han separado el programa de campaña electoral respecto del programa de gestión. El discurso con el cual consiguen la adhesión electoral está divorciado del discurso estatal con el que convierten, en hechos, la legitimidad otorgada. Esta inconsecuente administración de la legitimidad –que está también asociada con la cultura política de los ciudadanos–, deviene en una pérdida del perfil y del rol dirigente de los partidos.

Las crisis organizativas de los partidos incorporan a las crisis ideológicas y a la pérdida de representación social. Los partidos no se estructuran por una masa de afiliados de similar calidad, sino que reproducen, a través de grupos internos, disputas por el poder que se dan en la sociedad. Estos grupos internos representan cuotas de poder que buscan reproducirse al margen de las tareas que resuelva un partido. En esta reproducción, los cuadros anteponen sus intereses personales a los objetivos globales. De este modo, una disputa de grupos evita las formas de democracia interna que puedan tener los partidos, que se convierten sólo en escenarios de lucha de fracciones.

Los grados de institucionalización de los partidos son débiles y se adecuan a las "cuotas" de sus cuadros y a su forma de insertarse en la sociedad. La dirigencia, los técnicos, los intelectuales, los cuadros medios, la burocracia, los agitadores, los dirigentes sociales, la masa de afiliados, se relacionan por ecuaciones particulares de cada partido pero que, en conjunto, no aseguran la democracia interna sino la disputa por el poder interno y su eventual traducción en poder político. La institucionalidad partidaria se quiebra en la medida en que, cotidianamente, su propio ordenamiento jurídico se irrespeta. La cultura partidaria permanente es la desviación de su reglamentación interna.

Los límites de los movimientos sociales

Los movimientos sociales también forman parte de la crisis global del país (Verdesoto, 1994). Han perdido vitalidad y horizontes, reaccionando defensivamente a las políticas estatales y sin articular propuestas alternativas. Los "viejos" o "consolidados" movimientos sociales no han podido enfrentar a la globalización y a la reconversión laboral en curso. Tampoco han incluido al conjunto de la sociedad en sus propuestas que, se han tornado más particularistas. Los "nuevos" movimientos sociales no han logrado traspasar los límites de lo coyuntural y se debaten entre la fragmentación y la ausencia de reconceptualización.

La democracia ha sido testigo de un cambio de importancia de los movimientos sociales en la producción del sentido histórico del país.

Por un lado, en las pasadas dos décadas, muchas cosas nuevas se gestaban en la sociedad ecuatoriana. Lo nuevo era la producción de un orden social que se ubicaba más allá y más acá de la democracia. Este orden emergente interpelaba a los actores institucionales, especialmente, a los movimientos sociales.

La industrialización, la reforma agraria y la urbanización fueron símbolos organizadores de la nación y su modernización. La industrialización fue pretensión homogeneizadora y civilizatoria: organizaría los conflictos dominantes y subalternos. Su debilidad fue la incapacidad de la burguesía industrial y su inexistencia como burguesía nacional. Sin embargo, lo moderno era una aspiración que operaba a través de las limitaciones de la industrialización. Los movimientos sociales intuían la "racionalidad" de la sociedad en la industria. Lo mismo ocurrió con la transformación del campo y la ciudad. La reforma

agraria es una consecuencia que se mide y no una práctica actual; la urbanización es sólo un territorio en el que se asientan actores sociales sin decisión en la sociedad.

Por otro lado, la democracia era sinónimo de estructuración de un sistema político conformado por vertientes representativas de los actores sociales, entre otros. La competencia por los recursos y la conformación institucional, debían estar normadas y abiertas. Ahora, para muchos movimientos sociales, la democracia se ha convertido, de expectativa en frustración. No alcanzó a desarrollar respuestas –órdenes productivos y distributivos, económicos y políticos– a las necesidades simbólicas y materiales insatisfechas, ni a crear una institucionalidad integradora, ya que no representa a los conflictos y es ineficiente en la administración de soluciones. A los movimientos sociales se les presenta la gobernabilidad democrática como una propuesta de orden y estabilidad ambiguos, los que se tornan regresivos cuando solamente se les exige autorregulación por el sistema político y no se les da acceso a la definición de la historicidad del Ecuador.

Lo nuevo no fue fecundo. Existen los sujetos de los movimientos sociales –las mujeres, jóvenes, pobladores, indios, obreros, campesinos– pero no la práctica colectiva y su potencial creador. La modernidad aspirada a través de la industrialización se ha deslizado hacia el mercado mundial –participación, asimilación tecnológica– y la "racionalidad" de los actores sociales es la inserción en o la defensa frente a las dualidades que genera la globalización. La modernidad inducida desde fuera –en un contexto de retirada estratégica del Estado–, sin sólidos interlocutores nacionales, provoca marginalidad y falta del sentido histórico que puedan imprimir los movimientos sociales. Los movimientos sociales han dejado de ser prácticas colectivas y sólo existen los sujetos que potencialmente las encarnarían.

El sistema político que se estructura en la actualidad es excluyente de los movimientos sociales por su lógica mercantil, por el retorno a las identidades sociales clásicas y por la consolidación de minorías consistentes –grupos de control tecnológico, monopolios de contacto externo, concentradores de modernidad–. También es excluyente por la ausencia de Estado, que deja sin interlocutor a los movimientos sociales, cuya mirada estuvo sesgadamente dirigida sólo hacia él. Esta doble exclusión ha relegado a los movimientos sociales al plano de "conservacionistas" de barricadas estatales de protección contra el mercado. No pueden montar ofensivas de transformación de sí mismos, ni en-

marcarse en las transformaciones de la sociedad. El derecho de los movimientos sociales a demandar cambios en la sociedad ha sido reemplazado por la obligación de ejecutar lo que otros deciden. No tienen acceso a la nación. Han quedado reducidos al espacio local del "nuevo" Estado político que se gesta.

Los movimientos sociales se habían aferrado a la posibilidad de lograr un acuerdo social en torno al modelo del nacionalismo revolucionario, y procuraban resistir un acuerdo político con quienes consideraban inconsecuentes con la redistribución, dimensión a la que se reducía la democracia. Ahora que se ha roto el modelo de desarrollo, los movimientos sociales sufren además de inmensa ilegitimidad en el sistema político, ya que nunca pudieron entrar a ese espacio.

Los sindicatos viven una paradoja. Trataron de modernizarse cuando las condiciones sociales ya los ubicaban a la defensiva. El remozamiento de sus plataformas y sus formas de lucha fue un tardío ejercicio del "derecho al cambio". Las condiciones para convertir en hecho político a su (re)entendimiento de la democracia, ya son pasado. Sus aliados son débiles y el horizonte de la sociedad anuncia otros cambios. El acceso a la política puede debilitar, sin beneficio, a la identidad social. El futuro es de incertidumbre.

Los movimientos sociales siguen el patrón de descomposición de los obreros. Por un lado, unos, envejecen manteniendo sus puestos laborales, otros ya en la informalidad, se adecuan a las disponibilidades del mercado para los subalternos. Por otro lado, aquellos inmersos en la modernidad tienen como único horizonte la adecuación tecnológica.

Los pobladores han transitado, de la pretensión por apropiarse del territorio para realizar una ciudad democrática, a la creación del barrio como una frontera de órdenes y oportunidades de una ciudad que los excluye. El barrio es "reservorio" de conflictos procesados en límites precisos.

La potencialidad del movimiento social femenino ha quedado reducida a la mera existencia del actor. Están las organizaciones, las organizaciones no gubernamentales, los liderazgos, pero no aparece una práctica colectiva, ni la propuesta de organización global de la sociedad. Pareciera que hubo un "agotamiento" en la construcción de la identidad, que en la actualidad se muestra insuficiente.

El movimiento regional está marcado por la inestabilidad. Las regiones no alcanzaron a constituirse. El clientelismo disolvió a las reivindicaciones, mientras la descentralización aún no es una demanda suficientemente interiorizada y, por sus orígenes, aparece como una propuesta exógena e inducida.

El movimiento campesino existe a través del movimiento indígena y como expresión de la pobreza derivada del ajuste.

En suma, durante la democracia las identidades sociales competían por su forma de aparición en el ambiente público. Se rompían las fronteras entre lo público y lo privado. Actualmente, las identidades sociales públicas han dado paso a una "reclusión privada de las identidades sociales". La única identidad pública es la electoral.

Pobreza, participación y gobernabilidad

Se ha intentado explicar la ausencia de participación ciudadana por los grados de pobreza prevalecientes en el país. Es evidente la relación inversa que existe entre pobreza y ciudadanía. Pero esa relación no es exclusiva. La expansión de la ciudadanía es un instrumento muy importante de superación de la pobreza. Más aún, la participación, en sí misma, es eliminación de una forma de pobreza.

Las ciudadanías sociales apenas se ejercen por la pobreza generalizada. Sin embargo, el ejercicio de la ciudadanía política, a través de la participación en las decisiones, crea las condiciones para lograr una más equitativa distribución de recursos.

La ciudadanía puede ser instrumental o simbólica y su ejercicio obedece al proyecto político y nacional en curso. También el ejercicio de la ciudadanía y de la participación requiere de ambientes políticos, sociales y culturales específicos para concertar situaciones que atañen a la organización del Estado y de la sociedad. Se busca un equilibrio que lleve a la superación de la actual parálisis que afecta a la sociedad y a la ubicación de las nuevas funciones del Estado. Supone admitir la modernización del Estado y desechar las políticas de homogeneización que, entre otros, han impedido la emergencia de una identidad nacional. También se trata de "desgremializar" a la sociedad, asumiendo a esta actitud como una compuerta para que los ciudadanos puedan pensar a la nación como un conjunto al margen de sus intereses locales y fragmentados. El núcleo es el fortalecimiento de la ciudadanía –que es sinónimo de fortalecimiento de la sociedad y de cada uno de sus actores–; y paralelo al fortalecimiento del Estado –dentro de nuevas funciones y roles–. Esta es la única forma responsable de estructurar a la demanda y de posibilitar el ejercicio de esos derechos de toda la población.

No queremos cerrar este capítulo y este libro, sin volver sobre dos temas recurrentes a lo largo de estas páginas: la participación y la gobernabilidad.

Nuestra propuesta de gobernabilidad en el tema de la participación, contempla los siguientes aspectos.

- Es evidente, la fortaleza estructural del Ejecutivo en el sistema político ecuatoriano. La crisis de representatividad no podrá superarse quitando u otorgando más funciones al Parlamento. La coordinación de funciones, especialmente entre el Ejecutivo y el Parlamento, puede buscarse a través de miembros designados y responsables de una y otra función, que formen una "mesa de concertación", de carácter permanente, en la que existan temas que necesariamente deban tratarse dentro de la vida cotidiana y de la estabilidad política.

- Parece importante "abrir" la gestión del Ejecutivo a la incidencia controlada y normada del Parlamento. Si bien el Parlamento no es por hoy punto de residencia de la legitimidad de la sociedad, la imagen y la práctica de gestión colaborativa y constructiva de esas instituciones, en sus ámbitos, puede relegitimar a las dos funciones, en sus niveles.

Se debe abrir "instancias previas" al juicio político a los ministros, que no se limiten a la mera información, sino que permitan, al Parlamento y a sus integrantes, condicionamientos eficaces de las políticas estatales, tendiendo a su rectificación o a la apertura del debate. De allí, se podría derivar o no, un juicio político y, en todo caso, sería una invitación a lograr acuerdos representativos del sentir de la ciudadanía y de la eficacia técnica.

De esa forma, se puede flexibilizar al Congreso Nacional como órgano de enlace entre el sentir público y la gestión gubernamental, para la adopción de políticas estatales sin necesariamente atravesar por el enfrentamiento.

- La problemática de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso se ubica, especialmente, en la continuidad de los acuerdos básicos del sistema político, que busquen su perfeccionamiento progresivo y que se expresen en la continuidad administrativa necesaria.

La tensión entre la búsqueda de la representatividad más adecuada y la efectividad-continuidad de la gestión de cualquier organización, debe resolverse sin que, se convierta en un dilema. Esto es especialmente relevante en la designación de autoridades por el Parlamento. La forma de elección y la duración de las funciones son los puntos en los que se problematiza la representatividad. Es obvia la alta movilidad de los acuerdos en el país, los que no deberían expresarse en la estabilidad de los supuestos de base del sistema político. En este sentido, debería precisarse la misma lógica de un acuerdo refundacional del sistema político, para que no afecte al funcionamiento estatal y social, que debería convertirse en un objetivo común.

- ¿Cómo romper el monopolio de representación política de los partidos? La disposición de canalizar toda forma de elección política a través de los partidos, supuso una concepción del hacer político. Los partidos serían gérmenes de Estado y éste sería el normador y único destino de la política. La legislación de partidos políticos plantea un modelo de partido, que no es comparable con la realidad.

  En la actualidad se ha constatado la demanda y la necesidad de abrir otros mecanismos de participación política. Esta discusión traduce la ubicación ideológica de sus portadores. Sin embargo, la vía no necesariamente es la participación desregulada de los "independientes" en las elecciones, el cuestionamiento a la obligatoriedad del voto, aduciendo que el mercado electoral debería encargarse de la motivación y que sería una prueba de la eficacia y capacidad de convocatoria de los partidos. En algunas preguntas, se complementa con la restitución de las representaciones funcionales en las instancias de decisión, que serían más representativas que los partidos y recogerían una realidad corporativa de la política.

  De aquel modo, la desregulación política evitaría la conformación de la identidad política como partidaria, sería aleatoria la formulación sólida de los consensos y bajaría el perfil de la actividad política paralelamente a la reducción del Estado y de la intensidad de la vida pública. La "transferencia" de iniciativas a la sociedad civil, se basaría en la capacidad de movilización del mercado político. Esta posición está estrechamente relacionada con las bases sociales homogéneas de la democracia en los países industrializados.

  Desde otra perspectiva, se plantea la apertura de los partidos y, por esta vía, la ampliación de la participación. Se concretaría en una forma de intervención de la ciudadanía en la vida partidaria sin que necesariamen-

te implique la afiliación, la militancia y la adopción integral de una propuesta partidaria. Así, los partidos lograrían integrar, de mejor manera, a la pluralidad social sin que su ideología o su práctica actúen necesariamente como homogeneizantes. Se complementa con la propuesta de examinar los requisitos a algunas dignidades y eliminar a la pertenencia a un partido para conquistarlas. Lo significativo está en que los partidos aparecerían cada vez más como canales de participación de identidades configuradas antes de la intervención partidaria.

- En las posiciones antes reseñadas, se constata la necesidad de un tipo de "resocialización" política. En un caso, por entrega de la iniciativa a los impulsos de los mercados, siendo esta la forma de entender a la sociedad civil. En el otro caso, perfeccionando a los partidos por una mayor apertura a la sociedad, especialmente, a aquella que, por diversas motivaciones, no habría desarrollado una identificación con los partidos y, por esa vía, se habría innecesariamente alejado de la política.

  En el primer caso, se concibe el reforzamiento de la sociedad civil a través del debilitamiento de la sociedad política. En tanto, en el segundo, se concibe un reforzamiento de la actividad política a través de una apertura a la participación social sin alterar los canales establecidos, ya que el fortalecimiento de la sociedad no implica necesariamente el debilitamiento del Estado.

  No obstante lo anterior, son posibles otras formas de entender a la resocialización de la política.

  La política es una forma de integración social y la democracia aparece y se revaloriza como anhelo por reconstituir a la comunidad. Su demanda es que la democracia procure el proceso de integración que el mercado no llevó a cabo, ya que no es un mecanismo exclusivo o suficiente de integración, ni tampoco puede prescindir de la política. Esto podría representar una "sobrecarga" para la democracia, en tanta tarea que no pueda cumplir. Así, los movimientos sociales reaccionarían corporativamente en contra de la crisis y no como formas innovadoras de integración social.

  La forma de entender a la sociedad civil está en cuestión en el Ecuador actual. Al margen de la disquisición sobre la sociedad civil, se puede coincidir en que la sociedad es una complejidad que tiende más hacia el abigarramiento de situaciones y actores, que hacia la simplificación de meros oferentes y demandantes a un solo mercado.

Es clásica la dificultad de los Estados para pensar a sus sociedades. Más aun, en casos como el ecuatoriano, en que la sociedad ha vivido enancada en el Estado, perdiendo la iniciativa para gestionarse. En esta forma, casi "simbiótica", la sociedad ha perdido la capacidad para demandar desde sus identidades.

En el caso de los partidos, antes que desregular la participación política, se debe fomentar una cultura política de participación. Es obligación de la sociedad y del Estado reconocer una situación de estructural debilidad de la sociedad para expresarse políticamente, por falta de una práctica democrática masiva, ancestral y actual, a nivel nacional y a nivel local, en los planos privado y público; y, una ausencia de entrenamiento democrático de demanda de derechos ciudadanos y de cumplimiento de obligaciones.

Así, es una obligación de la política y de los partidos asumir las formas en que la sociedad incuba democracia, al interior de todas las formas donde nace el poder y, por consiguiente, robustecen su posibilidad de delegación. Esto significa que las formas institucionalizadas o no, emergentes y consolidadas, tradicionales o innovativas, de los movimientos y organizaciones sociales, así como de todos los sectores sociales, puedan tener acceso a la política, sin debilitar a la forma "partido", sino proporcionando, con su participación, armonía al sistema social y al sistema político y alimentando temáticamente. Tampoco implicaría una corporativización de la política como en el régimen oligárquico, ya que las condiciones sociales son distintas tanto a nivel macro –la democracia– como a nivel micro –los nuevos y transformados actores–.

- Dentro del mismo razonamiento, cabe plantearse si igual tratamiento debe recibir las organizaciones cívicas, que cumplen funciones dentro de las sociedades regionales. Una decisión en este sentido, debe provenir de una adecuada toma de posición acerca del significado de las organizaciones cívicas, en la actual evolución de la cuestión regional en el Ecuador, y de las modalidades que asuma el proceso de descentralización en el futuro.

  Pero no solamente se requiere abrir a los partidos sino que, es imprescindible que la Constitución armonice e incentive los derechos de petición, queja e iniciativa popular que, puedan superar las ineficiencias partidarias, rebasar las modalidades innecesarias del monopolio político y solventar los vacíos temáticos, que no son asumidos por los partidos por falta de un horizonte.

En el contexto de fortalecimiento de la representatividad del Parlamento y del desarrollo local de los partidos –en general reconocida como célula del desarrollo político– existiría, una opción.

De un lado, es posible la ampliación del número de parlamentarios, dentro de las mismas circunscripciones o dentro de un reordenamiento político–administrativo, de modo tal que se recojan, de modo más fiel, las especificidades de las minorías y de todos los segmentos de la población. Esta alternativa implicaría, además, que los parlamentarios realicen otras actividades además del fortalecimiento de la gestión legislativa y fiscalizadora, que los involucre en más número.

De otro lado, junto al fortalecimiento municipal –que apenas requiere de pocos cambios constitucionales y legales–, está el reconocimiento de la representatividad y capacidad de gestión, de las organizaciones sociales comunitarias y locales, agrarias y urbanas, y la inclusión de los grupos indígenas y montubios –en proporción a la población– dentro del último nivel administrativo del ejecutivo, con lo que podría gestarse la idea de una asamblea local, que por una parte, supere a la inoperancia de los cabildos abiertos, y concrete aspectos precisos de la gestión estatal y social a nivel local, y por otra, intervenga en el control de los servicios públicos, cuando sea pertinente, y en la reglamentación. De este modo, se descentralizaría el conflicto político y ganaría en densidad la sociedad civil, en el sentido de convertirse en más eficiente demandante de sus derechos y corresponsable de la gestión.

- Por último, la participación debe operar en el marco de nuevas instituciones de naturaleza descentralizada, a través de las cuales se reasignen recursos y capacidad de decisión, en perspectivas de la democratización del poder público y de la gestión social y económica. La sociedad civil adquirirá protagonismo como fuente de una reforma del Estado. La propuesta básica de gobernabilidad a través del mejoramiento de la participación, es la constitución de asambleas cantonales –basada en representantes designados por parroquias, barrios y comunidades– y un parlamento provincial –elegido por el colectivo de la provincia– que tengan una definición como instancias representativas de desarrollo, que incentiven a la colaboración ciudadana dentro de precisas atribuciones en el desarrollo local.

  Las asambleas cantonales y el parlamento provincial evitarán una fragmentación del Poder Ejecutivo, la configuración de poderes regiona-

les feudalizados y la ingobernabilidad del Estado. El Parlamento Provincial de Desarrollo, por la vía del sufragio universal y directo, permitirá recuperar la legitimidad y la representatividad que ha perdido la democracia ecuatoriana. En un contexto de creciente demanda de participación y control democrático de los poderes públicos, los gobiernos provinciales que surjan de la consulta directa a la ciudadanía tendrían un efecto saludable para el funcionamiento general del Estado. Estos gobiernos deben ser instancias de representación de la sociedad civil ante el Estado y no meros apéndices del Poder Ejecutivo, función que no puede ser cumplida por las municipalidades, que tienen otras funciones.

Bibliografía

Echeverría, Julio. 1995. "Propuesta de concertación en el área social", *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.

Pachano, Simón. 1994. "Elementos para la reforma institucional del sistema político ecuatoriano". *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.

Sánchez, José. 1994. "Reformas de la Constitución para un reordenamiento democrático". *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.

Verdesoto, Luis. 1996. *El sistema de partidos y la matriz estatal en el Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (próxima publicación).

_____. 1996. "El concepto y las experiencias regionales de participación. Lectura del proceso boliviano desde la gobernabilidad, la descentralización y el poder local". La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia (mimeo).

_____. 1994. "Nación, modernidad y necesidad de los consensos políticos en el Ecuador", en: *Un buen gobierno para el desarrollo humano*, *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.

_____. 1994. "E1 difícil proceso de modernización de los partidos políticos en Ecuador" en: *Democracia y Desarrollo*. Cuenca: ILDIS-ILDIS.

_____. 1994. "Estado y Sociedad, Reforma Política y Constitucional". *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.

Conclusiones y recomendaciones generales*

Felipe Burbano de Lara**
y Michel Rowland***

La descripción que se ha hecho a lo largo de este documento de algunos de los ejes de la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha intentado mostrar de qué manera se trata de un fenómeno que desgasta y deteriora al régimen político en su conjunto, tanto en su eficacia institucional como en su legitimidad social. Investigaciones futuras deberán establecer de un modo más preciso hasta dónde la pugna de poderes permea no solo a los partidos políticos, en tantos actores centrales del régimen, sino a la sociedad en su conjunto. El trabajo reciente de José Sánchez Parga constituye un primer y muy importante llamado de atención sobre la "onda expansiva" de la pugna de poderes sobre la conflictividad social y política del país. Las permanentes confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo generan un ambiente general de polarización social y política, del cual ninguna institución ni actor puede sentirse libre. La "pugna de los palacios", como alguna vez la llamó el periodista Simón Espinosa, tiene "desenlaces pero no soluciones" (Sánchez Parga, 1998:); esto quiere decir, que determina una dinámica de conflicto de la cual le resulta difícil escapar a la sociedad. Aún más, al ser permanente la pugna de

---

* Este texto corresponde al Capítulo VII del libro de Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland, *Pugna de Poderes. Presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador 1979-199*; Documento de Trabajo No. 7; Quito: CORDES - Agencia Española de Cooperación Internacional - Fundación Konrad Adenauer; 1998.

** Sociólogo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador.

*** Politólogo. Consultor de Fundación Esquel-Ecuador.

poderes, la confrontación sin soluciones se vuelve el modo habitual de funcionar de la sociedad ecuatoriana. Ello, no solamente es el reflejo de una situación general de conflicto y tensión en la sociedad, sino que genera una manera de entender y asumir las relaciones sociales y políticas. Por ser tan central al sistema institucional, por transcurrir en el corazón mismo del régimen político, la pugna tiene un efecto contaminante sobre las demás instituciones del Estado y sobre la sociedad. La Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional son ejemplos claros del efecto contaminador de la pugna, se ven imposibilitadas de actuar con autonomía respecto del Ejecutivo y el Congreso, se ven arrastradas por la polarización de la pugna.

Si se relaciona la democracia con el conflicto, y se la entiende como la manera de enfrentar el conflicto sin negarlo (Pachano, 1996), entonces las instituciones políticas tienen como función procesar y negociar los disensos dentro de los límites establecidos por el orden político. Sánchez–Parga sostiene que la particularidad de la democracia es que en ella las luchas por el poder están reguladas e institucionalizadas (Sánchez Parga, 1998: 10). La fortaleza de la democracia depende, por consiguiente, de su capacidad para organizar y procesar el conflicto dentro de límites institucionales relativamente amplios. Cuando el régimen político pierde la capacidad para institucionalizar el conflicto - lo que quiere decir también que pierde capacidad para revisar sus propios límites normativos -, se produce una "informalización" de la política que anula la vigencia de las reglas democráticas (Pachano, 1995); el juego político es llevado al terreno de la completa arbitrariedad, de la "regalada gana". El problema de gobernabilidad se refiere a un régimen político que, en lugar de aliviar la conflictividad social, bloquea sus arreglos y añade nuevas conflictividades al entorno social y político del país. La pugna de poderes hace de las instituciones y del orden político una fuente adicional de conflicto y corta los vínculos entre régimen político y sociedad.

Suele criticársele al concepto de gobernabilidad por el excesivo énfasis que pone en los arreglos institucionales como una vía para mejorar los rendimientos de la democracia. Si bien la dinámica política de una sociedad es mucho más compleja y excede los límites de sus instituciones políticas, tampoco se puede subestimar la importancia de estas últimas para una consolidación de la democracia. Las instituciones configuran el espacio que asegura y ofrece garantías para un ejercicio democrático de la política. En muchos sentidos, el carácter democrático de la política depende de su adecuado fun-

cionamiento. De allí que los esfuerzos que se hagan para introducir reformas de "ingeniería institucional" con miras a mejorar el funcionamiento del régimen político, tendrían que ser vistos más como esfuerzos para la consolidación democrática que como imposiciones de una noción restringida de orden político. En un país como el Ecuador -y en general en América Latina- en donde el pensamiento político ha tenido un marcado "carácter anti-institucionalista" (Sánchez Parga 1998: 32), los enfoques institucionalistas deben nadar contra corriente y vencer los prejuicios ideológicos. Para lograrlo, como contrapartida, deben ser más modestos en sus propias proyecciones y alcances, no deben sobredimensionar su propia eficacia. La política y la gobernabilidad no pueden quedar reducidas a una actividad de mera ingeniería institucional.

En las páginas siguientes se presentan algunas reflexiones para orientar diseños institucionales que hagan posible una dinámica menos conflictiva entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las propuestas apuntan a confrontar el problema de la "separación de poderes" y la "doble legitimidad" inherentes al presidencialismo. Los dos problemas son, sin duda, los mayores desafíos que tiene por delante el presidencialismo en el Ecuador. Un presupuesto implícito de las sugerencias que vienen a continuación, es que el presidencialismo unido a un sistema electoral determinado y a un régimen de partidos determinado, ha provocado una enorme inestabilidad política a lo largo de todo el período democrático. Las reformas que se sugieran deben, por consiguiente, buscar arreglos coherentes en cada uno de esos niveles y en sus mutuas interacciones.

De la pugna a la cooperación

Uno de los problemas más graves de la democracia ecuatoriana en los últimos 18 años ha sido la inestabilidad casi crónica del gabinete ministerial. El número de Ministros que ha pasado por las Secretarías de Estado, con excepción de Relaciones Exteriores y Defensa, es indicativo de la poca continuidad que logran las políticas públicas en el Ecuador. Suele decirse que cada nuevo gobierno funda al Ecuador cada cuatro años. Con la misma lógica, se podría decir que cada ministerio inaugura una nueva política cada año. Frente a este cuadro, surge la pregunta inevitable: ¿cómo garantizar la estabilidad de los gabinetes ministeriales? La respuesta tiene varios niveles.

El primero, y quizá más importante, se refiere a la necesidad de establecer claramente el papel del Estado frente a la sociedad y la economía. Sin un marco definido del rol del Estado, las políticas de cada uno de los ministerios carecen de referentes claros que les permita ser llevadas a la práctica incluso con una cierta autonomía de los Ministros, esto es, desde la misma burocracia. Hay políticas básicas que corresponden al Estado y no a los gobiernos considerados individualmente. La redefinición del Estado en sus roles básicos necesitaría ser complementada con una visión renovada de la planificación, que saque a las políticas gubernamentales del corto plazo y la coyuntura. Una planificación menos centralizada, como fue la aplicada en los 70 y 80s, y más participativa, tendría que dar al Estado la visión de futuro que carece actualmente. Al mismo tiempo, la planificación tendría que establecer, para períodos determinados, las prioridades de las políticas públicas. Lo que se busca con la planificación es organizar un "tiempo político" para la gestión estatal, que vaya más allá de los "tiempos gubernamentales".

La inestabilidad de las políticas públicas a lo largo de estos años es la consecuencia de una crítica sistemática al "Estado desarrollista", sobre el cual se asentó el modelo democrático de fines de los 70. La crisis de las políticas públicas expresa, de modo general, un proceso duro y complejo de adaptación del Estado a la apertura económica, la globalización y el mercado. Sin embargo, el Ecuador está lejos de haber resuelto la transición hacia un nuevo modelo de Estado. Desde la perspectiva de la "nueva estrategia de modernización", la forma de Estado se sostiene en dos premisas fundamentales: a) la separación de competencias de la economía y la política (liberalización), y b) la adopción de un paradigma de desarrollo productivo diferente al que caracterizó al régimen agro-minero-exportador de la primera división internacional del trabajo y al régimen de sustitución de importaciones de la segunda división internacional del trabajo (competitividad)[1].

No cabe duda que la crisis de las políticas públicas, como consecuencia de la indefinición del papel del Estado, se tradujo a lo largo del período democrático en un deterioro progresivo de la capacidad técnico-administrativa del aparato estatal. Esto, a su vez, ha repercutido sobre la capacidad de gestión del Estado no solo para el diseño de las políticas públicas, sino para el logro de los

1 Alfredo Mancero, "Ingobernabilidad y Transición de la Democracia Ecuatoriana", proyecto CORDES Gobernabilidad, documento interno.

resultados deseados. La redefinición de los roles del Estado -frente al mercado, frente a las áreas de la política social, frente a los sectores estratégicos y frente a la sociedad civil- debe llevar, por consiguiente, a una reconstrucción de las bases tecnocráticas del Estado, en particular de los ministerios[2].

La inestabilidad de los gabinetes tiene que ver también con el funcionamiento del régimen político como tal. Como se ha insistido a lo largo de este documento, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se han caracterizado por una tendencia casi crónica hacia la pugna. El Congreso se ha convertido en el espacio de "oposición" a las políticas diseñadas por el Ejecutivo. En el fondo, lo que está en juego es el tipo de relaciones, de competencia o colaboración, entre los dos poderes del Estado. Los críticos del presidencialismo sostienen que la "separación de poderes" que caracteriza a este régimen político, se traduce en pugna de poderes cuando el Presidente no cuenta con una mayoría legislativa. Los escenarios que se tendrían serían éstos: un Ejecutivo con mayoría subordina al Congreso; un Ejecutivo sin mayoría provoca pugna de poderes. ¿Está el régimen presidencial condenado a este destino en países como el Ecuador donde no existen partidos mayoritarios? ¿Están condenados los ecuatorianos a tener gobiernos que abusen del poder o generen pugna de poderes? ¿Es posible establecer arreglos institucionales que saquen al presidencialismo ecuatoriano de esa disyuntiva? ¿Es posible imaginar mecanismos de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo que permitan una corresponsabilidad en la función de gobierno? El tema apunta a la idea de un régimen político que mantenga, en lo sustancial, su forma presidencial, pero que se abra a la posibilidad de incorporar mecanismos de cooperación institucional, en la línea de lo que se ha llamado "democracias consociacionales" o de consenso".

Para los defensores de un presidencialismo fuerte, los espacios de cooperación resultan una suerte de herejía, una distorsión flagrante del presidencialismo. Tanto es así, que la Asamblea Nacional se ha propuesto fortalecer los poderes presidenciales, sin caer en cuenta que la concentración de poderes en el Ejecutivo convierte, automáticamente, al Congreso en el espacio de oposi-

2 El ejemplo Banco Central es muy importante y podría tomarse en cuenta, ya que se trata de una de las pocas entidades públicas que ha definido en estos años de crisis un perfil institucional claro dentro del ordenamiento estatal. El resultado ha sido una política monetaria y cambiaria relativamente autónoma del gobierno central, que ha logrado altos niveles de estabilidad a pesar de los crónicos desajustes fiscales. Lo que está en juego y en discusión es el grado de autonomía con el que debe actuar el aparato estatal en relación a los ciclos políticos.

ción. Un poder institucional concebido de esta manera se pone la soga al cuello: el Presidente está obligado a mantener una mayoría parlamentaria, o a caer en la pugna de poderes. Discutiremos más adelante opciones para mejorar lo que Fátima García llama los "poderes partidarios" del presidente frente al Congreso, como tema crucial para evitar esa disyuntiva en la organización del presidencialismo. Por el momento, vale la pena explorar la viabilidad de establecer mecanismos institucionales de cooperación en la designación del gabinete.

Cualquier opción que se piense debe tener en cuenta la búsqueda de una relación de equilibrio entre el poder del Presidente y el poder del Congreso. El equilibrio debe sustentarse en una idea central clave: el ejercicio mismo del gobierno es una responsabilidad que corresponde al conjunto del régimen político -esto es, al Presidente, al Congreso y a los partidos- y no solamente al Ejecutivo. Frente a la designación del gabinete se ha pensado en dos opciones.

Una primera opción consistiría en otorgar al Congreso la capacidad de ratificar los nombramientos ministeriales del Presidente, sin afectar las atribuciones del jefe de Estado para remover libremente a sus colaboradores. Si se reconociera esta atribución al Congreso, que en la práctica le da mayores poderes en un ámbito clave del presidencialismo, entonces tendría que redefinirse su papel como agente fiscalizador de las acciones del Ejecutivo. Para ello se pueden explorar alternativas. Por ejemplo, los ministros tendrían que rendir un informe anual de labores al Congreso, y someter su gestión a un voto de confianza. Si el ministro recibiera un voto de desconfianza, implicaría que no tiene el respaldo del Congreso; sin embargo, se dejaría en manos del Presidente la posibilidad de mantenerlo o destituirlo del cargo. En este caso, desaparece la figura del juicio político.

Una segunda opción podría ser la de mantener el sistema utilizado durante estos años para la designación de los ministros, pero modificar el sentido del juicio político. De acuerdo con la actual normatividad del régimen presidencial ecuatoriano, los ministros son designados y removidos libremente por el Presidente de la República, mientras el Congreso tiene la facultad de enjuiciarlos, censurarlos y destituirlos. Las facultades concedidas a los parlamentarios a través del juicio político, hacen de los ministros, responsables políticamente de su gestión ante el Congreso, y no solamente ante el Presidente de la República que es quien los designa. En este caso, se trata de redefinir claramente la responsabilidad política de los ministros hacia el Congreso, y del

Congreso frente a las políticas públicas. La responsabilidad del Congreso frente a las políticas públicas no puede limitarse a la fiscalización; es necesario que asuma una corresponsabilidad más amplia.

¿Qué significado ha tenido la fiscalización hasta ahora? El juicio político en contra de los ministros de Estado ha sido utilizado como un arma permanente de la oposición en contra del Ejecutivo, pero sin otra consecuencia que la destitución del funcionario enjuiciado y censurado. Han sido censuras y destituciones para que todo siga igual, salvo por la inestabilidad e incertidumbre que generan en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Como ya se vio, los juicios políticos desatan procesos de alianzas partidarias "contra-natura" –los más encarnizados rivales ideológicos se unen a la hora de "tumbar" un ministro- y generan una clima de hostilidad desde el Congreso hacia el Ejecutivo. Muchas alianzas de gobierno se han roto por la "necesidad" de los partidos de oponerse a las políticas del Ejecutivo.

Tal como ha sido utilizado, el juicio político encierra una serie de confusiones. En primer lugar, no se ha distinguido claramente entre "infracciones políticas" e "infracciones administrativas, civiles o penales" como causa de enjuiciamiento de los funcionarios sujetos a control del Congreso. El juicio político aparece definido de modo general como una función de "control" del Congreso sobre el Ejecutivo. Lo que no está precisado, sin embargo, es si esa función de control se ejerce sobre "infracciones administrativas, civiles o penales" o sobre "infracciones políticas", por un lado; y por otro, qué consecuencias debería tener en cada uno de esos dos casos. Con el propósito de darle un sentido distinto a la función de control del Congreso, indispensable en el ejercicio democrático, una diferenciación de criterios puede contribuir a definir mejor los objetivos del juicio político.

Lo que se propone es hacer del juicio político un instrumento no solo de control sobre el Ejecutivo, sino de rectificación de las políticas públicas. Cuando se trata de "responsabilidades de orden administrativo, civil o penal", el enjuiciamiento debe contemplar la posibilidad de censura y destitución. En este caso, el juicio político confirma las funciones de control del Congreso. Sin embargo, cuando el juicio se refiera a "responsabilidades políticas" de un funcionario público, no cabe la destitución cuanto la rectificación de las políticas públicas que motivaron el llamado a juicio. El criterio para esta segunda posibilidad es el siguiente: si bien el Presidente de la República y los miembros del Ejecutivo tienen la facultad de establecer las líneas básicas de las po-

líticas públicas, debe haber un consenso político mínimo alrededor de esas políticas. El juicio político tendría como propósito restablecer los acuerdos políticos cuando alguna decisión del Ejecutivo provoca rupturas profundas entre las fuerzas con representación en el Parlamento. En lugar de que un desacuerdo lleve a una pugna de poderes, como ha sido el caso hasta ahora, debería llevar a un restablecimiento de los consensos. El juicio político no sería sino un instrumento del Congreso para forzar la puesta en práctica de políticas públicas pactadas entre las fuerzas políticas.

Detrás de esta propuesta, como ya se dijo, se trata de encontrar mecanismos institucionales de cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso, con el propósito de evitar que la doble legitimidad del presidencialismo se traduzca en competencia y pugna de poderes. Esa doble legitimidad necesita mecanismos de cooperación institucional cuando los desacuerdos amenazan con bloquear el funcionamiento del régimen político y la gestión misma del gobierno.

¿Qué se logra con las dos opciones sugeridas? La primera da mayores poderes al Congreso en la designación de Ministros, pero limita sus capacidades para enjuiciarlos y destituirlos. La segunda, mantiene las atribuciones presidenciales sobre la designación del gabinete, pero otorga al Congreso la capacidad de incidir sobre las políticas públicas a través del juicio político[3]. No tiene sentido conservar un poder presidencial fuerte en el papel si el costo de ese poder es la permanente inestabilidad del régimen político. Las políticas públicas hay que verlas como productos del régimen político en su conjunto, como el retorno del régimen político hacia la sociedad en términos de decisiones eficaces y duraderas (Alcántara, 1996: 106), y no solamente como una responsabilidad unilateral del Ejecutivo. La propuesta se inscribe dentro de la tendencia de las democracias contemporáneas de ir hacia formas "consociacionales", tal como la define Alcántara[4], esto es, democracias de consenso antes que democracias sostenidas exclusivamente en la regla de mayoría. Las democracias de mayoría, en países fragmentados como el Ecuador, parecen una im-

3 "Cierta concepción errada concibe la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo como una relación de suma cero: si se aumenta el poder del Parlamento, se reduce el del Ejecutivo", escribe Liliana De Riz. Esta misma autora señala que "La gestión de gobierno en un régimen que incorpora la confianza parlamentaria redefine los términos de la relación gobierno-Parlamento y las condiciones mismas de ejercicio del poder de la mayoría y de la oposición" (De Riz, 1988: 274 y 282).

4 Sobre el concepto "Democracia Consociacional" véase Manuel Alcántara (1996:87-105).

posibilidad. El consenso se vuelve indispensable de ser producido cuando la voluntad política de los ciudadanos tiende hacia un pluralismo permanente.

Ahora bien, se puede argumentar que cualquiera de las dos propuestas sugeridas otorgan excesivos poderes al Congreso en perjuicio del presidente. La experiencia ecuatoriana de estos años haría pensar que tal opción constituye un riesgo enorme para la estabilidad política del país, dada la inclinación de los partidos ecuatorianos a oponerse radicalmente a cualquier iniciativa presidencial. Su función básica ha quedado reducida a la de ser instancias de oposición al gobierno de turno.

Sin embargo, semejante temor tiene validez solo en situaciones en las cuales el gobierno carece de fuerza suficiente para armar una mayoría parlamentaria a su favor. Pero es precisamente este tipo de situaciones, que conducen a la pugna de poderes, las que pretenden enfrentar las propuestas planteadas. Un presidente que carece de "poderes partidarios" en el Congreso, esto es, que no tiene la fuerza suficiente para armar mayorías a su gusto, no tiene otra opción que entrar en procesos de alianza a través de los cuales, de algún modo, "cede" parte de su poder a otras fuerzas políticas. La figura de "ceder" parte del poder presidencial es tan solo un gesto de reconocimiento de que ese poder se ha desplazado hacia otras fuerzas (partidos), cuya participación en el ejercicio del gobierno se vuelve imprescindible para evitar confrontaciones. Un presidente sin mayoría parlamentaria no puede quedar expuesto, como ha sucedido hasta ahora, a una política de "ruptura de bloques" para fortalecerse a sí mismo y a su gobierno, porque el costo, para todo el sistema democrático, es demasiado grande. A través de estas prácticas, que Sartori llama la "política de la componenda" del presidencialismo, lo único que se logra es que las debilidades presidenciales arrastren a todo el régimen político.

En las propuestas que se plantean en este documento, se sugieren "procedimientos parlamentarios" para ser utilizados cuando el presidente carece del poder suficiente –frente a otros partidos- como para organizar un gobierno de acuerdo a sus intereses. En teoría, esto quiere decir que el presidente carece del respaldo político suficiente para organizar su propio gobierno. El planteamiento básico de este documento es que lo más conveniente, para dar estabilidad política a las instituciones, es un presidencialismo en el cual el gobierno esté en condiciones de organizar una mayoría parlamentaria en su favor. Pero allí donde esa alianza ya no es posible –ya sea por la debilidad del presidente, de su partido en el Congreso, o por la inconsistencia de sus políticas públicas-

el Primer Mandatario está forzado a ceder parte de su poder –sería mejor decir, forzado a compartir el poder y el gobierno- con aquellos partidos que encarnan la fuerza de la representación política. Los procedimientos parlamentarios sugeridos buscan que el poder concentrado en el Congreso, cogobierne en lugar de volverse un contra poder que hostiliza al presidente.

Alianzas y fragmentación

No cabe duda que, en el caso ecuatoriano, la fragmentación partidaria se ha convertido en un obstáculo para el funcionamiento del régimen político. Se puede decir que el presidencialismo ecuatoriano ha venido funcionando con uno de los peores sistemas partidarios posibles -"pluralismo polarizado"- y con un régimen electoral de representación proporcional, cuya gran virtud -garantizar la representación de las minorías- ha sido, al mismo tiempo, su gran debilidad -al no establecer una definición clara, precisa de lo que se ha de entender por "minoría" desde el punto de las reglas electorales-. El efecto ha sido un sistema de representación proporcional que reconoce un lugar indiscriminado a las minorías.

El Proyecto CORDES Gobernabilidad[5] ha mostrado que la lógica de fragmentación del régimen de partidos en el Ecuador no refleja necesariamente la lógica de la diversidad social presente en la sociedad ecuatoriana; y que las divisiones y pugnas al interior de los partidos están vinculadas más al juego de intereses de la llamada "clase política", que a sus conexiones con la sociedad. No hay razones, pues, para sustentar que cada uno de los partidos en el Congreso representa alguna fuerza o tendencia social[6].

Sobre la fragmentación de los partidos, cabe insistir en dos aspectos claves. La primera constatación importante del estudio es que a lo largo de estos 17 años, el comportamiento electoral de los ecuatorianos en las votaciones parlamentarias muestra que un grupo de 5 a 6 partidos logra de manera constante y estable votaciones mayores al 5%. En conjunto, estos partidos concen-

5 Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo N. 4, op. cit.

6 Los estudios políticos en el Ecuador ha reiterado insistentemente la distancia entre partidos políticos y actores sociales. Los partidos actúan con una lógica propia, determinada en buena parte por la centralidad del Estado. Véase, al respecto, Verdesoto (1996) y Conaghan (1994 y 1996).

tran el 85% de los escaños. Junto a este grupo, está otro representado por un número igual de partidos, pero cuyas votaciones no sobrepasan el 5%, y que en conjunto captan apenas el 15% de los escaños. Estos datos muestran que la fragmentación, aquello que convierte al régimen de partidos ecuatorianos en un "pluralismo polarizado" y no "moderado", se produce por la presencia de esos minibloques, que a la hora de formar las alianzas políticas juegan un papel decisivo, como se ha demostrado en este documento. Esos minibloques, con uno o dos Diputados, ejercen una representación en nombre de unas supuestas "minorías".

En segundo lugar, a esta fragmentación que nace del sistema electoral utilizado por el Ecuador a lo largo del período democrático –un sistema de representación proporcional sin definición de minorías–, hay que añadir la fragmentación que se produce en el Congreso como consecuencia de la indisciplina de los partidos y por el debilitamiento del partido de gobierno. Dicho de otro modo, la fragmentación que sale de las urnas como expresión de la "voluntad popular", se multiplica en el Congreso por las dificultades de funcionamiento del régimen político. Como ya se ha dicho, un sistema presidencial no requiere necesariamente un partido de mayoría en el gobierno, pero sí un bloque de respaldo sólido en el Congreso. A este problema alude el concepto de "poderes partidarios" del Presidente. En el caso del Ecuador, como se ha visto, los poderes partidarios del Presidente han sido muy bajos, lo que explica en muchos sentidos la pugna de poderes. Lo que cabe plantearse en este punto es si una modificación del sistema electoral puede corregir esta falla del régimen político ecuatoriano. Desde nuestra perspectiva, una reforma electoral debe tener en cuenta dos objetivos: por un lado, reducir la fragmentación partidaria; y por otro, asegurar al Presidente un bloque legislativo de apoyo que mejore sus "poderes partidarios". Hay varias opciones de las cuales se podría echar mano para provocar efectos "reductores" en el sistema de representación política. Veamos algunas de esas opciones y sus posibles ventajas y desventajas.

El sistema de representación proporcional

Desde el retorno a la democracia en 1979, el Ecuador ha utilizado un sistema de representación proporcional, cuyo objetivo ha sido el de asegurar la representación de las minorías. Originalmente, el sistema incluyó una disposición para limitar el número de partidos con acceso al sistema de representación. Se

trató de una "barrera legal de salida" por la cual aquellos partidos que, en 2 elecciones sucesivas a nivel nacional, no reunían al menos el 5% de los votos válidos, quedaban excluidos del registro electoral.

La ley del 5% nunca pudo aplicarse por maniobras de los mismos partidos pequeños, que la impugnaron y bloquearon arguyendo precisamente el derecho de representación de las minorías políticas. El sistema de representación proporcional ha operado por lo tanto, a lo largo de todo el período democrático, sin una definición clara de lo que se entiende por "minoría política". Una consecuencia es precisamente la fragmentación del sistema partidario y de representación.

Ahora bien, es fácil argumentar que la ley del 5%, tal como fue concebida en el 79 esto es, como mecanismo de salida habría sido poco eficaz para lograr una reducción del número de partidos. Si bien su objetivo era eliminar del registro electoral a aquellas agrupaciones poco representativas, la regla dejaba abierta la posibilidad de que nuevos partidos aparecieran en la escena electoral y obtuvieran representaciones en el Congreso con votaciones mínimas durante dos elecciones consecutivas. Además, un partido eliminado del registro electoral podía reaparecer luego con un nuevo nombre e intervenir en dos elecciones sucesivas. De este modo, la regla no habría tenido ningún efecto concreto sobre el sistema partidario y de representación.

Una opción alternativa es pensar el mismo 5% como "barrera de entrada". ¿Qué significa esto? Pues establecer un porcentaje de votos, el mismo 5%, como requisito para que un partido entre al reparto de los escaños. El umbral de votación define un criterio electoral para que un partido o una agrupación se considere "representativo" y en consecuencia tenga "derecho" a ocupar escaños en el Congreso. En este caso, ya no se habla de una *regla de salida* cuanto de una *regla de entrada* al sistema de representación. En esta opción, no interesa si los partidos o agrupaciones mantienen o no su registro electoral; pueden participar en las elecciones sin ningún tipo de restricción, pero su acceso al sistema representativo está definido por el propio sistema electoral. El efecto reductor de este sistema es inmediato. Si se lo hubiese aplicado a lo largo del período democrático en combinación al sistema de listas cerradas, el régimen partidario ecuatoriano habría consolidado a cinco o seis partidos como representativos en el Congreso. El 5% como "barrera de entrada" habría apuntalado un "pluralismo moderado".

Representación por mayoría

Una segunda opción para el caso ecuatoriano podría consistir en abandonar el sistema de representación proporcional y optar por un sistema mayoritario. En las elecciones para designar a los representantes ante la Asamblea Nacional, el Ecuador utilizó un sistema de mayoría con "listas libres". El nuevo sistema supuso un cambio radical, frente al sistema proporcional de listas cerradas que se había utilizado a lo largo del período democrático, ya que el elector disponía de tantos votos como candidatos elegía su distrito y podía escoger los nombre de una lista o entre listas; los candidatos ganadores eran aquellos que obtenía las primeras mayorías.

La única experiencia de este sistema de votación arrojó los siguientes resultados: a) no reduce la fragmentación partidaria; b) genera un fuerte efecto concentrador del voto en los distritos que eligen más de cuatro representantes, con lo cual se fortalece a los partidos fuertes en esos distritos, pero se excluye a las minorías; y c) genera una alta desproporción en la representación.[7] Se puede argumentar que los efectos negativos son mucho mayores a los positivos. Las distorsiones que introduce en el sistema de representación por los efectos de la desproporción, son dañinos frente los efectos concentradores que provoca.

Redistritación del país

Una tercera opción es la de redistritar el país, con el propósito de convertir a los actuales distritos provinciales en varios distritos uninominales o binominales. La redistritación, independientemente de las complicaciones políticas que entraña, puede tener algunos efectos interesantes: a) fortalecer la relación entre votantes y representantes; b) establecer una mejor representación de cada uno de los espacios provinciales en el Parlamento; y c) desconectar la representación política de una base territorial, como ha ocurrido con las provincias. Entre las consecuencias negativas que podrían mencionarse están las siguientes: a) fomentaría el caciquismo en perjuicio de los partidos. Los caciques suelen actuar con independencia y autonomía de los partidos, ya que cuentan por sí mismos. Su fuerza puede provocar una mayor indisciplina par-

7 Un análisis más completo de los efectos de este sistema de votación se puede revisar en Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo N. 4, op. cit.

tidaria al interior del Congreso, y por ende mayor fragmentación; al mismo tiempo, puede debilitar aún más a los partidos como instancias articuladoras de visiones nacionales. Y, b) limitará el juego de las pluralidades al interior de los distritos con el propósito de apuntalar tendencias mayoritarias. El problema de todo sistema de mayoría es que, para efectos de la representación, solo cuentan los votos de los ganadores, mientras los perdedores resultan excluidos. Habrá que evaluar sistemáticamente la conveniencia de transitar hacia un sistema de mayoría con distritos uninominales en un país donde las desigualdades y diversidades demandan espacios más amplios de representación y participación en el régimen político. Un sistema de representación que se cierre excesivamente, teniendo como base cualquier modalidad de bipartidismo, va a generar los mismos problemas de gobernabilidad y poca representatividad.

Fórmulas mixtas

Una opción que viene discutiéndose con mayor fuerza en el país es la posibilidad de diseñar un sistema electoral mixto, en el cual se combinen fórmulas de representación proporcional con representación mayoritaria, y listas abiertas con listas cerradas. En esta línea, el Proyecto CORDES Gobernabilidad elaboró un diseño electoral que combina votación para Diputados Nacionales con listas cerradas, y votación para Diputados provinciales con listas abiertas. La propuesta también defiende el principio de representación proporcional, pero desarrolla una fórmula que no fomenta ni la excesiva fragmentación –como ha sucedido con el sistema utilizado durante estos años– ni una forzada concentración del voto mediante índices altos de desproporción como ocurrió con el sistema utilizado en las elecciones para la Asamblea Nacional. Los sistemas mixtos son algo más complejos que los sistemas mayoritarios y proporcionales puros, pero puede ofrecer alternativas interesantes y perfectamente viables a los falsos dilemas de tener que escoger entre uno de los dos sistemas.

La propuesta del Proyecto también plantea una fórmula intermedia entre las alternativas de elegir Presidente de la República en una o dos vueltas electorales. Se puede reemplazar la regla de la mayoría absoluta por una que establezca como umbral ganador el 40% de los votos y una diferencia de 10 puntos porcentuales con el segundo. Si un candidato lograra esos márgenes de votación en la primera vuelta electoral, se convertiría automáticamente en Pre-

sidente de la República. El objetivo de esta regla es doble: por un lado, generar un incentivo para la formación de alianzas políticas con miras a la elección presidencial; y por otro, provocar un efecto concentrador del voto en la primera vuelta, lo que a su vez repercutiría sobre la elección parlamentaria.

Cualquier combinación de instrumentos electorales depende, como se ha dicho, tanto de los objetivos de la reforma como de las condiciones políticas en las cuales se da. Lo importante es que el sistema guarde una coherencia entre sus elementos, y responda a las expectativas de participación de los electores.

Concurrencia de las elecciones

Otro tema sobre el cual se puede trabajar con miras a generar tendencias concentradoras en el comportamiento político, es el calendario electoral. Como se ha visto en el análisis efectuado en este documento, desde 1983 el sistema electoral ecuatoriano funcionó con una muy baja simultaneidad entre elecciones presidenciales y elecciones parlamentarias. La concurrencia de los procesos electorales es un tema específico del presidencialismo, puesto que solo en este régimen político los ciudadanos eligen directamente tanto al Presidente como al Congreso.

En el Ecuador, las elecciones legislativas se celebran simultáneamente con la primera vuelta presidencial. Dado que en esa primera vuelta no está en juego realmente la elección, puesto que es muy difícil que un candidato obtenga la mayoría absoluta, el voto parlamentario se ejerce con una relativa autonomía del voto presidencial. El problema de esa autonomía es que deja expuesto al potencial Presidente de la República, a un bajo apoyo legislativo y a un Congreso fragmentado. Mientras más baja es la simultaneidad de los procesos electorales en el presidencialismo, mayores son los riesgos derivados de la doble legitimidad. De la misma forma, mientras menos concurrentes son las elecciones presidenciales y parlamentarias en un presidencialismo, y mientras más fragmentado es el sistema partidario, menos probabilidad se tiene de un gobierno con un fuerte respaldo en el Congreso.

Ahora bien, hay que insistir en que el comportamiento parlamentario de los ecuatorianos tiene una autonomía respecto de la elección presidencial. A pesar de que en casi todas las elecciones se conoce con anticipación cuáles son los candidatos más opcionados para pasar a la segunda vuelta, el ecuatoriano

ejerce un voto parlamentario con tendencia hacia un "pluralismo moderado". Es decir, hay una lógica partidista en el voto parlamentario, que funciona más allá del personalismo de la elección presidencial. Nada hace pensar que esta estructura partidaria del voto parlamentario cambiará si, por ejemplo, se traslada la elección del Congreso a la segunda vuelta presidencial, como insistentemente se ha planteado desde varios sectores. En segundo lugar, la experiencia de estos años muestra que el mayor o menor arrastre de las candidaturas presidenciales sobre el voto parlamentario depende del respaldo partidario con el que cuente la candidatura. Mientras más fuerte es el partido que respalda a un candidato presidencial, más fuerte es la votación parlamentaria a favor de ese candidato. En otras palabras, para obtener un apoyo parlamentario fuerte, no basta tener un buen candidato presidencial, sino además contar con el apoyo de un partido relativamente estructurado y con alguna trayectoria en la escena nacional.

No hay duda que un eventual traslado de las elecciones parlamentarias a la segunda vuelta presidencial generaría un mayor arrastre de las dos candidaturas finalistas sobre el voto parlamentario. La pregunta es cuánto y con qué consecuencias. Y ese cuánto habría que evaluarlo en función de la pluralidad que se quiere asegurar al voto parlamentario. Si se trasladara la elección parlamentaria a la segunda vuelta presidencial para buscar una mayor simultaneidad entre las dos votaciones, es probable que se afecte la pluralidad de la representación parlamentaria en beneficio de dos tendencias fuertes: una de oposición y otra gobiernista, pero muy probablemente ninguna con la mayoría. Se tendría, en consecuencia, un escenario más polarizado, en el cual la formación de mayorías a favor o en contra del gobierno se volvería mucho más rígida. ¿Qué pasaría, por ejemplo, si el partido que pierde en la segunda vuelta presidencial obtiene una representación parlamentaria mayor a la del partido ganador, y esté, al mismo tiempo, en mejores condiciones de formar una alianza de mayoría? Pues se condena al Presidente a enfrentar un Congreso de oposición durante 4 años. Un punto clave de reforma política tiene que ver, pues, con la implantación de mecanismos que le permitan pasar al sistema partidario ecuatoriano de un "pluralismo polarizado" hacia un "pluralismo moderado".

El problema más grave para los gobiernos ha venido del rápido deterioro de su popularidad una vez en el gobierno, y del efecto devastador de ese deterioro sobre los partidos de gobierno. En este escenario, las elecciones de mitad

de período tienen un efecto demoledor sobre los partidos de gobierno y sobre los poderes partidarios del Presidente. En dos de los tres casos experimentados desde 1984, las elecciones legislativas de mitad de período dejaron gobiernos muy debilitados en el Congreso. Su implantación desde 1986, supuso una todavía menor concurrencia entre elecciones presidenciales y parlamentarias. De este modo, el sistema se volvió muy perverso. Si ningún Presidente salía de las elecciones iniciales con una mayoría parlamentaria, una vez expuesto a la prueba de las elecciones intermedias el respaldo parlamentario se veía todavía más reducido. El efecto es conocido: en los últimos dos años, se ha tenido Presidentes con muy bajos poderes partidarios; jefes de Gobierno, por lo tanto, expuestos al chantaje y presión del Congreso. La eliminación de las elecciones intermedias daría mayores poderes partidarios al Presidente o al menos evitaría que pierda los que tiene cuando aún le restan dos años de gobierno.

Desde la perspectiva de este estudio, la selección de cualquiera de las opciones señaladas tiene que ser evaluada en función de los objetivos que se persigan para una reforma política. En varios documentos, el Proyecto ha definido como objetivos de la reforma política asegurarle al Presidente un bloque de apoyo sólido en el Congreso, mejorar el sistema de representación –esto es, las relaciones y flujos entre sociedad y política–, para lo cual se hace necesario reducir el número de partidos; y asegurar una representación a las minorías pero con una definición clara de lo que se entiende por ella. De acuerdo con estos objetivos, se puede diseñar un sistema que combine los elementos señalados en líneas anteriores, a partir de lo que ha sido la experiencia democrática de los últimos 18 años[8].

Presidencialismo, partidos y gobierno

Una de las mayores ambigüedades del sistema político ecuatoriano en estos 18 años de experiencia democrática ha sido el rol asignado a los partidos políticos. En el diseño institucional de 1979, fueron concebidos como el eje de la representación política, como el único eslabón legítimo entre sociedad y polí-

8 Ibíd, en este documento se expone una propuesta concreta de rediseño electoral para el Ecuador, teniendo en cuenta las circunstancias actuales que imperan en el país.

tica, ya que eran las únicas organizaciones autorizadas legalmente a inscribir candidatos en los procesos de elección popular.

Sin embargo, en la práctica de los gobiernos su papel ha sido poco consistente. Como se aprecia en este documento, los partidos han tenido una participación limitada en la conformación de los gabinetes -dominados mayoritariamente por "independientes"- y por ende en la definición de las políticas públicas. Al estar "marginados" de los gabinetes, y al tener el Congreso un papel subordinado en la gestión del gobierno, los partidos han jugado permanentemente el rol de opositores. (¿Les quedaba algún otro?). Demagógicamente, han "encarnado" los intereses populares frente a las políticas de ajuste. Ese rol, unido a su inclinación electoralista, los ha convertido en el chivo expiatorio de la crisis política del país.

La permanente pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, muchas veces propiciada desde la misma presidencia de la República, ha desprestigiado a la política y a los partidos. La política es ahora sinónimo de partido; en el imaginario de los ecuatorianos resulta difícil separar lo uno de lo otro. La ambigüedad introduce también una ruptura entre sistema de representación y gobierno, por un lado, y entre sistema de representación y políticas públicas, por otro. Los partidos son los eslabones de la representación, pero no juegan ningún papel en el ejercicio del gobierno.

La identificación de la crisis política con los partidos, llevó a pensar que las soluciones vendrían de una apertura del sistema de representación a los llamados independientes. En 1994 se introdujeron reformas para permitir su participación en los procesos electorales con candidaturas propias. Tres años después, en mayo de 1997, una consulta popular introdujo un cambio todavía más profundo en el régimen electoral, al aprobar mayoritariamente el sistema de votación de listas abiertas que permite a los votantes escoger sus candidatos de una o entre varias listas, sin importar el orden. El voto, por lo tanto, tiene un sentido más personalizado y menos partidista. En los dos casos, el objetivo de las reformas era "despartidizar" la política, como condición para mejorar la representación.

Sin embargo, las reformas han tenido un efecto extraño. No han mejorado la calidad de la política y tampoco la han despartidizado. Los votantes, pese a toda la campaña en su contra, siguen apostando a los partidos políticos, parecen desconfiar tanto de los llamados independientes como de los denominados movimientos sociales. Se podría afirmar que con la apertura del sistema a los independientes, el peso de la representación ya no recae exclusiva-

mente sobre los partidos, por un lado; y por otro, se ha neutralizado un blanco permanente de crítica hacia la clase política.

El Proyecto considera que la fragilidad del sistema de partidos se debe a una cultura política anti-partidista muy arraigada en el país (Conaghan), pero sobre todo al modo de operar de las instituciones políticas. Más concretamente, la fragilidad del sistema está muy asociada al papel limitado que tiene el Congreso en la gestión del gobierno y en la definición de las políticas públicas dentro del presidencialismo ecuatoriano. Si la Función Legislativa está condenada a ser el espacio de la oposición, entonces a los partidos no les queda otro rol que el ser los protagonistas de esa oposición.

La poca capacidad de representación de los partidos se explica también por el excesivo rol del Estado en el modelo político y económico de fines de los años 70. Los partidos fueron diseñados para canalizar demandas e intereses de la sociedad hacia el Estado, no hacia el régimen político, siguiendo pautas corporativas y clientelares. Los partidos no estaban llamados a constituir el campo de la representación, de donde tenían que salir los grandes consensos nacionales; no fueron pensados como instancias de concertación de intereses y demandas sociales, en procura del "interés común". Fueron concebidos como instrumentos para la defensa de intereses corporativos y clientelares ante el Estado. Tampoco han procurado buscar acuerdos entre ellos porque no ha existido ninguna certeza de que esos acuerdos se traduzcan en decisiones políticas. Al contrario, la política de los gobiernos siempre ha eludido a los partidos. El presidencialismo ecuatoriano mira con mucha desconfianza las decisiones que salen de las organizaciones partidarias.

Es difícil imaginar reformas legales o constitucionales que den soluciones al problema planteado. Las únicas posibilidades, como se ha insistido a lo largo de estas conclusiones, giran alrededor de una redefinición del rol del Congreso en la función del gobierno, lo cual debe llevar a repensar el perfil del presidencialismo ecuatoriano. Si la responsabilidad de gobernar no se entiende como una responsabilidad de todo el régimen político –Ejecutivo, Congreso y partidos- resulta entonces difícil pensar en soluciones. El desprestigio en el que han caído todas estas instancias muestra el desgaste institucional al que conduce la "pugna de poderes". Nadie se salva de sus efectos corrosivos. La ambigüedad del rol de los partidos deriva también del propio régimen presidencial. Más concretamente, de la importancia del Presidente como responsable de la política del gobierno y del Estado. En todos estos años se han vis-

to los efectos perversos de esta manera de operar del presidencialismo: el juego del Presidente por salvar su imagen y la de su gobierno, arrastra a los partidos a una crisis de legitimidad. La pugna ha sido no solo entre el Congreso y el Ejecutivo, sino entre el Presidente y los partidos.

Habrá que entender por último, que la política excede al régimen político, al juego institucional, y que involucra a otros actores, tales como los llamados movimientos sociales y todos aquellos sujetos que emergen cuando la "sociedad civil" se convierte en un campo autónomo de acción. El régimen político y los partidos, lejos de entrar en competencia con esos impulsos de renovación que surgen desde los nuevos actores, deberían enriquecerse de ellos, incorporar sus demandas y sus conflictos para democratizarse. El rol central asignado a los partidos en el diseño de 1979 los convertía en los únicos canales legítimos de expresión y participación política; esto explica la tensión creada entre la llamada "clase política", nucleada en los partidos, los movimientos sociales y los actores de la sociedad civil. Este reconocimiento de los partidos como únicos canales legítimos de expresión política, obliga a los movimientos sociales a transformarse en partidos políticos para poder incorporar sus demandas al sistema. El caso más claro es el del movimiento indígena, convertido en la base de apoyo de Pachakutik.

Al empujar el propio sistema hacia la "partidización" de los movimientos sociales, lo que ha hecho en realidad es exacerbar y sobre-saturar el espacio político, al tiempo que debilita a los propios actores sociales. La falta de sensibilidad del régimen político hacia los movimientos sociales, los obliga a adoptar la forma de partido político e ingresar a la arena electoral. El sistema político no puede restringirse al régimen político; al contrario, la democracia, en conjunto, depende no solo de la coherencia de sus instituciones y actores específicos, sino de las interacciones y dinámicas que es capaz de establecer con el entorno que le rodea.

Bibliografía

Albán, Ernesto et al.1992. *Elecciones, ideologías y programas políticos.* Quito: CEN

Alcántara, Manuel.1996. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio.* México: FCE.

_____. 1997. "En América Latina se ha fetichizado la reforma política" Revista *Iconos*, No. 3, Quito: FLACSO; agosto - octubre, pp. 58-65.

Arboleda, María et al.1985. *Mi poder en la oposición.* Quito: Editorial El Conejo.

Argones, Luis.1984. *El Juego del Poder. De Rodríguez Lara a Febres Cordero.* Quito: CEN, INFOC.

Bobbio, Norberto et al.1995. *Diccionario de Política.* México: Siglo XXI Editores.

Bustamante, Fernando.1996. "La cultura política y ciudadana en el Ecuador", en: *Ecuador, un problema de gobernabilidad.* Quito: CORDES, PNUD.

Conaghan, Catherine. 1994. "Loose Parties, Floating Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988" en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidentialism Democracy. The Case of Latin America,* Vol. 2, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

_____. 1994. "Políticos versus Partidos: Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano" en Scott Mainwaring y Timothy Scully (Eds.) *La construcción de las instituciones democráticas. Sistema de Partidos en América Latina.* Santiago: CIEPLAN.

Congreso del Ecuador. *Síntesis Legislativa,* varios períodos.

_____. *Diario de Debates,* varios períodos.

_____.1996. *Ley Orgánica de la Función Legislativa y Reglamento Interno.* Quito.

Constitución Política de Argentina. 1994, Buenos Aires.

Constitución Política de Chile. 1997. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Constitución Política de Colombia. 1991. Bogotá: Editorial Temis.

Constitución Política de Costa Rica. 1991. San José: Duplicadoras de Costa Rica.

Constitución Política de Ecuador. 1997. Codificación publicada en el Registro Oficial del 13 de febrero.

Cueva, Agustín.1988. *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador.* Quito: Editorial Planeta.

Dehesa, Grace Ivana.1995. *Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América del Sur.* Ponencia preparada para el XIX Congreso Internacional de LASA realizado en Washington, septiembre 28-30.

FESO.1997. Boletín Democracia. Septiembre, Quito: FESO.

García Diez, Fátima. 1997. *La interacción Ejecutivo - Legislativo en Cuatro Casos Latinoamericanos*. Tesina de Maestría. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Hurtado, Osvaldo.1988. (2da. Ed.). *La Dictadura Civil,* Quito: FESO.

_____. 1990. *Política Democrática. Los últimos veinte y cinco años*. Quito: FESO, CEN.

Linz, Juan. 1994. "Presidential or Parlamentary Democracy: Does it makes a difference?", en *The Failure of Presidential Democracy. Comparatiue Perspectives.* Vol. l. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lijphart, Arend. 1988. *Democracia en las sociedades plurales*. México: Ediciones Prisma.

Mainwaring, Scott. 1997. *Presidentialism in Brazil: The impact of strong constitutional powers, weak partisans powers, and robust federalism*. Working Paper. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

_____, y Scully, Timothy. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America.* Stanford: Stanford University Press.

Malloy, James M.1992. "El problema de la gobernbilidad en Bolivia, Perú y Ecuador" en René Antonio Mayorga (Coordinador), *Democracia y Gobernabilidad. América Latina.* Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 131-147.

Mancero, Alfredo.1998. *Ingobernabilidad* y *transición* de la *democracia ecuatoriana.* Quito. Documento en preparación.

Mills, Nick. 1984. *Crisis, conflicto y consenso*. Quito: CEN, CORDES.

Nohlen, Dieter y Solari, Aldo. 1988. (Compiladores). *Reforma Política y Consolidación Democrática. Europa y América Latina.* Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Nonlen, Dieter. 1993. *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral.* Lima: Fundación Friedrich Ebert.

O'Donnell, Guillermo.1993. "Estado, democratización y ciudadanía", Revista *Nueva Sociedad,* N. 128, Caracas.

Ortiz, Gonzalo.1987. "Semillas de inconstitucionalidad", Revista *Nueva Sociedad,* N. 92, noviembre-diciembre. Caracas.

Ortiz, Jorge. 1988. *El Caso Fundaciones. Cronología de un desatino*. Quito: CORDES.

Pachano, Simón, et. al. 1996. *Democracia sin Sociedad.* Quito: ILDIS.

Periódico *El Comercio.*

Periódico *Hoy.*

Proyecto CORDES Gobernabilidad.1997. Documento de Trabajo N. 3: *Antecedentes de la "Nueva" Democracia Ecuatoriana. La ilusión de los años 60 y 70.* Quito: CORDES, KAS.

_____. 1998. Documento de Trabajo N. 4: *Temas para la Reforma Constitucional Ecuatoriana,* Quito: CORDES, KAS.

_____. 1998. Documento de Trabajo N. 5: *Partidos Políticos. El eslabón perdido de la representación.* Quito: CORDES, KAS.

_____.1998. Documento de Trabajo N. 6: *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste.* Quito: CORDES, KAS.

Registro Oficial

Revista *Vistazo*

Roldós, León. 1986. *El abuso del poder. Los decretos leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del ingeniero León Febres Cordero.* Quito: Editorial El Conejo.

Salgado, Hernán. 1987. *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador,* Quito: ILDIS.

Sánchez Parga, José. 1998. *La Pugna de Poderes. Análisis Crítico del Sistema Político Ecuatoriano.* Quito: Abya Yala.

Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y Sistemas de Partidos,* Volumen l. Madrid: Alianza Universidad.

_____. 1994. *Ingeniería constitucional comparada.* México: FCE.

Shugart, Mathew y Carey, John. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamic.* Nueva York: Cambridge University Press.

Trujillo, Julio César.1997. *La Forma de Gobierno.* Ponencia presentada en la Universidad Andina Simón Bolívar. Septiembre, Quito.

Vela, Miguel Ángel (Editor).1997. *Edición Crítica* de *la Constitución Política de la República del Ecuador 1978-1*997. Quito: Procuraduría General del Estado.

Verdesoto, Luis.1994. "Nación. Modernidad y Necesidad de Consensos". Quito: Foro de la Ciudadanía. Mimeo

_____. 1996. *Temas para una sociedad en crisis. ¿Es posible gobernar desde los consensos?.* Quito: Fundación Esquel.

Wray, Alberto.1997. *La estructura del orden jurídico, el control de la constitucionalidad y la administración* de *justicia.* Quito: KAS, UASB.

Zavala Egas, Jorge. 1995. *El Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva en el Ordenamiento Jurídico.* Quito: CLD.

Ciudadanía, democracia y partidos políticos

La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas*

Amparo Menéndez-Carrión**

Introducción

El 10 de agosto de 1979 se abría en Ecuador la expectativa de estabilización democrática: con el ascenso de Jaime Roldós al poder por mandato popular expresado en las urnas, culminaba ese día el proceso de retorno al orden constitucional. Más de una década había transcurrido desde la anterior elección presidencial (1968).

El 10 de agosto de 1988 se inaugura el tercer período de alternancia civil en el poder, con el inicio del gobierno de Rodrigo Borja, candidato triunfador en la contienda de mayo pasado por el Partido Izquierda Democrática, versión ecuatoriana de la Social Democracia. La etapa que se inicia, está signada por expectativas en torno a las posibilidades de un nuevo estilo de gobierno civil en el Ecuador, de contenidos y posibilidades distintas a las que han caracterizado la democracia pos–retorno hasta el momento[1].

En efecto, en estos nueve años, el proceso político ecuatoriano pos–retorno ha puesto en evidencia los límites de la democracia electoral y de la con-

---

* Tomado de: "La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas:, Documento de trabajo, FLACSO, Quito, 1990

** Politóloga. Ex-directora de FLACSO-Sede Ecuador. Profesora de Macalester College.

1 Como referencias generales sobre el proceso político ecuatoriano de la última década, pueden consultarse los trabajos de Argones (1986); Mills (1985); Moncayo (1982); North (1985); Saint Geours (1983) y los artículos de Moncayo y Quintero, respectivamente, en IDIS–El Conejo (eds.) *Estado, Política y Democracia en Ecuador* (1988) entre otros.

ducción civil del Estado. En particular, los avatares de la política ecuatoriana en los últimos cuatro años, han demostrado nítidamente la conveniencia de disipar ideas simplistas acerca de los mandatos electorales como freno automático al autoritarismo y la exclusión.

En perspectiva, la trayectoria de la democracia ecuatoriana pos–retorno conduce simultáneamente a una apreciación clara de los alcances y límites de la democracia electoral, y a una revalorización tanto de las formas cuanto de los contenidos de la democracia posible y deseada por quienes comparten una vocación de profundización y potenciación de la democracia.

Jaime Roldós, primer Presidente del Retorno, representaba, para muchos, voluntad de cambio. Su mandato, trunco prematuramente, debió confrontar las realidades de una sociedad y un proceso político crecientemente complejos[2]. Rodrigo Borja, cuyo período presidencial de cuatro años se inicia, recibe un mandato que deberá hacer frente a la conjugación de expectativas crecientes en un marco de aguda crisis económica, perfilando un contexto que pondrá a prueba los alcances y posibilidades del reformismo ecuatoriano en su versión doctrinalmente más progresista[3].

---

2 En la década de los 70, se producen cambios significativos en la economía y sociedad ecuatorianas. Boom petrolero, diversificación de la estructura productiva; crecimiento del aparato del Estado; diversificación de la estructura social; "surgimiento" de nuevos actores sociales; son algunos de los factores que inciden en la dinámica del proceso político ecuatoriano a partir de los setenta. Al respecto, véase Lefebre et. al. (1985) y Bocco (1987), entre otros.

Con respecto a las implicaciones de la creciente heterogeneidad social para el proceso político, véase Conaghan (1985) y Menéndez–Carrión (1988) y fuentes allí citadas. Sobre movilización social en el período 1970-1984, véase Espinoza (1988), donde se enfatiza el tema del crecimiento de las capas medias en los 70 y su papel como interlocutores privilegiados del proceso de retorno.

3 Uno de los temas más complejos para las ciencias políticas en el caso del Ecuador, es el relativo al establecimiento de criterios analíticamente válidos para la clasificación del espectro partidista, tomando en cuenta dimensiones doctrinales. Por una parte, las alineaciones partidistas no pasan, necesariamente, por lo doctrinal; y, si lo hacen, lo doctrinal no cumple, necesariamente, un rol central en las prácticas mismas de los partidos políticos. Para mayor referencia con respecto a los problemas en torno a la clasificación de los partidos políticos ecuatorianos, véase Menéndez–Carrión (1986a). Clasificaciones alternativas aparecen en Acosta et.al. 1984), y Menéndez–Carrión (1988b), entre otros. Independientemente del rol que cumplan las posturas doctrinales en el accionar de los partidos políticos ecuatorianos (insistiendo que en la historia política contemporánea lo doctrinal suele ser una cuerda menor en la orquestación de sus prácticas, en general) y sin descontar la existencia de tendencias progresistas al interior del partido Democracia Popular (unión de la Democracia Cristiana con el "conservadorismo progresista"), de extracción modernizante, la identificación doctrinal de la Izquierda Democrática con la Social Democracia, su carácter de partido de estructuración permanente, su trayectoria política en los últimos dieciocho años, y la naturaleza de su personal político (independientemente de la heterogeneidad relativa existente a su interior entre facciones "más de cen-

El propósito de este trabajo es plantear algunas reflexiones acerca de los problemas actuales, dilemas y perspectivas avizorables de la democracia ecuatoriana. Ahora bien, este trabajo plantea una perspectiva que, en cuanto tal, está informada por las definiciones, supuestos y sesgos de la autora, que serán explicitados antes de proceder a la descripción y análisis del momento político en Ecuador, sus antecedentes y perspectivas. No pretendemos, en todo caso, incursionar sino en las perspectivas del corto y mediano plazo, ya que la complejidad del tema, y la incierta trayectoria que la democracia ha exhibido históricamente en América Latina, dictan prudencia en nuestras pretensiones prospectivas[4].

Elementos para la problematización de la noción de "estabilidad democrática"

Primero, el tema de las perspectivas de la democracia en el Ecuador no será abordado aquí desde el punto de vista de las utopías que informan a la autora, sino desde su interpretación de lo posible en un contexto y una estructura *dados*. Es decir, al pensar la estabilidad democrática que tiene sentido en el caso ecuatoriano, no lo hacemos comparando y contrastando el proceso político ecuatoriano y sus posibilidades con un conjunto de elementos relativos al orden *deseado* (v.g., un sistema político dotado de la capacidad de efectuar cambios drásticos en las relaciones de distribución y usos del poder, conducentes a la equidad), sino tomando en cuenta los límites y posibilidades de un contexto y estructura concretos en los cuales la consolidación democrática exige la incorporación de mecanismos conducentes al cambio necesario y *posible* política y socialmente[5].

tro" o "más de izquierda" justifican la afirmación de que constituye la versión doctrinalmente más progresista del reformismo ecuatoriano, afirmación de carácter preliminar, por cierto, cuya validez deberá ser analizada a la luz del proyecto político que Izquierda Democrática logre impulsar en los próximos cuatro años. Para una referencia eminentemente descriptiva a los orígenes, filosofía y organización de Izquierda Democrática, véase Ehlers (1988).

4 Dos interesantes planteamientos recientes que aluden al tema de la fragilidad y dificultades de la democracia en América Latina, en perspectiva histórica, son Moulián (1988) y Sonntag (1988b).

5 Lo "necesario", por cierto, no es un valor absoluto, de fácil identificación. Podría argumentarse, incluso, que lo "necesario" y lo "posible" no son necesariamente, compatibles. Aún definiendo lo necesario como lo posible, tiene sentido argumentar que dado el punto de partida (autoritarismo político y exclusión social), en el caso ecuatoriano las posibilidades de un proyecto transformador que se

Los "grandes cambios" en la distribución del poder no se avizoran en el horizonte político ecuatoriano, carente de un proyecto societal alternativo postulador del cambio radical, que tenga posibilidades reales de hegemonización[6]. Por consiguiente, el intento analítico del presente ejercicio radica en enfocar las perspectivas de la democracia ecuatoriana en términos de las lógicas planteadas por las tendencias mismas del proceso político contemporáneo, por una parte, y las lógicas inherentes al proyecto ideológico en el cual se inscribe el próximo gobierno, por su pertenencia al reformismo social demócrata, por otra[7].

Segundo, la estabilidad democrática es un tema central[8]. Este tema adquiere sentido cuando se explicitan sus connotaciones, sin embargo. El tema que realmente interesa, desde la perspectiva de este trabajo, no es la estabilidad democrática, a secas, sino *el tipo de estabilidad* (necesaria y posible). El tipo de estabilidad que consideramos conducente a la consolidación democrática es aquella cuyas connotaciones van más allá de la mera preservación del orden civil; dotada de la capacidad de posibilitar, valorizar, y procesar el cambio y el disenso como práctica democrática.

---

proponga, como mínimo, impulsar el surgimiento de condiciones tendientes a la creación de espacios de democratización de las relaciones políticas y sociales, equivale a un cambio relativo de importancia. En todo caso, las posibilidades de impulsar, desde el Estado, un proyecto que explote al máximo las posibilidades de la reforma, requiere, como mínimo, la definición, por parte del Estado y sus agentes, de una agenda concreta de lo "necesario" y lo "posible", y las estrategias puntuales para su implementación en los ámbitos económico, social y político.

6 El grueso de la izquierda marxista ecuatoriana participa en el juego electoral, exhibiendo históricamente una capacidad de convocatoria relativamente exigua. A diferencia del caso peruano, su ascenso al poder por la vía electoral en un futuro avizorable, es poco probable. Más allá de lo electoral, no es avizorable, tampoco, el ascenso de un proyecto de cambio radical al poder, de corte civil o militar.

7 Carecería de sentido, en el contexto de este ejercicio, plantear una visión del "deber ser" de la democracia ecuatoriana inscrito en lógicas ajenas a las inherentes al proceso político del Ecuador contemporáneo. Se trata de explorar las perspectivas de la democracia en términos de las tendencias probables en el marco de un orden político dado. En otras palabras, no tendría mayor sentido, en un ejercicio de esta naturaleza, impugnar el proyecto reformista por su reformismo, aún cuando esto sea perfectamente válido a nivel teórico. Se trata más bien, de construir los ejes de análisis en torno a perspectivas de la estabilidad democrática, que en los próximos cuatro años serán informadas por un proyecto reformista, con todos los límites y alcances que ello implica; y tomando en cuenta para la exploración preliminar de los desafíos y dilemas globales que dicho proyecto deberá confrontar, precisamente, algunas de las principales contradicciones, y también posibilidades de cambio (relativo) que la lógica (probable) de dicho proyecto encierra.

8 Las presentes reflexiones enfatizan el tema de la democracia por el lado de la "estabilidad", por ser éste el tema central del Seminario que nos convoca.

Es decir, la estabilidad que interesa a la perspectiva de este trabajo, no es la que se asocia a la alternancia civil en el poder, simplemente, sino aquella conducente a la consolidación de un sistema de poder civil por el lado del cambio más que del orden: capaz de generar condiciones requeridas de regularidad institucional mínima tendientes a posibilitar el procesamiento equitativo de demandas y la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, más allá de la práctica electoral.

Por consiguiente, desde nuestra perspectiva, la estabilidad no constituye un valor *per se.* Que la estabilidad de un sistema adquiera o no connotaciones democráticas, es contingente en sus fines y lo que su prosecución implique en términos de distribución de costos y beneficios entre distintos sectores sociales por una parte, y en que estos fines coincidan con la definición da una noción de estabilidad acerca de la cual pueda darse un consenso mínimo en la sociedad civil, por otra.

Tercero, consideramos que en el análisis de las perspectivas de la estabilidad democrática, el tema de los problemas institucionales vinculados al sistema político es central. Es decir, sí la preocupación es analizar las perspectivas de consolidación de la democracia como *forma* política, el tipo de estabilidad que interesa es la conducente al fortalecimiento de los procedimientos e instancias políticas que dan definición a las modalidades mismas del que hacer político democrático. Precisamente, una de las propuestas subyacentes a este análisis es que la consolidación del proceso democrático, en el caso ecuatoriano, pasa por la configuración de nuevas prácticas políticas que incorporen los usos de la formalidad democrática, camino que aún queda por transitar. *El desafío a confrontar incluye la configuración de una democracia formal, actualmente de constitución precaria*[9].

9 Queda claro que la noción de democracia no se entiende aquí como modelo prefigurado. Entendemos la democracia como proceso dinámico de construcción de formas y contenidos de articulación política y social tendientes a regular la coexistencia societal en contextos complejos, y concretos. La democracia política y la democracia social son nociones analíticamente distintas y teóricamente complementarias. La democracia política alude a la vigencia de normas y procedimientos para la alternancia civil en el poder, la regulación de conflictos, y el procesamiento institucional de demandas societales ante el Estado. La democracia social alude a dimensiones de distribución equitativa de recursos. En cuanto a los regímenes civiles reales, suele utilizarse la noción "democracia" para aludir a la dimensión política, y dentro de ella, sólo a la existencia de alternancias de los civiles en el poder (democracia electoral). La alternancia electoral y la democracia formal son nociones distintas. La existencia de alternancia civil en el poder no implica, necesariamente 1a vigencia de una democracia formal. Una democracia formal implica la utilización y vigencia de los diversos procedimientos pre-

Cuarto, consideramos que la estabilidad requerida para consolidar un proceso democratizador es aquella conducente a la creciente legitimidad de sus instituciones, legitimidad que no resida en la imposición del orden por virtual monopolio de la fuerza (capacidad coercitiva del Estado), sino en la posibilidad de coexistencia de proyectos societales distintos a los cuales el sistema político sea capaz de conceder espacios relativamente equitativos para avanzar hacia su prosecución, y para definir una gobernabi1idad legitimadora de la diversidad. Esto, como punto de partida para que el pluralismo adquiera sentido[10].

Quinto, la discusión del tema de la democracia requiere contextualización para adquirir implicaciones relevantes a la realidad concreta. En este sentido es conveniente recordar la diversidad de condiciones que configuran el tema de la democracia en el contexto latinoamericano. *No se trata del análisis de democracias abstractas y preconstituidas.* El tema de la democracia y su estabilidad tiene que ir generando su propia configuración, "pero en términos de sociedades, requerimientos y actores concretos" (Sonntag, 1988:3)

Sexto, consideramos que no tiene mayor sentido abordar el tema de las perspectivas de la democracia desde un enfoque que la defina, simplemente, como un orden capaz de asegurar la alternabilidad de elites gobernantes, sin incluir como componente central la necesidad de articularla con mecanismos y procedimiento concretos que propicien, además de la consolidación de las formas democráticas como práctica política, la articulación de la democracia política con la democracia social.

---

vistos en una democracia política, lo cual no es necesariamente el caso en las llamadas democracias electorales. En la práctica, los regímenes civiles (mal llamados democracias formales) pueden coexistir con prácticas autoritarias en cuyo caso, los procedimientos formales no se observan más allá del rito electoral. En este sentido, es útil la noción de autoritarismo incluyente (véase Purcell 1975 y Bagley 1984) Los regímenes de corte civil en América Latina pueden ser más adecuadamente conceptualizados, en muchos casos dentro de la noción de autoritarismo incluyente, y no por la noción de democracia formal. Esta última noción da la idea de que las formas y procedimientos se observan en la práctica, cuando en realidad, las democracias electorales no necesariamente llegan a ser formales en la observación de otros procedimientos propios del orden constitucional, más allá del voto. A nuestro criterio, en la revalorización necesaria de la democracia política debe recuperarse la valorización de las formas democráticas mismas.

10 Cabe señalar que los niveles de inequidad social existentes en una sociedad como la ecuatoriana, y la generalización pendiente de la forma–ciudadano, alertan al hecho que los requisitos mínimos para la vigencia de un juego democratizador, incluyente de la diversidad de intereses propios de esa sociedad concreta, constituyen un desafío central a confrontar.

Séptimo, el debate latinoamericano contemporáneo en torno a la democracia incluye, además del tema de la "estabilidad", "gobernabilidad", "orden posible", "orden deseable", la cuestión de la "profundización" y "potenciación" de los procesos de democratización[11]. Es en el contexto de las nociones de "profundización" y "potenciación" de la democracia que la noción de participación adquiere sentido. Indudablemente, el tema de la participación es uno de los ejes del debate contemporáneo en la región cuando se trata el tema del futuro de la democracia en América Latina. Siguiendo a Sonntag, la participación carece de connotaciones democráticas si no implica la valorización de la diversidad en nuestras sociedades, "la pluralidad de contenido de las prácticas colectivas de sus sujetos", "la igualdad de oportunidades...", "la libertad de disentir" (Sonntag, 1988:14).

Los elementos señalados delinean el marco de referencia que informa conceptualmente el análisis del tema. A continuación presentaremos, de manera sucinta, una breve lectura analítica acerca de la coyuntura política ecuatoriana y sus antecedentes, para luego plantear algunas reflexiones preliminares acerca de las trayectorias posibles del orden democrático ecuatoriano en el corto y mediano plazo.

Problemas, dilemas y perspectivas de configuración de un proceso democrático: el caso del Ecuador

Antecedentes de la coyuntura (1979-1998)

El proceso político ecuatoriano pos–retorno ha incluido la sucesión de tres gobiernos civiles; dos, resultados de la voluntad mayoritaria expresada en las urnas (Jaime Roldós, candidato de Concentración de Fuerzas Populares, CFP, y Democracia Popular, DP, 1979-1981; y León Febres Cordero, candidato de una coalición de partidos de derecha, el Frente de Reconstrucción Nacional, 1984-1988); otro, resultante de la sucesión presidencial determinada por el trágico deceso de Jaime Roldós (Osvaldo Hurtado, compañero de fórmula de Jaime Roldós por la Democracia Popular; 1981-1994)[12].

---

11 Véase, por ejemplo, Calderón (1988) y Sonntag (1988)

12 Este breve recuento de los antecedentes de la coyuntura, adopta algunas de las ideas centrales de Conaghan (1985). Otras fuentes sobre el período se mencionan en la nota No. (1).

Casi diez años de gobierno civil han demostrado las dificultades reales existentes en la internalización y ejercicio de los procedimientos previstos por la democracia formal, en ausencia de una cultura política que sustente, permita o incentive su observancia en cuanto a la relación entre los poderes del Estado, por ejemplo, o los procedimientos previstos por la representación de intereses y resolución de conflictos. Los nueve años de gobierno civil han demostrado, asimismo, las dificultades inherentes al ejercicio mismo de la democracia formal cuando estructura, contexto y cultura política privilegian el procesamiento y resolución de conflictos reales y potenciales a través de mecanismos informales, personalistas y clientelares, poco proclives a inscribirse en reglas de juego y procedimientos propios de la institucionalidad democrática misma[13].

Hasta el 10 de agosto de 1980, el período pos–retorno estuvo signado por frecuentes crisis constitucionales y legislativas. Los recursos obstruccionistas practicados por la derecha política, las rivalidades entre los partidos de centro–izquierda y la debilidad estructural generalizada del centro y la izquierda, pueden señalarse como los factores conducentes a las crisis en cuestión[14]. En varias ocasiones, el sistema estuvo a punto de quebrarse, quiebre impedido a través de soluciones de índole coyuntural, que dejarían intocados los problemas de fondo.

Es el caso de la "pugna de poderes" (entre el Ejecutivo y el Congreso) durante el Gobierno de Roldós, generada por fisuras internas en CFP relacionadas a las pretensiones de Assad Bucaram de monopolizar, desde el Congreso, el liderazgo partidista[15]. Desde la Presidencia del Congreso, Bucaram logró co-

13 El uso del término "clientelismo" en la literatura política ecuatoriana es frecuente, si bien su adopción no se remite, generalmente, a su conceptualización y las implicaciones que la aplicabilidad del concepto reviste para entender la naturaleza de determinadas modalidades de comportamiento político. El tema es tratado exhaustivamente en Menéndez–Carrión (1986a). Véase, asimismo, Conaghan (1985), Pérez–Sáinz (1985) y Lesser (1983).

14 Para una elaboración sobre las crisis constitucionales y legislativas del período, su "resolución", e implicaciones, véase Conaghan (1985).

15 Assad Bucaram, entonces líder del partido Concentración de Fuerzas Populares, de corte "populista" fue proscrito por los militares como candidato presidencial en la elección de 1978, primera del Retorno. En su lugar, CFP candidatizó a Jaime Roldós Aguilera, una figura virtualmente desconocida entonces, a nivel nacional. La proscripción forzada de Assad Bucaram y la victoria de Roldós, resultó eventualmente en una lucha intensa por el liderazgo de CFP. Esta lucha alimentó el proceso de fragmentación partidista y se tradujo en una batalla ejecutivo-legislativo durante la presidencia de Roldós, siendo Assad Bucaram presidente del Congreso. El partido que posteriormente heredará la ba-

locar la Administración en una postura defensiva, forzándole a vetar medidas adoptadas por el Congreso e interfiriendo sus posibilidades de implementar un programa de gobierno de vocación transformadora. Sin detenerse aquí en las consecuencias e implicaciones políticas de la eventual ruptura entre Jaime Roldós y Assad Bucaram, cabe destacar que la subsiguiente fragmentación del partido de gobierno pondría a la administración del Presidente Roldós y posteriormente a su sucesor, Osvaldo Hurtado, en una postura defensiva que implicaría esfuerzos casi permanentes de construcción y mantenimiento de alianzas parlamentarias[16].

Tal es el caso de "La Convergencia", acuerdo entre los sectores de centro–izquierda inducido por la crisis política que se dio a raíz de la desaparición prematura del Presidente Roldós, poco tiempo después del conflicto fronterizo con Perú, la sucesión de Hurtado y la intensificación de ataques al gobierno por parte de sectores de derecha. La perspectiva de golpe forzó a los sectores de centro–izquierda del Congreso a coaligarse en "La Convergencia". Una vez que la crisis política amainó, el pacto se erosionó, evidenciando la transitoriedad de los intereses que lo sustentaban. Asimismo, el reparto de carteras ministeriales se utilizó como mecanismo para mantener coaliciones legislativas, acuerdos también efímeros. De 1979 a mediados de 1983, 58 personas habían ejercido trece Ministerios. La designación promedio de Ministro de Bienestar Social, por ejemplo, fue de 148 días (Conaghan, 1985:18).

La precariedad del orden civil fue manifiesta en el periodo, particularmente a partir de la agudización de la crisis económica, que en 1982 dio lugar a movilizaciones populares lideradas por el Frente Unitario de Trabajadores en protesta por las medidas de austeridad[17]. A partir de la decisión del Presidente Hurtado de adoptar medidas de emergencia, la derecha planteó una cam-

---

se del apoyo cefepista, anclada en las barriadas de Guayaquil, es el Partido Roldosista Ecuatoriano, cuyo candidato presidencial, Abdalá Bucaram, disputara la segunda vuelta electoral con Rodrigo Borja, en mayo de 1988.

16 Al respecto, véase Conaghan (1985). Sobre la gestión de Roldós y Hurtado, respectivamente, véase Moncayo (1982), ensayo de carácter testimonial que mantiene un distanciamiento crítico de actores y procesos, estemos o no de acuerdo con sus premisas y opiniones. Con respecto a la naturaleza "apologética" de otros trabajos sobre el mismo período, véase comentario de León y Pérez–Sáinz (1986 No 17:110) al estudio de Mills (1985) sobre la gestión de Hurtado específicamente. Sobre el planteamiento de varios autores acerca del período, véase comentarlo de Quintero (1988).

17 Sobre huelgas del Frente Unitario de Trabajadores (FUT), véase León y Pérez– Sáinz (1986).

paña a favor de la renuncia del Presidente. En esta campaña León Febres Cordero, entonces congresista, adquirió un perfil nacional como líder de la oposición. En última instancia, los ánimos golpistas fueron disipados por la falta de consenso dentro de los sectores de derecha y la voluntad de las Fuerzas Armadas de no intervenir. A raíz del papel prominente que jugó en la crisis, Febres Cordero pasaría a constituirse en candidato de los sectores de derecha a la Presidencia de la República. La unificación de la derecha y el fraccionamiento del centro–izquierda resultarían en el triunfo (estrecho) de Febres Cordero en la segunda vuelta electoral de abril de 1984 (51.9% de los votos válidos sobre el 48.1% de Rodrigo Borja, candidato da la Izquierda Democrática)[18].

Con la presidencia en manos de la derecha, (propiciando un programa de corte neoliberal), y la mayoría parlamentaria de centro–izquierda, el Congreso se tornó en punto focal de conflicto.

La Izquierda Democrática y la Democracia Popular, partidos de centro, el FADI (Frente Amplio de Izquierda) y el MPD (Movimiento Popular Democrático), partidos de izquierda, procedieron a conformar un bloque legislativo. El Frente de Reconstrucción Nacional utilizó estrategias formales e informales para erosionar al Bloque e impedir, por ejemplo, que pudiera ejercer control sobre nombramientos en agencias estatales, la Corte Suprema, y comisiones del Parlamento.

Las manifestaciones más graves del obstruccionismo del Ejecutivo se produjeron cuando las designaciones de la nueva Corte Suprema por parte del Bloque Progresista fueron declaradas inconstitucionales por los partidos de derecha y por el Presidente. Se paralizó la actividad del Congreso en medio de graves confrontaciones, incluso físicas. La resolución de la disputa se dio cuatro meses después luego de tensas negociaciones entre el Presidente del Congreso, (Raúl Baca, de la Izquierda Democrática) y el Presidente Febres Cordero. El problema de fondo (esferas de autoridad entre el legislativo y el ejecutivo), no fue resuelto, ya que el acuerdo final implicó la renuncia de ambas Cortes Supremas y la división de las nuevas designaciones entre el Frente de Reconstrucción y los partidos del Bloque Progresista.

---

18 Sobre esta elección, véase Argones (1986) y Acosta et. al. (1984). Véase, asimismo, el comentario de Menéndez–Carrión (1988 a) sobre el trabajo de Argones (1986). Adviértase que a partir de 1978, las leyes electorales requieren la elección de presidente por mayoría absoluta. En caso de que el ganador de la primera vuelta obtenga mayoría simple, se pasa a una Segunda vuelta, en la que intervienen las dos candidaturas de mayor votación en la primera vuelta.

El punto a destacar aquí, es la debilidad de la democracia ecuatoriana *aún como procedimiento formal* en los últimos nueve años. En este contexto, cabe notar el papel que los partidos políticos del Ecuador no han cumplido. Tradicionalmente débiles, fragmentados, alejados de la sociedad civil más allá de las coyunturas electorales, poco efectivos como mecanismos para el procesamiento de demandas, generaron conflictos "que no tenía la capacidad interna de resolver" (Conaghan, 1986) Por consiguiente, las crisis han sido a menudo "superadas" recurriendo, con frecuencia, a actores fuera del sistema de partidos o a la amenaza de intervención externa.

Tradicionalmente los partidos políticos –en tanto– organizaciones han consistido en la conformación de diversos grupos aglutinados en torno a determinadas personalidades antes que unidos en base de consideraciones de tipo ideológico o doctrinal. De ahí que dos rasgos característicos sean su debilidad estructural y el faccionalismo generalizado imperante en su interior (Menéndez–Carrión, 1986). La fragmentación del espectro partidista no es casual. Tiene raíces estructurales claras. Responde a y refleja la heterogeneidad estructural de la sociedad ecuatoriana, que es el trasfondo, asimismo, de la relativa debilidad organizativa de los sectores subalternos[19]

Los partidos políticos han carecido tradicionalmente de un rol protagónico en el proceso político, o de relevancia permanente como representantes de los sectores de la sociedad civil a quienes han interpelado periódicamente para efectos electorales. Se trata no sólo de un sistema de partidos que se han construido sin bases de apoyo organizadas, sino de la presencia de múltiples fisuras inter e intra partidarias que atentan contra la consolidación del juego democrático.

El sistema de partidos en el Ecuador pos–retorno no ha logrado cumplir funciones de representación y mediación, inherentes al rol que cabe a los partidos políticos en el juego democrático. Sin embargo, los regímenes civiles pos–retorno no han alcanzado un punto crítico de ruptura en Ecuador. En efecto, las consecuencias potencialmente desestabilizadoras vinculadas a la na-

19 Las peculiaridades del modelo de desarrollo agro–exportador ecuatoriano han conducido a la configuración fragmentada de las clases, incluyendo los sectores oligárquicos y burgueses, y las clases subalternas. El proceso de modernización de la economía, a partir de los años cincuenta, sólo acentúa la heterogeneidad estructural de economía y sociedad (regional y sectorialmente). Sobre la debilidad organizativa de los sectores subalternos –uno de los correlatos socio–políticos de la peculiar estructuración de la economía ecuatoriana– véase Menéndez-Carrión (1988a), y Espinoza (1988).

turaleza da los partidos políticos ecuatorianos han sido contrarrestadas por una serie de factores, estructurales y coyunturales. Ejemplo de factores coyunturales relevantes han sido mencionados en páginas anteriores. A nivel estructural, notemos la debilidad relativa de las clases subordinadas, su fragmentación, y la de los movimientos populares, movimientos que no han logrado desplazar aún los ejes de su movilización al ámbito de lo político (más allá de momentos coyunturales, y esporádicamente), lo cual ha facilitado a los sectores dominantes el ejercicio de la dominación, y la "preservación del orden constituido"[20].

En nueve años de política pos–retorno las instancias propiamente políticas del sistema han revelado su precariedad. Concomitantemente, los canales de representación y mediación política se han informalizado, reafirmando tendencias preexistentes, poco conducentes a la institucionalización democrática. Sin duda, las relaciones personalistas intrapartidistas, el patronazgo, el juego clientelar, manifiesto en todos los ámbitos de las articulaciones políticas (más allá de lo electoral) son mecanismos costosos, que introducen tensiones internas dentro de los partidos políticos posponiendo su institucionalización.

Lo anterior, en referencia a características generales del proceso político pos–retorno. En cuanto a los últimos cuatro años, el estilo político del gobierno que concluye el 10 de agosto, ha ejemplificado la coexistencia de formas y contenidos autoritarios del que hacer político con una presunta "institucionalidad democrática"[21]. En este sentido, demuestra cómo la violación sistemática de los procedimientos formalmente contemplados en el contexto de regímenes de gobierno civil, no conduce necesariamente a un umbral de quiebre y ruptura del régimen —el lado, "perverso" de la estabilidad-. No es casual que la "democracia" ecuatoriana pos–retorno haya sido calificada de régimen cuya estabilidad ha radicado en "la inercia del desgaste", que sobrevive precisamente "porque es tan débil, tentativo y fácil de torcer" (Conaghan, 1985:44)

---

20 Sobre el tema de las relaciones entre movimiento social y movimiento político, véase CLACSO-ILDIS (eds.) *Movimientos Sociales en el Ecuador* (1986), Menéndez–Carrión (1988a) y fuentes allí citadas.

21 Una noción cuya relevancia al régimen político en cuestión vale la pena explorar, es la de "autoritarismo incluyente", algunos de cuyos rasgos básicos son (a) bajos niveles de movilización; (b) pluralismo limitado o restringido; (c) predominio del ejecutivo; (d) estilo patrimonial de gobierno (véase Purcell, 1975; y Bagley, 1984). Entre las dimensiones que se incluyen en la noción figura "la ausencia de una ideología política definida", aplicable al caso ecuatoriano si con ello se hace referencia al apego menor a contenidos de doctrina política como referente ideológico explícito del régimen, si bien la pertenencia de la gestión de Febres Cordero a la derecha política es clara.

La coyuntura: antecedentes inmediatos e implicaciones

Los antecedentes inmediatos de la coyuntura nos remiten a 1986, año que marca el desplazamiento de la iniciativa política a la oposición.

Este desplazamiento se produce a raíz de las elecciones y plebiscito de 1986[22]. Originalmente previstas para enero de 1986, fueron pospuestas por Febres Cordero para junio siguiente, aduciendo razones de procedimiento. Incidentalmente, la fecha de realización de las elecciones se anunciaría con posterioridad a una declaración del Embajador de los Estados Unidos a efectos de que las elecciones se iban a realizar. El plebiscito, cuyo sentido buscado era la posibilidad de retomar la iniciativa política, por parte de la derecha (cuyo desgaste creciente era claro) planteaba la siguiente consulta; "Ecuatoriano, cree usted que los independientes deben participar en política sin estar afiliados a un partido político*, confirmando así la igualdad de los ciudadanos ante la ley?*" (énfasis de la autora)[23].

Los resultados de las elecciones y del plebiscito revelaron la profundidad del descontento con el Gobierno de Febres Cordero y marcaron el inicio de la "hora de la oposición" (Menéndez–Carrión, 1986 b.). El "No" ganó al "Si" por tres a uno, y los partidos de oposición obtuvieron resultados favorables tanto para dignidades parlamentarias cuanto para consejeros provinciales y concejales municipales. Acerca de ese proceso electoral, señalamos en su momento lo siguiente:

> "... el triunfo del NO en el plebiscito es altamente significativo en la medida en que provee un punto de encuentro a las voluntades de la mayoría absoluta de un electorado tradicionalmente fragmentado como el ecuatoriano. Esto reviste implicaciones importantes para la reapertura y potencial consolidación de un espacio democrático en un contexto en el cual hasta el prime-

22 Las elecciones de 1986 se convocaban para elegir 59 diputados provinciales, 52 consejeros provinciales (renovación de minorías), y 455 concejales municipales (renovación de minorías).

23 Cabe notar que el período inmediatamente anterior a la elección incluyó un motín militar liderado por un general de la Fuerza Aérea, Frank Vargas Pazzos, quién logró concitar coyunturalmente la atención y simpatías de diversos sectores de opinión (al respecto, véase Bustamante, 1987; para un recuento periodístico del episodio, véase Ortiz, 1986). Una alianza del Partido Socialista Ecuatoriano y el Partido Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE) y una facción disidente del Frente Amplio de Izquierda, candidatizarían al General Vargas a la presidencia de la República, dos años después, elección en la que obtendría el 13 por ciento de los votos válidos.

> ro de junio último el juego democrático fuera en extremo precario revelador de un proceso político cuya condición democrática aún es por demás incipiente" (Ibíd:7)

Destacábamos, además, que la covariación observada en los resultados globales del plebiscito y de las elecciones parlamentarias y seccionales (relación directa entre el voto por el "SI" y el obtenido por la derecha, y el "NO" y el obtenido por la oposición en su conjunto), no dejaba duda de que el triunfo del "NO" estaba estrechamente asociado a la capacidad de convocatoria que lograban exhibir en la coyuntura los partidos de oposición en su conjunto. (Ibíd.).

La politización del plebiscito, inducida por sus propios gestores, arrojó beneficios imprevistos desde la perspectiva de disminuir la fragilidad del juego democrático. Esto, desde un primer momento, en la medida que suministró un punto de encuentro y convergencia a los partidos de oposición; y, en un segundo momento, a partir del resultado de la consulta, reforzando y poniendo de relieve más aun el desplazamiento de la iniciativa política del oficialismo a la oposición.

A partir de entonces, el autoritarismo político de la administración de Febres Cordero profundizaría su antipopularidad, dejando irresuelto el problema de la crisis económica, y generando, en amplios sectores de la opinión pública, la idea de que sus medidas agudizaban la crisis. Una publicación de coyuntura de reciente aparición, resume la opinión generalizada del momento, de la manera siguiente:

> "El rechazo de la población a Febres Cordero, medido dramáticamente en el plebiscito, tenía su base no en consideraciones filosóficas o general sino en algo muy inmediato; el aumento impresionante del costo de vida, la expansión calamitosa del desempleo o subempleo, mayor déficit de vivienda, deterioro de los servicios públicos, y el agravamiento de las condiciones de salud...
>
> A ello hay que añadir una sensación de inseguridad generalizada en la población pues, a pesar del reforzamiento de la Policía Nacional, de la creación de los "escuadrones volantes" y de grupos especiales para operativos rápidos, altamente entrenados y dotados de armas e implementos ultramodernos, se extendió el crimen en todas las urbes del país mientras desaparecía el respeto oficial a los derechos humanos: detenciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales, tortura y represión que hasta entonces habían sido conocido so-

> lamente por las noticias provenientes de otros países, empezaron a multiplicarse en el Ecuador, como lo han certificado una variedad de organismos internacionales de supervisión de los derechos humanos". (Ortiz y Fernández, 1988:70)

Es en este contexto de autoritarismo, y deterioro creciente de la economía, que se daría la elección presidencial del 1988. Rodrigo Borja, candidato de la Izquierda Democrática por tercera vez, triunfaría, en la segunda vuelta electoral, por un margen aproximado de 260.000 votos, ante Abdalá Bucaram, ex–Alcalde de Guayaquil y candidato del Partido Roldosista Ecuatoriano, en una contienda en que, según observadores, se confrontaban "la razón" (Borja) y "la fuerza" (Bucaram)[24].

Sin duda, el panorama político nacional ha cambiado a partir de la última contienda electoral. Dicho cambio trasciende el hecho electoral en sí, y se vincula a la trascendencia del triunfo de una candidatura de las características de la ganadora. Las implicaciones de dicho cambio, más allá de la coyuntura, constituyen una pregunta abierta, cuya elucidación rebasa la coyuntura. Cabe, en todo caso, algunas observaciones preliminares.

En lo que se refiere a la posible "consolidación" futura del centro–izquierda del espectro partidista como fuerza política, cabe una interpretación cauta. Primero, el electorado ecuatoriano es un electorado de preferencias fluctuantes, siendo uno de sus rasgos más definidos su "poca confiabilidad" para cualquier candidato o tendencia a nivel nacional *a través del tiempo.* El incontestable triunfo de la Izquierda Democrática, y del centro izquierda, en su conjunto, no puede ocultar la relativamente alta fragmentación del electorado nacional (la candidatura de mayor votación nacional no aglutinó sino al 24.5 por ciento del electorado en la primera vuelta, donde las preferencias electorales se expresan de manera más nítida).

El contexto electoral ecuatoriano desafía interpretaciones simples. Una de las dimensiones de complejidad de dicho contexto es la naturaleza fluida de

---

24 Más allá de este tipo de dicotomías, de dudosa validez analítica, la última contienda merece indagación en la medida en que denota la confrontación de dos estilos políticos distintos que representan culturas políticas coexistentes al interior del sistema político ecuatoriano, lo cual refleja algunas de las dimensiones del clivaje societal a su interior, (clivaje regional y de clases) que representan importantes fracciones del electorado nacional. Con respecto a la génesis, naturaleza y dinámica clientelar propias del "populismo" de Guayaquil –base electoral del Partido Roldosista Ecuatoriano y de Abdalá Bucaram– véase Menéndez–Carrión (1986a).

las preferencias electorales a nivel nacional. A un escenario partidista fluido ha correspondido en las últimas cuatro décadas, por lo menos, un espectro de preferencias fraccionalizado y relativamente errático donde ciertamente, las preferencias electorales de las grandes mayorías nacionales han distado mucho de ser consistentes en el tiempo o relativamente homogéneas. Cabe tener en cuenta, además, que el hecho de que tendencias de izquierda, centro y derecha estuvieran presentes y fueran identificables en el espectro partidista no han significado tradicionalmente que cumplan un rol, necesariamente, y mucho menos que cumplan un papel preeminente en la conformación de alianzas y coaliciones electorales. La historia política del Ecuador contemporáneo demuestra la poca relevancia de adscribir a las tendencias políticas, aunque éstas existan en la auto–definición de los contendores políticos, un rol determinante en sus prácticas concretas. Téngase en cuenta, además, que tradicionalmente los partidos políticos como organizaciones han consistido en la conformación de diversos grupos aglutinados en torno a determinadas personalidades antes que unidos en base a consideraciones de tipo ideológico o doctrinal. De ahí que dos rasgos característicos sean su debilidad estructural y el faccionalismo generalizado imperante en su interior. En todo caso, el partido ganador en la contienda de mayo de 1988 es reconocido en el espectro ecuatoriano como el partido más orgánico del centro político, e independientemente de una cierta heterogeneidad de tendencias a su interior, hay una clara auto–identificación doctrinal.

Sin duda, en la última elección presidencial, se confrontaron dos estilos políticos diferentes. El peso electoral exhibido por la candidatura "populista" de Abdalá Bucaram debe alertarnos a la coexistencia en el Ecuador de distintas lógicas políticas con implicaciones para el tema de la estabilidad democrática[25].

Cabe mencionar, asimismo, el alto índice de abstencionismo, (alrededor del 20 por ciento) que sumado a los votos nulos y blancos (alrededor del 16 por ciento) revela un contexto de participación política limitada, aun en términos electorales.

25 Utilizamos el término "populista" con la cautela que dicta su carácter controvertido en el debate de las ciencias políticas contemporáneas. Con respecto al fenómeno del populismo ecuatoriano, consúltese Quintero (1980), North y Maiguashca (1985) y nuestras reflexiones a partir de la noción del clientelismo político. Abdalá Bucaram y el Partido Roldosista Ecuatoriano no son sino los exponentes más praradigmáticos, en el contexto ecuatoriano, de una cultura y práctica políticas de las cuales no están exentas ni las derechas ni las izquierdas del país.

Desafíos, dilemas y perspectivas de la democracia en el Ecuador

El 10 de agosto de 1988, asciende al poder un ciudadano que representa a un partido, y un partido que representa a una doctrina ideológica definida. Esto, en el contexto ecuatoriano, es novedoso. Es, además, la primera vez en la historia del Ecuador contemporáneo que un partido de gobierno cuenta, a nivel parlamentario y de gobiernos provinciales, seccionales y cantonales, con una clara mayoría. Es la primera vez, asimismo, que un ciudadano y un partido que representan la versión endógena de la Social Democracia asciende al poder en el Ecuador.

Quien asumirá la conducción del gobierno ecuatoriano es un dirigente político de larga trayectoria, comprometido con una postura doctrinal, que ha protagonizado la construcción de un partido a lo largo de dos décadas, y que asume el poder con la voluntad expresa de cambio, inscrito en un proyecto político reformista. Su mandato electoral no llega al 50 por ciento del total de votos emitidos (47.3 por ciento). Pero esto no es nuevo en Ecuador[26]. Lo que sí es nuevo es que quien asume el poder lo hace con el sustento de un partido político modernizante y relativamente orgánico.

Es opinión generalizada, entre los observadores calificados, de que existe, en efecto, voluntad de cambio en el nuevo gobierno. Existe el criterio generalizado de que el proyecto político de Izquierda Democrática, como gobierno, implicará respeto a los derechos humanos, sensibilidad hacia las dimensiones sociales del cambio, y hacia la vigencia de la institucionalidad democrática. Existe, asimismo, la realidad de un contexto societal que tiene diversas dimensiones de complejidad: clivajes étnicos, regionales, grupales, fragmentaciones de clase y heterogeneidad intra–clase, y lógicas distintas de accionar político, asentadas en culturas políticas paralelas de difícil "calce" en la textura societal general de frágil configuración[27]. Existe, además, la realidad de la crisis econó-

26 Para un análisis diacrónico del fraccionamiento del electorado, que es una constante histórica en el Ecuador contemporáneo, véase Menéndez–Carrión (1986), especialmente capítulos 4, 5 y 6.

27 Definimos "cultura política" como las nociones internalizadas, creencias y orientaciones de valor que un conjunto de actores políticos dado comparten con respecto a (i) cómo opera el sistema político; (ii) el rol que ellos y otros actores políticos cumplen y deben cumplir; (iii) los beneficios que el sistema político provee y debe proveer; y (iv) cómo extraer esos beneficios. De acuerdo a esta conceptualización todo actor político es portador de una cultura política determinada, que se refleja en la naturaleza de sus prácticas políticas. Sin duda, en toda sociedad existen culturas políticas distintas, en mayor o menor grado, que se reflejan en las dinámicas de su proceso político. En el caso ecuato-

mica: recesión, desempleo, subempleo, deuda impagable y agotamiento del patrón concentrador de la propiedad y el ingreso, del modelo tradicional de desarrollo económico[28]. Existe la realidad de la escasez, y la urgencia de los desafíos a confrontar en términos de los requerimientos contrapuestos, de distintos grupos de interés que integran clases fragmentadas, en el ápice y en la base de la pirámide social base creciente y –secularmente postergada–. Existen condicionantes internos y externos que configuran los contornos dados, dentro de los cuales el nuevo gobierno civil deberá operar[29].

El nuevo gobierno se encuadra en un proyecto eminentemente reformista, con los límites y alcances que esto pueda implicar en el caso concreto del Ecuador. Surge la pregunta de las perspectivas de "la estabilidad democrática", tema cuya exploración nos obliga a incursionar en una discusión que va más allá de la estabilidad como eje discursivo.

Como punto de partida, se enfatizó la revalorización de la noción de democracia en su dimensión de "posibilidad", con todo lo que esto implica en términos de la definición del reformismo como "compra política de tiempo"[30]. También enfatizamos la complejidad de los desafíos a confrontar en el caso de

---

riano, los clivajes societales, étnicos, regionales dificultan la construcción de consensos no sólo nacionales, sino en términos de clase, acerca del es y el deber ser del sistema político. Las alineaciones políticas, en el marco de lo que hemos llamado en otra parte "personalismo estructuralmente inducido", son, por lo general, de índole parroquial, inmediatista e individualista, lo cual dificulta la aceptación de la legitimidad de la presencia de visiones contrapuestas (ya no de clase únicamente, sino grupales) en una institucionalidad democrática. Esto sugiere las dificultades a enfrentar en la construcción de consensos mínimos acerca de la democracia "necesaria y posible" en un contexto como el ecuatoriano.

28 Una de las dimensiones de la crisis es la recesión económica (mientras que entre 1970 y 1975 la tasa de crecimiento real del PIB fue del 10 por ciento, declinó a 6 por ciento entre 1975 y 1981, y a 1.1 por ciento entre 1982 y 1987). Otra de sus manifestaciones, es la severa restricción externa (en 1985 la deuda externa representó casi el 60 por ciento del PIB; en 1986 el 74 por ciento, y en 1987 superó al PIB, representando 120 por ciento del mismo; a fines de 1987 la deuda representaba el 458 por ciento del valor de las exportaciones para ese mismo año). La reserva monetaria internacional del país, exhibía, por su parte, un déficit de 123 millones de dólares. Las cifras de desempleo abierto se estima, son del orden del 13 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), para 1988. Los índices de subempleo son del orden del 50-60 por ciento de la PEA (datos extraídos de Pareja, 1988).

29 Si bien el tema no es abordado en este trabajo, cabe señalar la importancia de factores externos como variables intervinientes en la configuración de la naturaleza del régimen político, más allá de la economía, y en la esfera propiamente política. El tema de la incidencia de la política exterior de Estados Unidos sobre el proceso político ecuatoriano, sus formas y contenidos es, por ejemplo de abordaje obligado en indagaciones futuras acerca de las perspectivas de dicho proceso.

30 Esta idea es tomada de Lechner (véase "Límites y Posibilidades de la Democracia en América Latina", FLACSO–Ecuador, *Serie Conferencias*, en prensa).

contextos societales heterogéneos como el ecuatoriano –lo cual reviste una serie de implicaciones para el tema de la gobernabi1idad en democracia, en contextos donde la consolidación democrática pasa, innecesariamente, por una revalorización de la diversidad, con todos los dilemas que esto plantea en términos de la construcción de consensos amplios, incluyentes, y respetuosos de dicha diversidad–.

Hemos argumentado, además, que el problema a confrontar en cuanto al análisis de las perspectivas de consolidación democrática en una sociedad concreta como la ecuatoriana, no se reduce al examen de las perspectivas de estabilidad o gobernabilidad, sino del *tipo de gobernabilidad posible*, donde lo posible se entienda más allá de la estabilidad de un sistema de alternancia civil en el poder: como la oportunidad de propiciar la construcción de nuevas formas de articulación entre sociedad civil y Estado (sociedad civil cuyo sentido de comunidad, en el caso ecuatoriano, está pendiente), y en un contexto de crisis.

Hemos argumentado, asimismo, a favor de la revalorización de las formas democráticas mismas. Es decir, es de validez dudosa subestimar, en el contexto de las democracias latinoamericanas contemporáneas, los aspectos formales de la democracia. Consideramos necesario –si del análisis de las perspectivas de consolidación de la democracia se trata– asumir e internalizar el valor intrínseco de la institucionalidad democrática, lo cual pasa, a su vez, por un desafío de darle a las formas el contenido y el rol que deben asumir en una democracia política.

Hemos señalado la importancia de la recuperación y la revalorización de las dimensiones propiamente políticas de la democracia (y, por cierto, de la articulación necesaria entre democracia política y democracia social), como verdadero eje de una legitimidad distinta.

Enfatizamos, asimismo, la importancia de que en un proceso de construcción democrática, se asuma la diversidad cultural, ofreciendo espacios para la constitución de nuevos contenidos, en democracia, a partir de la aceptación de la existencia de culturas políticas paralelas, que es menester dotar de algún punto de articulación si es que de construir un proceso democrático y democratizador se trata.

Señalamos, además, la importancia del tema del consenso y de la concertación, enfatizando que el desafío radica en la claridad del para qué y cómo de la concertación que se persigue y destacando que el cómo debe ser definido a

partir de un nuevo diálogo entre sociedad civil y Estado[31]. Ahora bien, la configuración de nuevas formas de articulación entre sociedad civil y Estado requiere la constitución de canales adecuados para el procesamiento de demandas societales. En este sentido enfatizamos la importancia de la centralidad que debe adquirir el rol de los partidos políticos, como instancias del sistema democrático. Esto, a fin de que la gobernabilidad democrática no radique simplemente en la mera estabilidad, y que se canalice lo político a través de instancias y procedimientos capaces de prevenir el procesamiento de demandas societales a través de canales informales paralelos, particularistas e inmediatistas, no conducentes a la institucionalización de un proceso democratizador[32]. En este sentido, la revalorización de las instituciones propiamente políticas, tales como los partidos, como instancias de representación, mediación y procesamiento de demandas societales, es central. Dotar de nuevos contenidos y sentidos a las instancias propiamente políticas del sistema pasa, entre otros factores, por un cambio de actitud en las elites políticas (de vocación democrática) hacia los sectores subalternos, de entender sus lógicas distintas y

31 El diálogo es consubstancial a cualquier proceso de concertación que quiera impulsarse desde el Estado. Las experiencias en materia de políticas de concertación acumuladas en América Latina en los últimos años, son ilustrativas de la complejidad del tema. En su sentido más amplio, concertación alude a un método de resolución de conflictos entre intereses contrapuestos, (que puede referirse al tema de las políticas salariales y de empleo, o también de educación, salud, etc.) Entendida como "pacto social" se refiere a la participación, de la sociedad civil organizada, en la coordinación de planes de gobierno. La literatura enfatiza el rol central que corresponde a los partidos políticos en el proceso de concertación, y la relación directa existente entre los grados de heterogeneidad en una sociedad determinada, y las posibilidades de éxito de la concertación. Lagos (1988:123) plantea, por ejemplo —y a manera de hipótesis— que "resultan más difíciles las políticas de concertación en materia de ingreso y empleo cuanto mayor es la heterogeneidad estructural de la sociedad donde dichas políticas van a implementarse".

32 Ante la ausencia operativa de canales institucionales para el procesamiento de demandas y la representación (efectiva) de intereses de clase, la dinámica misma del proceso político genera canales paralelos, de carácter informal. Estos últimos desplazan los ejes de "resolución" del conflicto político al ámbito de las articulaciones *ad hoc*, a través de redes interpersonales de parentesco, amistad, contactos de prestación y contraprestación cuya utilización como recurso regular, debilita aún más la relevancia de las instituciones políticas formalmente existentes. Lejos de constituir "nuevas formas" de hacer política, los canales informales mencionados, en la medida que no impliquen el surgimiento de procedimientos de demandas societales, refuerzan prácticas inmediatistas, improvisadas, para la "resolución" contingente de intereses personalistas, fragmentados y parciales, poco conducentes a la institucionalización de procesos democratizadores de las relaciones políticas. Sin duda, este es uno de los desafíos centrales que debe confrontar un Estado democratizador en el caso ecuatoriano. Con respecto a la naturaleza y vigencia de los canales mencionados en el caso ecuatoriano, véase referencias mencionadas en Nota 11.

encontrar nuevas formas de enlace y articulación con la base, que no pasen meramente por el discurso y la manipulación c1ientelares.

Subyacente al tratamiento del tema de la democracia, a lo largo del trabajo, está la idea de que se trata de un tema particularmente complejo en sociedades estructuralmente heterogéneas como la ecuatoriana, donde la dimensión nacional de las identidades colectivas queda por construir, (en un contexto de nociones de nación coexistentes y en conflicto) atravesadas por múltiples clivajes verticales y horizontales que inducen a la fragmentación creciente, que implican la coexistencia precaria de una creciente multiplicidad de demandas diversas y encontradas, cuya confrontación, dentro de los límites inherentes a las concepciones pluralistas del orden democrático es problemática.

Subyacente al tratamiento del tema en el presente trabajo está, también, la idea de revalorización del conflicto, que no constituye, necesariamente, una amenaza *per se* a la estabilidad del sistema sino un componente del juego democrático que requiere encontrar canales de expresión dentro el sistema, empero[33].

Como implicaciones de lo expuesto para el caso ecuatoriano, cabe destacar las siguientes:

Primero. En los próximos años, las posibilidades de asistir a cambios drásticos en la textura social, en las estructuras económicas, en las articulaciones entre sociedad civil y Estado, son exiguas, independientemente de la voluntad política de las elites de poder con voluntad de cambio, y máxime en un contexto de crisis económica que tenderá a hacer aflorar las contradicciones socioeconómicas y políticas, y la precariedad externa propia de la condición periférica del Ecuador en el contexto de dominación mundial, con singular fuerza. En todo caso, el desafío posible (y la democracia posible, capaz de dotar de nuevos contenidos a la estabilidad democrática en el caso ecuatoriano) es el de *crear condiciones conducentes a una dinámica de cambio social, económico y político distinta, generadora de espacios potencialmente conducentes a la eventual redefinición de las relaciones de poder, tendiente a una relación cada vez más viable entre democracia política y democracia social.* La posibilidad real de cambio que se plantea con el inicio del nuevo gobierno en el Ecuador, es la de apertura de un contexto favorable a la utilización y potenciación de los canales potencialmente disponibles en una democracia política para propiciar *el*

33 Acerca de las dificultades que el disenso confronta en el contexto de las democracias latinoamericanas, véase Moulián (1988) y Bustamante (1987).

surgimiento de condiciones conducentes a una dinámica de cambio social, económico y político distinta.

Segundo. Si bien las condiciones actuales no permiten avizorar grandes cambios en al caso ecuatoriano, la conjunción de esas mismas condiciones (precariedad, crisis, y agudas contradicciones estructuralmente inducidas) con la nueva voluntad política gubernamental, *abren la posibilidad de revalorización del cambio relativo, del cambio puntual y del cambio posible.*

Hay una serie de dilemas a ser confrontados por el Estado, por las elites políticas comprometidas con el cambio posible, y por las instituciones políticas y la sociedad civil en los próximos cuatro años, dilemas concernientes a la creación de condiciones para una gobernabilidad distinta en un contexto de heterogeneidad estructural y de crisis, y en el marco de la propia lógica (reformista) de la nueva Administración. Planteamos las siguientes interrogantes, que contienen elementos que, en nuestro criterio, definen les contornos básicos de los principales dilemas a confrontar:

- ¿Cómo enfrentar, desde el Estado con voluntad de cambio, los problemas propios de las dinámicas mismas que (inevitablemente) genera la "compra política de tiempo" que no es *necesariamente* conducente a la redistribución del poder, sino que, por el contrario, puede acentuar las actuales contradicciones estructurales de la economía y sociedad ecuatorianas?
- ¿Cómo redistribuir el peso de la crisis? ¿Cómo lograr un consenso operativo acerca de la necesidad de redistribuir el peso de la crisis y de los mecanismos para ello?
- ¿Cómo crear, desde la diversidad, condiciones adecuadas para la consolidación y configuración de culturas políticas conducentes a un reconocimiento (mínimo, necesario en un orden democrático "pluralista") de la legitimidad de los contrarios?
- ¿Cómo crear las condiciones requeridas para la valorización de los derechos, las ópticas y necesidades "de los otros" y de los "contrarios"? (necesidad de coexistencia democrática de Culturas políticas distintas).
- ¿Cómo compatibilizar la necesidad de consenso, concertación, gobernabilidad y estabilidad con las dinámicas propias de una matriz societal de intereses fragmentados y contrapuestos? ¿Cómo y con quiénes concertar? ¿Para qué objetivos concretos?

- ¿Cómo implementar una política concertada de ingresos y de empleo? Y, ¿cómo ampliar los márgenes de la voluntad política de cambio en el contexto de la crisis?
- ¿Cómo viabilizar la administración de la crisis, dándole sentido a la democracia participativa, cuyos contenidos quedan por definir?
- Más allá de la voluntad política de cambio, ¿está el Ecuador de hoy estructuralmente en condiciones de dar paso a la posibilidad de un proceso democratizador que defina su consolidación a través de nuevas formas de participación política y social?
- ¿Cómo crear condiciones para la ruptura de los mecanismos tradicionales de "procesamiento" y "resolución" de demandas, desde la óptica del pluralismo y la reforma?
- ¿Cómo crear las condiciones para la superación de la democracia como "legitimación de la desigualdad"?[34].
- ¿Cómo articular, desde el poder político con vocación de cambio, la democracia posible con la democracia social?
- ¿Cómo reafirmar la voluntad política de cambio? ¿Cómo irla traduciendo en un proceso de configuración continua, ante los límites a la voluntad política que plantea la naturaleza de un contexto económico adverso y la naturaleza misma de una sociedad civil de configuración precaria?
- ¿Cómo incorporar dimensiones utópicas necesarias a la democracia posible?[35].

La confrontación de los dilemas planteados es ineludible para la definición (necesaria) de los contenidos del proyecto societal a impulsar desde el Estado en los próximos cuatro años, proyecto cuyos contornos democratizadores requieren un fortalecimiento del papel del Estado, al mismo tiempo que se impulsa desde el mismo, el rol protagónico de la sociedad civil –particularmente de las mayorías populares– en el juego democrático.

El hecho mismo de la crisis puede constituirse en marco conducente para la redefinición de articulaciones entre sociedad civil, política y Estado, en términos de cambios no necesariamente graduales, pero si puntuales, que va-

34 El tema de la democracia como "legitimación de la desigualdad" en el caso ecuatoriano lo he desarrollado en otra parte (Menéndez–Carrión, 1988b).

35 Acerca de la necesidad de recuperar dimensiones utópicas en el proceso de construcción democrática, véase Sonntag (1988a).

yan creando una nueva visión –compartida– de la concertación necesaria para la nueva democracia[36]. La confrontación de la crisis en democracia, requiere, sin duda, la configuración de un amplio consenso cuya construcción es un desafío central a confrontar en los próximos años.

Más allá de una propuesta general de vocación reformista, los planteamientos específicos para la implementación de un proyecto de cambio, quedan aun por definirse. Se abre, en todo caso una hora crucial, ya que el fracaso de la propuesta a ser implementada en la nueva Administración podría significar el retorno a tipos de gobierno civil no comprometidos con explotar al máximo los alcances de la reforma, no existiendo en el horizonte avizorable la posibilidad de que propuestas más radicales asuman el poder. La reforma en el poder, deberá defender, en sus prácticas, su relevancia histórica –teniendo en cuenta además, que las "amenazas" al orden civil se introducen en el sistema, generalmente, a partir de los límites mismos exhibidos históricamente por las prácticas políticas de los sectores civiles en el poder–.

El desafío de consolidación democrática en el corto y mediano plazo no recae únicamente en la Administración que se inicia, sino en todos los sectores progresistas y de izquierda (puede argumentarse que no es tanto a partir de la fuerza de la derecha, sino de la debilidad de los sectores de centro e izquierda que la incipiente institucionalidad democrática en Ecuador se ha visto amenazada, dadas las exiguas barreras de contención encontradas por la derecha para impulsar sus proyectos políticos). El futuro de la institucionalidad democrática ecuatoriana y de las posibilidades de una gobernabilidad distinta en democracia, es contingente en la consolidación de una vocación democrática en las prácticas mismas de los sectores civiles de la sociedad[37].

---

36 En las ciencias sociales latinoamericanas se debate actualmente el tema de la llamada "crisis de paradigmas" (al respecto, véase el excelente aporte de Sonntag, 1988a). Hay autores que plantean "la bancarrota de los antiguos discursos modernizantes en sus expresiones 'desarrollista' y 'revolucionaria'..." (Mires, 1988:132). Desde el punto de vista teórico, considero válido el escepticismo acerca de las estrategias gradualistas, imbuidas de elementos teleológicos, de cuestionable alcance en el contexto latinoamericano. Sin embargo, para quienes –a diferencia nuestra– deben operar en el ámbito de la praxis política el cual plantea la exigencia de explotar al máximo los alcances y posibilidades de proyectos que, desde el Estado, se tracen el objetivo de impulsar el surgimiento de prácticas políticas distintas (v.g., capaces de generar respuestas novedosas y posibles a las contradicciones existentes) no cabe subestimar el potencial transformador de políticas concretas de impulso al cambio relativo y puntual. Tal es el caso de decisiones de política que pueden tomar los regímenes postuladores del cambio "necesario y posible" en el ámbito de la concertación, y apertura de canales para la participación popular en el proceso de toma de decisiones a nivel local, por ejemplo.

El rol que compete a los partidos políticos en este contexto es de fundamental importancia. El desafío, desde la perspectiva de la dirigencia de los partidos políticos con vocación democrática, radica en facilitar la conformación de organizaciones partidistas que dejen de funcionar como meros vehículos electorales, forjando lealtades partidistas no sólo a nivel de las bases, sino en las propias jerarquías internas para que la supervivencia y el crecimiento de los partidos no dependa de la coincidencia temporal de intereses y de los avalares de las relaciones ínter personales a nivel de las cúpulas. El desafío de los partidos políticos con vocación democrática radica en comenzar a transformarse en interlocutores válidos de los sectores populares, llevando a cabo las funciones de canalización de demandas, representación y mediación de los distintos sectores de la sociedad civil ante el Estado. Sólo esto permitirá a los partidos políticos comenzar a adquirir una relevancia real a la consolidación del juego democrático. La tarea de construcción partidista debe ser contemporizada con la necesidad de convergencia de las fuerzas progresistas y de izquierda, que constituye otro imperativo básico para la consolidación del sistema democrático –fuerzas políticas cuyo desafío consiste en diferenciarse al mismo tiempo que se conciertan–.

En síntesis, el proceso político ecuatoriano pos–retorno, ha puesto de manifiesto, hasta el momento, los límites de la democracia electoral. El ascenso al poder de un partido político relativamente orgánico y de vocación progresista, abre la posibilidad del ejercicio mismo de un juego democrático en el marco, por cierto, da un proyecto reformista. Esto implica límites por el lado de los "grandes cambios", pero alcances por el lado de los cambios puntuales y posibles.

La estructura y contexto societales dados, que enmarcan las posibilidades del nuevo proyecto político, son complejos. No obstante, las perspectivas de estabilidad democrática en Ecuador, del tipo de estabilidad que tiene sentido (cuyos contornos hemos explicitado en páginas anteriores) son contingentes en que Izquierda Democrática en el poder pruebe su relevancia histórica, explotando al máximo las posibilidades de la reforma y tomando la crisis como

37 Estas no pueden desarrollarse al margen del Estado, y exigen una actitud distinta por parte del Estado y sus agentes conducente al reconocimiento de la necesidad de reforzamiento de la sociedad civil, –cuya configuración actual es precaria– en el ejercicio mismo de nuevas prácticas políticas, cuya naturaleza hemos discutido en páginas anteriores.

momento de creatividad, capaz de generar -a partir de condiciones adversas- iniciativas tendientes a la apertura de posibilidades democratizadoras[38].

En el caso ecuatoriano, el punto de partida, signado por el autoritarismo civil y las profundas desigualdades sociales, imponen la revalorización de todo cambio puntual que pueda implementarse, en la medida en que tales cambios tiendan a generar condiciones distintas: que propicien la maximización del uso de procedimientos intrínsecos a toda institucionalidad democrática, *para que la sociedad civil se configure en las prácticas mismas de expresión de demandas y participación en el juego del poder.* Esto, a través de canales institucionales (cuyo nuevo sentido hay que constituir sobre la marcha) y a fin de que las grandes mayorías adquieran en el que hacer mismo, la posibilidad de participar, en alguna medida, en el proceso de toma de decisiones, comenzando, en torno a temas concretos, a adquirir la posibilidad de hacer al Estado responsable *accountable* ante la sociedad civil[39].

A manera de conclusión, planteamos la hipótesis de que sólo la configuración de nuevos espacios (generados desde/inducidos por el sistema político) tendientes a crear condiciones para el cambio relativo, darán sentido a la institucionalidad democrática ecuatoriana, garantizando una estabilidad que tenga implicaciones para la apertura de un contexto conducente a la consolidación de una democracia dotada de contenidos que confieran nuevas dimensiones al significado de la alternancia civil en el poder. La alternativa, en el mediano plazo, proponemos, sería la perpetuación –por la "inercia del desgaste"– de una democracia electoral legitimadora de la desigualdad, o el retorno de autoritarismos de corte civil o militar[40]

---

38 Al respecto véase la noción de crisis como momento de creatividad, en el planteamiento de Sonntag (1988).

39 La ciudadanía no se otorga en las disposiciones legales que la consignan; se deniega o adquiere en las prácticas mismas que permiten o incentivan las condiciones propias de un proceso político determinado. Por cierto, la cuestión de los mecanismos adecuados para impulsar la transferencia de adhesiones tradicionales a determinadas prácticas políticas (estructuralmente - inducidas), a una cultura política distinta conducente al surgimiento de nuevas prácticas políticas, es un dilema en extremo complejo.

40 Cabe notar, siguiendo a Fitch, que las distinciones globales entre régimen civil y militar "no logran captar las complejidades y dificultades" en las relaciones cívico–militares en América Latina. Cabe recordar, además, y como el mismo autor señala, que los militares no son agentes exógenos, necesariamente, ya que "las relaciones entre las fuerzas armadas, con el estado, y con la sociedad civil, se hallan moldeadas por las relaciones políticas entre las fuerzas sociales y por la naturaleza del régimen político...: (Fitch, 1988:29).

Bibliografía

Acosta, Alberto, et al. 1984. *El Ecuador en las Urnas*. Quito: Editorial El Conejo.

Argones, Nelson. 1986. *El juego del Poder. De Rodríguez Lara a Febres Cordero*. Quito: CEN.

Arteaga, Marco, et al. 1986. "Análisis de las Elecciones" en: *El Voto Ecuatoriano 1986*. Guayaquil: 1986.

Bagley, Bruce. 1984. "The National Front and Beyond: Politics, Public Power and Public Policy in an Inclusionary Regime".

Bocco, Arnaldo. 1987. *Auge Petrolero, Modernización y Subdesarrollo en los Años 70*. Quito: CEN, FLACSO.

Bustamante, Fernando. 1987ª. "El Rol de los términos de la Democratización Post–militarista en la Evolución Democrática de los Países Andinos de Sudamérica". Chile: FLACSO.

_____. 1987b. "Algunas Conclusiones e Hipótesis en torno al Problema del Control Civil sobre las Fuerzas Armadas y la Consolidación Democrática en los Países Andinos". Chile: FLACSO

Calderón, Fernando. 1988. Junio 26-30. "Potenciar la Sociedad para Consolidar la Democracia" en: *Seminario Participación, Democracia y Pluralismo*. Quito: UNESCO, ILDIS y Fundación Espejo.

Carrasco, Adrián, et.al. 1988. *Estado, Política y Democracia en el Ecuador*. Quito: Editorial El Conejo.

Conaghan, Katherine. 1985. Mimeo: "Democracy By Attrition: Parties, Civil Society and Political Order in Ecuador".

Echeverría, Julio. 1986. "Modernización Política, Sistema Institucional y Movimientos Sociales" en: *Seminario Sistemas Políticos y Opcionales.* Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Ehlers, Jessica. 1988. Ph.D. dissertation:"Izquierda Democrática or Democratic Left: A Case Study of the Origins, Organization and Quest for Power of a Political Party in Ecuador". New York: The City University of New York.

Fernández, Iván, Gonzalo Ortiz Crespo. 1988. *¿La Agonía del Populismo?*. Quito: Editorial Plaza Grande.

Fitch, Samuel.1988. "Hacia un Modelo Democrático en las Relaciones Civil–Militares en América Latina" en: *Seminario Internacional Democracia y Fuerzas Armadas*. Quito: CORDES.

Lagos, Ricardo.1988. "Sistema Político y Políticas de Concertación: Algunas Hipótesis" en: *Política Económica y Actores Sociales*. OIT: PREALC, OIT.

Lefebre, Louis, et al.1985. "Campo, Región, Nación" en: *Economía Política del Ecuador*. Quito: FLACSO, CEN.

León, Jorge, Juan Pablo Pérez–Sainz. 1986. "Crisis y Movimientos Sindicales en el Ecuador: las Huelgas Nacionales del FUT, 1981-1982" en: *Movimientos Sociales en el Ecuador*. Quito: CLACSO, ILDIS.

Menéndez–Carrión, Amparo. 1988a. "El Análisis del Proceso Político en el Ecuador Contemporáneo" en: *Estado, Política y Democracia en el Ecuador*. Quito: Editorial El Conejo.

_____. 1988b. "Precariedad Urbana y Preferencias Electorales", *Punto de Vista No. 309*. Quito.

_____. 1986a. *La Conquista del Voto: de Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional, FLACSO.

_____. 1986b. "La Hora de la Oposición" en: *Punto de Vista. Separata electoral*. Quito.

Mills, Nick D. 1985. *Crisis, Conflicto y Consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: CORDES-CEN.

Mires, Fernando. 1987. "Continuidad y Ruptura en el discurso político" en: *Nueva Sociedad No. 60*. Caracas.

Moncayo, Patricio. 1982. *¿Reforma o democracia? Alternativas del Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: Editorial El Conejo.

Moulián, Tomás. 1988. "La Democracia Difícil: Dificultades y Dilemas Actuales" en: *Serie Documentos de Trabajo No.2*.

North, Liisa, Juan Maiguashca. 1988. "Los Orígenes y Significado del Velasquismo: Una Contribución al Debate Cueva-Quitero" en: *Volumen Sobre Política y Región*. Quito: FLACSO, CERLAC, CEN.

Ortiz, Crespo Gonzalo. 1986. *La Hora del General. Informe urgente del conflicto protagonizado por el Teniente General Frank Vargas Pazzos*. Quito: Editorial El Conejo.

Pareja, Francisco. 1988. "La crisis de la economía ecuatoriana: perspectivas y alternativas para el futuro" en: *Ecuador 88. Elecciones, Economía y Estrategias*. Quito: CERG, Editorial El Conejo.

Pérez-Sainz, Juan Pablo. l985. *Clase obrera y democracia en el Ecuador*. Quito: Editorial El Conejo.

Purcell, Susan K. 1984. *The Mexican Profit-Sharing. Decision Politics in an Authoritarian Regime*. Los Angeles: University of California Press.

Saint Geours, Ives. 1984. "Equateur: L'Alternance" en: *Problemas d'Amerique Latine*. París.

Sonntag, Heinz. 1988. *Duda, Certeza, Crisis. La evolución de las Ciencias Sociales de América Latina*. Caracas: UNESCO, Editorial Nueva Sociedad.

_____. 1988b. "Democracia y Participación: Seis Tesis" en: *Seminario Internacional Participación, Democracia y Desarrollo*. Quito: UNESCO, ILDIS y Fundación Eugenio Espejo.

Villavicencio, Gaitán, et al. 1988. *Ecuador 88. Elecciones, Economía y Estrategia*. Quito: Editorial El Conejo.

Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano*

Catherine M. Conaghan**

Cada sistema de partidos es el producto de sus propios dramas particulares. Los sistemas de partidos reflejan los "momentos fundamentales" singulares, las disposiciones electorales idiosincráticas y las decisiones sucesivas tomadas por los políticos. A partir de su transición desde un gobierno militar, Ecuador ha estado definiendo y desarrollando por primera vez en su historia un sistema de partidos moderno. La nueva Constitución aprobada por referéndum en 1978 finalmente desmanteló las duras restricciones que limitaban el derecho de sufragio y, en consecuencia, los partidos enfrentaron un electorado expandido de más de dos millones de votantes.

Desde la transición, los partidos han sido sometidos a numerosas pruebas electorales. Se realizaron elecciones presidenciales con primera y segunda vuelta en 1978, 1979, 1984, 1988 y 1992. Se comenzaron las elecciones municipales en 1980 y se realizaron elecciones del Congreso en 1979, 1984, 1986, 1988, 1990 y 1992. Además, en junio de 1986 se efectuó un plebiscito a petición del gobierno referente a la enmienda de la ley electoral. Después de más de una década de intensas actividades partidarias y electorales, ahora se pue-

---

* Este artículo corresponde al capítulo 13 del libro *La Construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, editado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Santiago, CIEPLAN, 1995

** Politóloga. Departamento de Estudios Políticos. Queen's University. Canadá.

den retratar las características claves del sistema de partidos ecuatoriano y considerar las inferencias para futuros acontecimientos políticos.

Tres elementos importantes del sistema de partidos del periodo después de 1978 deben ser considerados atentamente en función de sus posibles efectos sobre la gobernabilidad y la democratización. En primer lugar, Ecuador ha desarrollado un sistema multipartidario extremo que gira en torno a la competencia entre por lo menos cinco o más partidos. Este multipartidismo extremo afecta profundamente el comportamiento de las elites, así como también las estrategias políticas. Ha jugado un papel crítico en los conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que han sido frecuentes y a menudo debilitadores. En el período entre 1978 y 1992, veintitrés partidos políticos adquirieron personalidad jurídica y muchos otros movimientos aspiraron a tener dicha personalidad. El gran incentivo de esta proliferación radica en las competencias intensas que libran los políticos de carrera para obtener el control de las organizaciones partidarias y de la distribución de los favores políticos. A menudo se resuelven estos conflictos internos mediante divisiones y la creación de nuevos partidos. Aunque las leyes electorales de Ecuador están diseñadas específicamente para impedir la fragmentación de partidos, el marco legal que rige a los partidos no ha podido restringir las tendencias_centrífugas. Como mostraremos en una sección posterior de este capitulo, algunos aspectos de las leyes electorales han contribuido (si bien sin intención de hacerlo) a la proliferación de partidos.

En segundo lugar, como explican Mainwaring y Scully en la Introducción de este libro, el electorado ecuatoriano no ha demostrado un alto nivel de adhesión continuada a partidos políticos específicos. Tanto en las elecciones presidenciales como en las elecciones del Congreso las preferencias partidarias de los votantes ecuatorianos han cambiado significativamente de una elección a la otra. Esta volatilidad del electorado se debe a varios factores convergentes. Salvo por unas pocas excepciones, los partidos ecuatorianos no han desarrollado vínculos estrechos con grupos corporativistas de la sociedad civil (trabajadores, campesinos, pueblos indígenas). Estos grupos cambian que votos o los dividen entre la amplia gama de partidos que se encuentran en el sistema. Este problema duradero de "vinculación" se vio agravado en la década del ochenta por los efectos de la crisis económica[1]. Las restricciones resultantes

1 Típicamente se piensa en la "vinculación" –el desarrollo de conexiones entre los ciudadanos y los gobiernos– como la función central de los partidos. Para un análisis de los diferentes tipos de vincula-

impuestas a los gastos públicos significan que los partidos no han podido desarrollar coaliciones sólidas. Con o sin razón, los votantes han castigado a los partidos en ejercicio por su asociación con la crisis económica. El descontento popular relacionado con las medidas de estabilización y con los malos resultados económicos explica al menos en parte la disposición de los votantes de abandonar a los partidos en ejercicio. Sin embargo, uno de los resultados de esta ira y volatilidad electoral es que se hace extremadamente difícil predecir los resultados electorales. Esto fomenta la perspectiva de "todo vale" entre las elites políticas. Los políticos de ludas las ideologías procuran distanciarse de la política del gobierno, aun cuando dicha política se acerque bastante a su propia ideología, Este "ambiente opositor" intenso constituye un terreno fértil para los partidos populistas y genera un estilo político sumamente agresivo entre los políticos de todos los partidos.

En tercer lugar, aun cuando los partidos han estado poniendo a punto su capacidad para montar campañas electorales, se han visto marginados del proceso de formulación de políticas, especialmente en el campo económico. Ciertamente los votantes culpan a los partidos gobernantes por los males económicos, pero un análisis detallado del proceso de formulación de políticas revela que las organizaciones y funcionarios partidarios rara vez están involucrados directamente en las decisiones cruciales sobre la política económica. Al contrario, los presidentes generalmente han optado por dejar estas decisiones en manos de sus asesores económicos normalmente "independientes". Los presidentes y sus asesores han estado más a tono con las presiones de la comunidad internacional que con las de los otros líderes partidarios o de los ciudadanos.

Como resultado de los acontecimientos resumidos arriba el sistema de partidos se encuentra cada vez más distanciado de los campos decisivos críticos del Estado y desconectado del electorado. El público considera que los partidos y las elecciones son cada vez menos relevantes para la formulación de las políticas públicas. La etiqueta partidaria no es una guía fiable para las futuras políticas de las elites, ni tampoco conlleva un significado o una identidad especifica para grupos sociales en particular. Por consiguiente, los votantes no tardan en abandonar a los partidos gobernantes y manifestar su descontento por medio de apoyar a los partidos de oposición. Las divisiones partida-

---

ción, véase los ensayos en Kay Lawson, editora, *Political Parties and Linkage. A Comparative Perspective* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1980).

rias crónicas y las deserciones de líderes sólo realzan la imagen de los partidos como simples vehículos electorales para políticos ambiciosos. El sistema de partidos ecuatoriano se ha desarrollado como un sistema de "políticos flotantes" y "votantes flotantes"[2].

El efecto de estos acontecimientos interrelacionados es que, ante los ojos del electorado, tanto los partidos como los políticos han perdido mucha legitimidad. Antes de considerar el significado de esta creciente separación entre el público en general y el sistema de partidos, consideremos primero la dinámica que contribuye a la proliferación de partidos, a la volatilidad electoral y a la marginación de los partidos de la formulación de políticas.

El sistema: los premios y los competidores

La competencia electoral entre los partidos se realiza a nivel nacional, provincial y municipal. Se elige a los presidentes en una primera y segunda vuelta. Si ningún candidato obtiene más del 50% de los votos en la primera vuelta, se realizan una segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta. En el período después de 1978 se ha requerido una segunda vuelta en todas las elecciones presidenciales. Se elige a los presidentes por un mandato de cuatro años y la Constitución les prohíbe de por vida ser reelegidos al cargo.

La primera vuelta de las elecciones presidenciales se realiza conjuntamente con las elecciones del Congreso. El Congreso corresponde a un organismo unicameral compuesto actualmente por setenta y siete miembros. De éstos, doce se eligen a nivel nacional y el resto a nivel provincial[3]. Se asignan los escaños usando un esquema de representación proporcional basado en la cuota

2 Los "volantes flotantes", votantes que tienen lazos partidarios débiles y que cambian de partido de una elección a otra, han sido tema de muchos análisis del comportamiento electoral en las democracias avanzadas. Para un análisis del debilitamiento del partidismo y la desalineación en estos sistemas, véase los ensayos de Russell J. Dalton, Scott C. Flanagan y Paul Allen Beck, editores *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realigment or Dealigment?* (Princeton, N.J.: Priceton University Press, 1984).

3 En la década del noventa se añadieron escaños adicionales para nuevos diputados provinciales, y de esa manera se elevó el número total de escaños de los setenta y uno anteriores. Para un análisis más profundo de la estructura del gobierno en Ecuador, véase Hernán Salgado, *Instituciones políticas y constitución del Ecuador* (Quito: ILDIS, 1987).

de Hare[4]. Tanto para los diputados nacionales como para los provinciales, los votantes escogen de una "lista cerrada": es decir, no tienen la opción de indicar sus candidatos preferidos de la lista partidaria. Así que los aspirantes políticos de cada partido luchan intensamente por los primeros lugares en la lista respectiva. Los diputados nacionales sirven por cuatro años, mientras que los diputados provinciales sólo sirven por dos años. A los diputados se les prohíbe servir por dos mandatos consecutivos.

A nivel municipal, los votantes eligen a los alcaldes y a los consejos municipales. Las elecciones provinciales incluyen la elección de prefectos y consejos provinciales. En conjunto, 1.369 cargos a nivel local y regional se eligen mediante elección popular[5]. Los presidentes designan a los gobernadores y no existen las legislaturas provinciales.

En el período después de 1978 se ha otorgado personalidad jurídica a veintitrés partidos que han podido competir en las elecciones nacionales y municipales. Los partidos se enumeran en el Cuadro No 1. Salvo por el primer Congreso de 1979, en cada Congreso posterior han habido representantes de por lo menos trece partidos. Obviamente, no todos los partidos han tenido el mismo éxito en su persecución de los escaños del Congreso. Algunos sólo han obtenido uno o dos escaños. En la Introducción de este libro, Mainwaring y Scully se basan en el número de escaños del Congreso y calculan un promedio de 5,8 partidos "efectivos". La cifra es incluso más alta si se consideran las elecciones por separado. Por ejemplo, basándose también en el número de escaños del Congreso, Taagepera y Shugart calculan 6,1 partidos efectivos en las elecciones de 1984. Tal como indican ellos, esta cifra coloca a Ecuador entre los países con mayor número de partidos efectivos de todos los tiempos[6].

4 Dick Leonard y Richard Natkiel, *The Economist World Atlas of Elections: Voting Patterns in 39 Democracies* (Londres: Hodder and Stoughton, 1987), págs. 42–43.

5 El cálculo de los cargos corresponde al año 1988; los antecedentes están tomados de Vjekisalv Dalic Mardesia, *Estadísticas del Ecuador 1988* (Quito: ILDIS, 1988), pág.15.10.

6 Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart, *Seat and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1989), págs. 82–83.

Cuadro Nº 1
Partidos políticos ecuatorianos, 1978-1992

Derecha	
PSC	Partido Social Cristiano
PRL	Partido Liberal Radical
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PUR	Partido Unión Republicana
PNR*	Partido Nacionalista Revolucionario
CID*	Coalición Institucionalista Demócrata
ARNE*	Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana
PPP*	Partido Patriótico Popular
PNV*	Partido Nacional Velasquista
Populista	
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
FRA	Frente Radical Alfarista
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PCD	Pueblo, Cambio, Democracia
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
PAB	Partido Asaad Bucaram
Centro y centro izquierda	
ID	Izquierda Democrática
DP	Democracia Popular
PD*	Partido Demócrata
PDP*	Partido del Pueblo
Izquierda	
FADI	Frente Amplio de Izquierda
MPD	Movimiento Popular Democrático
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
LN	Liberación Nacional

* Partidos que perdieron su inscripción legal a partir del 1º de enero de 1992.

La gran cantidad de partidos significa que existe una gran variedad de ideologías. Se pueden encontrar partidos de todo el espectro ideológico entre los partidos que participaron en las elecciones del Congreso de 1992. El partido principal de la derecha es el PSC. Sus candidatos presidenciales compitieron en la segunda vuelta de las elecciones de 1979, 1984 y 1992, León Febres Cordero, el candidato presidencial del PSC en 1984, venció por un estrecho margen a Rodrigo Borja de la ID. El PSC también ha mantenido el mayor número de representantes de la derecha en el Congreso.

Entre los partidos populistas, el PRE surgió inmediatamente después de la desaparición de la antigua CFP. El líder del PRE, Abdalá Bucaram, fue candidato en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1988. Bucaram perdió frente a Rodrigo Borja, pero al PRE le ha ido bien en las elecciones posteriores.

La ID ha dominado desde el centro al centro izquierda del espectro político. Se considera que el partido socialdemócrata es el mejor organizado de Ecuador y que cuenta con la base de apoyo más amplia en las veinte provincias ecuatorianas[7]. En 1988 el partido consiguió una de las victorias más asombrosas en la historia de Ecuador: la presidencia, veintisiete diputados del Congreso, quince prefectos y ocho alcaldes. La ID también dominó las elecciones de los consejos municipales.

Por lo general los partidos de izquierda no han tenido mucho éxito en las elecciones del periodo después de 1978. Los votos combinados de los tres partidos de izquierda en las elecciones presidenciales o del Congreso nunca han sobrepasado el 18% de los votos. Los Cuadros Nos 2, 3, 4 y 5 resumen la fuerza y el rendimiento de los partidos entre 1979 y 1992.

7 Para un análisis de la penetración y la fuerza regional de los partidos, véase Bernardo León, "Ecuador 1978–1988: Diez años de elecciones" (Disertación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, diciembre de 1989).

Cuadro 2
Escaños obtenidos en las elecciones del Congreso por partido, Ecuador, 1979-1992

	1979	1984	1986	1988	1990	1992
Derecha						
PSC	3	9	12	8	15	21
PRL	4	4	3	1	3	2
PCE	10	2	1	1	2	6
PNR	2	1	0	0	0	0
CID	3	0	0	0	0	0
PNV	1	0	0	0	0	0
PUR	0	0	0	0	0	12
Subtotal	23	16	16	10	20	41
Populista						
CFP	29	7	6	6	2	1
FRA	0	6	3	2	1	1
PRE	0	3	3	8	11	13
PCD	0	0	1	0	0	0
APRE	0	0	0	0	0	1
Subtotal	29	16	13	16	14	16
Centro y centro izquierda						
ID	15	24	14	29	11	7
DP	0	4	4	7	6	5
PD	0	5	1	0	0	0
Subtotal	15	33	19	36	17	12
Izquierda						
FADI	1	2	2	2	1	0
MPD	1	3	3	3	1	4
PSE	0	1	6	4	7	3
LN	0	0	0	0	0	1
Subtotal	2	6	11	9	9	8
Total	69	71	59	71	60	77

Nota: Se realizaron las elecciones a mitad del mandato presidencial en 1986 y 1990 sólo para los diputados provinciales. Los doce diputados nacionales elegidos en la elección anterior retuvieron sus escaños. Entre 1979 y 1984 no se realizaron elecciones a mitad del mandato presidencial.

Cuadro 3
Porcentaje de votos para diputados nacionales por ideología partidaria, Ecuador, 1979-1988

Ideología partidaria	*1979%*	*1984%*	*1986%*	*1988%*
Derecha	38,4	25,4	24,9	17,7
Populista	34,8	25,8	28,9	33,8
Centro	17,4	35,4	28,5	35,6
Izquierda	9,4	13,4	17,8	13,0

Fuente: Jorge León Trujillo, "Cambios estructurales y escena política en Ecuador, 1978-1988: Un ciclo político" (Disertación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association. Miami, diciembre de 1989).

El regionalismo, tema principal de la política ecuatoriana, sigue afectando la actuación electoral de los partidos[8]. A excepción de las elecciones presidenciales de 1979 cuando Roldós obtuvo una victoria a nivel nacional, la votación regional ha jugado un papel importante en todas las elecciones presidenciales. La competencia entre Borja y Bucaram en 1988 fue la más polarizada regionalmente en la historia de Ecuador, Borja obtuvo el 62% de los votos en la sierra pero no ganó en ninguna provincia de la costa. Igualmente, en la primera vuelta de las elecciones de 1992, el ex alcalde de Quito, Sixto Durán Ballén, obtuvo el 44% de los votos en la sierra y en las regiones amazónicas. Sus competidores más cercanos, Jaime Nebot Velasco y Abdalá Bucaram, quedaron muy atrás en esas regiones, obteniendo el 13% cada uno. Sin embargo, en la costa compartieron el 46% de los votos mientras que Durán Ballén obtuvo sólo el 20%[9].

8 La competencia política entre la costa y la sierra ha jugado un papel crítico en la política ecuatoriana desde el siglo diecinueve. Para un análisis de su impacto sobre la política de comienzos del siglo veinte, véase Linda Alexander Rodríguez, *The Search for Public Policy: Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830–1940* (Berkeley: University of California Press, 1985).

9 Los resultados electorales preliminares se comunicaron en *Weekly Analysis of Ecuadorean Issues,* No. 20 (25 de mayo de 1992).

"Huasipungo político": discordia y la división partidaria

El sistema de partidos ecuatoriano se originó en el siglo diecinueve en la competencia entre los dos partidos tradicionales: el Partido Liberal Radical y el Partido Conservador[10]. Ambos partidos funcionaron como vehículos electorales para segmentos rivales de la oligarquía ecuatoriana y ambos partidos siguieron influyentes hasta fines de la década del setenta. Los grupos que se separaron de los partidos tradicionales, así como también la creación de nuevos partidos que reflejan los cambios sociales que se han producido en Ecuador, han formado los perfiles del sistema de partidos del período después de 1978. Igual como había sucedido con los partidos tradicionales, en los nuevos partidos se produjeron disputas internas y posteriormente divisiones.

El populismo emergió en la década del treinta cuando apareció José María Velasco Ibarra, quien se constituyó en una fuerza política mayor hasta que fue destituido de la presidencia por última vez en 1972. Junto con el velasquismo, surgió en Guayaquil en 1947 la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), un movimiento populista liderado por Carlos Guevara Moreno. Inicialmente el extremo izquierdo del espectro político fue ocupado por el PSE, fundado en 1926, que en 1931 dio origen al PC. Un partido que más adelante se convirtió en el MPD resultó de una escisión del PC en 1963. El PC luego se convirtió en el principal partido del FADI, un frente electoral que unió a varios partidos pequeños de izquierda[11].

El descontento con los partidos liberal y conservador impulsó la formación de nuevos partidos. En 1951 Camilo Ponce Enríquez, miembro de una de las principales familias terratenientes de la sierra, estableció el Movimiento Social Cristiano (que más adelante se denominó el Partido Social Cristiano). Posteriormente, Ponce se alió en 1956 con el Partido Conservador y el Partido Velasquista y obtuvo la presidencia. La fragmentación política de la derecha guayaquileña se produjo cuando se formó en 1965 la Coalición Institucionalista Demócrata encabezada por Otto Arosemena Gómez y en 1966 el Partido Nacionalista Revolucionario encabezado por Carlos Julio Aroseme-

10 El análisis más comprensivo de la política partidaria del siglo diecinueve se encuentra en Enrique Ayala, *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1985).

11 FADI se constituyó oficialmente en 1978 para participar en las elecciones; apareció en la papeleta de votación de 1978–1979 como la Unión Demócrata Popular (UDP). FADI se dividió en 1988 en torno a la selección del presidente. Un grupo, "FADI Revelde", quería respaldar la candidatura del disidente militar, general Frank Vargas Pazzos, y los miembros formaron un nuevo partido, Liberación Nacional.

na. Ambos partidos agruparon a ex liberales y ex velasquistas en torno a las ambiciones políticas de dos consabidos primos[12].

Cuadro 4
Porcentaje de votos obtenidos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales por partido, Ecuador, 1978-1992.

	1978%	1984%	1988%	1992%
Derecha				
PSC	23,9	27,2	14,7	25,0
PRL	22,7	-	1,6	0,9
CID	-	-	1,1	-
PUR	-	-	-	32,5
Total	46,6	27,2	17,4	58,4
Populista				
CFP	27,7	13,5	7,9	1,2
FRA	9,0	6,8	3,4	-
PRE	-	-	17,6	21,8
APRE	-	-	12,6	3,2
PAB	-	-	-	0,3
Total	36,7	20,3	41,5	26,5
Centro y centro izquierda				
ID	12,0	28,7	24,5	8,4
DP	-	4,7	11,6	1,8
PD	-	6,6	-	-
Total	12,0	40,0	36,1	10,2
Izquierda				
FADI	4,7	4,3	-	0,5
MPD	-	7,3	5,0	1,9
PSE	-	12,4	-	2,5
Total	4,7	12,4	5,0	4,9

Fuente: Vjekosalv Dalik Mardesia, *Estadísticas del Ecuador 1988* (Quito: ILDIS, 1998, págs. 15.3-15.4; *Keesing's Record of World Events* 38 (mayo de 1992), pág. 38908.
Nota: En cuanto a las fechas de las elecciones presidenciales, la primera vuelta se realizó en julio de 1978 y la segunda vuelta se postergó hasta abril de 1979. Esta fue la única elección presidencial donde se produjo un retraso importante entre las dos vueltas.

12 Para una exposición general del sistema de partidos antes de 1972, véase John D. Martz, *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress* (Boston: Allyn and Bacon, 1972), págs. 108–45. Para una historia concisa de los partidos, véase Enrique Ayala, *Los partidos políticos en el Ecuador* (Quito: Ediciones La Tierra, 1986).

Cuadro 5 Porcentaje de votos obtenidos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales por candidato, Ecuador, 1979-1992.

Año	*Candidato*	*% de los votos*
1979	Jaime Roldós (CFP)	68,5
	Sixto Durán Ballén (PSC)	31,5
1984	León Febres Cordero (PSC)	51,5
	Rodrigo Borja (ID)	48,5
1988	Rodrigo Borja (ID)	54,0
	Abdalá Bucaram (PRE)	46,0
1992	Sixto Durán Ballén (PUR)	57,8
	Jaime Nebot Velasco (PSC)	42,2

Fuentes: Las cifras de 1992 corresponden a los resultados extraoficiales informados en *Weekly Análisis of Ecuadorean Issues*, Nº 27 (13 de julio de 1992). Todas las otras cifras están tomadas de Mardesía, *Estadísticas del Ecuador 1988.*

A medida que menguó el atractivo de los partidos tradicionales, en la década del sesenta surgió una nueva generación de líderes políticos. Inspirados en el Partido Demócrata Cristiano de Chile, Osvaldo Hurtado y otros estudiantes universitarios católicos se unieron a los jóvenes disidentes del PSC y en 1964 crearon el Partido Demócrata Cristiano. Más adelante una facción disidente del Partido Conservador liderada por Julio César Trujillo se fusionó con el PDC y en 1978 se convirtió en la Democracia Popular-Unión Demócrata Cristina. Jóvenes militantes del Partido Liberal también empezaron a abogar por cambios. Como resultado se produjo la división que en 1970 creó la Izquierda Cristiana de línea socialdemócrata. Las luchas entre los líderes del Partido Liberal causaron otras divisiones del partido en 1972 (cuando se creó el populista Frente Radical Alfarista encabezado por Abdón Calderón) y en 1978 (cuando se creó el Partido Demócrata encabezado por Francisco Huerta Montalvo).

Es importante notar que esta fragmentación de antes de 1978, que resultó de ambiciones políticas personales, también era indicativa de los cambios sociales que Ecuador había experimentado a partir de los años cincuenta[13]. La

13 La importancia en la modernización en el desarrollo del sistema de partidos se recalca en Jorge León Trujillo, "Cambios estructurales y escena política en Ecuador, 1978–1988: Un ciclo político". (Diser-

modernización de la economía y la diferenciación social produjeron una creciente población urbana y nuevos grupos de el clase media. Estos grupos buscaron la forma de ingresar al campo político y privilegiaron a los partidos que abogaban por temas reformistas. Tanto la Izquierda Democrática como la Democracia Popular atraían a esos grupos de votantes, así como también lo hacía la populista CFP.

En el período después de 1978 muchas de las divisiones en los partidos se originaron en la competencia intensa por posiciones de liderazgo entre los políticos de carrera. Una de las escisiones más importantes durante el período después de 1978 se produjo al interior de la CFP[14]. Comenzó cuando el gobierno militar decidió proscribir la candidatura presidencial del polémico líder de la CFP, Asaad Bucaram, en las elecciones de transición de 1978-1979 que pusieron fin al régimen militar. En una movida que reflejaba la naturaleza clientelista de la CFP, Bucaram escogió personalmente como su reemplazante a Jaime Roldós, su joven sobrino político[15]. Durante toda la campaña Bucaram y sus partidarios insinuaron claramente lo que sucedería en caso de que ganara Roldós: su lema era: "Roldós a la presidencia, Bucaram al poder", Sin embargo, Roldós intentó distanciarse de su viejo mentor y negoció una alianza con la DP en la cual Osvaldo Hurtado postulaba como candidato a la vicepresidencia. La candidatura Roldós-Hurtado proyectaba juventud y cambio, para sorpresa de todos (incluyendo el gobierno militar saliente) vencieron al favorito Sixto Durán Ballén por un amplio margen[16].

La victoria substancial de Roldós constituía un mandato personal, asombroso, y las tensiones latentes al interior de la CFP con respecto al liderazgo del partido irrumpieron inmediatamente después de su instalación como presidente el 10 de agosto de 1979. Bucaram, quien salió elegido al Congreso, criticó duramente a Roldós por pasar por alto a los fieles partidarios en la de-

---

tación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, diciembre de 1989).

14 Para un análisis de la primitiva CFP, véase John D. Martz, "The Regionalist Expression of Populism: Guayaquil and the CFP, 1948–60" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 22 (1980), págs. 289–314.

15 Para un análisis de los estilos de liderazgo en la CFP, véase John D. Martz, "Populist Leadership and the Party Caudillo: Ecuador and the CFP, 1962–81". *Studies in Comparative International Development* 18, No. 3 (1983), págs. 22–49.

16 Los resultados de esta elección se comentan en FLACSO, *Elecciones en Ecuador 1978–1980* (Quito: Editorial Oveja Negra, sin fecha).

signación del gabinete. Durante el primer año del mandato de Roldós la lucha por el liderazgo y la influencia política al interior de la CFP se convirtió en un conflicto paralizador entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. La mayoría legislativa de la CFP se desintegró cuando los partidarios de Roldós y de Bucaram se enfrentaron. El presidente Roldós trató de romper el impasse mediante el anuncio de la formación de su propio partido, Pueblo, Cambio y Democracia. Poco después, en mayo de 1981, Roldós falleció en un choque aéreo y el partido se marchitó bajo el liderazgo de su hermano León Roldós[17]. Entretanto, otros miembros de la familia Roldós intentaron reunir a sus partidarios en un nuevo partido, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), que fue formado en 1982 por Abdalá Bucaram, cuñado del fallecido presidente.

La muerte de Asaad Bucaram en 1981 fijó el escenario para una lucha por lo que quedaba de la antigua CFP. Dos de los hijos de Bucaram, Avicena y Averroes, lucharon por el control del partido. Cuando Avicena intentó encabezar la lista partidaria del Congreso en las elecciones de 1988, sobrevino la violencia entre los hermanos y sus partidarios. Averroes finalmente logró expulsar a su hermano del partido y asumió el control del partido[18]. Avicena luego formó otro partido, el Partido Asaad Bucaram. La desaparición de la antigua CFP significó que el campo electoral populista de Guayaquil estaba disponible. Abdalá Bucaram y el PRE se aprovecharon de la oportunidad. También lo hizo el derechista Partido Social Cristiano, que bajo el liderazgo de León Febres Cordero desarrolló un estilo agresivo y populista.

La campaña de Febres Cordero para dominar al PSC provocó una escisión importante en 1991. Comenzó su carrera política como líder de un grupo de interés empresarial, no un militante partidario. Se afilió al PSC para postular al Congreso en 1978. Una vez elegido al Congreso, Febres Cordero se perfiló como uno de los líderes de oposición más prestigioso, quien criticaba constantemente al presidente Osvaldo Hurtado. Fue designado el candidato presidencial de su partido en 1984 y venció a Rodrigo Boria de la ID en

17 El vicepresidente Osvaldo Hurtado asumió la presidencia luego de la muerte de Roldós. La esposa de Roldós, Marta Bucaram de Roldós, también falleció en el choque aéreo. El hermano León Rodós, fue elegido a la vicepresidencia por el congreso, pero el recién creado PCD se desintegró sin su fundador. Se produjo un gran éxodo del PCD después de la muerte de Roldós. El Tribunal Supremo Electoral registró 3.483 términos de afiliación al PCD entre junio de 1981 y mayo de 1982; esto representaba el 60% de todos los términos de afiliaciones al PCD registrados durante ese período. Véase *El Universo,* 14 de septiembre de 1983.

18 *Hoy*, 17 de mayo de 1987.

una estrecha segunda vuelta. Su mandato entre 1984 y 1988 fue polémico y marcado por graves conflictos con el Congreso opositor liderado por la ID y con disidentes de la Fuerza Aérea. El conflicto con los militares produjo dos insurrecciones infructuosas lideradas por el general Frank Vargas Pazzos y el secuestro del presidente durante un día por paracaidistas de la Fuerza Aérea[19]. Febres Cordero resultó ser muy perjudicado por esta humillación pública, por la continuada oposición en el Congreso y por la catastrófica coyuntura económica y apenas alcanzó llegar al final de su mandato, que concluyó con una gran victoria electoral de la ID. Ya que la Constitución ecuatoriana le prohibía postular a un segundo mandato, Febres Cordero inmediatamente comenzó a promover a uno de sus protegidos, Jaime Nebot Velasco, como el candidato presidencial del PSC para 1992[20].

Sin embargo, a los otros líderes del partido, especialmente a aquellos que se consideraban la "derecha racional y civilizada" del PSC, no les gustó el intento de Febres Cordero de orquestar la candidatura y concentrar el poder en la camarilla guayaquileña[21]. Los líderes de la antigua clase gobernante conservadora se sintieron enajenados por el estilo agresivo de Febres Cordero y su uso beligerante de la autoridad presidencial. Sixto Durán Ballén, uno de los fundadores del PSC y candidato presidencial en dos oportunidades, decidió disputar la candidatura en la convención partidaria de febrero de 1991. Ganó Nebot, y Durán Ballén reclamó acerbamente acerca de irregularidades en los procedimientos para seleccionar a los delegados de la convención[22]. Posterior-

19 El Congreso jugó un papel crítico en el deterioro de las relaciones civico–militares. Yo he analizado los acontecimientos relacionados con el secuestro en "Los Vargazos and the Crisis of Ecuadorean Democracy", *LASA Forum* (Primavera de 1987). Para otras versiones, véase John Maldonado, *Taura: Lo que no se ha dicho* (Quito: Editorial El Conejo, 1988); y Gonzalo Ortíz Crespo, *Operación Taura* (Quito: Editorial Plaza Grande, 1988). Para ensayos sobre el secuestro y sus consecuencias, véase Fernando Artieda et al., *El secuestro del poder* (Quito: Editorial El Conejo, 1988). El secuestro desnudó los conflictos entre Febres Cordero y su vicepresidente, Blasco Peñaherrera. Para la versión del vicepresidente, véase Blasco Peñaherrera Padilla, *El viernes negro: Antes y después de Taura* (Quito: Editorial El Conejo, 1988). Febres Cordero publicó una replica airada a Peñaherrera en su *Autopsia de una traición: Testimonio para la historia* (Quito: Editora General del Ecuador, 1989).

20 Nebot se desempeñó como gobernador de Guayaquil, un cargo designado, durante la presidencia de Febres Cordero. Para 1989 la prensa ya lo estaba llamando "el delfín" de la derecha. Véase "La candidatura de Nebot es un hecho", *La Otra,* 28 de julio de 1989.

21 La ilusión fue hecha por Jorge Zabala Baquerizo, líder del PSC y partidario de Durán Ballén, y se cita en *El Expreso*, 14 de febrero de 1991.

22 Para un análisis de las irregularidades, véase *Hoy,* 7 de febrero de 1991; *El Comercio*, 8 de febrero de 1991; *El Telégrafo,* 16 de febrero de 1991; y *El Expreso,* 17 de febrero de 1991.

mente, Durán Ballén se separó del PSC, una decisión que resultó ser muy popular. Entendidos de la política le exhortaron a postular a la presidencia y su popularidad en las encuestas de opinión pública subió súbitamente. Una encuesta le dio un increíble 55% de los votos, Por haberse escindido de un partido de la clase gobernante Durán Ballén adquirió la imagen de ser una versión ecuatoriana de Alberto Fujimori: es decir, un candidato independiente que rechazaba a los partidos tradicionales[23].

Después de meses de reflexión y de ofertas de otros partidos políticos, en mayo de 1991 Durán Ballén optó por formar el Partido Unión Republicana (PUR) para las elecciones presidenciales de 1992. Fue una decisión popular, pero luego decidió aceptar al economista Alberto Dahik como candidato a la vicepresidencia y así aliar al PUR con el derechista Partido Conservador Ecuatoriano. El director del PUR, Mauricio Gándara, temía que Dahik y el PCE usarían la alianza para socavar al PUR y acumular los mejores lugares en las listas municipales y del Congreso. Además, se preocupaba por la creciente influencia que ejercía Dahik sobre Durán Ballén. Dahik había servido como ministro de economía en el gobierno de León Febres Cordero y se conocía como un neoliberal de línea dura. Incluso Febres Cordero se refrió a las ideas extremas de Dahik y lo llamó "un terrorista económico"[24]. Gándara creía que al asociarse con Dahik la capacidad de Durán Ballén de presentarse como un candidato independiente en el centro del espectro político se vería disminuida. Irrumpieron los conflictos casi de inmediato. Las hijas de Durán Ballén dieron su apoyo a Dahik y al PCE y así se debilitó la posición de los militan-

23 "¿Sixto Fujimori?" fue el título de un editorial en un diario de Quito que vinculaba la popularidad de Durán Ballén con la imagen anti–orden establecida que recién había adquirido. Véase *HOY*, 23 de abril de 1991. Los editorialistas y los columnistas lo alabaron extravagantemente y se sumaron al clamor de aquellos que pedían con insistencia su candidatura presidencial. La fanfarria llegó a su punto culminante en un homenaje realizado en el elegante Hotel Alameda Real en Quito con la presencia de tres mil personas. Entre los notables que asistieron se encontraban el ex vicepresidente Blasco Peñaherrera, el ex congresista Roberto Dunn, el empresario Camilo Ponce y el ex congresista Rodolfo Baquerizo, todas personas vinculadas anteriormente con partidos políticos populistas y de derecha. Para una descripción del evento, véase *Hoy*, 10 de abril de 1991. León Febres Cordero se refirió a los invitados como "El club de los traidores". Véase *El Universo*, 30 de abril de 1991.

24 Después de renunciar al gobierno de Febres Cordero, Dahik se afilió al moribundo PCE, obtuvo un escaño en el congreso en 1988 y criticó las posteriores políticas económicas de Febres Cordero. Febres Cordero consideraba que Dahik formaba parte del "club de los traidores", antiguos colaboradores que se habían volcado en su contra. Durán Ballén también había desempeñado una función en el gobierno de Febres Cordero: jefe del Banco de la Vivienda. Para la caracterización de "terrorismo económico", véase *Hoy*, 19 de marzo de 1991.

tes del PUR encabezados por Gándara. Gándara y sus partidarios fueron expulsados del partido. Posteriormente, sus apelaciones ante el Tribunal Supremo Electoral fueron rechazadas en enero de 1992[25].

Conflictos facciosos afectaron profundamente a los partidos del centro. Los desacuerdos acerca de la estrategia y las posturas partidarias terminaron en una serie de renuncias y expulsiones de la DP en 1990-1991. Desde su fundación cuando se fusionaron dos partidos, la cohesión al interior de la DP había dependido del modus vivendi de los dos líderes, Julio César Trujillo y Osvaldo Hurtado. La precaria relación entre ambos finalmente se estropeó y en marzo de 1991 se expulsó a Trujillo de la DP. A Trujillo se le acusó de infringir la disciplina partidaria porque encabezó un movimiento disidente de "Nueva Democracia" y criticó al partido públicamente.

La competencia directa de Trujillo se produjo después de una lucha acerba por el liderazgo en la convención del partido en 1989. Muchos notables del partido se consternaron porque Hurtado hizo campaña activa a favor de Vladimiro Alvarez y su postura para ser un director del partido. Lo consideraban un líder sin brillo que cedería su autoridad a Hurtado. Hurtado hizo un trato de último minuto con el general René Vargas donde acordaron compartir el poder, y así reunió suficientes votos para asegurar la victoria de Alvarez. Las facciones perdedoras evidenciaron gran descontento y se quejaron de la "dictadura personal" de Hurtado en el partido. El acuerdo con Vargas no tardó en desmoronarse y se expulsó a Vargas del partido después de una disputa en el consejo de líderes del partido. Poco después, Vargas anunció la formación de su propio Movimiento Humanista. Luego se produjo la expulsión de Trujillo y la renuncia emotiva de Juan Pablo Moncagatta, uno de los fundadores originales de la DP. En enero de 1992 Wilfrido Lucero, el distinguido líder del partido en el Congreso, le siguió el ejemplo. Decenas de militantes renunciaron junto con Lucero y prometieron apoyar a Raúl Baca Carbo, el candidato presidencial de la ID[26].

---

25 Entrevista con Mauricio Gándara, Quito, 1 de abril de 1992. Para una reseña de la disputa, véase *Hoy*, 27 y 30 de diciembre de 1991.

26 Una declaración de protesta y renuncia fue firmada por 172 militantes y publicada en *Hoy*, 27 de febrero de 1992. En entrevistas realizadas en Quito el autor conversó acerca de las divisiones en la DP con los siguientes líderes partidarios: Juan Pablo Moncagatta, 3 de abril de 1992; Osvaldo Hurtado, 6 de abril de 1992; general René Vargas, 10 de abril de 1992; y Francisco Rocha, 10 de abril de 1992. Todos creían obstinadamente que las divisiones se originaron en las ambiciones políticas personales de los otros líderes partidarios.

La ID socialdemócrata se salvó de cualquier división mayor, pero en 1988 casi se produjo una división en torno a su candidato presidencial, y en consecuencia muchos de los máximos líderes se escindieron. Dos líderes populares del partido, Rodrigo Borja y Raúl Baca, lucharon por la candidatura. Para resolver el creciente conflicto, el partido dirimió la candidatura mediante una elección preliminar directa (en vez de una votación en la convención)[27]. Baca, quien había sugerido el uso de la elección preliminar directa, aceptó su derrota y permaneció en el partido[28]. Otros oponentes de Borja, Hugo Caicedo y Alejandro Carrión, se escindieron y formaron el Movimiento Social Democrático, que luego se alió con el PRE de Abadalá Bucaram en las elecciones de 1988. Caicedo aceptó la candidatura a la vicepresidencia en la lista de Bucaram. Se expulsó a Fernando Larrea, quien había liderado el bloque de la ID en el Congreso. Finalmente se afilió con el PRE. Xavier Ledesma, quien había servido como director nacional del partido, también se escindió[29]. Volvió a aparecer en 1992 como candidato al Congreso del PUR, partido con tendencias derechistas.

Tal como se aprecia de los breves resúmenes anteriores, muchas de las divisiones del período después de 1978 se pueden atribuir a los conflictos entre políticos de carrera con respecto a los máximos cargos dentro de los partidos, a la influencia política y a la selección de los candidatos. Ciertamente, todos los partidos en un sistema democrático están sujetos a este tipo de conflicto, pero algunos partidos son más hábiles cuando se trata de evitar las divisiones. ¿Por qué se ha convertido la fragmentación partidaria interna en un elemento tan arraigado en el sistema de partidos ecuatoriano?

En su obra sobre los partidos políticos, Angelo Panebianco señala al menos dos tipos de incentivos que mantienen a las personas en las organizaciones partidarias[30]. Los incentivos colectivos son aquellos beneficios que provie-

27 Esta fue la primera vez que el partido decidió una candidatura mediante una elección preliminar partidaria directa. Debido a las dificultades en la organización del evento, la elección preliminar se limitó a las cuatro provincias más grandes: Pichincha, Guayas, Manabí y Azuay. Borja obtuvo el 73% de los votos válidos en la elección preliminar. Un breve análisis de la elección preliminar se encuentra en Oscar Ayerve, *Tu voto es poder,* tomo 2 (Quito: Taski Editora, 1988), págs. 32-42.

28 Baca se desempeñó como ministro de Bienestar Social durante el gobierno de Borja. Fue el candidato presidencial del partido en 1992, pero le fue mal en la primera vuelta. Véase la Tabla 4.

29 *El Telégrafo*, 20 de julio de 1987; *El Comercio*, 20 de agosto de 1987.

30 Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, traducción de Marc Silver (Cambridge, Inglaterra University Press, 1988). Para un análisis más profundo de cómo los incentivos definen el desarrollo partidario, véase León D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York:

nen de la identificación del individuo con la organización, con las metas políticas o con la orientación ideológica. Mayormente se produce la participación de las bases porque disfrutan de estos incentivos colectivos. Los incentivos selectivos son las recompensas, los beneficios materiales y de posición social, que provienen de la participación y de los cargos en la jerarquía partidaria. Los incentivos selectivos son de especial importancia para los políticos de carrera y para los militantes. Los partidos difieren en cuanto a la mezcla de estos incentivos, pero en general deben tener arribos para mantener una organización. El problema de los partidos ecuatorianos es que los incentivos colectivos (el atractivo de la identidad, la solidaridad, la ideología) son especialmente débiles. De hecho, existe poco "pegamento" para mantener unidas a estas organizaciones cuando irrumpan rivalidades en torno a recompensas materiales o de posición social. Los orígenes de esta estructura de incentivos tan insatisfactoriamente desarrollada remontan a las circunstancias históricas que rodearon la cristalización de los partidos y el ambiente político–cultural en que han funcionado.

Muchas de las obras clásicas sobre los partidos políticos enfatizan la centralidad del "momento de fundamento" de un partido para poder comprender su desarrollo posterior[31]. Aun cuando los partidos exitosos ciertamente se adaptan a las condiciones cambiantes, las decisiones que toman los líderes partidarios en las etapas primitivas del desarrollo de la organización tienen consecuencias duraderas. En Ecuador, las experiencias de fundamento de la mayoría de los partidos crearon las líneas de dislocación para las escisiones posteriores. Como hemos señalado anteriormente, los primeros partidos ecuatorianos se constituyeron como vehículos electorales de segmentos rivales de la oligarquía. A fines del siglo diecinueve y comienzos del siglo veinte, las elites agroexportadoras concentradas en Guayaquil lucharon por el poder político con las elites hacendadas del interior del país. La mayor parte de la población –campesinos y trabajadores agrícolas- no formaba parte del electorado.

En este contexto, los atractivos ideológicos eran menos importantes que el desarrollo de redes clientelistas. En muchos casos, los aspirantes políticos ni

---

Praegeer, 1967), págs. 105–29. Véase también Alessandro Pizzorno, "Interests and Parties in Pluralism", en Suzanne Berger, editora, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1981), págs 250-55.

31 Panebianco, *Political Parties,* págs. 49–68.

se molestaban con fingir un partido: creaban "movimientos" de corta duración que desaparecían después de las elecciones. Por ejemplo, en 1948 Galo Plaza Lasso resultó electo a la presidencia como candidato del Movimiento Cívico Democrático, una alianza *ad hoc* que se formó para bloquear al candidato del partido conservador; luego desapareció[32].

Los nuevos partidos que se desarrollaron en los años sesenta y setenta se fundaron como organizaciones diseñadas para canalizar las ambiciones de aspirantes al poder político de la clase media. Sin embargo, ya que subsistían las limitaciones de alfabetismo en el derecho de sufragio, estas organizaciones no se concibieron ni se constituyeron como partidos "de masas". Incluso en 1968 sólo el 15% de la población gozaba del derecho a voto[33]. La creación de estos partidos siguió siendo un proceso generado por las elites, es decir, se desarrollaron como invenciones "de arriba abajo" cuyo propósito principal era competir en las elecciones. Típicamente eran dominados por una pequeña camarilla de líderes fundadores (la ID, la DP), de redes de parientes (la CFP y más adelante el PRE), o una persona individual (el PNV, el PNR, la CID). A diferencia de algunos partidos europeos, los partidos políticos ecuatorianos no se desarrollaron como ramas de grupos que ya estaban organizados en la sociedad civil. Tampoco se desarrollaron en base a movimientos de bases. Las organizaciones se fundaron en los dos "núcleos" urbanos (Quito y Guayaquil), y sus líderes eran ya sea disidentes de partidos más antiguos o jóvenes de la clase media o media alta que buscaban distinguirse en el escenario político. Por consiguiente, estos partidos se estructuraron en torno a incentivos selectivos desde sus inicios.

El legado del velasquismo fortaleció este enfoque instrumentalista que tenían las elites hacia los partidos políticos. José María Velasco dominó la política ecuatoriana desde su ascenso político en la década del treinta hasta su última presidencia que terminó en 1972. A menudo se ha agrupado junto con otros líderes populistas de América Latina, pero a la verdad se diferenció de

32 En su obra clásica sobre Ecuador, George Blankstern mencionó la importancia de los partidos *ad hoc*. Véase *Ecuador: Constitutions and Caudillos* (Nueva York: Russell, 1964), págs. 70–71. Galo Plaza Lasso argumenta que nunca se interesó en desarrollar un partido político por temor a que se convirtiera en un partido "personalista". Entrevista con Galo Plaza Lasso, Quito, 2 de septiembre de 1983.

33 La cifra está tomada de James Wilkie, editor, *Statistical Abstract of Latin America* (Los Angeles: Center of Latin American Studies, UCLA, 1980), 20:543.

ellos de varias formas[34]. Tal como lo demuestra la obra histórica de Rafael Quintero, los primeros éxitos de Velasco se debían a sus vínculos estrechos con las elites tradicionales[35]. A diferencia del populismo clásico de América Latina (por ejemplo, el peronismo), Velasco nunca ocasionó avances políticos ni materiales verdaderos para los partidarios de las clases bajas. Su discurso no enfocaba temas ni programas ideológicos claros. Tampoco se ocupó en desarrollar su propio partido velasquista u organizaciones aliadas (por ejemplo, sindicatos). Sin embargo, tuvo éxito en enseñar a toda una generación de políticos ecuatorianos sobre cómo obtener poder político sin desarrollar organizaciones ni perfeccionar plataformas partidarias. En suma, Velasco nunca encajó en el molde de algunos de sus contemporáneos, como por ejemplo Rómulo Betancourt y Víctor Raúl Haya, quienes fueron constructores de partidos políticos[36].

El desprecio de las elites por los partidos está arraigado en la cultura política ecuatoriana. Los políticos reconocen prontamente las debilidades del sistema de partidos. Como dijo un congresista del PRE populista, el problema de la democracia ecuatoriana es que hay "demasiados partidos - y cada partido prefiere retener su parte, su propio espacio y sus propios líderes, y no participar con otros, Incluso se podría hablar aquí de 'huasipungo político'"[37]. A menudo se refieren al débil sistema de partidos como una legado irresistible. Empapados en una larga tradición de retórica antipartidaria y de personalismo, muchos políticos parecen estar resignados a aceptar la dinámica del sistema y no creen que cambiará. Blasco Peñaherrera, el ex vicepresidente y líder liberal, explicó así los obstáculos que impedían la formación de un partido único de derecha: "En teoría se podría [crear un partido único de derecha].

34 Existe un debate acalorado entre los sociólogos ecuatorianos sobre la naturaleza del Velasquismo. Para una reseña de la literatura sobre este tema, véase los ensayos en Felipe Burbano de Lara y Carlos de la Torre Espinosa, editores, *El populismo en el Ecuador: Antología de textos* (Quito: ILDIS, 1989).

35 La emergencia del Velasquismo en la década del treinta se encuentra detallada en Rafael Quintero, *El mito del populismo en el Ecuador* (Quito: Editorial Universitaria, 1980).

36 Para un análisis del desarrollo del APRA en el Perú, véase Steve Stein, *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control* (Madison: University of Wisconsin Press, 1980). Para una apreciación del desarrollo orgánico de la Acción Democrática, véase John D. Martz, *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966).

37 En el sistema ecuatoriano tradicional de haciendas, "huasipungo" se refería a la parcela de subsistencia de un campesino. La cita está tomada de una entrevista con el congresista Roberto Dunn, Quito, 19 de diciembre de 1984.

Pero en la práctica no... Cada partido es gobernado por una camarilla, una mafia, y no quieren perder su poder. En el momento de crear un solo partido grande todos los líderes de segundo orden en estos partidos se convertirían en líderes de cuarto orden... Este 'divisionismo' constituye una parte importante de las idiosincrasias del carácter ecuatoriano"[38].

Por lo tanto, los partidos ecuatorianos se cristalizaron en un marco histórico y una cultura ideológica que no eran conducentes al desarrollo de organizaciones fuertes, ni al establecimiento de una cohesión ideológica, Por otra parte, debido a su naturaleza débil y carente de toda amenaza, los partidos y los líderes nunca se vieron sometidos a la represión sistemática de una dictadura. En el caso del APRA peruana y la Acción Democrática venezolana, la experiencia de la represión fue crítica para el desarrollo de un alto grado de pujanza entre los líderes y para desarrollar su imagen pública como protagonistas de la democratización. Pocos líderes partidarios ecuatorianos podrían pretender tales actos heroicos: ser miembro de un partido nunca exigió mucho compromiso mental de parte de los partidarios.

Quizás el único partido que trató conscientemente de desarrollar un "mito partidario" enlazador fue la Izquierda Democrática. Líderes partidarios como Rodrigo Borja a menudo enfatizaron la "misión" del partido y recalcaron su importancia como fuente de camaradería e identidad[39]. Los militantes de la ID dan testimonio de la tenaz socialización: los interminables versos de la canción partidaria y el flamear de banderas naranjas en los eventos partidarios[40]. Dicho desarrollo de una subcultura partidaria podría ser la explicación del porqué el partido ha podido evitar los conflictos que habitualmente han despedazado a las otras organizaciones.

38 Entrevista con Blasco Peñaherrera, Pittsburgh, 14 de julio de 1987.

39 Entrevista con Rodrigo Borja, Quito, 6 de diciembre de 1984. Para un himno de alabanza al primitivo espíritu del partido, véase *Así nació la Izquierda Democrática* (Quito, 1982, folleto).

40 Entrevista con activistas de la ID, 9 de abril de 1992. Los militantes partidarios también enfatizan las cualidades especiales de liderazgo de Rodrigo Borja: sus esfuerzos infatigables por desarrollar el partido y su capacidad para la conciliación y acomodación. Para un estudio de la primitiva ID, véase Jessica Ehlers, "Izquierda Democrática or Democratic Left: A case Study of the Origins, Philosophy, Organization, and Quest for Power of a Political Party in Ecuador" (Tesis de doctorado, City University of New York, 1988).

Los efectos involuntarios de las leyes electorales

Aunque la Ley de Partidos de 1978 se diseñó explícitamente para condensar y racionalizar el sistema de partidos, no ha tenido éxito en la eliminación de las tendencias centrífugas del sistema. El gobierno militar saliente designó una comisión civil para idear la ley. Dicha comisión fue encabezada por el sociólogo y líder de la DP Osvaldo Hurtado. Al crear un organismo gubernamental para supervisar a los partidos y establecer requisitos legales para ser miembro de un partido y para regir la actuación electoral, Hurtado creía que la ley finalmente "removerla" a los partidos más chicos y producirla un sistema moderadamente multipartidario[41].

La ley encargó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) la responsabilidad de otorgar los permisos a los partidos que los facultaban para competir en las elecciones. Sin dichos permisos, los partidos y los candidatos no pueden ser inscritos en la papeleta de votación. Según la Ley de Partidos, los requisitos son: (1) El partido debe tener inscritos oficialmente como miembros a un número de personas no menor que el 0.5% de todos los volantes inscritos en al menos diez provincias; (2) el partido debe haber entregado al TSE una declaración oficial de sus principios ideológicos, junto con una lista de directores partidarios; (3) para retener el permiso y competir en elecciones posteriores, el partido debe haber obtenido al menos el 5% de los votos en dos elecciones consecutivas del Congreso. La ley también exigía que los candidatos estuvieran afiliados a un partido legalmente constituido. Esto eliminaba la posibilidad de que candidatos "independientes" postularan a los cargos. El meollo de la Ley de Partidos era la idea de que el TSE usaría su autoridad en cuanto al otorgamiento de permisos para remover a los partidos pequeños del campo electoral, y que actuaría para detener una mayor proliferación de partidos haciendo que fuera difícil que candidatos "fugaces" aparecieran en la papeleta de votación[42]. Sin embargo, en la práctica el intento de controlar a los partidos usando métodos jurídicos resultó ser más problemático que lo esperado. En muchos casos se permitió que partidos que habían perdido su personalidad jurídica por no cumplir con la "regla del 5%" se reorganizaran y se volvieran a

41 Entrevista con Osvaldo Hurtado, Quito, 10 de diciembre de 1984.

42 El texto de las leyes se puede encontrar en *Leyes de Elecciones, partidos políticos, estatuto para la realización del referendum y reglamento* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1988).

inscribir. Para evitar acusaciones de que estaba proscribiendo a los partidos de izquierda, el TSE no hizo nada pira impedir dichas reinscripciones.

Algunos otros aspectos de las leyes electorales han producido efectos secundarios involuntarios. Por ejemplo, la disposición exigiendo que los candidatos se afilien a un partido legalmente reorganizado obligó a muchas personas con ambiciones políticas a afiliarse superficialmente a un partido. A menudo el fundamento de los vínculos entre los aspirantes políticos y los partidos es la conveniencia y no la convicción. Existen muchos ejemplos de estas "uniones de conveniencia". Aprovechándose de una ola de popularidad luego de haber desafiado al gobierno de Febres Cordero, el general Frank Vargas Pazzos empezó a buscar un vehículo político para montar su campaña presidencial de 1988. El resultado fue la resurrección de la APRE, un partido moribundo pero que todavía contaba con personalidad jurídica y servía para colocar el nombre de Vargas en la papeleta de votación.

Los partidos contribuyeron a esta dinámica al reclutar a personajes famosos para que se presentaran como candidatos en sus listas. Esta "entrada por la cocina" produce un incremento de las tensiones al interior de los partidos: los militantes de más antigüedad se sienten ofendidos por los recién llegados, porque piensan que les han robado el lugar que les correspondía dentro de la jerarquía del partido y en las listas de los candidatos partidarios. Luego de servir como jefe del Banco Central durante el gobierno de Febres Cordero, Carlos Julio Emanuel saltó al FRA populista y se convirtió en su candidato presidencial en 1988. Su ascenso meteórico enfadó a muchos y causó varias deserciones[43]. Sin embargo, Emanuel no duró mucho como militante del partido: después de los malos resultados en la primera vuelta en mayo renunció al FRA en julio. El enfado a causa de los miembros recién llegados también contribuyó a las tensiones que finalmente dividieron a la DP. Hurtado reclutó a nuevos notables como el financista Rodrigo Paz y el general René Vargas. Estos desplazaron a miembros más antiguos de su propia facción del partido, así como también de la facción de Trujillo.

La deserción por parte de los líderes partidarios de sus respectivas organizaciones y su afiliación a otro partido se conoce en la jerga popular como "cambio de camisetas" o "camisetazo". En muchos de estos cambios se ve claramente la poca importancia que tiene la ideología y el enfoque instrumenta-

43 *Hoy*, 5 de agosto y 16 de septiembre de 1987.

lista hacia los partidos. Por ejemplo, como se mencionó en el caso de la ID, los líderes expulsados se cambiaron al Partido Roldosita, un partido personalista muy alejado del sobrio partido socialdemócrata donde se habían criado. Además de crear extraños aliados, el camisetazo ha afectado significativamente el comportamiento del Congreso. Por ejemplo, en 1985 el bloque de centro izquierda perdió su mayoría debido a una mezcla de deserciones y alianzas cambiadas. En una encuesta de Simón Pachano el 32% de todos los congresistas entre 1979 y 1988 confesaron al menos un camisetazo[44]. La carrera política de Marco Proaño Maya es un ejemplo externo. Proaño resultó elegido al Congreso de 1979 como diputado de la CFP. Al desaparecer la CFP, Proaño se afilió al recién creado PD. Después que las disputas internas destruyeran al PD, formó su propio Movimiento Radical Demócrata. Dejó al partido cuando surgieron conflictos y se unió al PRE[45].

El TSE estaba encargado de regular el sistema de partidos y se convirtió en el campo de batalla donde se libraban las batallas entre las facciones partidarias. Ya que el TSE regla el otorgamiento de los permisos a los partidos, arbitraba las divisiones partidarias y decidía cuál facción controlaría el partido constituido legalmente. Por lo tanto, el TSE se convirtió en el mecanismo para resolver las disputas internas y eso lo expuso a acusaciones de politización y manipulación. Por ejemplo, el fallo del TSE a favor de la facción de Durán Ballén en la división del PUR se interpretó como un esfuerzo intencional por parte del gobierno de Borja por ayudar a la postulación presidencial de Durán Ballén y perjudicar a la de Jaime Nebot del PSC. En vez de bloquear la fragmentación partidaria, el TSE legitimó el monopolio de las facciones sobre el poder partidario e incentivó indirectamente la creación de nuevos partidos. Por ejemplo, la guerra entre los hermanos Bucaram para el control de la CFP terminó con la decisión del TSE a favor de la facción de Averroes. La facción perdedora encabezada por Avicena respondió creando el Partido Assad Bucaram que el TSE luego reconoció.

Las leyes electorales no ofrecen incentivos para que los partidos formen alianzas y de esa manera refuerzan las tendencias centrifugas que ya operan en

---

44 Simón Pachano, *Los diputados: Una elite política* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1991), pág. 143.

45 *Hoy*, abril de 1988. Proaño se convirtió en el compañero de lista de Abdalá Bucaram en la contienda presidencial de 1992.

el sistema. Según la Ley de los Partidos, un candidato puede aparecer en la papeleta de votación bajo la etiqueta de un solo partido inscrito oficialmente; un candidato no puede nombrar como su patrocinador a un frente electoral desconocido compuesto por varios partidos. Puesto que sólo se acredita un partido en la papeleta, los otros partidos se sienten perjudicados si forman frentes para apoyar a los candidatos. La primera vuelta de las elecciones presidenciales y las elecciones del Congreso se realizan simultáneamente y, por consiguiente, los partidos temen que al no presentar su propio candidato presidencial perjudicarán a su lista de candidatos al Congreso. Aun cuando un partido se encuentra dispuesto a aliarse con otros para apoyar a un solo candidato presidencial, se siente reacio a hacerlo porque implica enviar un mensaje muy confuso al electorado ("Voten por un partido rival en la contienda presidencial, pero voten por nosotros en la contienda del Congreso"), Cuando los partidos han intentado presentar una lista única en las contiendas del Congreso (dividiendo los distritos electorales entre los partidos y conviniendo en no competir en los distritos de los otros partidos), se han producido comicios explosivos entre las organizaciones partidarias locales. Por ejemplo, los líderes políticos del PUR se sintieron agraviados por el intento de su aliado, el PCE, de conseguir los mejores distritos electorales para los candidatos del PCE. Fue uno de los elementos del conflicto que terminó por causar la escisión de Gándara.

En consecuencia, la lógica electoral dictamina que normalmente es menos conflictivo que los partidos presenten sus propias listas separadas en la primera vuelta de las elecciones presidenciales y en las elecciones del Congreso, aun cuando el electorado apenas pueda distinguir alguna diferencia ideológica o programática entre los candidatos. Por lo tanto, existe una abundancia de candidatos presidenciales. En las elecciones de 1978 se presentaron seis candidatos, en la de 1984 fueron nueve, en 1988 diez y en 1992 doce. Dicha proliferación puede producir resultados impredecibles y opciones extrañas en la segunda vuelta. Puede suceder que los candidatos ingresen a la segunda vuelta por un margen muy leve. En 1988 el líder populista Abdalá Bucaram del PRE apenas dejó fuera de la segunda vuelta a Durán Ballén y se enfrentó en ella a Rodrigo Borja de la ID. Como resultado, muchos votantes conservadores no estaban muy contentos con las opciones que tenían en la segunda vuelta. Similarmente, la primera vuelta de las elecciones de 1992 produjo dos finalistas de los partidos de centro derecha: Durán Ballén del PUR y Jaime Nebot del PSC. Ambos candidatos proclamaban ideas económicas neoliberales; por con-

siguiente, en la segunda vuelta casi no existía una opción "programática" para los votantes[46].

Las elites partidarias a menudo se refieren a la necesidad de formar frentes electorales unidos para evitar este tipo de dilema pero poco se ha hecho al respecto. En las elecciones de 1984 se produjo una excepción importante en este tipo de comportamiento poco cooperativo entre los partidos. En el verano de 1983 el Frente de Reconstrucción Nacional (FRN) se formó para apoyar a la candidatura de León Febres Cordero. El FRN logró unir a todos los partidos tradicionales de la derecha que existían en ese entonces: el Partido Conservador Ecuatoriano, el Partido Social Cristiano, el Partido Liberal Radical, el Partido Nacionalista Revolucionario y la Coalición Institucionalista Demócrata. Algunos de los partidarios del FRN esperaban que se estableciera el fundamento del desarrollo de un partido único y unificado de la derecha[47]. La promesa del FRN como agente de la consolidación de la derecha duró poco. Febres Cordero ganó las elecciones por un margen estrecho, pero la conjunción que produjo el FRN no tardó en desaparecer. Irrumpieron los conflictos en torno a la influencia política y a los cargos políticos, y Febres Cordero abandonó el frente como una organización. Pensaba que en su calidad de presidente desautorizado no podía proporcionar los incentivos y la cohesión necesaria para mantener al FRN[48].

Políticos flotantes y votantes flotantes

La ambivalencia de las elites políticas con respecto a los partidos se compara con la carencia de fuertes lealtades hacia los partidos en el electorado. Tanto los antecedentes electorales como los estudios de encuestas revelan la debilidad y discontinuidad de los vínculos entre los partidos y el electorado. La política ecuatoriana se caracteriza por la presencia de políticos "flotantes" y votantes "flotantes".

46 *Weekly Analysis of Ecuadorean Issues* 21 (29 de mayo de 1992).

47 Entrevista con Sixto Durán Ballén, Quito, 2 de septiembre de 1983.

48 Entrevista con León Febres Cordero, Guayaquil, 28 de julio de 1989.

Como han indicado Mainwaring y Scully en la Introducción de este libro*, según sus cálculos Ecuador registra una alta volatilidad electoral. Los puntajes miden el cambio neto en la porción de escaños (o votos) de todos los partidos de una elección a la siguiente. En las elecciones del Congreso, Ecuador registró una volatilidad media de 32,5 entre 1978 y 1992. En las elecciones presidenciales entre 1979 y 1988 registró 43,8. Sólo el Perú y el Brasil registraron un puntaje más alto. Los políticos ecuatorianos están muy conscientes de esta volatilidad. Cuando hablan de las estrategias políticas se refieren a menudo a los que llaman el "efecto pendular": la tendencia de los votantes de alejar sus preferencias de los partidos que ejercen el poder[49]. Desde 1979 ningún partido en ejercicio ha podido retener la presidencia por más de un mandato. La mayoría legislativa también cambió en las elecciones del Congreso de 1986, 1990 y 1992.

Además de los antecedentes electorales que ilustran la buena voluntad de los votantes para cambiar de partido de una elección a otra, la información disponible de las encuestas confirma que existe una baja adhesión a los partidos. En una encuesta de 1989 sólo entre un cuarto y un tercio de los encuestados; en Quito y Guayaquil se catalogaron como "militantes" o "simpatizantes" de un partido. Más del 70% se catalogaron como "independientes" o profesaron ser indiferentes. En la encuesta se expresó un profundo desprecio por los partidos: más del 80% de los encuestados en ambas ciudades respondieron con un negativo cuando se les preguntó si pensaban que los partidos se interesaban en los problemas de la gente[50].

No sorprende que durante la última década los votantes no hayan desarrollado una adhesión duradera con los partidos. La relativa "novedad" del mismo electorado explica al menos parte de la volatilidad del sistema. Un grupo grande voló por primera vez en la década del ochenta. Como consecuencia del crecimiento demográfico, el fin de los requisitos de alfabetismo y las

* Nota del E. Se refiere al libro del cual está tomado este artículo.

49 Entrevista con Rodrigo Borja, Quito, 6 de diciembre de 1984,

50 Los resultados de la encuesta del Instituto de Estudios Sociales se publicaron en *El Comercio*, 1 de mayo de 1989. En un intento anterior de estudio de encuestas, Espinosa informó que el 94% de los encuestados en una comuna de clase baja de Quito nunca habían participado en actividades de partidos políticos. En la misma encuesta, el 45,6% de los encuestados declararon que *ningún* partido político representaba los intereses de los pobres. Véase Malva Espinosa C., *Ecuador: El horizonte político popular* (Quito: FLACSO, 1984), págs. 112, 123.

campañas de inscripción entre 1979 y 1988, el electorado aumentó de dos millones de votantes a cuatro millones. Entre 1988 y 1992 se inscribió otro millón de votantes en los registros electorales[51]. Dada su falta de "experiencia" con los partidos, tiene sentido que muchos de estos votantes jóvenes o votantes que voten por primera vez no tengan una fuerte adhesión partidaria.

Sin embargo, existen otros factores que contribuyen a la volatilidad electoral. Las condiciones socio–estructurales subyacentes y las duras circunstancias económicas han creado un terreno que no es muy propicio para el establecimiento de una fuerte identificación partidaria. Los partidos han evolucionado como máquinas electorales dominadas por las elites, cuya vinculación con el público masivo se revigoriza periódicamente durante las campañas. Salvo por unas pocas excepciones, los partidos no han tenido éxito en establecer vínculos estrechos entre ellos y sectores específicos del electorado. El Partido Comunista (y más adelante el FADI) goza de una relación duradera con la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE). La Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) se dividió a mediados de la década del setenta entre una facción democratacristiana y una socialista. El MPD también ha cultivado a sindicatos individuales. No obstante estos vínculos de tendencia izquierdista, el movimiento sindical logró cierta autonomía en la década del ochenta y actuó como un grupo de interés y no como el brazo de un partido en particular[52]. Además, los trabajadores sindicalizados no constituyen un segmento muy grande del electorado.

Sin embargo, la vinculación con el electorado normalmente tiene poco que ver con las organizaciones corporativistas. Antes bien, la mayoría de la vinculación se produce a través de redes clientelistas, muchas de las cuales se organizan a nivel de vecindario. El clientelismo puede ser eficaz para movilizar el apoyo del electorado a corto plazo, pero existen obvios peligros latentes cuando los partidos lleguen a depender demasiado de la distribución de re-

51 Las cifras de inscripción del TSE fijaron en 5.710.077 el número de votantes inscritos para las elecciones de 1992. Informado en *Hoy*, 10 de abril de 1992.

52 Para un análisis del movimiento sindical contemporáneo en Ecuador, véase Jorge León Trujillo y Juan Pablo Sainz, "Crisis y movimiento sindical en Ecuador: Las huelgas nacionales del FUT (1981-1983)", en CLACSO, comp., *Movimientos Sociales en el Ecuador* (Quito: CLACSO, ILDIS. 1986), págs. 93–150. También véase León Trujillo, "Composición social y escena política en el sindicalismo ecuatoriano" (Disertación presentada en en XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, New Orleans, marzo de 1988); Nick Mills, *Crisis, conflicto y consenso: Ecuador 1979-1984* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1984).

compensas materiales para poder captar votos. Cuando falla la capacidad de un líder partidario para proveer lo necesario, el apoyo electoral del partido fácilmente se disipará a medida que los clientes empiecen a buscar otros patrones más efectivos. El estudio de los partidos populistas en Guayaquil que realizó Amparo Menéndez-Carrión proporciona evidencias sólidas que comprueban esta afirmación[53].

La insistencia en el clientelismo como el principal mecanismo de vinculación de los partidos está ligada a la misma naturaleza del electorado. Ecuador ha experimentado profundos cambios socioeconómicos en los últimos veinte años. Aunque este capítulo no da suficiente espacio como para presentar una descripción completa de dichos cambios, será esencial tratar con algunos aspectos básicos para poder evaluar las conexiones (y desconexiones) entre los partidos y el electorado.

Como consecuencia de una acelerada urbanización y de una disminución en los empleos agrícolas, se produjo un electorado mayormente urbano. Para 1988 el 75% de los votantes inscritos eran urbanos; el resto eran rurales[54]. Sin embargo, la modernización de la economía no produjo una clase obrera tradicional concentrada en las fábricas. Tal como ha sucedido en muchos otros países tercermundistas, la mayor parte de los nuevos empleos en las ciudades se produjeron en el "sector informal" de la economía. El trabajo en este sector abarca una amplia gama de actividades, como el comercio ambulante, los servicios domésticos y las microempresas. Se calcula que la mitad de la fuerza laboral de las ciudades ecuatorianas se dedica a labores del sector informal[55].

La agregación de una parte importante del nuevo electorado en actividades del sector informal obviamente afecta su comportamiento político[56]. Una

---

53 Amparo Menéndez–Carrión, *La conquista del voto: De Velasco a Roldós* (Quito: FLACSO y Corporación Editora Nacional, 1986).

54 Tribunal Supremo Electoral, *El proceso electoral ecuatoriano* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1989), pág. 108.

55 Para un análisis comprensivo de los cambios en la estructura de empleos en Ecuador, véase Carlos Larrea, "Employment, Poverty, and Development Strategies in Ecuador, 1979–1989" (Tesis de doctorado, York University, 1992). Para un análisis más profundo del sector informal y estimaciones en cuanto a su tamaño en América Latina, véase Alejandro Portes, "Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Last Decades", *Latin American Research Review* 20 (1985), págs. 7-40.

56 Aunque no se ha realizado ningún estudio sistemático del comportamiento político del "sector informal" en Ecuador, estudios realizados en otros países indican que su comportamiento electoral es flui-

gran parte de esta fuerza laboral no pertenece a las estructuras tradicionales de los movimientos sindicales, y por ende los sindicatos se han vuelto incluso menos importantes como transmisores potenciales de una identificación partidaria[57]. La clase baja a menudo se organiza en base a su lugar de residencia y no a su lugar de trabajo; las organizaciones pueden incluir sus asociaciones pastorales de la iglesia, juntas de vecinos y asociaciones culturales. Estas organizaciones locales son difusas y en general, no cuentan con asociaciones "cupulares" que suman intereses a nivel nacional. Por consiguiente, no existe ninguna estructura orgánica central que puedan usar los partidos fácilmente para establecer vínculos con bloques específicos de volantes de la clase baja. Por necesidad, el clientelismo a nivel de vecindario sigue siendo el mecanismo básico para "conectarse" con el mundo social de los votantes de bajos recursos[58].

Tal como sucedió en el resto de América Latina, los salarios y el nivel de vida de los votantes de clase baja bajaron significativamente como consecuencia de la crisis económica de la década del ochenta[59]. Los presidentes Hurtado (1981-1984), Febres Cordero (1984-1988), Borja (1988-1992) y Durán Ballén (1992 hasta la fecha) trataron de resolver el problema de la deuda ecuatoriana y promulgaron políticas de austeridad. Por consiguiente, los cuatro gobiernos y sus respectivos partidos se asocian con tiempos de depresión económica y medidas de estabilización dolorosas. Además, a pesar de la aplicación de estas medidas a estilo del FMI, la mayoría de los ecuatorianos no creen

---

do, debido en parte a su situación clasista ambigua. Véase Maxwell Cameron, "The Politics of the Urban Informal Sector in Peru: Populism, Class and 'Redistributive Combines'", *Canadian Journal of Latin American Studies* 16 (1991), págs. 79–104. Para un análisis fascinante de las actitudes políticas y el clientelismo entre los pobres, véase Susan C. Stokes, "Politics and Latin America's Urban Poor: Reflections from a Lima Shantytown", *Latin American Research Review* 26 (1991), págs. 75–102.

57 Por ejemplo, los vendedores ambulantes en Quito y Guayaquil han creado sus propias organizaciones, algunas de las cuales están afiliadas a las confederaciones sindicales. Sin embargo, no está clara la influencia que estos sindicatos realmente tienen en el comportamiento y las actitudes políticas de los "informales". Gilda Farrell informa que el 75% de los vendedores ambulantes encuestados en Guayaquil no obedecían los llamados sindicales a participar en huelgas generales u otras acciones de protesta. Véase su estudio, "Los microcomerciantes del sector informal urbano: Los casos de Quito y Guayaquil", en Daniel Carbonetto, editor, *El sector informal urbano en los países andinos* (Quito: ILDIS, CEPESIU, 1985), págs. 139-78.

58 Para un estudio de casos del clientelismo a nivel local, véase Misshy Lesser, *Conflicto y poder en un barrio popular de Quito* (Quito: Editorial El Conejo, 1987).

59 El salario mínimo urbano disminuyó en un 50% entre 1981 y 1988. Durante el mismo período el desempleo subió de un 6% a un 13%. Las cifras están tomadas de *Economic Survey of Latin America and the Caribbean* (Santiago: United Nations, 1989), págs. 60–62.

que sean una solución para los problemas económicos de Ecuador. El descontento popular con respecto a la política económica ayuda a fomentar la reacción de "echemos a los bribones" que se ha visto reflejada constantemente en las aplastantes derrotas de los partidos que ejercían el poder.

Frente a un electorado tan volátil, muchos de los principales estrategas de los partidos creen que la clave para ganar las elecciones es proyectar una fuerte imagen de oposición al gobierno. La importancia percibida de distanciarse del gobierno y de sus políticas económicas ha afectado el comportamiento legislativo de los partidos y ha originado conflictos al interior de ellos. Los partidos han recurrido comúnmente a las interpelaciones en el Congreso para mostrar su desprecio por la política gubernamental. Según la Constitución, los diputados pueden llamar a los ministros al Congreso para "sesiones de preguntas". Esto puede culminar en un voto de censura del ministro por parte del Congreso, de esa manera obligándolo a renunciar. Para el gobierno, las eternas visitas de los ministros al Congreso se convierten en un espectáculo consumidor de tiempo que termina por debilitar la determinación de políticas. La frustración presidencial por las interpelaciones cansó varias crisis constitucionales durante los gobiernos de Febres Cordero y Borja.

Los conflictos en torno al tema de la oposición han sido difíciles, especialmente para la DP y la ID, dos partidos "progresistas" que nunca han llegado a una determinación respecto a lo que debe ser la relación entre ellos. Cuando en 1988 el gobierno de Borja ofreció cargos ministeriales a la DP, algunos líderes preferían una cooperación total. Sin embargo, Hurtado se opuso rotundamente a la idea. Creía que cualquier asociación directa con el gobierno de Borja expondría a la DP a acusaciones de ser socios del gobierno y que eso perjudicarla sus opciones en las siguientes elecciones. Hurtado perdió el debate interno y la DP aceptó los cargos. No obstante, Hurtado siguió creyendo firmemente que la decisión fue "un error histórico", y el tema volvió a aparecer en la convención partidaria de 1989 donde convergió con las luchas por el liderazgo[60].

Los esfuerzos a veces frenéticos de los líderes partidarios por retratarse como símbolos de la ira pública producen un estilo de discurso extremadamente agresivo que a menudo incluye maliciosos ataques personales. Tanto León

60 Para los puntos de vista de Hurtado sobre los problemas en el DP, véase sus entrevistas publicadas en Osvaldo Hurtado, *Política democrática: Testimonios 1964–1989* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1990).

Febres Cordero como Abdalá Bucaram se convirtieron en expertos de este estilo[61]. Sin embargo, este tipo de discurso político empaña a la clase política y al sistema de partidos en general. Al tratar de aprovecharse del desprecio de la población por los políticos, recurren a una retórica acalorada que sólo genera más desprecio por los políticos. Al mismo tiempo, los discursos beligerantes crean animosidades personales entre las elites. Esta tradición de luchas personales rencorosas puede dificultar mucho la cooperación (incluso entre partidos del mismo parecer).

Partidos y políticas: la "desaparecida" función programática

En su búsqueda de éxitos electorales, los partidos y los candidatos individuales han recurrido a asesores profesionales como encuestadores y expertos en medios de información. Asesores extranjeros han contribuido a este proceso de profesionalización de los partidos. En 1984 la campaña de Febres Cordero contrató a Oscar Lombano, el experto colombiano de relaciones públicas quien asesoró al presidente Belisario Betancur. En 1988 Rodrigo Borja usó los servicios de asesoría del Sawyer Miller Group que está basado en la ciudad de Washington[62]. Han surgido empresas encuestadoras nacionales en respuesta a la demanda por información más sistemática de la opinión pública.

El auge de los asesores se relaciona con la creciente importancia de la televisión en las campañas políticas. Al igual que las campañas presidenciales de los EE.UU., las campañas ecuatorianas dependen en gran manera de los espacios publicitarios de la televisión, que varían desde atacar a los oponentes hasta vender la personalidad del candidato (ya sea como estadista serio o como "hombre del pueblo")[63]. En 1988 la campaña de Borja utilizó un *réclame* que

61 Para una colección de las salidas más famosas de Febres Cordero, editadas por un líder del DP, véase Ramón Rivera, *El pensamiento de León Febres Cordero* (Quito: Ediciones Culturales 1986). Las declaraciones públicas de Bucaram se documentan en "¿Quién es Abdalá?" en Oscar Ayerve, *¿Quién gana la segunda vuelta?* (Quito: Taski, 1988), págs. 145–238.

62 El Sawyer Miller Group también asesoró a Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia y a Mario Vargas Llosa en el Perú en sus campañas presidenciales poco exitosas de 1988 y 1990 respectivamente. Para un análisis de la campaña de Vargas Llosa por un asesor de Sawyer Miller, véase Mark Malloch Brown, "The Consultant", en "Vargas Llosa for President", *Granta* 36 (Verano de 1991), págs. 87–96.

63 Para una consideración de la historia del spot publicitario en la política estadounidense, véase Edwin Diamond, *The Spot: The Rise in Political Advertising on Television* (Cambridge, Mass.: MIT, Press, 1984).

se inspiró en el video de música popular "Somos el mundo". El *réclame* presenta a varios artistas ecuatorianos en un estudio cantando: "Rodrigo Borja ama a su gente". En 1992 un *réclame* de Jaime Nebot, el candidato del PSC, lo presentó vadeando por agua que le llegaba hasta el pecho para saludar a los votantes. Bucaram probablemente utilizó los *réclames* más polémicos de todos en su campaña de 1988 cuando apareció "cantando" la canción de su campaña "Por eso me llaman loco"[64]. Otros *réclames* de la televisión mostraron a Bucaram sangriento y crucificado (un mártir para su pueblo) mientras que se retrató a Rodrigo Borja con cuernos del diablo[65].

A medida que los líderes partidarios gastaban sus energías y recursos en dominar la televisión y descifrar las encuestas de opinión pública, la dimensión programática de la vida partidaria se estancó. Es decir, los líderes partidarios no han enfatizado la importancia de desarrollar los partidos como generadores de nuevas ideas acerca de la política pública. En cambio, los partidos se mantienen al margen del proceso de determinación de políticas que es dominado por grupos de expertos, economistas y organizaciones internacionales.

La determinación de las políticas económicas constituye el ejemplo más conspicuo de la marginalización de los partidos. Ninguno de los presidentes del período después de 1978 (Roldós, Hurtado, Febres Cordero, Borja) han pedido asesoría económica a sus partidos respectivos. Típicamente, los ministerios claves de Hacienda, Banco Central y Fondo Monetario han sido ocupados por "independientes", es decir tecnócratas o empresarios sin ningún vínculo formal con los partidos. Esto ha sido una fuente de descontento crónico al interior de las organizaciones partidarias. Obviamente, los presidentes creían que tenían razones bien fundamentadas para mantener a los líderes partidarios tradicionales alejados del proceso de determinación de las políticas económicas. En su mayoría los líderes partidarios son abogados y los partidos no cuentan con un estrato desarrollado de economistas profesionales[66]. La política económica llegó a definirse como una esfera sumamente técnica que exi-

64 El refrán decía: "Por eso me dicen loco, todos los oligarcas…Me dicen loco por que lloro con mi pueblo". La canción se hizo inmensamente popular.

65 Analizo la campaña de 1988 extensamente en el capítulo sobre Ecuador en James M. Malloy y Eduardo Gamarra, editores, *Latin American and Caribbean Contemporary Record 1987–88* (Nueva York: Holmes and Meier, 1990), 7:B117–27.

66 En el estudio de congresistas realizado por Pachano se informa que en cuanto a profesión, el 52% eran abogados pero sólo el 2,6% eran economistas. Véase Pachano, *Los diputados*, pág. 114.

gía pericia en negociar con la comunidad financiera internacional: por ende el auge de los tecnócratas y empresarios[67].

Los cuatro presidentes procuraron maximizar la autonomía del equipo económico y, concentrar los poderes decisivos en manos del poder ejecutivo. La idea era aislar la política económica de la pluralista, y en especial de la interferencia del Congreso[68]. Dicho aislamiento era esencial porque permitía que los presidentes adoptaran medidas de estabilización que no habrían resistido la oposición pública que hubiera generado un debate público. La Constitución ecuatoriana dispone de una apertura legal que usan los presidentes para promulgar medidas económicas sin examinación previa del Congreso. Pueden promulgar dichas medidas como decretos leyes económicas urgentes. Febres Cordero hizo uso extensivo de esta facultad: entre 1984 y 1985 usó veintiséis decretos de este tipo para promulgar los principales elementos de su programa económico neoliberal[69].

Este estilo exclusivista para determinar las políticas y el concepto de "administración de crisis" que impregnaba al poder ejecutivo aseguraron que el Congreso y los partidos no jugaran un papel real en la tarea de gobernar. Los partidos de oposición en el Congreso mayormente se vieron restringidos a funciones de supervisión: exponer casos de corrupción e impugnar la constitucionalidad de las acciones presidenciales. Quizás esta experiencia de exclusión y marginalización haya ayudado a aguzar las técnicas de oposición: los ataques contra el gobierno, el desprestigio de las políticas y la generación de disputas en torno al Constitución. Sin embargo, todos los partidos carecen de la capacidad para generar alternativas programáticas creíbles para el modelo a corto plazo de "administración de crisis" que ha caracterizado la política económica de cuatro gobiernos sucesivos. Esta falta de visión fue uno de los factores que contribuyó al descontento popular con el gobierno socialdemócrata de Borja. Como dicen algunos críticos al interior de la ID, durante la década

67 Para un análisis perspicaz del creciente predominio mundial de esta profesión, véase John Markoff y Verónica Montecinos, "The Irresistible Rise of Economists", (MS, Universisty of Pittsburgh, mayo de 1990).

68 Para un análisis comparativo de este estilo de formulación de políticas, véase Catherine Conaghan, James Malloy y Luis Abugattás, "Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes", *Latin America Research Review* 25 (1990), págs, 3-30.

69 Para una crítica del uso de estos poderes de excepción, véase León Roldós Aguilera, *El abuso del poder: Los decretos leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del Ing. León Febres Cordero* (Quito: Editorial El Conejo, 1986).

del ochenta los líderes partidarios enfocaron tanto en ganar las elecciones que nunca elaboraron un programa comprensivo de lo que harían una vez que estuvieran ocupando la presidencia. Durante el gobierno de Borja no se produjo ninguna iniciativa audaz en cuanto a políticas, a pesar de las promesas que se hicieron en la campaña de pagar la "deuda social". En cambio, su gobierno parecía a menudo que estaba saliendo del paso a duras penas, de tal manera que hacía recordar sus gobiernos anteriores[70]. Quejas parecidas respecto a la falta de un enfoque sobre las políticas también se escucharon al interior de la DP, especialmente de parte de Juan Pablo Moncagatta. En su opinión, los líderes partidarios se estaban concentrando en las estrategias políticas y estaban dejando de lado el debate sobre ideas y políticas[71].

La incapacidad de los partidos de "enchufarse" con las nuevas ideas y aspiraciones manifestadas por grupos de la sociedad civil ha sido quizás aún más preocupante que el vacío ideológico al interior de los partidos. El ejemplo más revelador de dicha incapacidad se produjo durante la insurrección indígena de junio de 1990, posiblemente el movimiento de masas más importante de los últimos tiempos[72]. Grupos indígenas participaron a través de todo el país en huelgas, barricadas en las carreteras, tomas de terrenos, tomas de edificios y manifestaciones callejeras en un derrame espontáneo de resentimientos. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) surgió como el interlocutor de los muchos grupos involucrados y proclamó sus demandas al gobierno en "trece puntos". Entre ellos se encontraban la reclamación de tierras de las tribus y la autonomía de los pueblos indígenas. Sin embargo, frente a esta profunda inquietud social los partidos no tenían casi nada que decir[73]. Igual como el resto de la sociedad blanca/ mestiza, las elites

70 Las dos principales iniciativas sociales de Borja fueron la campaña de alfabetización nacional y el desarrollo de una red de guarderías nacionales. La campaña de alfabetización funcionó entre abril y septiembre de 1989 y en ella setenta mil estudiantes de enseñanza media se desempeñaron como tutores del programa. Gobiernos anteriores también habían promulgado programas de alfabetismo.

71 Moncagatta describió al DP, diciendo que había evolucionado y ahora era "una empresa electoral". Sus críticas se citan en *Hoy*, 3 de marzo de 1992. También entrevista con Juan Pablo Moncagatta, Quito, 3 de abril de 1992.

72 Para una colección de ensayos que analizan estos acontecimientos, véase ILDIS, comp., *Indios: Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990* (Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala, 1990).

73 Jorge León Trujillo menciona que René Mauge del FADI hizo la única declaración detallada sobre los acontecimientos. Véase su "Levantamiento indígena, levantamiento campesino: Actores, propuestas, contexto y perspectivas" (Disertación, FLACSO Sede Ecuador, octubre de 1990).

partidarias se escandalizaron por los disturbios y las animosidades raciales que reflejaban. La nula reacción frente a esta movilización social de envergadura constituyó una manifestación reveladora de la incapacidad de los partidos para entender las demandas indígenas y para comunicarse con un segmento importante del electorado.

Conclusiones: un electorado descontento y un futuro incierto

Después de diez años de competencia electoral, se puede palpar la desilusión de la gente con el sistema de partidos. Incluso las elites de los partidos reconocen su mal rendimiento y su pésima imagen pública. Después de las divisiones al interior de su partido, Rodrigo Paz, el alcalde de Quito y militante de la DP, reconoció que los partidos "más parecen partidos de fútbol que partidos políticos". Al reconocer la falta de visión de los partidos, Paz observó: "No existen ideologías, las ideas disminuyen y prevalecen las aspiraciones personales"[74]. Generalmente el público piensa en la política partidaria como en una serie de tomas de poder, escándalos, *vendettas* personales e intercambios de insultos. Las elites políticas con su retórica y su comportamiento son responsables en gran medida por la deshonra de las instituciones democráticas y por quitarles legitimidad a los ojos del público en general.

Siempre es riesgoso adivinar el futuro, pero concluiré este capítulo resumiendo en base a la dinámica descrita aquí dos posibles escenarios para el sistema de partidos ecuatoriano. Ninguno de los dos es muy optimista; ambos son de mal agüero para el futuro desarrollo político democrático.

El primer escenario -una ruptura del sistema de partidos incitada por el poder ejecutivo- ya se ha producido en el país vecino del Perú. En abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, destituyó el Congreso, se apoderó del poder judicial y suspendió la Constitución. Dijo que era la única forma de remediar la corrupción dentro del sistema político y deshacerse del comportamiento obstruccionista de los partidos en el Congreso. Según decía, la profunda crisis de gobernabilidad era el resultado del comportamiento irresponsable de los partidos. Se produjo la esperada condenación internacional del "Fuji-golpe", pero dentro del Perú el apoyo

74 Paz citado en *Hoy*, 27 de febrero de 1992.

público a la movida fue amplio y substancial. Encuestas realizadas inmediatamente después del golpe revelaron que el 80% de la población apoyaba a Fujimori. Encuestas anteriores; también revelaron un alto grado de descontento con el Congreso[75]. Cuando se escribió este capítulo todavía quedaba por verse si el intento de Fujimori de reestructurar el sistema de partidos peruano tendría éxito.

Ecuador está experimentando algunas de las tensiones que llevaron al Perú a una ruptura constitucional. La actuación de los políticos ha creado profundas dudas respecto a la integridad y la eficacia del sistema político actual. En una encuesta de 1989, el 50% de los encuestados en Guayaquil dijeron que la democracia era más corrupta que la dictadura. En la misma encuesta, una tercera parte de los encuestados en Quito que la democracia y la dictadura servían igual para solucionar los problemas o que la dictadura era mejor[76].

Tal como sucedió en el Perú, el desgaste de la confianza pública en el sistema político se ha acompañado con tandas debilitadoras de conflictos partidarios y confrontaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En determinados momentos estos conflictos han generado un ambiente de crisis en la Constitución Política y evocado el fantasma de un colapso del sistema. Sin embargo, por ahora ningún presidente ecuatoriano ha enfrentado una crisis de gobernabilidad tan catastrófica como la que enfrentó Fujimori. En la secuela de la situación peruana es poco probable que en Ecuador se resuelva el conflicto generado por los partidos mediante un autogolpe, especialmente considerando el repudio internacional de ese camino. Los políticos ecuatorianos de todos los partidos se apresuraron en denunciar el Fuji-golpe y reafirmar su compromiso con el proceso democrático[77].

El segundo escenario es simplemente que el sistema de partidos seguirá tal como está. Puede que sea rudimentario y disfuncional, pero la falta de una al-

75 Resultados de una encuesta de opinión pública informados en el *New York Times*, 9 de abril de 1992.

76 Los resultados de la encuesta se detallan en Anita Isaacs, "The Obstacles to Democratic Consolidation in Ecuador", (Disertación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, diciembre de 1989), págs. 18-19.

77 Para las condenaciones del Perú hechas por políticos ecuatorianos, véase *Hoy*, 7 de abril de 1992; y *El Telégrafo*, 7 de abril de 1992. Varios políticos y comentaristas ecuatorianos también se apresuraron en mencionar que Ecuador había sido el pionero del autogolpe en 1970. Igual como Fujimori, Velasco Ibarra clausuró el congreso y gobernó por decreto hasta que fue derrocado en 1972.

ternativa viable puede significar que seguirá vigente por bastante tiempo. Este no corresponde necesariamente al escenario más propicio de los dos. De hecho, podría culminar en algo parecido a un autogolpe. Para maximizar su capacidad para determinar políticas, los presidentes insistirán en más autoridad y así reducirán aún más el papel del Congreso, delimitando sus funciones supervisadoras. Para hacerlo, un presidente ecuatoriano podría hacer uso de su derecho de llamar a referéndum para dotar la presidencia de atribuciones aun más extensas y completas[78]. En estas circunstancias, la formulación de políticas sería de la competencia del poder ejecutivo rodeado de tecnócratas y asesores extranjeros. Este modelo permitiría las consultaciones selectivas con grupos de interés. Sin embargo, la promoción de estos intereses seria limitada y por su propia naturaleza dejaría a grandes grupos de personas sin canales de representación directas.

En este segundo escenario, las elecciones se relegan a un ritual secundario que no tiene ninguna conexión significativa con la formulación de políticas. Lo que insinúa estos escenarios es la apariencia de un régimen que se acercaría a lo que Alexis de Tocqueville denominó hace mucho tiempo un "despotismo democrático" o "administrativo". Esta forma de gobierno mantiene el relumbrón de la democracia, como por ejemplo las elecciones, pero concentra enorme poder en el estrato burocrático tecnócrata[79].

Obviamente, estos dos escenarios no corresponden a una lista exhaustiva de las posibilidades para el futuro. Puede que emerjan nuevos partidos, o que los partidos se reinventen al descubrir la visión y las coaliciones sociales que

78 En la segunda vuelta de 1992, ambos candidatos presidenciales se refirieron a la necesidad de que los presidentes hicieran mayor uso de los referéndum. Varios han amenazado con hacerlo, pero hasta ahora sólo uno lo ha hecho. Febres Cordero llamó a un referéndum que coincidió con las elecciones del congreso de junio de 1986. El propósito era enmendar las leyes electorales para permitir que candidatos independientes postularan a los cargos. Cuando el 69,5% de los votantes rechazaron la enmienda, se tomó como un voto de desconfianza en el gobierno. La campaña del "no" fue encabezada por Hurtado, uno de los arquitectos originales de la Ley de Partidos y rival empedernido de Febres Cordero. Para su versión de este acontecimiento, véase Osvaldo Hurtado, *La victoria del no: Crónica de un pleibiscito* (Quito: FESO, 1986).

79 Los analistas de la política estadounidense también han señalado el estancamiento de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, la lucha institucional intergubernamental y la declinación de las elecciones. Véase Benjamín Ginsberg y Martin Shefter, *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America* (Nueva York: Basic Books, 1990). Para el análisis que hace Tocqueville del surgimiento del despotismo en regímenes oficialmente democráticos, véase Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, edición de J.D. Mayer y traducción de George Lawrence (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1969), págs. 690–702.

puedan revigorizar el sistema de partidos. Pero esto no parece muy probable. De hecho, está en perspectiva una mayor proliferación e incoherencia partidaria. La derecha clama cada vez más para que se revise la Ley de Partidos con el propósito de permitir que candidatos "independientes" postulen a los cargos; una reforma de ese tipo abriría las puertas para aun más personalismo, populismo y la desestabilización de todo el sistema de partidos[80].

En este momento resulta difícil pensar en una coyuntura que podría compensar la situación actual y producir una realineación fundamental del sistema de partidos. Algunos analistas políticos pensaron que la victoria electoral masiva de la ID en 1988 podría haber establecido el fundamento de ese tipo de realineación. No sucedió. Al contrario, la ID resultó repudiada por el electorado en las elecciones de 1990 y 1992. Borja malgastó la oportunidad de usar su presidencia para desarrollar una hegemonía socialdemócrata en el sistema de partidos.

Aun cuando haya enfocado en algunos problemas específicos del sistema de partidos ecuatoriano, es importante notar que la desilusión pública con los partidos no se limita a los sistemas de partidos "rudimentarios" de América Latina. Los acontecimientos recientes dan testimonio de un amplio y extendido descontento público con los partidos que abarca una amplia gama de tipos de sistemas de partidos. La indiferencia de la reacción pública frente al fallido golpe militar en Venezuela en febrero de 1992 fue una clara señal del desprecio que sentía el pueblo venezolano por Carlos Andrés Pérez y su gobierno de la AD, así como también del profundo malestar de la democracia venezolana. La ola de apoyo en 1992 a la candidatura presidencial de H. Ross Perot en los Estados Unidos reflejó gran descontento público con los políticos de carrera y con los dos partidos tradicionales. Una serie de encuestas transnacionales de las democracias desarrolladas reveló una verdadera declinación en la adhesión partidaria entre los votantes, y niveles crecientes de desconfianza política[81].

---

80 Bolivia, otro sistema de partidos "incoactivo", actualmente está experimentando un surgimiento de la política personalista. Jorge Lazarte se ha referido a esto como a una "informalización" de la política. Véase "Partidos, democracia, problemas de representación e informalización de la política (El caso de Bolivia)", *Revista de Estudios Políticos* 74 (octubre-diciembre de 1991), págs. 579–614. Para el estudio fascinante sobre Max Fernández, el empresario boliviano que ha emergido como una nueva y singular personalidad política populista, véase Fernando Mayorga, *Max Fernández: La política del silencio* (La Paz: ILDIS, UMSS, 1991).

Una perspectiva comparativa sugiere que muchos sistemas de partidos se encuentran con problemas por la tarea de vincular a las personas con sus respectivos gobiernos, no solamente los sistemas de partidos incoativos. Obviamente, dada la presencia de organizaciones alternativas en la sociedad que puedan funcionar como representantes de las personas, las democracias más duraderas se encuentran mejor equipadas para salir adelante "cuando fracasan los partidos". Sin embargo, los problemas de vinculación en los sistemas de partidos latinoamericanos podrían generar soluciones más sombrías. Tanto el Sendero Luminoso como el Fuji-golpe ilustran lo que puede suceder cuando fracasan los partidos[82].

81 Para un análisis de la declinación del partidismo en las democracias avanzadas, véase Russell J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France* (Chatham House, 1988). Véase también los ensayos en Ivor Crewe y David Denver, editores, *Electoral Change in Western Democracies: Partterns and Sources of Electoral Volatility (Londres: Croom Helm, 1985).* Para un análisis comprensivo de la declinación del partidismo y de la confianza política en los Estados Unidos, véase Paul R. Abramson, *Political Attitudes inAmerica* (San Francisco: W. H. Freeman, 1983).

82 Kay Lawson y Peter H. Merkl, editores *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations* (Princeton University Press, 1988).

Los problemas de consolidación democrática en Ecuador

Anita Isaacs*

Introducción

Si los procesos de consolidación democrática requiriesen únicamente de un lapso durante el cual los partidos políticos compitiesen en elecciones justas y regulares, entonces el Ecuador sería un fuerte candidato a ser admitido en la categoría de democracias consolidadas[1]. Más aún si tomamos en cuenta que las Fuerzas Armadas ecuatorianas se retiraron a sus cuarteles hace más de una década y desde entonces, cuatro presidentes civiles han ejercido el poder en forma sucesiva, existiendo una alternancia entre representantes de la derecha política y de la centro-izquierda. El poder civil también ha debido pasar por una serie de importantes pruebas como fueron la muerte del presidente de transición Jaime Roldós en 1981; algunos rumores de intentos de golpes de estado durante la administración de su sucesor, Osvaldo Hurtado (1981-1984); persistentes choques entre el gobierno y las fuerzas de oposición que alcanzaron niveles sin precedentes durante el régimen del presidente León Febres Cordero (1984-1988) y las rebeliones del General de la Fuerza Aérea

* Departamento de Ciencia Política, Haverford College, Pennsylvania, USA

1 Me gustaría agradecer a Margarita Vallejo y a Jaime Durán por su ayuda en la investigación y a los lectores anónimos que nos dieron valiosos comentarios que han sido incorporados a esta versión revisada. También agradezco a Haverford College que suministró el financiamiento requerido para recoger datos para este artículo.

Frank Vargas en 1986 y posterior secuestro del presidente Febres Cordero a principios de 1987[2].

Sin embargo, en el caso ecuatoriano, las apariencias podrían engañarnos. Ciertamente, si bien la habilidad para superar muchas de las pruebas que el sistema político ecuatoriano ha confrontado durante la pasada década pone de relieve la elasticidad del régimen civil, dichas pruebas son también testigos de su continua fragilidad. Este artículo explora tanto los obstáculos que encuentra la estabilidad democrática como los factores que coadyuvan para sostener el frágil sistema político civil, y concluye con la sugerencia de que es prematuro considerar a la ecuatoriana como una democracia consolidada.

Transiciones y consolidación: ¿dónde encaja el Ecuador?

Basándose en una definición procesal de la democracia, los estudiosos del tema han propuesto recientemente algunas hipótesis que muestran la forma de efectuar una transición exitosa del autoritarismo a la democracia[3]. Parte del reto radica en convencer a los actores políticos, acostumbrados a un juego político autoritario, que para todos es conveniente obedecer las reglas de un juego democrático, en el cual los conflictos que no tienen una salida predeterminada pueden ser resueltos en forma pacífica. Las perspectivas de que la conversión a la democracia sea duradera mejoran si la transición es gradual, está controlada por los gobernantes salientes y conduce a la negociación y al compromiso desde sus inicios. Los pactos que se hacen entre dichos actores políticos claves como son los militares, partidos políticos, grupos empresariales y laborales, cada uno en busca de proteger sus propios intereses a través de la negociación, aumentan la probabilidad de que la transición dé como resultado el establecimiento de una democracia duradera[4].

---

2 El caso Vargas se recoge con mayor profundidad en Corkill, D and Cubitt, D. (1988), *Ecuador: Frágil Democracia*, pp. 90-94 (Londres); Capitán J. Maldonado (1988), *Taura: Lo que no se ha dicho* (Quito); B. Peñaherrera P. (1988), *El Viernes Negro,* (Quito).

3 Se ha criticado este énfasis en lo procesal porque minimiza las dimensiones económicas y sociales de la democracia. Ver Jonas, S. (1990), "Contradicciones de la apertura política en Guatemala", en Jonas, S y Stein, N. (eds), *La Democracia en América Latina. Visiones y Realidades,* pp. 13-52*,* (New York) y MacEwan, A. (1988), "Transición de los gobiernos autoritarios", *Perspectivas en América Latina 15:* (verano*).* Aunque el autor reconoce la validez de estas críticas, este artículo se limitará a tratar de la falta de una consolidación inclusive procesal en el Ecuador.

La transición ecuatoriana puede ser examinada dentro de este contexto. Un creciente descontento del sector empresarial con las políticas económicas del régimen militar, desilusión popular por la lentitud de las reformas y un intento abortado de golpe de estado en agosto de 1975 fueron factores que se combinaron para persuadir a las Fuerzas Armadas de iniciar un proceso de transición hacia la autoridad civil a principios de 1976[5]. Los militares ecuatorianos explícitamente rechazaron el concepto de un *retorno* y en su lugar adoptaron la inmanejable etiqueta de "reestructuración jurídica de la nación" para describir la transición. Después de haber fracasado en implementar muchas de las reformas sociales y económicas prometidas cuando los militares asumieron el poder, sectores de las Fuerzas Armadas y de civiles en quienes habían buscado consejo, consideraron que una transición serviría para establecer las reformas políticas que "fortalecerían" la democracia ecuatoriana y crearían las condiciones que permitiesen a los futuros gobiernos civiles retomar el proyecto de reforma iniciado durante la dictadura del General Guillermo Rodríguez (1972-1976). Un arquitecto civil de la transición describió el pensamiento del régimen en la siguiente forma: "Tratamos de llegar a la democracia como un paso adelante"[6].

La elaborada transición duró tres años. Durante este período se realizaron diálogos políticos a los cuales se invitó prácticamente a toda fuerza social y po-

---

4 La metáfora del juego prevalece en la literatura de transición. Ver, por ejemplo, Baloyra, E. (1987), "Transición Democrática en Perspectiva Comparada", en Baloyra, E. (ed.) *Comparando Nuevas Democracias,* pp. 9-52, (Boulder), Di Palma, G. (1990), *Creando Nuevas Democracias, (*Berkeley), y O´Donnell, G. y Schmitter P.C. (1986), *Transiciones de Gobiernos Autoritarios*: *Conclusiones Tentativas sobre Democracias Cuestionables,* (Baltimore). Para una discusión sobre los pactos ver Karl, T.L. (1990), "Dilemas de la democratización en América Latina", *Política Comparativa* 23: 1-21. La necesidad de institucionalizar lo cuestionable aparece en Przeworski, A (1986), "Problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O´Donnell, G., Schmitter, P. C y Whitehead, L. (eds), *Transiciones de los gobiernos autoritarios: Perspectivas Comparativas*, pp. 47-63, (Baltimore). Para tener un punto de vista más pesimista sobre la probabilidad de que las transiciones recientes conduzcan al establecimiento de democracias estables, ver Malloy, J. (1987), "La política de transición en América Latina", en Malloy, J y Seligson, M.A. (eds.), *Autoritarismo y Democracia: Transición de los regímenes en América Latina, pp*. 235-258, (Pittsburgh).

5 De esto se trata con mayor profundidad en Isaacs, A. *La Política del Gobierno Militar y la Transición en el Ecuador*, (Macmillan) (en preparación).

6 Según el artículo 128 de la Constitución del Ecuador, "la Fuerza Pública [la Policía y las Fuerzas Armadas] tiene la responsabilidad de proteger la soberanía nacional... Sin minimizar su misión fundamental, la ley estipula que la fuerza pública cooperará en el desarrollo social y económico del país y en otros aspectos relacionados con la seguridad nacional", Constitución de la República (Quito, 1982), p. 25.

lítica organizada para discutir el carácter que debía asumir dicha transición. A estos diálogos siguió el establecimiento de tres comisiones nombradas por el gobierno. Una tenía el propósito de redactar una nueva Constitución, otra debía revisar la Constitución de 1945 y una tercera debía definir las regulaciones y procedimientos que regirían la organización y actividad de los partidos políticos y del proceso electoral. Las dos constituciones fueron entonces sometidas a una consulta popular que resultó en una convincente victoria para la nueva versión. Una elección en dos vueltas, en julio de 1978 y en abril de 1979, tuvo como resultado una victoria por una gran mayoría de votos del binomio de centro-izquierda, Roldós y Hurtado. A pesar de los fuertes rumores sobre golpes de estado, en agosto de 1979 se restableció el gobierno civil y los militares ecuatorianos fueron los primeros de la región en retirarse del poder.

La prolongada transición ecuatoriana, con énfasis en el diálogo y la reforma, ofreció muchas oportunidades para hacer pactos entre los principales actores políticos. Puesto que, en términos generales, los militares habían evitado usar la represión, las Fuerzas Armadas ecuatorianas no temían una represalia por pasados abusos en materia de derechos humanos. Sin embargo, determinados a retener parte de su influencia política, las Fuerzas Armadas mantuvieron suficiente legitimidad para negociar la inclusión de una cláusula en la Constitución que les asegurase un papel permanente en el proceso de desarrollo nacional. Las Fuerzas Armadas enmendaron la nueva Constitución limitando la libertad del presidente en el nombramiento de los miembros de su gabinete, al reservar el Ministerio de Defensa para el oficial de más alto rango[7].

Además, se promovieron los pactos entre los partidos políticos y, en una imitación del sistema electoral francés, se introdujo la segunda vuelta electoral entre los dos ganadores en la elección inicial. Su intención era tanto la de asegurar que el presidente fuera elegido con una mayoría absoluta de votos como la de promover la negociación entre las partes y la formación de coaliciones para la segunda vuelta electoral.

Sin embargo, los sectores empresariales y los sindicatos de trabajadores no se involucraron en las negociaciones de transición. En contraste con lo sucedido en muchos países de América Latina, la transición al poder civil en el Ecuador no se dio en el contexto de una severa crisis económica. Si bien, las notables tasas de crecimiento anual por sobre el 11 por ciento registradas du-

7 En el pasado, el Ministro de Defensa era usualmente un civil o un militar retirado.

rante mediados de los años 70 no se mantuvieron en la última parte de dicha década, la economía ecuatoriana continuó creciendo a aproximadamente un 6 por ciento durante los años restantes del régimen militar, ocultando, por algún tiempo, las consecuencias negativas de la excesiva dependencia en los ingresos petroleros y el incremento de la deuda externa[8]. Como resultado, el gobierno no necesitó asegurar compromisos importantes ya sea con los obreros o con el sector privado a fin de implementar la transición.

Por lo tanto, en muchos aspectos, el Ecuador encaja dentro del modelo prescrito para que se den transiciones exitosas de gobiernos autoritarios hacia los democráticos. El proceso fue gradual, bajo la conducción de los gobernantes militares del país. Se puso especial énfasis en usar la transición para reformar la política ecuatoriana y colocar los cimientos para establecer una democracia procesal que funcione. Aunque se ejerció muy poca presión para negociar pactos socioeconómicos, otros actores políticos sí se involucraron en dichos pactos. Los militares fueron capaces de proteger sus intereses institucionales y se introdujo una serie de regulaciones para estimular la negociación y el compromiso entre los partidos políticos.

No obstante, la democracia ecuatoriana es todavía frágil. Como algunos estudiosos lo han anotado recientemente, la consolidación democrática tiene que verse asistida por el cumplimiento de al menos tres condiciones: el liderazgo de los partidos políticos debe estar dispuesto a involucrarse - y debe poder hacerlo - en un proceso constante de compromiso democrático que represente en forma efectiva los intereses de la sociedad civil; los valores democráticos tienen que volverse intrínsecos (es decir, debe mantenerse el compromiso popular con la democracia que acompañó al proceso de transición); y se debe superar la amenaza militar a los procesos democráticos. Una evaluación de cómo estas condiciones se han cumplido en el caso ecuatoriano, permitirá apreciar las perspectivas del proceso de consolidación democrática en ese país[9].

---

8 Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales*, 5 (Quito, 1983) cuadro 3, pp. 15-16, citado en Schodt, D. (1987), *Ecuador: Enigma Andino*, p. 105, (Boulder).

9 Estas condiciones fueron establecidas por muchos de los autores que contribuyeron a O´Donnell, G., Schmitter, P. C and Whitehead, L. (eds) (1986), *Transición de los gobiernos autoritarios* (Baltimore). Ver también artículos más recientes que incluyen Bermeo, N. (1990) "Reconsiderando el cambio de régi-

El fortalecimiento de las instituciones políticas: ¿existen resquebrajaduras en la fachada democrática?

Históricamente, los partidos políticos ecuatorianos no han realizado las funciones de mediación, moderación y representación, típicamente asignadas a los partidos políticos. En lugar de ello, los partidos políticos en el Ecuador han sido descritos ya sea como oportunistas, personalistas o elitistas. A menudo utilizados por sus líderes únicamente como un vehículo electoral, a los partidos les ha faltado en general una coherencia ideológica o programática, han tenido una estructura y organización internas débiles, y han demostrado una marcada propensión hacia la fragmentación. Como resultado de ello, los partidos ecuatorianos no solamente que han fallado en inspirar el tipo de lealtad y de afecto popular que caracterizan a los partidos políticos en otras partes de la región, sino que en general han sido mirados con desprecio y hasta hostilidad[10].

En cierta medida, el carácter elitista u oligárquico del sistema político ecuatoriano es un reflejo de la naturaleza del desarrollo social y económico del Ecuador. El predominio de las prácticas laborales precapitalistas en la Sierra ecuatoriana hasta mediados de los años 60, debilitó los esfuerzos para organizar a los pobres en el área rural. De igual forma, el predominio de una economía de exportación agrícola con base en la costa, con mínimos requerimientos de mano de obra y efectos multiplicadores, y el resultante retraso en la industrialización del país, explican la ausencia de una fuerte clase trabajadora o burguesía industrial capaz de oponerse a la influencia política y económica de la elite exportadora. Una consecuencia adicional de las estructuras económicas y sociales existentes fue la escasa presión o estímulo para que emerjan partidos reformistas. Cuando aparecía el descontento popular, éste tendía a ser absorbido por el movimiento populista conservador liderado por el cinco veces presidente, José María Velasco Ibarra.

---

men", *Política Comparativa* 22: 359-377. Gillespie, C.G. (1989), Consolidación democrática en el Cono Sur y Brasil: Más allá de la desarticulación política", *Third World Quarterly* 11: 92-113, y Rustow, D.A. (1990), "Democracia: ¿una revolución global?, *Foreign Affairs* 64: 75-91.

10 La discusión que sigue se basa en algunos excelentes trabajos sobre los partidos políticos en el Ecuador. Ver, por ejemplo, Conaghan, C. "Políticas de partido y democratización en el Ecuador", en Malloy y Selligson (eds), *Autoritarismo y Democracia*, pp. 145-162, Martz, J.D. (1972), *Ecuador: Cultura política en conflicto y la búsqueda del Progreso*, pp. 108-145 (Boston), y Menéndez-Carrión, A. (1986), "El Análisis del Proceso Político Contemporáneo: algunos comentarios a propósito de reflexiones existentes", (Quito).

El sistema existente se destrabaría como resultado del proceso de industrialización dirigido por el Estado desde fines de los años 50 en adelante. Se formó gradualmente un sector industrial, las filas de la clase trabajadora aumentaron y también creció el número de profesionales de clase media y de empleados del sector público. En respuesta emergieron partidos reformistas de orientación cristiana y social demócrata[11].

Estos cambios coincidieron, sin embargo, con períodos de gobierno militar, inicialmente de 1963 a 1966 y nuevamente entre 1972 y 1979. Por su renuencia a la represión y el énfasis en efectuar reformas, el régimen de Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) fue diferente de la mayoría de las dictaduras de América Latina. No obstante, las dictaduras ecuatorianas compartieron la desconfianza generalizada hacia los militares de parte de los políticos y del proceso político civil. Por lo tanto, como sucedió en otros países de la región, los partidos políticos fueron marginados por el nuevo régimen militar. Además, si alguna represión se dio en el gobierno de Rodríguez Lara, ella estuvo dirigida contra el liderazgo político del país. Como lo recuerda Osvaldo Hurtado: "Las Fuerzas Armadas prometieron hacer un gobierno completamente diferente al de los partidos políticos. Como resultado, muchos de nosotros fuimos perseguidos. Yo fui enviado a prisión y otros fueron confinados a la Amazonía ecuatoriana"[12].

Con la postergación de los partidos políticos, algunos grupos de interés asumieron el papel de interlocutores entre las fuerzas sociales organizadas y la dictadura militar. Dicho arreglo era conveniente para los sectores empresaria-

---

11 Ver Conaghan, "Política de Partidos". El sistema de partidos del Ecuador se compone de partidos que cubren todo el espectro político, desde los partidos tradicionales de derecha, el Conservador, Liberal Radical y Social Cristiano, hasta la izquierda representada por un número de partidos y agrupaciones marxistas que incluyen el Partido Socialista Ecuatoriano, el Movimiento Popular Democrático y el Partido Comunista del Ecuador. Algunos movimientos populistas, que incluyen Concentración de Fuerzas Populares y movimientos derivados del mismo como Pueblo Cambio y Democracia y el Partido Roldosista Ecuatoriano, también tienen respaldo electoral. Finalmente, como se anota en el texto, algunos partidos reformistas, que incluyen la Democracia Cristiana, Democracia Popular y la Democracia Social, Izquierda Democrática, han emergido recientemente como gigantes en la escena electoral del Ecuador. En las elecciones para el Congreso efectuadas en enero de 1988, la Izquierda Democrática captó 30 de las 72 curules que estaban en juego, mientras que la Democracia Popular y el populista Partido Roldosista Ecuatoriano obtuvieron 9 cada uno. Los partidos de la derecha se aseguraron 18 curules, y el resto se dividió entre los partidos de la izquierda marxista. Ver Corkill, D y Cubitt, D, *Ecuador*, pp xii-xvii,, para un estudio más detallado de los partidos políticos en el Ecuador.

12 Osvaldo Hurtado, entrevista, marzo 1986.

les que, antes del golpe de estado, se habían unido para formar la Federación Nacional de las Cámaras de la Producción. Durante todo el régimen militar, tanto la Federación como las diferentes cámaras de agricultura, industria y comercio se pronunciaron y se constituyeron en buenos defensores de los intereses de sus afiliados; tuvieron, por ejemplo, éxito en diluir el proyecto de reforma agraria –radical en sus inicios– y en asegurar el abandono del programa de reforma económica a fines de 1975. Los sindicatos ecuatorianos tuvieron un papel similar de representación. Aunque fueron menos efectivos y de alguna forma críticos más moderados del régimen, el período de gobierno militar presenció un fortalecimiento y unificación de un movimiento laboral profundamente fragmentado. En noviembre de 1974, por ejemplo, se formó el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) con una base común de demandas; su huelga general en noviembre de 1975, orquestada sobre la base de dichas penurias, tuvo éxito en paralizar temporalmente la actividad económica.

Quienes fueron los artífices de la transición al poder civil en el Ecuador tenían la determinación de establecer mecanismos tradicionales que den paso a la democracia procesal. Muchos de sus esfuerzos estuvieron dirigidos a fortalecer los partidos políticos a fin de permitirles tener un papel central en el proceso político democrático. En realidad, la comisión responsable de elaborar la Ley de Partidos Políticos tuvo que enfrentar el reto de dar forma a un sistema moderno de partidos y simultáneamente transformar a los partidos políticos ecuatorianos en actores centrales del proceso político democrático[13]. La legislación introducida por la comisión limitó la participación en elecciones a solamente los partidos que estuvieran legalmente reconocidos y a los candidatos afiliados a un partido legalmente reconocido.

Sin embargo, los partidos políticos tuvieron dificultad en cumplir las funciones de instituciones representativas en la era posterior a la dictadura. Ciertamente que los cambios sociales y económicos que se habían dado durante dos décadas y las reformas políticas introducidas durante la transición habían cambiado irrevocablemente las reglas y las estrategias del juego político. La política ya no estaría únicamente reservada a las elites del país. El sistema político tradicional se había convertido en obsoleto. No obstante, si bien una nueva generación de partidos reformistas había surgido debido a estos cam-

13 Los objetivos de la Ley de Partidos Políticos se analizan en Echeverría, J. (1987), "Modernización política, sistema institucional y movimientos sociales", *Mundos en Desarrollo* 15: 35-51.

bios, a ellos les faltaba la invaluable experiencia política pues, después de todo, habían desarrollado su estructura organizacional, base social y mensaje político a la sombra de una dictadura hostil a la actividad política partidista[14]. Complicando aún más el asunto, a los partidos políticos todavía les faltaba legitimidad. Lejos de aumentar su atractivo, el antagonismo militar hacia ellos tuvo que ver con las eternas tribulaciones de los ecuatorianos con respecto al liderazgo político de los civiles. Además, el fortalecimiento de grupos de interés durante los años de gobierno militar había ocasionado daños a los partidos políticos, ya que las cámaras de la producción y los movimientos laborales demostraron un mayor compromiso y una mayor habilidad con respecto a los partidos políticos para representar los intereses de los ciudadanos.

El hecho de que las instituciones que se requieren para sustentar una democracia no puedan ser simplemente esbozadas en papel para darles existencia, se hace más evidente cuando consideramos los problemas que el sistema político enfrentó después de 1979. Por ejemplo, la idea de que la fragmentación podría evitarse permitiendo que solamente partidos legalmente reconocidos y sus candidatos participasen en las elecciones, podría haber tenido sentido en teoría, pero en la práctica dichas regulaciones no pudieron evitar conflictos y rivalidades personales que se reiniciaron con fuerza el momento en que los militares dejaron el poder. Así, los conflictos entre el presidente Jaime Roldós (1979-1981) y Asaad Bucaram, quien era Presidente del Congreso y líder del partido populista Concentración de Fuerzas Populares (CFP) (el partido del cual Roldós fue el estandarte), dividió profundamente al CFP, lo cual condujo a la emergencia de varios partidos de similar orientación populista, incluyendo el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y Pueblo, Cambio y Democracia (PCP). Distintos resquebrajamientos se produjeron en otros partidos, de manera que, para mediados de la década de los años 80, 17 partidos habían recibido status legal otorgado por el Tribunal Supremo Electoral del país. Así mismo, seis binomios habían participado en las elecciones de transición, nueve compitieron en las elecciones de 1984 y diez en aquellas que tuvieron lugar en 1988. Además, la relación de los afiliados con sus partidos también tendía a ser temporal y oportunista: una vez electos, los miembros del Congreso no vacilaban en cambiarse a partidos políticos rivales o permanecer como independientes.

---

14 Opinión expresada por Rodrigo Borja, entrevista, marzo 1986.

Las coaliciones o pactos, estimulados por la introducción de una segunda vuelta electoral, también fueron efímeros. El Bloque Progresista, la coalición multipartidista que se aseguró una mayoría del congreso en 1984 mediante la promesa de una oposición consistente al gobierno de la derecha, sobrevivió menos de un año. El Frente de Reconstrucción, una alianza de partidos de derecha que apoyaron a León Febres Cordero para la presidencia en las elecciones de 1984, también había colapsado al final del período de cuatro años de Febres Cordero dejando una nueva derecha dividida, incapaz de presentar una opción seria en las elecciones de 1988. Un intento de coalición gubernamental que aglutinaba a la democracia social –Izquierda Democrática (ID)– y a la democracia cristiana –Democracia Popular (DP)– se fue a pique en las elecciones de mitad de período de junio de 1990, cuando la DP perdía sus posiciones en el gobierno, aunque mantuvieron su alianza en el Congreso[15].

El proceso de los gobiernos democráticos en el Ecuador también se ha visto debilitado por los conflictos entre el poder ejecutivo y el Congreso. La causa no ha tenido que ver, muchas veces, con diferencias ideológicas sobre materias políticas sino con rivalidades políticas personales y luchas internas en los partidos[16]. Así, por ejemplo, la enemistad personal entre Roldós y Bucaram se debió a los esfuerzos del Congreso para socavar la autoridad presidencial introduciendo legislación económica y rehusándose a aprobar las propuestas de reforma económica y social. La oposición del Congreso igualmente malogró los proyectos de reformas del presidente Hurtado (1981-1984). Aunque León Febres Cordero, entonces un diputado socialcristiano de tipo conservador, fue el opositor más encarnizado de Hurtado, los partidos de centro y de centroizquierda también se negaron a respaldar las reformas propuestas, temerosos de que el mínimo respaldo percibido por la población a un presidente impopular podría dañar sus propias oportunidades en las elecciones de 1984[17]. Los choques entre el Congreso y el Ejecutivo llegaron a su punto máximo durante la administración presidencial de Febres Cordero y el tambaleante "bloque progresista" unido solamente por su oposición compartida a las políticas del régimen. El bloque se desintegró en breve, otra víctima del oportunismo po-

15 Ver *Latin America Weekly Report*, WR-90-44, 1 noviembre 1990.

16 Blasco Peñaherrera, Vicepresidente de Febres Cordero, explicó que estos conflictos reflejan "la ambición de todos los diputados de llegar a ser Presidente", entrevista, junio de 1989.

17 Ver Handelman H. (1984), "Los Dilemas de la Democracia Ecuatoriana. Parte II: Hurtado y la trampa de la deuda". *UFSI Reports* 35.

lítico, cuando 11 diputados de los partidos de centro y de centro-izquierda desertaron para unirse a la alianza conservadora gobernante. Más recientemente, las pérdidas sufridas por la gobernante ID en las pasadas elecciones legislativas (cuando vio que su representación en el Congreso se reducía de 30 a 14 de las 72 curules posibles) prepararon el camino para la emergencia de una nueva coalición de oposición. Sin embargo, como en el pasado, dicha coalición no estaba unida por una visión política común, sino por un deseo de debilitar el gobierno de Borja y de asegurar en el proceso una amnistía para Abdalá Bucaram, debido a la venganza que buscaba el anterior presidente Febres Cordero, quien aducía sufrir una persecución por parte del gobierno de Borja y de la Corte Suprema[18].

En resumen, a pesar de los esfuerzos realizados por los arquitectos de la transición, el retorno a los gobiernos civiles en el Ecuador no ha significado el fortalecimiento de las instituciones representativas. Los partidos políticos y los procesos políticos en general, continúan plagados de muchos de los problemas que debilitaron a los gobiernos civiles en el pasado: poca lealtad y fragmentación partidista, y permanentes conflictos entre el gobierno y la oposición que reflejan rivalidades y ambiciones personales. La debilidad de las instituciones representativas sugiere un compromiso ambivalente con la democracia, tanto por parte de las elites políticas, así como de importantes sectores de la población ecuatoriana.

El compromiso democrático: ¿son débiles sus cimientos?

Al reflexionar sobre las dificultades de la ID para gobernar por vía de la concertación, el Ministro de Gobierno, César Verduga comentó: "la viabilidad de una sociedad democrática se fundamenta en que se reconozca la necesidad de hacer concesiones y compromisos. Pero ésta es una forma de pensar que todavía tiene que ganar adeptos en el Ecuador…".[19]

---

18 Al momento de escribir este artículo, Bucaram se encuentra fugitivo en Panamá acusado de malversación de fondos públicos durante su alcaldía en la ciudad de Guayaquil. Febres Cordero también fue acusado, aunque declarado inocente hace poco, de uso irregular de fondos públicos en conexión con un pago por US$ 150.000 efectuado por su yerno a un experto israelita en contra-insurgencia., No se pudo encontrar documentación alguna para justificar. Ver *Latin America Weekly Report*, WR-90-05, 8 de febrero 1990 y WR-90-35, 13 de septiembre 1990.

19 César Verduga, entrevista, junio 1989.

Sin duda, la elite política ecuatoriana no siempre ha demostrado voluntad para aceptar las reglas del juego democrático y, más bien se ha involucrado en componendas y pactos como una forma de resolver los inciertos conflictos políticos. En diversas ocasiones, durante la década pasada, las disputas entre el gobierno y las fuerzas de la oposición estuvieron a punto de amenazar la estabilidad del poder civil. Aún así, solo en los momentos de severa crisis, cuando el proceso democrático en sí parecía estar en inminente peligro, se buscaron compromisos, casi como una medida de último recurso. Durante la presidencia de Roldós, por ejemplo, los choques entre el poder ejecutivo y la legislatura llegaron a paralizar el proceso político. Fue solo entonces que, cuando el Ecuador se encontraba al borde de una seria crisis constitucional, algunos partidos políticos cedieron y, en el Congreso, se llegó a una alianza con las fuerzas roldosistas[20].

Las luchas que enfrentaron al gobierno y a la oposición durante la administración de Febres Cordero ilustran de igual manera este aspecto. Cuando debía enfrentar la oposición del Congreso, Febres optaba por la táctica del brazo-largo y de la manipulación constitucional, en lugar de la negociación, como una forma de imponer su voluntad y hacer prevalecer sus intereses políticos partidistas. Así, por ejemplo, no buscó negociar con el "bloque progresista" del Congreso, los nombramientos de los jueces de la Corte Suprema, sino que desplegó tanques para rodear el edificio de la Corte y prohibir la entrada de los magistrados recién nombrados. Igualmente, cuando la Corte Suprema intentó arrestar a un miembro del gabinete de Febres Cordero acusado de corrupción, la Policía recibió la instrucción de no ejecutar dicha orden, aduciendo que se requería una autorización adicional. El juicio político del Congreso contra el Ministro de Gobierno, Luis Robles, por violaciones a los derechos humanos y abuso de autoridad fue igualmente ignorado por la administración de Febres. Robles se rehusó a dejar el ministerio por cerca de cuatro meses, hasta enero de 1988, cuando consideraciones electorales lo persuadieron de hacerlo. Seguramente, el acto más revelador fue la decisión de Febres Cordero de posponer la elección de diputados, programada para enero de 1985, debido a que su gobierno y su partido, se suponía, no alcanzarían buenos resultados. Febres introdujo, además, reformas electorales encamina-

20 Handelman, H. (1984), "Los dilemas de la Democracia Ecuatoriana. Parte I: Jaime Roldós y la política del punto muerto", *UFSI Reports* 34.

das a mantener la estrecha mayoría de la derecha en el Congreso, la cual se había asegurado después de las deserciones del bloque progresista. En un esfuerzo por aprovechar la re-alineación de las fuerzas políticas, las reformas propuestas -entre otras cosas- habrían permitido que los candidatos independientes compitiesen por puestos políticos[21].

Igualmente, los choques entre Borja y la oposición en el Congreso han estado caracterizados por una sorprendente falta de respeto a los procedimientos democráticos. Acusados de irregularidades en el desempeño de sus funciones o de "insultar a la legislatura", los ministros de la ID han sido públicamente censurados y destituidos por el Congreso, sin respetar el procedimiento del juicio político estipulado por la Constitución. Los esfuerzos del Congreso para designar el reemplazo de los jueces en funciones de la Suprema Corte han provocado otra pugna, bastante familiar en la vida política ecuatoriana[22].

El comportamiento del liderazgo político debía tener un efecto de onda expansiva en la sociedad ecuatoriana que por largo tiempo había abrigado desconfianza hacia los procesos políticos civiles. Como lo revelan los resultados de una encuesta de opinión hecha en 1989 en Quito y Guayaquil, a pesar de la emergencia de una nueva generación de partidos políticos que buscó cultivar bases populares, solo una minoría de los ecuatorianos siente una fuerte vinculación con los partidos (ver Tabla 1). La mayoría afirma o no tener afiliación alguna o interés en los partidos; y una mayoría aún más numerosa declara que los partidos no están interesados en resolver problemas.

---

21 Esta propuesta, sometida a consulta popular, fue derrotada por un margen de dos a uno. Ver *Política y Sociedad: el bimestre* 3, 3 (mayo-junio 1986). Los conflictos entre el gobierno y la oposición durante el régimen de Febres Cordero se tratan en Martz, J.C. (1988), "Ecuador", en *Latin America and Caribbean Contemporary Record,* V, pp. B107-114, (New York), y Corkill and Cubitt, *Ecuador*, pp. 85-91.

22 Ver *Latin American Weekly Report*, junio-noviembre 1990.

Tabla 1
Opinión Pública sobre los Partidos Políticos, 1989

	Guayaquil Número	%	Quito Número	%
¿Es afiliado a un partido político?				
No afiliado	188	47.0	153	38.3
Militante	22	5.5	26	6.5
Simpatizante	78	19.5	99	24.7
No interesado	106	26.5	119	29.7
Sin respuesta	6	1.5	3	0.7
¿A los partidos le interesan sus problemas?				
SÍ	44	11	71	17.7
NO	354	88.5	317	79.2
Sin repuesta	2	0.5	12	3

Fuente: Adaptada de Informe Confidencial, Instituto de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Las respuestas a otra encuesta, dirigida a medir el respaldo popular a la democracia, son igualmente, o aún más perturbadoras; particularmente en el caso de aquéllas obtenidas entre los guayaquileños (ver Tabla 2). Un porcentaje significativo de los encuestados percibe que la democracia es menos efectiva en resolver los problemas y más proclive que las dictaduras a involucrarse en actos de corrupción. Las percepciones sobre la ineficacia de los partidos políticos ha contribuido, sin duda alguna, a aumentar el apoyo a los regímenes autoritarios[23].

23 Se hicieron preguntas similares en encuestas realizadas en Venezuela en 1983 y en Costa Rica en 1985 – dos países que afirman tener democracias consolidadas. En respuesta a la pregunta "¿prefiere usted el tipo de democracia que Venezuela ha conocido los últimos veinte años o una dictadura?", el 82.2 por ciento de aquellos encuestados respondieron la democracia, 10.2 por ciento dijeron dictadura y un 2.4 por ciento no expresó preferencia alguna. Ver Torres, A. (1985), "Fe y desencanto democrático en Venezuela", *Nueva Sociedad*, 77:60. En la encuesta en Costa Rica, diseñada para evaluar las repercusiones políticas de la reciente crisis económica, se preguntó "¿cree usted que el sistema político costarricense es el mejor sistema posible?". En una escala de 1 a 7 (con 7 indicando el mayor respaldo) el promedio de las respuestas fue de 6.2. Cuando la misma pregunta fuera hecha en 1978, antes de la tendencia depresiva en la economía, el promedio fue de 5.7. Ver Seligson, M.A. y M. Gómez B. (1989), "La economía política del voto en Costa Rica", en Booth, J.A. y Seligson, M. A. (eds), *Elec-*

Sin embargo, no puede culparse solo al liderazgo político por la falta de habilidad para lograr un fuerte compromiso popular con el sistema democrático y con sus instituciones representativas. Parte de dicha responsabilidad debe ser compartida por las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Como se anotó anteriormente, el régimen militar ecuatoriano no se ajustó a los moldes de las dictaduras que asumieron el poder en todo el continente desde mediados de los años 60 en adelante. Se diferenció de aquellas tanto por la ausencia de represión generalizada y en la estrategia de gobierno, la cual podría ser descrita someramente como un híbrido que combina los objetivos reformistas de los militares peruanos con el enfoque en el crecimiento económico de la dictadura en el Brasil. Si bien, las Fuerzas Armadas ecuatorianas fracasaron en cumplir las metas reformistas, la buena fortuna y el lujo de encontrarse en el poder durante el auge petrolero, permitió a los militares presenciar un considerable desarrollo y expansión económica. Como fue el caso en otros países de América Latina, una combinación de oposición civil y presiones internas persuadieron a las Fuerzas Armadas ecuatorianas a iniciar la transición hacia el poder civil. Sin embargo, en contraste con la mayoría de las otras dictaduras en América Latina, con la notable excepción de Brasil, los militares ecuatorianos no habían sufrido mayor descrédito durante su gestión y, por tanto, no tenían que abandonar el poder en una forma apresurada o tener que ceder el control del proceso de transición a las fuerzas políticas civiles. Aunque mucho más rápida que la "apertura" brasileña, el paso gradual de la transición ecuatoriana y su carácter elaborado estuvieron determinados esencialmente por las Fuerzas Armadas[24].

---

ciones y Democracia en América Central, p. 177, (Chapel Hill). Mientras tanto, encuestas efectuadas en 1988 en el Perú, un país considerado entre aquellos con las democracias más frágiles en la región, revelaron un mayor respaldo a la democracia que en el Ecuador. Setenta y cinco por ciento de los encuestados en el ámbito nacional pensaba que la democracia era el régimen político deseado, mientras que solo un 7 por ciento favorecía una dictadura militar. Ver McClintock, C. (1989), "Perú: regímenes precarios, autoritarismo y democracia", en Diamond, L., Linz, J.J y Lipset, S.M. (eds), *Democracia en los Países en Desarrollo. América Latina*, p. 359, (Boulder).

24 Esto no quiere sugerir que las Fuerzas Armadas fueran monolíticas y, en verdad, se dieron corrientes dentro de ellas que buscaban socavar el proceso de transición en primer lugar y luego evitar un triunfo electoral del CFP. Sin embargo, la corriente de opinión mayoritaria dentro de las fuerzas Armadas respaldaba un retorno al régimen civil y favorecía el uso del período de transición para hacer significativas reformas políticas. Para un análisis en mayor detalle, ver Bustamante, F. (1990), "Fuerzas Armadas en Ecuador. ¿Puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?", en *Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica*, pp. 129-160, (Quito), e Isaacs, *La política del régimen militar*, capítulo 8.

Por el contrario, los civiles que llegaron al poder desde 1979 se han visto forzados a enfrentar apremiantes problemas económicos y políticos. La economía se ha deteriorado constantemente a medida que los efectos de la dependencia del petróleo y la deuda externa han ido cobrando sus costos. Los precios del petróleo han declinado desde un máximo de $34 por barril alcanzado a principios de los años 80 a menos de $15 hacia 1988, y en marzo de 1987 un terremoto destruyó parte del oleoducto ecuatoriano, obligando al Ecuador a suspender sus exportaciones de petróleo por aproximadamente 6 meses. Entre tanto, la deuda externa continuó creciendo, alcanzando un estimado de $11.000 millones en 1988. El servicio de la deuda consume en la actualidad aproximadamente una tercera parte de todos los ingresos por exportaciones. Por tanto, la expansión económica de los años 70 no continuó en los años 80, las tasas de crecimiento económico cayeron a un poco más del 1 por ciento en 1982 y a un 3 por ciento negativo en 1983[25]. La prosperidad de los años 70 se convirtió en la austeridad de los años 80, a medida que los ecuatorianos, como la mayoría de los otros latinoamericanos, soportaban los gravosos costos de la estabilización económica.

Tabla 2
Opinión Pública sobre la Democracia y la Dictadura, 1988-1989

	Guayaquil Número	%	Quito Número	%
¿Prefiere dictadura o democracia?				
Democracia	170	42.5	257	64.3
No diferencia	20	5	29	7.2
Dictadura	195	48.7	105	26.2
Sin respuesta	15	3.7	9	2.2
¿Cuál resuelve mejor los problemas?				
Democracia	194	48.5	251	62.7
Dictadura	138	34.5	94	23.5
Sin respuesta	40	10	15	3.7
Dictadura	93	23.2	150	37.5
¿Cuál es más corrupta?				
Democracia	185	46.2	112	28
No diferencia	96	24	117	29.2
Sin respuesta	26	6.5	21	5.2

Fuente: Adaptada de Informe Confidencial, Instituto de Estudios Sociales y de la Opinión Pública.

El país, además, presenció la emergencia de sus primeros movimientos guerrilleros, *Alfaro Vive Carajo* (AVC), a principios de la década de los 80 y *Montoneros Patria Libre* (MPL) en 1985. El secuestro que realizó AVC de un prominente banquero ecuatoriano, Nahim Isaías, y su declaración de guerra contra los regímenes opresores, se encontraron con la respuesta de línea dura del Presidente Febres Cordero quien desplegó a la policía y a los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas a fin de erradicar la amenaza de la guerrilla y, en el proceso, controlar además las demostraciones populares contra sus políticas gubernamentales. Las actividades de contra-insurgencia durante los años de Febres Cordero fueron de tal índole que se llegó a caracterizar al Ecuador como un país que se encontraba "en la cima de una resbalosa pendiente hacia masivas violaciones de los derechos humanos."[26] El Presidente de la Comisión Nacional Ecuatoriana para los Derechos Humanos describió los esfuerzos de contra-insurgencia de la administración de Febres Cordero en términos que evocan imágenes de los años oscuros de las dictaduras militares en el Cono Sur: "Los cuarteles fueron transformados en prisiones; hombres encapuchados entraban a las casas particulares; la gente era detenida sin razón, era torturada y desaparecía"[27].

El poco entusiasmo por la democracia refleja, por tanto, una permanente falta de confianza en los procesos civiles y en los partidos, acentuada por la insatisfacción sobre cómo el liderazgo político ha manejado las recientes crisis políticas y económicas. Al no haber sido bendecidos con la misma "fortuna" que caracterizó los años de las dictaduras militares, para muchos ecuatorianos los gobiernos civiles han significado penurias económicas, una violación de las libertades políticas y civiles y un abuso de poder[28]. El que los gobiernos civiles hayan podido sobrevivir a esta situación durante este tiempo, parecería deberse a la cooperación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

---

25 Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe de 1988 sobre el Progreso Económico y Social en América Latina* (Washington, 1988), p. 400.

26 Comité de Vigilancia de las Américas y Comisión Andina de Juristas, Los Derechos Humanos en el Ecuador (New York, 1988), p. 3.

27 Julio Prado Vallejo, entrevista, junio 1989.

28 Los significativos logros económicos del régimen ecuatoriano sobresalen en agudo contraste con las experiencias de la mayoría de las dictaduras en América Latina de ese tiempo, las mismas que demostraron ser administradores económicos menos capaces que sus sucesores civiles. Ver Remmer, K.L. (1990), "Democracia y crisis económica: la experiencia latinoamericana", *World Politics* 42: 315-335.

¿Se convirtieron en democráticas las Fuerzas Armadas?

En diversas ocasiones durante la última década, la perspectiva de un golpe militar ha ensombrecido el panorama. La oposición de la derecha a las políticas reformistas de los gobiernos de Roldós y Hurtado condujo a demandas para que se dé una intervención militar. Al igual que a principios de los años 60, estas demandas tomaron la forma tanto de llamados a través de los medios de comunicación recordando a las Fuerzas Armadas su papel como guardianes de los intereses nacionales, así como de presiones ejercidas sobre determinados oficiales[29]. En ambos casos, estos esfuerzos resultaron vanos, pues los militares no consideraron seriamente salir de su retiro. No obstante, el Presidente Hurtado quedó atrapado cuando un oficial de alto rango visitó "la embajada americana para sondear el terreno sobre cómo reaccionaría Estados Unidos ante un posible golpe"[30]. Temeroso de que los militares interviniesen, Hurtado reaccionó con celeridad. El oficial en cuestión, General Piñeiros, fue retirado del servicio activo. El Comando Conjunto fue reestructurado y se invitó a los nuevos miembros a un almuerzo durante el cual Hurtado "alabó a las Fuerzas Armadas por ser tan leales colaboradoras" y "reconoció no conocer a las Fuerzas Armadas y no haber caído en cuenta de su importancia"[31].

Las rebeliones del General de la Fuerza Aérea Frank Vargas, en 1986, también fueron interpretadas como una cruzada contra la corrupción en la administración de Febres Cordero como lo proclamó su instigador, antes que como un abortado intento de golpe de estado concebido por un oficial descontento. Nuevamente, en 1988, existió mucho temor de que, en el caso de que un candidato populista y notorio crítico de los militares, Abdalá Bucaram, ganase la segunda vuelta electoral, las Fuerzas Armadas intervinieran para evitar que dicho personaje llegase al poder.

Por su parte, las Fuerzas Armadas han insistido en su propia madurez en la última década y en el reconocimiento a las virtudes de la democracia. Según el General Medardo Salazar, Ministro de Defensa de Febres Cordero:

---

29 Handelman, "Los Dilemas de la Democracia Ecuatoriana. Parte II".

30 General Frank Vargas, entrevista, junio 1989.

31 Ibíd.

> Después de un prolongado y profundo análisis, las Fuerzas Armadas han tomado una decisión. Ellos han dicho…. Se ha argumentado que nosotros matamos a la democracia. La democracia es como un niño que nace con defectos. Antes que matar al niño, hemos convenido que debemos ayudarlo a través de un proceso de rehabilitación, de manera que pueda vivir con el menor número de defectos posibles. Indudablemente, después de un largo período de dictaduras, esto ha requerido algo de persuasión…. Reuniones frecuentes a todos los niveles en las cuales se habló del papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad y en un sistema democrático, pero yo creo que las Fuerzas Armadas han madurado a este respecto[32].

El Capitán Maldonado, uno de los paracaidistas responsable del secuestro de Febres Cordero en 1987, secuestro planeado a fin de obtener la libertad del General Vargas que se encontraba en la cárcel, también subrayó el nuevo compromiso democrático de los militares. Maldonado insistió en que se habían terminado los días en que los militares estaban preparados para responder a las presiones de los civiles; advirtió además que los llamados de la derecha para que se produzca una intervención serían ignorados en el futuro:

> Una nueva consciencia y sentido de misión han nacido en las Fuerzas Armadas. Rechazamos las dictaduras ya que nos oponemos a que una plutocracia gobierne el país…. La Constitución defiende a la gente.[33]

Sin embargo, fue el General Vargas quien formuló la crítica más fuerte a las dictaduras:

> Aceptar que solo los regímenes *de facto* pueden dar paso al desarrollo o solucionar nuestros problemas es asumir los atributos de un país incivilizado, sin la suficiente cultura para comprender que la mejor forma de existencia es la convivencia democrática…. Rechazo las dictaduras y estoy preparado, como el soldado que soy, a pelear en las trincheras para evitar que una dictadura llegue al poder. Hago un llamado a mis camaradas de armas para que resistan la tentación[34].

---

32 General Medardo Salazar, entrevista, junio 1989.

33 Capitán John Maldonado, entrevista, junio 1989.

34 Vargas, entrevista.

Las numerosas amenazas de golpe que han caracterizado a los últimos 10 años, ensombrecen dichas proclamas sobre el compromiso de los militares con respecto al proceso democrático. Sin embargo, también es cierto que las Fuerzas Armadas no han dado un golpe de estado. Además del papel que los cambios de actitud puedan haber tenido, consideraciones profesionales, así como la crisis económica actual y la política de los Estados Unidos hacia la región, son las que han persuadido a las Fuerzas Armadas de que la continuidad de gobiernos civiles juega a su favor.

En las relaciones entre las Fuerzas Armadas y los gobiernos civiles desde 1979 se ha establecido un modelo. Las administraciones civiles de Roldós, Hurtado y, hasta la fecha, la de Borja, se han mantenido fieles al espíritu de los acuerdos alcanzados durante la transición[35]. En su mayoría, cada uno de estos gobiernos ha respetado la autonomía de la institución militar, absteniéndose de inmiscuirse en promociones o de utilizar a las Fuerzas Armadas para objetivos políticos partidistas.

Una vez más, es el régimen de Febres Cordero el que se distingue como la excepción a este modelo. Febres violó los términos de la Constitución enmendada, asegurándose de que oficiales leales, los generales Piñeiros y Albuja, fueran nombrados como Ministro de Defensa y Comandante del Ejército, respectivamente. Aquello implicó, además, que se restituía al servicio activo al general Piñeiros, quien se había retirado recientemente. Además, los militares no solamente tuvieron un papel muy activo en las operaciones de contra-insurgencia montadas principalmente para erradicar la amenaza de la guerrilla, sino que también fueron utilizadas por Febres Cordero para "consolidar su poder personal", obstaculizando fuertemente las acciones del Congreso a las que se oponía, tales como la nominación de los jueces de la Suprema Corte.

Al mismo tiempo que Febres Cordero cultivaba una base de respaldo dentro de las Fuerzas Armadas, también creaba mucho resentimiento dentro de sus filas y rangos. Muchos de los militares tenían la preocupación de que los intentos del Presidente para "convertirnos en sirvientes antes que en soldados" podían minar el profesionalismo de las Fuerzas Armadas.[36] Según el Capitán Maldonado:

---

35 El uso que Borja hizo de las Fuerzas Armadas para sofocar una huelga de transporte en el verano de 1989 y para controlar el contrabando, despertó nuevamente la preocupación de que las Fuerzas Armadas estaban siendo llevadas a la contienda política.

36 Maldonado, entrevista.

> Esto nos trae el recuerdo de otro capítulo en la historia del Ecuador, cuando nos convertimos en los responsables personales de la seguridad del Presidente Arroyo del Río y ya no pudimos defender a nuestro país. Como resultado, perdimos la mitad de nuestro territorio oriental [a manos del Perú].[37]

Así, cuando el General Vargas protestó por el uso de las Fuerzas Armadas para fines políticos partidistas y por la corrupción, cuya responsabilidad recaía en los militares nombrados por el Presidente, importantes elementos dentro de las Fuerzas Armadas se movilizaron en respaldo del general amotinado, convencidos de que su causa no era venganza personal.

A pesar de que los problemas de tipo profesional constituyeron la amenaza más visible a los gobiernos civiles desde el "retorno", el caso de Vargas provocó una considerable preocupación al interior de la institución militar. Las rebeliones no concitaron el respaldo de todas las Fuerzas Armadas. Así, Vargas recibió el respaldo de la Fuerza Aérea y de algunos oficiales jóvenes del Ejército y de la Marina; el comando naval permaneció neutral, mientras que el del Ejército tomó partido por el gobierno. Posteriormente, las Fuerzas Armadas nuevamente se vieron divididas por la amnistía decretada en el Congreso a favor del encarcelado Vargas, una amnistía rechazada por la administración de Febres Cordero aduciendo que solo los militares tenían jurisdicción para decidir si Vargas debía ser liberado. Los esfuerzos para aplastar posteriores revueltas iniciadas por tropas leales a Vargas y a los paracaidistas secuestradores de Febres Cordero en la base aérea de Taura, produjeron confrontaciones sangrientas entre oficiales del Ejército y de la Fuerza Aérea.

En cierto sentido, entonces, mientras la politización de la institución armada que ocurrió durante la administración de Febres Cordero recordaba aquella del gobierno de Carlos Alberto Arroyo del Río (1940-1944), como lo había sugerido el Capitán Maldonado, también trajo recuerdos del régimen de Rodríguez, cuando penosas rivalidades internas culminaron en un abortado intento de golpe de Estado. Los eventos de 1986 y 1987 recordaron a las Fuerzas Armadas que la politización no solamente desvía a los militares de su responsabilidad primaria que es la defensa externa de la nación, sino que además, el hecho de que los militares se involucren en política, produce fisuras internas que pueden fácilmente deteriorar la estructura misma de la institución militar.

---

37 Ibíd.

Por lo tanto, y de manera paradójica, las rebeliones de Vargas, más allá de amenazar al gobierno civil, pueden haber servido, de hecho, para asegurar la supervivencia inmediata de la acosada administración de Febres Cordero. La preocupación por mantener la unidad corporativa era de tal dimensión que aún aquellos militares que podrían haber favorecido una intervención, se vieron persuadidos de que, como había ocurrido en el pasado, un gobierno militar iría en detrimento de los intereses institucionales.

Más aún, no era el caso de que una vez fuera del poder, las Fuerzas Armadas ecuatorianas se encontrasen perdidas sin saber cuál era su rol. Como ya se ha enfatizado anteriormente, las Fuerzas Armadas ecuatorianas tuvieron el suficiente control del proceso de transición para manejar tanto sus funciones dentro del sistema democrático como para conservarlas en la nueva Constitución. Estableciendo una conexión explícita entre seguridad y desarrollo, y como guardianes de la seguridad interna y externa del país, los militares ecuatorianos reclamaron el derecho a participar en las iniciativas de desarrollo social y económico[38]. El General Salazar lo explicó de la siguiente forma:

> Tenemos dos roles. Como está establecido en la Constitución, el primero es el de garantizar la seguridad interna y externa del país. Sin embargo, dentro de éste se encuentra nuestro segundo rol, como un elemento que coadyuva al desarrollo del país.[39]

La contribución de las Fuerzas Armadas al proceso de desarrollo ha abarcado proyectos educativos de gran alcance, entre los que sobresale su activa participación en la campaña de alfabetización del gobierno de Borja. La Dirección de Industrias del Ejército (DINE) se ha convertido en un poderoso actor económico de creciente importancia. La DINE ha diversificado la cobertura de sus actividades e incluye el desarrollo de industrias textiles, metalúrgicas, de cemento y de acero[40]. Las Fuerzas Armadas consideran que la DINE contribuye al desarrollo nacional en razón de su capacidad para invertir en áreas consideradas de alto riesgo por el sector privado; se añade a ello su habilidad para generar productos de primera necesidad a bajo costo[41].

---

38 Cf. nota 7.

39 Salazar, entrevista.

40 Ricardo Avendaño, G. (1986), "Dirección de Industrias del Ejército (DINE)", *Temas de Seguridad y Desarrollo*, pp. 49-56, (Quito).

Estas responsabilidades adicionales constituyen una espada de doble filo con respecto a la estabilidad democrática. Por un lado, los proyectos de desarrollo mantienen a las Fuerzas Armadas ocupadas y satisfechas, logrando con ello resolver un problema que el liderazgo civil en toda la región tiene que manejar. Además, la creciente fortaleza económica de las Fuerzas Armadas ecuatorianas ha significado que su influencia política ya no se encuentre restringida únicamente a su monopolio sobre el control de la violencia. Más aún, a medida que ellas se sientan cada vez más integradas a la sociedad civil a través de su participación en el proceso de desarrollo –y el poderío económico de la DINE continúe creciendo– las Fuerzas Armadas podrían tener una perspectiva diferente sobre la dinámica del proceso político civil. Con una gama de intereses más diversa que defender y provistas de mayores elementos con los cuales influenciar el proceso político, las Fuerzas Armadas podrían estar preparadas para resistirse a intervenir y en lugar de ello, poner a prueba los canales democráticos como un medio de hacer escuchar sus preocupaciones sobre las decisiones políticas.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas todavía mantienen el monopolio de la fuerza A pesar de que en la actualidad, éste parece ejercer una influencia soslayada, no es difícil imaginar que algún ataque futuro a sus intereses económicos (como por ejemplo, una tendencia hacia las privatizaciones que podrían controlar las actividades de la DINE) podría enfrentarse, no con conversaciones o cabildeo para un cambio de políticas, sino con una intervención militar. El hecho de que los militares tengan en la actualidad mayores intereses institucionales en juego, y puedan justificar la defensa de dichos intereses en términos de los intereses nacionales, podría –en última instancia– poner al poder civil en un riesgo más grave.

Al momento, la crisis económica de la nación es un impedimento adicional para dicha intervención. Mientras el boom petrolero supuso un atractivo para el gobierno militar en la década del 70, las actuales perspectivas de una recuperación económica son escasas, disminuyendo así el encanto para una intervención militar. Es verdad que han existido ocasiones en la historia ecuatoriana –tales como la Revolución Juliana de los años 20 o la primera intervención institucional de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en 1963- en las cuales la crisis económica no disuadió a los militares para su intervención. En las dos

41 Maldonado, entrevista, y Salazar, entrevista.

ocasiones, los militares llegaron al poder con un programa de desarrollo y modernización económica que se esperaba condujese al país por un camino de recuperación y crecimiento. Dichos programas no existen en la actualidad. Ni el experimento neo-liberal de Febres Cordero ni los esfuerzos actuales del equipo de Borja para estabilizar la economía a través de medios menos ortodoxos y con un énfasis en la concertación económica han tenido mayor éxito. Conocedores de que difíciles tiempos económicos se avizoran en el futuro, los militares ecuatorianos, comprensiblemente, están renuentes a tomar el poder.

Finalmente, los Estados Unidos de América no parecerían favorecer al momento el establecimiento de dictaduras militares en la región.[42] Es demasiado pronto para decir si esta posición es meramente temporal o un indicador de una perspectiva más permanente en Washington que conciba el apoyo a las dictaduras militares como útiles únicamente a las causas más radicales. Tampoco está claro si las nacionalistas Fuerzas Armadas ecuatorianas están especialmente interesadas en la política de Estados Unidos.[43] No obstante, el hecho de que el general Piñeiros visitase la Embajada americana a principios de los años 80 –obviamente para auscultar la posible reacción de dicho país a un golpe de Estado– sugiere que los militares ecuatorianos estarían renuentes a antagonizar con Estados Unidos. Además, los militares saben que una solución favorable a la crisis de la deuda podría depender, en gran medida, de un gobierno norteamericano favorable.

Haciendo un balance, se podría afirmar que el compromiso democrático de las Fuerzas Armadas, descubierto recientemente, podría reflejar menos un cambio de mentalidad dentro de la institución –como lo manifiestan los oficiales entrevistados– y más una cuidadosa consideración de los costos en los que incurrirían al asumir el poder. El daño profesional que sufriría la institución, así como las consecuencias potencialmente negativas de la falta de habilidad de un gobierno militar para resolver la crisis económica o asegurar el apoyo de los Estados Unidos, constituyen en la actualidad factores que impiden la intervención de las Fuerzas Armadas.

---

42 Al reflexionar sobre la oposición de los Estados Unidos a un golpe militar y comparando al Ecuador con su vecino Perú, Peñaherrera anotó que "si Alan García no ha caído, nadie lo hará" (entrevista).

43 Para conocer sobre el cambio de la política de los Estados Unidos, ver A. Rouquié, A.(1987), *Los Militares y el Estado en América Latina*, trad. Sigmund, P.E., pp. 402-403, (Berkeley), y Wiarda, H.J. (1990), *La Revolución Democrática en América Latina*, (New York).

Conclusiones

En conclusión, la apariencia externa de una democracia estable en el Ecuador esconde un sistema político civil todavía muy frágil. La maquinaria de una democracia formal ha comenzado a trabajar, lo cual incluye una nueva Constitución que permite una mayor participación política, elecciones competitivas y regulares que permiten la alternancia en el poder entre los partidos de diferentes ideologías, y un foro legislativo para el debate político. Sin embargo, todavía quedan obstáculos de acuerdo a las normas de una democracia procesal. Limitados a menudo por ambiciones y rivalidades personales, los partidos políticos todavía tienen dificultad en cumplir con sus funciones de mediación y de representación. Como resultado, la capacidad de formular políticas tanto de la legislatura como del ejecutivo se ha visto disminuida y, en última instancia, también se ha debilitado la habilidad del sistema político para procesar los conflictos.

Parte de la explicación para la falta de consolidación de la democracia ecuatoriana radica en el carácter de la dictadura militar que gobernó al Ecuador durante los años 70. Su relativo respeto a las libertades civiles y políticas y su éxito económico pueden contrastarse favorablemente en uno u otro respecto con los regímenes civiles que les sucedieron en el poder. Los militares ecuatorianos, al igual que los brasileños, constituyen de esta manera un ejemplo de las llamadas "paradojas del éxito"[44]. En aquellos países en los cuales se considera a las dictaduras militares como un fracaso, la sociedad civil y, en realidad, los mismos militares, tienden a favorecer a los gobiernos civiles y a defenderlos cuando ellos enfrentan dificultades económicas y políticas. Sin embargo, tanto en Ecuador como en Brasil, el éxito de los recientes gobiernos militares ha provocado cierta impaciencia con respecto a los regímenes civiles. Cuando estos regímenes civiles enfrentan crisis económicas o políticas, la frustración popular con el proceso político civil en sí mismo aumenta y se generaliza la añoranza por un régimen militar. Por lo tanto, se puede decir que en algunos aspectos la transición ecuatoriana tuvo éxito como un modelo de traspaso del poder, pero que se requiere un modelo diferente para la consolidación democrática. Los militares tuvieron éxito para dirigir el proceso de tran-

44 Para conocer más sobre la "paradoja del éxito" brasileño, ver O´Donnell, G. (1988), "Retos a la democratización en el Brasil", *World Policy Journal* (primavera): 281-300.

sición, pero los subsiguientes regímenes civiles todavía no han colocado los cimientos necesarios para sostener el orden democrático.

Finalmente, los militares parecen ser la principal barrera hacia la intervención. Aún cuando sectores de la sociedad civil encuentran cada vez mayor frustración en el liderazgo político civil, las Fuerzas Armadas consideran que su interés es respaldar los gobiernos civiles; sin embargo, dicha percepción podría cambiar. Después de aplaudir el respeto de los militares a los valores democráticos y su voluntad de aceptar las reglas del juego político democrático, el General Salazar también advirtió: "Los políticos y los gobiernos serán responsables si ocurre otro golpe de Estado... (lo cual podría suceder) si se repiten aquellos escenarios que provocaron la intervención militar en ocasiones anteriores". Los militares podrían decidir que su intervención es necesaria –en aras de los altos intereses nacionales– en caso de que las Fuerzas Armadas considerasen, por ejemplo, la constante confrontación entre el liderazgo político civil como el más serio obstáculo para resolver la crisis económica, o si las administraciones civiles interviniesen indebidamente en los asuntos militares internos. El recuerdo de los éxitos de anteriores regímenes militares y el sentido de responsabilidad hacia la seguridad nacional y el desarrollo, bien podrían inducir a las Fuerzas Armadas a sucumbir ante la nostalgia civil por un régimen militar.

Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación */[1]

Andrés Mejía**

La celebración de la primera vuelta de la elección presidencial, el 16 de julio de 1978, marcó un paso concreto en la transición democrática de Ecuador. Todos los actores involucrados habían cumplido con el compromiso adquirido: los militares auspiciaron una pacífica transición pactada; los candidatos presidenciales se registraron en partidos políticos legalmente constituidos; y más del 80% del electorado ecuatoriano acudió a las urnas en aquella jornada. En ese ambiente de festivo retorno a la democracia, no faltaron quienes se adelantaron a alabar los logros y aciertos del arreglo institucional recientemente aprobado, prediciendo que "...la Ley de Partidos está vigente y, observando los resultados electorales desde la óptica de sus enunciados, es muy posible que de los 14 partidos originalmente admitidos como tales, el país deba en el futuro asistir a la contienda entre sólo cinco de ellos, presenciando la descalificación de nueve organizaciones y movimientos políticos" (Domínguez, 1978: 30). Los pronósticos optimistas se derrumbaron después de poco tiempo: en las elecciones de 1984, 9 candidatos compitieron por la presidencia de la República; 10 candidatos compitieron en 1988; y 12 candidatos hicieron lo propio en 1992. Un indicador muy frecuentado para medir el grado de

---

* Tomado de: *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador (1978-1998)* Quito: Fundación Konrad Adenauer; 2002

1 Una versión alterna de este capítulo fue publicada como parte del Proyecto CORDES-Gobernabilidad (cfr. Salgado 1999).

** Politólogo. University of Notre Dame

fragmentación del sistema de partidos, es el índice Rae de fragmentación: McDonald y Ruhl calcularon en 1988, que Ecuador tenía el valor más alto de 19 países en América Latina y el Caribe: 0.853 (1989: 10).[2]

La ley de partidos no logró su objetivo original de racionalizar la competencia partidaria. Pocos partidos políticos han logrado contundentes triunfos electorales de manera consecutiva, casi ninguno ha podido proyectar su presencia en el territorio nacional y en más de una ocasión, todos han sufrido escisiones internas que han debilitado aún más su capacidad de articulación política. La crítica situación del multipartidismo en Ecuador, ha repercutido sobre la conducta de la clase política y sobre el electorado en general. Las directivas de los partidos no disponen de los mecanismos para resolver los conflictos internos, ni para obtener la disciplina de sus miembros; cuando no se logra un consenso en torno a qué políticas respaldar en el Congreso o cuál debe ser el candidato del partido, los agraviados han optado por votar según su conciencia, por cambiarse de afiliación política, o inclusive por constituir un nuevo partido. Más adelante se ofrecen abundantes ejemplos de esta situación. La reacción por parte del electorado, ha sido de deslealtad e inconsistencia por los partidos, aunque se han mantenido consistentes con sus preferencias ideológicas.

Como probable consecuencia de esta aparente desconexión entre partidos y electores, en 1994 la ciudadanía aprobó plebiscitariamente, la posibilidad de reformar la Constitución para que pudieran existir candidatos independientes a puestos de elección popular sin que necesariamente pertenezcan a algún partido. Esta reforma contradecía la ley original de 1979, cuyo objetivo era de institucionalizar al sistema de partidos, reconociendo únicamente a los candidatos respaldados por una agrupación legal. A partir de las elecciones generales en mayo de 1996, los candidatos quedaron habilitados para participar de manera independiente e individual, sin necesidad del auspicio de una organización política formal.

El objetivo de este capítulo es analizar los factores que han provocado esta desconexión o divorcio entre los partidos políticos y el electorado. Parece ser que partidos y electores se hallan entramados en un círculo vicioso, en el cual los desencantados electores otorgan su voto al mejor postor, y los líderes políticos están dispuestos a ofrecer lo que fuera a fin de conseguir mayor nú-

2 El índice Rae es calculado en base al número de partidos en una legislatura, y varía de 0 (máxima concentración) a 1 (máxima dispersión de partidos).

mero de votos. De esta manera, algunos analistas opinan que las elecciones ecuatorianas se han realizado sobre criterios puramente clientelares (McDonald y Ruhl 1989, Conaghan 1995).

En la primera parte de este capítulo, se hace una breve revisión de la importancia que tienen los partidos políticos para conformar un sistema político más institucionalizado, eficiente y responsable. Seguidamente, se analizan dos factores que determinaron el comportamiento y las preferencias políticas del electorado ecuatoriano promedio: el caudillismo y el regionalismo. Como se verá en este capítulo, durante la mayor parte del período de análisis los electores fueron atraídos por la imagen de un candidato y fueron poco consistentes en cuanto a sus preferencias por un partido o ideología determinada. El constante cambio de preferencias electorales influyó sobre las estrategias adoptadas por los distintos partidos; al final se analizan las causas que contribuyeron a la proliferación de opciones partidarias en Ecuador.

¿Por qué importan los partidos?

Siguiendo el argumento de Sartori, podemos afirmar que un partido "es cualquier grupo político que se presenta en elecciones, y es capaz de colocar a través de elecciones, candidatos para cargos públicos" (1980). Esta definición nos permite hacer operativa la noción de partido; es necesario subrayar que en las democracias consolidadas, es *a través* de los partidos políticos, que los ciudadanos pueden competir por el poder y acceder a él de manera legítima. Una vez en el gobierno, es necesario que los individuos electos cuenten nuevamente con el apoyo de un partido o una coalición de partidos, para llevar a cabo una agenda de determinadas políticas de gobierno. En un contexto democrático de división de poderes, los individuos en el gobierno difícilmente podrían instrumentar políticas según su propia voluntad. Además, los partidos cumplen con la crucial función de proporcionar información sencilla y barata a los electores, sobre el tipo de gobierno que puede ofrecerles el candidato en cuestión (Downs 1957). En otras palabras, el nombre de un partido es como una "etiqueta" que identifica la posición ideológica del candidato, y brinda seguridad a los electores sobre el tipo de acciones que pueden esperar de ese gobernante, o por lo menos, les advierte el tipo de cosas que el candidato no estaría dispuesto a hacer. Aún en países como Ecuador, Brasil o Perú, donde la

figura personalista de los dirigentes ha sobrepasado la ideología del partido, siempre los líderes de partido están celosos de cuidar la imagen del partido ante los electores para evitar que las malas acciones de un candidato o de un gobernante, desprestigien a la organización (Mainwaring y Scully 1995).

Es importante insistir en el hecho de que los partidos son los mediadores por excelencia entre el gobierno y los ciudadanos, pues en ellos descansa la doble función de canalizar y expresar los intereses de los gobernados frente a los gobernantes. Siendo una especie de eslabón de representación entre el gobierno y los ciudadanos, los partidos políticos *reflejan* las diversas aspiraciones de una sociedad heterogénea, pero también *modelan* la estructura social, económica y cultural de un país, a través de las políticas de gobierno que aprueban. En el caso de los llamados "candidatos independientes" no existe ningún tipo de control de la sociedad o de las instituciones democráticas, sobre sus acciones o estrategias, permitiendo la expansión del espíritu voluntarista individual por encima de las instituciones del sistema político.

Al hablar del papel protagónico de los partidos políticos en la consolidación de la democracia, existe un amplio consenso de que los sistemas de partidos atraviesan una crisis de representación y de legitimación, en casi todos los países del mundo. Aún en Estados Unidos, la aparición de un candidato independiente en las elecciones presidenciales de 1992, ha cuestionado la vigencia del bipartidismo tradicional. En su libro sobre sistemas de partidos en América Latina, Mainwaring y Scully llaman la atención sobre cuatro factores que han contribuido a erosionar el papel de los partidos en los sistemas democráticos: "1) la expansión de la burocracia estatal y del poder ejecutivo, 2) la difusión de fórmulas alternativas de representación, como por ejemplo, estructuras corporativas o nuevos movimientos sociales, 3) la creciente independencia del electorado, de frente a la influencia de los partidos, y 4) el profundo impacto de la televisión sobre los patrones de competencia electoral" (1995:2). A pesar de ello, los autores insisten que en aquellos países en los que la democracia no se ha consolidado, las instituciones democráticas son débiles, hay un alto grado de personalismo en los líderes políticos, y los partidos no son más que vehículos electorales al servicio de intereses reducidos, los partidos siguen siendo importantes, porque ellos modelan el sistema político de diversas maneras. En el mencionado libro, se afirma que en América Latina especialmente, los partidos se han convertido en una especie de peldaños para llegar al poder: "Puesto que los partidos controlan el acceso a los cargos pú-

blicos, la manera cómo funcionan es crucial para el funcionamiento y viabilidad de la democracia latinoamericana" (1995: 4).

Un sistema de partidos institucionalizado

Es pertinente aclarar qué se entiende por un sistema de partidos institucionalizado. Siguiendo la definición de Huntington sobre institucionalización, "es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos" (1968: 23). En el caso de los partidos políticos, son importantes indicadores de estabilidad y madurez: a) si éstos compiten bajo reglas electorales estables y transparentes para todos, b) si han establecido raíces profundas en la sociedad, es decir, si son consistentes en sus posiciones ideológicas y cuentan con un electorado leal que los apoya, c) si son aceptados como canales legítimos de acceso al poder, y d) si demuestran tener fuerza organizacional, es decir, si tienen presencia en el ámbito nacional, si cuentan con recursos propios, si han regularizado las prácticas internas de nominación de candidatos, y si la organización goza de autonomía frente a la influencia de los líderes o miembros carismáticos. La evidencia presentada por Mainwaring y Scully muestra que existe una estrecha relación entre un bajo grado de institucionalización política y la atomización del sistema de partidos. En países como Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú, las organizaciones partidarias son muy débiles, las elites políticas condicionan su lealtad a los partidos y hay mucha indisciplina de sus miembros en el Congreso. En los cuatro casos, los partidos tienen escasos recursos y una limitada presencia organizacional en el ámbito nacional.

A continuación, se ilustra y evalúa el grado de institucionalización del sistema de partidos ecuatoriano, tomando en cuenta las dimensiones o criterios planteados por Mainwaring y Scully. En este sentido, cuenta mucho el nivel de lealtad que los partidos encuentran en el electorado, la relación que tienen los partidos con los sectores organizados de la sociedad y el grado de organización interna de los mismos partidos a través de los años.

Ecuador, una sociedad heterogénea

Si fuera necesario definir en una sola palabra la relación existente entre los partidos políticos y los electores en Ecuador, *desconexión* sería el término apro-

piado. Como se ilustró ya en el primer capítulo, los diferentes ensayos constitucionales no consiguieron institucionalizar el papel de los partidos políticos, eslabón imprescindible para la consolidación del sistema democrático. Acorde con la herencia colonial, gran parte de la actividad política se desarrolló en torno a la imagen del caudillo en turno, y los partidos políticos, cuando existieron, no lograron identificarse con grupos determinados de la sociedad ni pudieron establecer sólidas bases de apoyo electoral. Los electores por su parte, no han tenido tiempo de desarrollar lealtades con partidos políticos puesto que el régimen político ha estado en constante flujo desde 1830. Desde el aparecimiento del Ecuador como república independiente, los respectivos arreglos políticos no fueron capaces de incentivar, fortalecer o regular la existencia de los partidos políticos. El carácter carismático y personalista de los líderes políticos, la profunda diferenciación socio-económica de los ecuatorianos, el tradicional antagonismo entre los ecuatorianos de la región Litoral y de la Sierra, y la ausencia de un proyecto unificado de país, fueron de alguna manera, características de la sociedad que han dificultado el desarrollo estable de la actividad política ecuatoriana.[3] Analizar los aspectos sociales que han influido sobre el sistema de partidos, con el detalle y el rigor que se merecen, ciertamente justificarían un estudio separado que va más allá de los alcances del presente libro. A continuación se hace una breve revisión del efecto fragmentador que ha producido el regionalismo, el caudillismo y la inconsistencia de los electores, en la construcción del sistema de partidos.

El gobierno de los caudillos

Desde el inicio de la actividad política latinoamericana, y especialmente en Ecuador, han prevalecido los valores tradicionales a los que Weber llamó "patrimonialistas", es decir, el predominio del gobierno de los hombres y caudillos por encima del gobierno de las normas y los procedimientos legales. Este carácter voluntarista ha erosionado seriamente la consolidación de los procesos democráticos en el país, que como lo han expresado McDonald y Ruhl "sin instituciones políticas modernas, el Ecuador ha retrocedido para caer en

3 La literatura especializada usa el término inglés *cleavage* para identificar las características propias de una sociedad que influyen sobre el sistema de partidos en un país determinado (Lipset y Rokkan 1967). En el caso de Ecuador, los cleavages de importancia pueden ser la diferenciación socio-económica de la población, y la diferenciación regional.

políticas de partidos personalistas, a menudo carismáticas" (1989: 308). Si se hace una revisión de cómo se periodizó la historia política del siglo pasado, los distintos cambios de régimen llevan los nombres de quienes los provocaron, así por ejemplo, el "floreanismo" (1830-1845); el "urvinismo" (1845-1859); el "garcianismo" (1859-1875); el "veintimillismo" (1876-1883); el "alfarismo" (1895-1912); el "placismo" (1912-1925), y finalmente el "velasquismo" (1933-1972). Según Hurtado, la presencia del caudillo en el escenario político de principios de siglo, ha sido un resultado "natural y lógico" de lo que por siglos fue la imagen del cacique que gobernaba, decidía, premiaba o castigaba a sus peones, dentro de un cerrado sistema de producción de tipo *hacienda*. De esta manera, "el caudillo constituye una prolongación del cacique del cual solo se diferencia en que *(aquel)* se expresa en el ámbito nacional superando el ámbito provincial o regional" (1990a: 151). Aunque los gobiernos se denominaban a sí mismos "liberal" o "conservador", los colaboradores del presidente eran ante todo leales a éste, y no tanto a la tendencia que proclamaban representar.

Los primeros partidos políticos formales, aparecieron durante las dos últimas décadas del siglo pasado; los conservadores se constituyeron en 1885 como el Partido Católico Republicano, y los liberales hicieron lo propio en 1890, al fundar el Partido Liberal Nacional. Si es que hubo en Ecuador un antagonismo real entre Conservadores y Liberales, éste no giró en torno a las diferencias ideológicas o programáticas propias de cada partido, sino a su posición respecto a las distintas coyunturas que atravesaba el país: siendo pequeñas organizaciones políticas dependientes en gran parte del poder de las mismas elites económicas, los dirigentes de los partidos se diferenciaron en torno a intereses específicos, sean éstos de tipo económico o regional. Además, en una sociedad profundamente tradicionalista como la ecuatoriana de fines de siglo, el tema religioso tampoco se convirtió en una fuente de conflicto político como lo fue en Chile o Colombia (Scully 1992). La Constitución liberal de 1897 suprimió la participación del clero en el Consejo de Estado, desconoció los fueros eclesiásticos y aceptó la libertad de cultos, pero "conservó la declaración de que el Estado profesa la religión Católica y que es su obligación protegerla y hacerla respetar" (!) (Hurtado, 1990a: 134). Sólo hasta la Constitución de 1906, se estableció la separación de la Iglesia y el Estado, y se estableció definitivamente la educación laica.

Con el triunfo de la Revolución de 1895, se inició el predominio liberal que perduró a lo largo del primer cuarto de siglo. Aquí se destacan las figuras de los presidentes Eloy Alfaro (el general que condujo a su exitoso fin a la Revolución Liberal), y Leonidas Plaza Gutiérrez (quien fuera presidente entre 1901-1905 y 1912-1916). El historiador Ayala Mora afirma que la década de los veinte, marca el aparecimiento de los partidos políticos modernos en Ecuador: "producida la secularización por la ruptura de Estado e Iglesia y robustecidos los grupos medios y populares por el crecimiento de la economía y el Estado, fueron dándose condiciones para el aparecimiento de nuevos mecanismos de participación política" (Ayala, 1989: 23). En 1925, los partidos Liberal y Conservador se consolidan como organizaciones políticas formales, regidas por estatutos y principios ideológicos, sus miembros se reúnen en asambleas, escogen candidatos, eligen directivas. Un año después aparece el Partido Socialista. La poca definición política de estos aparatos, genera innumerables conflictos y pugnas por el poder entre la clase política. La inestabilidad del sistema político se refleja en los 27 gobiernos que se sucedieron entre 1925 y 1948. De ese total de gobernantes, sólo 3 provinieron de elecciones populares directas, todas ellas fraudulentas (Hurtado, 1990: 142).

Gran parte de la inestabilidad y cambio político, puede explicarse a partir de los conflictos al interior de las elites economicas. Reducidos en su competencia por el poder, los distintos grupos dominantes (principalmente el sector agro-mercantil de la Costa y la clase terrateniente de la Sierra, aunque también hubo importantes grupos de militares) se enfrentaron entre sí, descuidando el voto de sus bases tradicionales, en los campos, en las fábricas, y en las ciudades. La fragmentación de la elite en el poder pavimentó, de esta manera, el camino para el aparecimiento de otras opciones políticas como el populismo de Velasco Ibarra.

José María Velasco Ibarra llegó por primera vez a la presidencia en 1933, realizando una campaña "dinámica, callejera y exaltada, llena de promesas de acabar con los privilegios, las trincas, los estancos y todos los vicios de la República" (Cueva, 1979: 74). Su discurso profético, su imagen austera y solemne, su legendaria pobreza "para mantener el espíritu revolucionario", le ganó el voto de los sectores marginados del país, que depositaban en él las esperanzas que liberales y conservadores habían frustrado. Su habilidad para aliarse igual con el clero que con los comunistas y su relativa "espontaneidad política" reflejada en la ausencia de un plan de trabajo, grupo político o partido de

gobierno, le ganaron la tolerancia de las elites de poder, que veían en él a un elemento estabilizador del sistema. No habiendo sólidas bases electorales que respaldaren a los partidos tradicionales, el movimiento velasquista atrajo para sí la votación de aquellos grupos de indecisos. Como ya se ilustró en el primer capítulo, sus gobiernos navegaron en un mar de crisis económicas y conspiraciones políticas, frente a lo cual el caudillo improvisó sus acciones de gobierno, pactó con enemigos tradicionales, reprimió a los opositores del momento y en la mayoría de los casos, gobernó por encima de las disposiciones constitucionales.[4]

El velasquismo se desarticuló con la muerte de su líder en 1979, pero el fantasma del populismo quedó rondando el escenario político del Ecuador (De la Torre 2000). En 1947 había aparecido Concentración de Fuerzas Populares, un movimiento inspirado en la doctrina velasquista, pero liderado por Carlos Guevara Moreno; a su muerte, el líder fue reemplazado por otro caudillo de inspiración populista: Asaad Bucaram, patriarca de una extensa familia de políticos que han participado activamente en la política en Ecuador.[5] Ayala Mora caracterizó al CFP en los siguientes términos: "desde las calles o desde la representación parlamentaria, fue la pesadilla de todos los gobiernos del período (1948-1960). Un manejo persistente de redes clientelares urbanas muy poco conocido aún, dio enorme organicidad y continuidad al CFP" (Ayala, 1989: 32).

Durante la década de los 60's, la presencia del régimen militar, lejos de aplacar la actividad política civil, "(contribuyó) directamente a prolongar de manera inusual las carreras políticas, obstruyendo el proceso por el cual, nuevos líderes políticos logran reconocimiento, ganan seguidores popularmente y ascienden por la escalera de reclutamiento político" (Remmer, 1991: 47). El factor personalista erosionó la función mediática que tenían los partidos políticos para llevar a cabo la actividad pública. Siendo la lealtad electoral un frágil concepto ligado al carisma de líderes políticos, la muerte o eventual desa-

4 Para profundizar sobre las implicaciones del velasquismo en el sistema político ecuatoriano, véase el espléndido tratado de este personaje que hace Agustín Cueva (1979: 72-100).

5 Don Asaad Bucaram (conocido como Don Buca) fué padre de Averroes y Avicena Bucaram y fué tío de Martha, Elsa, Santiago y Abdalá Bucaram. Avicena se separó del CFP para formar su propio Partido Asaad Bucaram, que compitió (con pobres resultados) en las elecciones de 1992 y 1994; Martha Bucaram fue la esposa del presidente cefepista Roldós (1979); Abdalá fue candidato presidencial de su propio Partido Roldosista Ecuatoriano, en 1988 y 1992; Averroes y Santiago Bucaram han sido varias veces diputados de la República; Elsa Bucaram fué alcaldesa de la ciudad de Guayaquil en 1986.

parición del caudillo de la arena política, ha producido gran volatilidad entre los electores. Así es como el partido Velasquista, que fuera ganador de la elección de 1968, obtuvo una mínima votación en 1979 a raíz de la muerte de su líder, en ese mismo año. Tras la muerte de Velasco Ibarra, Ecuador no volvió a tener un político tan carismático y controversial como el viejo caudillo, que fue capaz de construir una organización política en torno a su figura, el Partido Velasquista (1954-1981).[6] Sin embargo, el legado Velasquista quedó reflejado en una multitud de nuevos Candidatos-partido que construyeron sus organizaciones bajo la imagen del gran Caudillo. Tal es el caso de candidatos como Carlos Julio Arosemena Monroy (Movimiento Nacional Arosemenista), Otto Arosemena Gómez (Coalición Institucionalista Democrática), Abdón Calderón Muñoz (Frente Radical Alfarista), Frank Vargas Pazzos (Liberación Nacional), y Abdalá Bucaram (Partido Roldosista Ecuatoriano) entre otros.[7]

No siendo la intención de este apartado el explicar todas las vertientes de este fenómeno en Ecuador, me limito a plantear la cuestión del caudillismo como un factor que erosionó reglas y prácticas que ordinariamente darían estabilidad al sistema de partidos. En la medida en que son los hombres quienes, apegados a su voluntad y no a los principios de un movimiento colectivo, toman las decisiones cruciales para el país, asistimos entonces a una cultura del voluntarismo e improvisación en la actividad política. En tal escenario, queda de lado toda noción de correspondencia electoral, responsabilidad pública y desempeño programático, elementos que deben ser inherentes a la estructura de un partido político si éste busca consolidar las instituciones democráticas.

Costeños contra serranos

El regionalismo es otra variable que ha influido en la proliferación del sistema multipartidista en Ecuador. A partir de una diferencia geográfica impuesta por la Cordillera de los Andes, en Ecuador han coexistido dos regiones prin-

6 Aunque Velasco Ibarra ingresó a la política por primera vez en 1931, solo hasta 1954 se constituyó el Movimiento Velasquista; en 1958 se llamó Federación Nacional Velasquista; en 1962 se conformó la Directiva Velasquista de Pichincha; y finalmente recuperó el nombre de Federación Nacional Velasquista, partido que perdió su registro electoral en 1981.

7 Agradezco a Michael Coppedge por facilitarme tan detallada información sobre los partidos políticos ecuatorianos en la década de los 50. Para el estudio completo de partidos políticos en América Latina, véase Coppedge (1997)

cipales a lo largo de la historia: la sierra o región andina y la costa o litoral. La primera, ha estado dedicada tradicionalmente a los cultivos de subsistencia en grandes haciendas, bajo un sistema semi feudal de tenencia de la tierra, con poca capacidad de exportación por las deficientes vías de comunicación; en lo político, la Sierra ha estado expuesta a una presencia importante del clero y con ella, de la ideología conservadora en general. La Costa o litoral, por su condición portuaria ha estado más abierta a la influencia extranjera y ha desarrollado una estrategia agro exportadora, basada en plantaciones que albergan a empleados asalariados. Esto le permitió generar mayor riqueza económica a lo largo de la historia; políticamente, se cultivaron y florecieron en esta región, las ideas que dieron lugar a la Revolución Liberal de 1895. Finalmente, ni la región Amazónica y ni el archipiélago de Galápagos, han influido de manera directa en los procesos económicos o políticos del país, por su tradicional aislamiento de los mencionados polos de desarrollo.

El historiador Jorge Salvador Lara ilustra varios episodios en los que el conflicto regionalista tomó proporciones considerables en lo político y económico, inclusive antes de que el Ecuador se constituyera como República independiente en 1830 (1994: 369). Más aún, en un país con un bajo grado de desarrollo como lo es Ecuador, los procesos de migración campesina y crecimiento urbano han fortalecido la presencia de las respectivas "capitales" de cada región: Quito y Guayaquil. Algunos datos económicos confirman que el regionalismo ha traído consigo un desarrollo bipolar del país: durante la época de los sesenta por ejemplo, las dos capitales llegaron a controlar cerca del 60% de la inversión pública, y cerca del 80% de la inversión industrial. El hecho de que Ecuador sea una República unitaria, ha agudizado la pugna regionalista, puesto que concentra el poder político en su capital Quito, mientras que el puerto de Guayaquil ha guardado tradicionalmente la mayor riqueza económica del país. Esta diferencia e importancia de las dos ciudades, ha dado lugar a lo que Hurtado llama "formas disimuladas de autonomismo administrativo, financiero y político" (1990a).

En el capítulo anterior ya se mostró alguna evidencia sobre el carácter regionalista de algunos partidos políticos. El regionalismo ha influido en las estrategias de los partidos especialmente si se reconoce que las dos principales ciudades del Ecuador representaban en 1988, cerca de la mitad del electorado nacional: 45.6% del padrón registrado (2.2 millones de electores) (León, 1989: 18). Salvo el aplastante triunfo nacional del candidato presidencial Roldós en 1979, el voto regional ha desempeñado un papel importante en las de-

más elecciones presidenciales desde entonces. Evidencia proporcionada por el artículo de Conaghan indica que "la elección presidencial entre Borja y Bucaram en 1988, fue la más polarizada regionalmente en la historia del Ecuador: Borja (originario de Quito) se llevó el 62% de los votos en la sierra, pero no pudo triunfar en ninguna provincia de la costa. De la misma manera, en la primera vuelta presidencial de 1992, Sixto Durán Ballén (ex-alcalde de Quito) no pudo obtener más del 20% de los votos en la costa, en tanto que sus opositores guayaquileños, Jaime Nebot Saadi y Abdalá Bucaram, obtuvieron cada uno, el 13% de los votos de la sierra" (Conaghan, 1995: 439). Dado que la ciudad de origen del candidato ha jugado un importante papel en el comportamiento electoral de los votantes, generalmente se ha buscado neutralizar las preferencias regionalistas del electorado, nominando a un costeño para presidente y un serrano para vicepresidente, o viceversa; de igual manera, se ha pretendido guardar el mismo equilibrio en la composición del gabinete o en la designación del presidente del Congreso.

El voto regionalista auspició la existencia de partidos pequeños y ha fomentado la fragmentación y atomización del sistema de partidos en general. La estructuración y consolidación de verdaderos partidos nacionales, que gocen del apoyo de un electorado consistente, es todavía un objetivo remoto. Sartori es contundente al respecto: "mientras el elector vote simple y llanamente por un notable local o alguna clase de cacique local (en el contexto latinoamericano), los partidos seguirán siendo etiquetas de poca monta, si es que tienen alguna. En tanto prevalezcan estas condiciones, no habrá un sistema de partidos estructurado" (1994: 51).

En la variedad está el gusto

Cada vez que se funda un nuevo partido político en Ecuador, sus dirigentes saben que siempre habrá una porción del electorado dispuesta a votar por ellos, aunque su propuesta política no tenga otro antecedente más que el partido del que se escindió o el personaje que lo lidera. Pero los líderes también saben que un triunfo en una elección no sienta ningún precedente de éxito electoral para la próxima contienda.[8] En Ecuador, los ejemplos de partidos po-

8 El Partido Unidad Republicana (PUR) responde fielmente a este patrón. Su candidato llegó a la presidencia de la República en 1992, y el partido desapareció cuatro años más tarde.

líticos que han tenido trayectorias altamente volátiles no son pocos, pero a continuación se mencionarán los principales. Triunfador en las elecciones presidenciales de 1968 con el 32.85% del voto popular, el partido Velasquista no participó en las elecciones presidenciales celebradas después de la dictadura, y no obtuvo más del 3% de los votos legislativos, colocando sólo un diputado en Congreso; después de su fracaso en 1984, al haber obtenido menos del 1% de los votos legislativos y ninguna diputación, el partido Velasquista se retiró de la contienda electoral ecuatoriana en 1981, sin dejar rastro alguno después de casi 50 años de existencia. Otro partido de corte populista, también refleja un dramático ascenso y caída: Concentración de Fuerzas Populares conformó una coalición electoral con socialistas y liberales en la contienda presidencial de 1968, obteniendo el segundo lugar con el 30.99% de la votación; después de 10 años de "abstinencia política", este partido consiguió la presidencia de la República con un abrumador 68.49% de los votos válidos en la segunda vuelta. Pero en la siguiente elección presidencial de 1984, sus simpatizantes se redujeron al 13.52% del total de votos, a causa de una grave crisis interna en el partido. Hacia 1998, el partido logró sobrevivir en el registro electoral a pesar de sus raquíticas votaciones, gracias a una demanda constitucional antepuesta por sus líderes (Verdesoto, 1992: 170). En el siguiente apartado, se analiza con mayor detalle la relación o la interacción de los partidos políticos con el electorado. Como ya se mencionó con anterioridad, entre estos dos actores se ha generado un proceso de distanciamiento y desconexión, que ha erosionado al sistema de partidos y ha debilitado a las instituciones democráticas.

La responsabilidad de los partidos

Distintos enfoques analíticos se han empleado en la literatura política ecuatoriana, para explicar estos abruptos cambios electorales que han sufrido los partidos. Ciertamente la participación de caudillos populistas (Velasco Ibarra, Guevara Moreno, Asaad Bucaram) restó votos de los partidos más orgánicos. Pero también los partidos tuvieron su parte de responsabilidad, por la débil organización de los partidos en cuanto a su conformación e ideología, a los procesos democráticos internos, a los nexos que tengan con la sociedad organizada, y a su capacidad de adaptación a nuevas circunstancias políticas. Ejemplo claro de esta debilidad de la estructura partidaria, fue la desarticula-

ción del movimiento velasquista, que tras la muerte de su líder en 1979, no pudo consolidarse como fuerza política y perdió su registro electoral en la siguiente elección. Asimismo, el conflicto desatado entre los principales líderes del cefepismo después de la elección presidencial, trascendió a la esfera gubernamental cuando el líder del Congreso Asaad Bucaram declaró su abierta oposición a su copartidario, el Presidente Roldós. Tras la muerte de estos dos personajes en 1981, el cefepismo se fragmentó para dar origen a varias agrupaciones políticas (Partido Roldosista Ecuatoriano, Partido Abdalá Bucaram, y Pueblo, Cambio y Democracia) que participaron en futuras contiendas electorales.

Partidos flotantes, electores flotantes

Catherine Conaghan ha definido para el caso ecuatoriano, el carácter de "políticos flotantes y electores flotantes", relación por la cual, "la ambivalencia de las elites políticas hacia los partidos, es correspondida por una ausencia de lealtades fuertes hacia los partidos en el electorado" (1995: 450). La hipótesis propuesta es que la débil conexión y ausencia de compromiso entre electores y partidos, ha originado un perverso círculo vicioso en el cual, los electores defraudados por el partido en el gobierno, han cambiado su preferencia hacia una opción política distinta en cada elección; en respuesta, los políticos han optado como estrategia electoral, el alejarse lo más posible del partido en el gobierno, generando un clima de oposición conveniente para ganar la simpatía del elector promedio. Conaghan reflexiona que esta atmósfera de oposición es tierra fértil para el aparecimiento de partidos populistas, y ha fomentado un discurso político agresivo entre los líderes. Así las cosas, los electores no han guardado ningún reparo en condicionar sus votos al mejor postor, y los líderes políticos han tratado de distanciarse entre sí, a la vez que critican al partido en el gobierno, como estrategia para ganar la simpatía de los electores. La volatilidad electoral y la oposición recalcitrante fueron los resultados naturales de esta perversa ecuación.

Si bien el diagnóstico amerita un análisis más cuidadoso y gradual, haré un breve estudio del electorado ecuatoriano. Tradicionalmente, Ecuador ha sido una democracia altamente participativa: ha sido el primer país latinoamericano en conceder definitivamente el voto a las mujeres en 1929; uno de los primeros en reducir el umbral de ciudadanía de 21 a 18 años en 1945, y en otorgar el voto facultativo para los analfabetos 1978. Con el inicio de la ac-

tual etapa democrática, la proporción de ecuatorianos habilitados para votar en las elecciones aumentó a más del triple. El cuadro 1 ilustra el incremento en la proporción de ecuatorianos habilitados para votar: en 1968, los electores representaban el 15% de la población nacional; hacia 1988, representaron el 49% (McDonald y Ruhl, 1989: 315). La participación electoral promedio en elecciones legislativas (la proporción de votantes registrados en el padrón electoral que acudieron a votar), fue del 66% entre 1986 y 1996, sin embargo, la elección de 1998 reflejó un severo abstencionismo, pues participación electoral cayó al 48%, a pesar de que Ecuador tienen un voto obligatorio (IDEA 1998).

Cuadro 1
Porcentaje de la población nacional que participó en las elecciones en Ecuador: 1933-1988

Año	Porcentaje población
1933	3
1948	9
1952	10
1956	15
1960	17
1968	15
1979	19
1984	31
1986	45
1988	49

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, elaborado por McDonald y Ruhl (1989: 315).

El fraude electoral, práctica común en la primera mitad del siglo, fue controlado desde 1945 con la creación de un Tribunal Electoral autónomo, y hoy día es posible afirmar que la transparencia de las elecciones ha sido garantizada por el gobierno y legitimada por los principales líderes políticos. Pero el desarrollo acelerado de la dimensión participativa o popular de la democracia, sin una evolución simultánea de instituciones y procedimientos legales para

canalizar y articular las demandas políticas, han hecho de Ecuador una sociedad pretoriana que ha privilegiado la participación por encima de la representación (Huntington 1968, Dahl 1971). En este sentido, es relevante citar el criterio de Sánchez-Parga sobre la incapacidad de la sociedad ecuatoriana para traducir su participación electoral en un criterio de representación efectiva: "los procedimientos de representación por mandato (superioridad del representado sobre el representante) son inaplicables a la esfera política, en la que: a) no hay posibilidad de revocar el mandato por parte de los representados, b) no se da la subordinación de la voluntad del representante a la de los electores; y c) no es posible un rendimiento de cuentas por parte del representante a sus representados, aparte del riesgo de no ser reelegido" (Sánchez-Parga, 1991: 158). Algunos años más tarde, Guillermo O'Donnell reforzaría este argumento al introducir su concepto de la *democracia delegativa* (1994).

Los partidos políticos en Ecuador no se han constituido como una extensión de grupos sociales previamente organizados. Por el contrario, los partidos han tenido poca influencia y aún menos control sobre dichas organizaciones. Mainwaring y Scully señalan que este es un problema compartido por Brasil y Bolivia, donde los partidos no han sido capaces de organizar a sectores sociales, ni asegurarse el respaldo de determinados grupos económicos; en ambos casos, los nexos del partido con la sociedad han sido débiles o inexistentes. Partidos ecuatorianos como el Conservador, el Social Cristiano y el Liberal, estuvieron identificados desde su fundación, con sectores dominantes de la Sierra y la Costa; pero cuando éstos veían desaparecer sus posibles victorias electorales, estos grupos no vacilaron en apoyar a un candidato populista que pudiera asegurar el *status quo*. En cuanto a los partidos de izquierda, como el Frente Amplio de Izquierda o el Socialista, se constituyeron más como agrupaciones de intelectuales, que como movimientos de trabajadores, dado el incipiente tamaño de la clase obrera en Ecuador. Con el final de la dictadura, nuevas agrupaciones políticas de centro izquierda aparecieron en escena: la Izquierda Democrática y la Democracia Popular, productos de la escisión del liberalismo y conservadurismo respectivamente. Estos partidos agruparon a una elite de intelectuales y aunque hicieron algunos intentos (fallidos) para consolidarse al interior de grupos obreros y campesinos, su bastión electoral ha sido eminentemente urbano.[9] Respecto al Movimiento Popular Democrá-

9 Sobre la composición electoral de la Democracia Popular en Ecuador, véase Mejía Acosta (2002).

tico, se puede afirmar que ha tenido una fuerte influencia en el sector magisterial del país y en algunas agrupaciones indígenas.

En cuanto a la incorporación del movimiento indígena, importantes autores habían advertido ya sobre la potencial explosión de un electorado indígena y campesino sobre el sistema de partidos (McDonald y Ruhl 1989, Blankstein 1951). En 1988 este sector estuvo seriamente subrepresentado al juzgar por las estadísticas electorales: mientras la población rural constituyó el 44.65% de la población total, sólo el 25.76% (uno de cada dos) había votado en una elección nacional. Hasta entonces, ningún partido político formal había incorporado formalmente las demandas de indígenas y campesinos, quienes a su vez dispersaron su voto entre varias opciones partidarias. Con la formación de Confederación de Nacionalidades Indígenas Ecuatorianas (CONAIE) y la fundación de su propio movimiento político en los 90, el electorado campesino e indígena ha encontrado un espacio en el espectro electoral ecuatoriano.

En cuanto a los partidos populistas, éstos gozaron de una relativa lealtad de los sectores marginados y suburbanos del país, tendencia relativamente estable debido al constante crecimiento de este sector marginal. Mainwaring y Scully opinan que el éxito de estos movimientos populistas radica precisamente en la relación del líder con las masas: "ya que se sustentan en el directo apoyo de las masas, los líderes populistas están más inclinados a favorecer políticas en vista de su efecto publicitario (sobre la gente), más que por el impacto de la política a largo plazo. Menos dependientes o restringidos por un partido, es más probable que (los líderes) violen las reglas no escritas del juego" (Mainwaring y Scully, 1995: 22). Por ejemplo, Abdalá Bucaram del Partido Roldosista Ecuatoriano no ha vacilado en adoptar estrategias clientelistas durante sus campañas presidenciales (1988, 1992 y 1996), hasta finalmente lograr la presidencia de la República en 1996 con el importante apoyo de sectores campesinos y populares del país.

La fragilidad del sistema de partidos: aproximaciones empíricas

Hasta ahora, se han mencionado las causas o factores que han influido en la fragmentación del sistema de partidos y en la desconexión electoral entre representantes y representados. A continuación, hago una revisión del sistema de partidos ecuatoriano para saber si los partidos políticos han logrado arraigarse en la sociedad ecuatoriana, ya sea porque han permanecido a lo largo del

tiempo o porque ha asegurado el apoyo de una determinada clientela electoral fija. En el siguiente orden, se revisarán cuatro criterios empíricamente verificables: la edad promedio de los partidos ecuatorianos, la discontinuidad del sistema de partidos, la volatilidad electoral media, y la volatilidad ideológica del electorado.

La edad de los partidos

Se puede afirmar que un país goza de un sistema de partidos institucionalizado, cuando los partidos políticos han desarrollado relaciones estables y duraderas con un grupo o sectores de la sociedad. Mainwaring y Scully han propuesto medir la edad de existencia de los partidos como una aproximación a este fenómeno: "la habilidad de los partidos para sobrevivir por un largo período de tiempo, proporciona una posible explicación de que han capturado las lealtades de largo plazo de algunos grupos sociales" (1995: 13). En el caso ecuatoriano, los primeros partidos aparecieron bajo la dicotomía Liberal-Conservador de finales del siglo pasado, y solo se constituyeron formalmente hasta 1925, cuando liberales y conservadores proclamaron una declaración de principios, organizaron congresos internos y establecieron mecanismos para seleccionar candidatos. Como se hizo evidente en el primer capítulo, la interrumpida evolución de las instituciones democráticas, caracterizada por golpes de estado, revueltas populares y caudillismos políticos, dificultó enormemente la consolidación y permanencia de alguna organización partidista, sin que esta haya sufrido reformas estructurales.[10] A pesar de esta interrumpida existencia, se puede tomar como punto de referencia de la edad de los partidos, a la década de los cincuenta. En éstos años, se produjo en Ecuador un paréntesis de 12 años de continuidad democrática (1948-1960), hecho que estabilizó de alguna manera la convulsionada arena política y permitió el florecimiento de nuevos partidos políticos, como el movimiento Social Cristiano (1951), Concentración de Fuerzas Populares (1947), la Democracia Cristiana (1964), entre otros.[11]

10 Si bien los partidos Conservador y Liberal subsisten y participan actualmente en la vida política, éstos también han pasado por numerosas reformulaciones ideológicas. En cuanto a su existencia formal, los partidos han perdido y recuperado su registro electoral en varias ocasiones, a causa del advenimiento de gobiernos dictatoriales.

11 En un reciente estudio, Michael Coppedge (1997) registra la existencia y participación electoral de al menos 15 agrupaciones políticas diferentes en esa década. Por mencionar algunos ejemplos, figuran:

Mainwaring y Scully han tomado como criterio de la longevidad del sistema de partidos en América Latina, al desempeño actual de los partidos que fueron fundados antes de 1950. El cuadro 2 muestra el porcentaje de representación legislativa (hasta 1992) que obtuvieron los partidos más longevos de cada país. En el caso de Ecuador, sólo cuatro partidos cumplieron con la restricción de 1950: Conservador, Liberal, Socialista y Concentración de Fuerzas Populares. Juntos, no representaron más del 15.6% del total de escaños en 1992, contingente que coloca a Ecuador en penúltimo lugar en la lista de los doce países con partidos más longevos. El primer lugar lo ocupa Colombia (97%) y el último lugar lo ocupa Brasil (0.6%) (Mainwaring y Scully, 1995: 13). Si observamos el congreso electo en 1996, éstos partidos sólo obtuvieron el 7.3% de escaños disponibles. Lo anterior corrobora la idea de que los partidos más relevantes en Ecuador tienen menos de 50 años de fundación, es decir, no hay partidos que hayan logrado articular una sólida relación con los electores a través de los años. Quizás el partido Social Cristiano (que apareció en 1951 como movimiento y se consolidó como partido en 1967), sea uno de los pocos casos de partido que ha logrado alguna estabilidad electoral: en 1994 obtuvo el 33.8% de los escaños en el congreso, y el 32.93% en 1996. Además, ha competido en la segunda vuelta presidencial en cuatro de las seis elecciones presidenciales celebradas hasta 1998.

Otro criterio de longevidad es aplicando la pregunta inversa: ¿Cuál es la edad de los partidos políticos que actualmente han obtenido más del 10% de los escaños en la Cámara? Los resultados son bastante consistentes con el panorama anterior: al inicio de la escala se encuentra el bipartidismo colombiano (con 144 años de duración) y en el último lugar están los partidos brasileños (con 12 años de duración). Ecuador nuevamente es penúltimo en la escala, pues la edad promedio de los tres partidos que cumplen con el requisito (Social Cristiano, Roldosista y Unidad Republicana) es de 19 años (Mainwaring y Scully, 1995: 15). Este es un fuerte indicador de que los partidos ecuatorianos no han podido establecer y extender el apoyo de sus bases electorales, más allá de unas pocas contiendas electorales consecutivas.

Acción Cívica Cristiana (1962), Alianza Liberal-Social (1950), Partido Comunista Ecuatoriano (1958), Movimiento Cívico Democrático Nacional (1947), Movimiento Unión Nacional Revolucionaria Ecuatoriana (1958).

Cuadro 2
Porcentaje de escaños ocupados por partidos fundados antes de 1950 en América Latina

País	Número de partidos	Último año de elección	Porcentaje de escaños
Colombia	2	1990	97.0
Costa Rica	2	1990	94.7
Paraguay	2	1993	90.0
México	3	1991	84.2
Argentina	2	1993	82.4
Uruguay	2	1989	69.7
Chile	4	1993	57.5
Venezuela	4	1993	56.4
Bolivia	1	1993	40.0
Perú	1	1990	29.4
Ecuador	4	1992	15.6
Brasil	1	1990	0.6

Fuente: Scott Mainwaring and Timothy Scully (1995: 13).

Los partidos políticos y la dictadura en Ecuador

En un estudio sobre el efecto de los gobiernos militares en el sistema político de los países de América Latina, Karen Remmer se pregunta si las dictaduras han contribuido a consolidar o a desarticular el sistema de partidos preexistente en los distintos países de estudio. Tras observar la evidencia empírica disponible, Remmer apunta para el caso ecuatoriano que antes de la dictadura ya existió un problema de fragmentación política y concluye que el paréntesis militar entre 1972 y 1978 no fue suficiente para estabilizar las preferencias de los electores, ni para alterar el pre-existente sistema de partidos (1991: 51-73). El citado estudio compara el nivel de apoyo electoral que tuvieron los partidos antes y después de la dictadura, tomando como referencia el índice de discontinuidad del sistema de partidos (DSP).

Cuadro 3
Porcentaje de cambio en resultados electorales, antes y después de gobiernos autoritarios. Discontinuidad en el Sistema de Partidos (DSP)

País	Período dictatorial	Años de duración	Cambio en votos partido mayorit. (A)	Cambio en votos partido mayorit. (B)	DSP(C)	Preexistente DSP
Colombia	1953-1957	4	8.1	0.4	8.5	si
Uruguay	1973-1985	12	8.3	1.9	10.2	si
Honduras	1972-1981	9	16.9	4	20.9	si
Honduras	1963-1971	8	45.3	0	45.3	si
Argentina	1966-1973	7	34.3	14	48.3	si
Venezuela	1948-1958	10	53.7	5.7	59.4	no
Argentina	1976-1983	7	47.9	15.8	63.7	si
Perú	1968-1980	12	48	17.6	65.6	si
Ecuador	1972-1978	6	96.4	1	97.4	no
Perú	1948-1956	8	108.6	0	108.6	no
Argentina	1946-1958	12	113.6	5.3	118.9	no
Bolivia	1964-1982	18	135.5	12.4	147.9	no
Brasil	1964-1985	21	165.4	3.4	168.8	no

a) Porcentaje de cambio en el partido mayoritario: se obtiene de la diferencia entre las votaciones obtenidas por los partidos mayoritarios, en dos elecciones realizadas en tiempos T1 y T2.
b) Porcentaje de cambio en el partido minoritario: se calcula de igual manera que el anterior, tomando en cuenta la proporción de votos obtenidos por los partidos minoritarios. En este cuadro, partido minoritario es aquel que obtuvo el menor número de votos.
c) DSP (Índice de discontinuidad en el sistema de partidos): se obtiene al sumar el cambio en el voto mayoritario con el voto minoritario.

Fuente: Karen Remmer (1991: 63).

El cuadro 3 ilustra los cambios en resultados de las elecciones antes y después de los regímenes de facto, para nueve países de América Latina. Se puede observar que en el caso de las elecciones presidenciales en Ecuador, el voto a favor del partido mayoritario cambió casi totalmente en 10 años (96.4%), en tanto que el voto por el partido minoritario casi no sufrió ninguna modificación (1%). El índice agregado de discontinuidad fue de 97.4%, y refleja un cambio total en las preferencias de los electores, antes y después de la dictadu-

ra.[12] Esto no significa que los viejos partidos hayan desaparecido con el régimen dictatorial; de hecho, la mayor parte de partidos antiguos volvieron a aparecer en 1979 (Social Cristiano, Velasquista, Liberal, Conservador, CFP). Lo que esta cifra significa es que el partido mayoritario en 1968, obtuvo una raquítica votación en 1979, y el partido minoritario, siguió siendo minoritario once años después. Comparado con el resto de países, la discontinuidad del sistema de partidos ecuatoriano es "superada" por Perú, Bolivia, Argentina, Bolivia y Brasil. No es coincidencia que dichos países (con excepción de Argentina) también padezcan hoy en día, de un multipartidismo fragmentado y poco institucionalizado. En su conclusión, Remmer afirma que "la volatilidad del apoyo electoral en favor de partidos personalistas, ha contribuido a limitar la continuidad electoral en la política ecuatoriana por décadas" (1991: 60).

La volatilidad electoral media

La desconexión existente entre la sociedad organizada y los partidos políticos, ha dado lugar a que los electores expresen su voluntad en las urnas, de la manera más dispersa e inconsistente, provocando de manera indirecta la fragmentación partidista. Otro enfoque utilizado para mostrar la dimensión de este problema, gira en torno al índice Pedersen de volatilidad electoral. Usado por Mainwaring y Scully como un criterio del grado de institucionalización del sistema de partidos, el índice Pedersen "mide el cambio neto en la participación de asientos (o votos) de un partido entre una elección y la siguiente. El índice se halla añadiendo el cambio neto en el porcentaje de asientos (o votos), ganados o perdidos por cada partido de una elección a la otra, y luego dividido entre dos" (Mainwaring y Scully, 1995: 6).

$$\text{Índice Pedersen de Volatilidad Electoral} = \frac{\sum \Delta Pi\ (t0 - t1)}{2}$$

A diferencia del índice anterior que solo toma en cuenta el voto obtenido por el partido mayoritario y minoritario, el índice Pedersen es un promedio pon-

12 El voto por el partido mayoritario se obtiene de la suma de las diferencias entre las votaciones obtenidas por los partidos mayores en T1 y T2. De igual manera se calcula el voto minoritario. El índice DSP se calcula de sumar el cambio en voto mayoritario y voto minoritario (Remmer, 1991: 47).

derado del cambio en votos de todos los partidos del sistema. El cuadro 4 nos indica que la volatilidad electoral promedio, para 8 elecciones legislativas entre 1978 y 1996, fue de 25%, y fue aún mayor para 4 elecciones presidenciales, con un 45%. La volatilidad media para el caso ecuatoriano es de 35%, un porcentaje considerablemente alto quizás porque este país tiene elecciones más frecuentemente que los demás países de América Latina (solamente Ecuador y Argentina celebran elecciones legislativas cada dos años). Se podría pensar que con elecciones frecuentes, los electores tienen menos tiempo para cambiar sus preferencias, y por lo tanto, hay menor volatilidad electoral, pero el caso ecuatoriano muestra lo contrario. A lo largo de 8 elecciones legislativas, los electores han alterado fácilmente sus preferencias políticas; el índice hallado advierte que los partidos han experimentado una pérdida o una ganancia de más de la tercera parte de sus votos, en las elecciones que han participado. De las 12 democracias latinoamericanas estudiadas por Mainwaring y Scully, los países que comparten los más altos índices de volatilidad electoral, van desde Paraguay (31.4%), hasta Brasil (70%), incluyendo los casos intermedios de Bolivia, Ecuador y Perú. Nuevamente aparecen los cuatro países en los que la consigna del sistema de partidos parece ser: "¡mientras más variado, mejor!".

Como punto de referencia, un estudio del comportamiento electoral en países industrializados demuestra que entre 1885 y 1985, Alemania tuvo una excepcional volatilidad entre 1919-1920: 32.1%. Incluso esta cifra extrema para democracias industrializadas sigue siendo menor que la de cuatro países latinoamericanos: Bolivia, Ecuador, Perú y Brasil. Francia es el siguiente caso de alta volatilidad, que con un índice promedio de 15.2%, sigue siendo menor que 8 de los 12 casos citados (Mainwaring y Scully, 1995: 7).

Cuadro 4. Volatilidad electoral media[a] en elecciones presidenciales y legislativas: 1979-1996

Períodos	1979-84	1984-86	1986-88	1988-90	1990-92	1992-94	1994-96	Promedio
Elecciones presidenciales	0.40	0.40		0.53		0.46		0.45
Elecciones legislativas	0.51	0.15	0.22	0.22	0.25	0.16	0.26	0.25
				Volatilidad Promedio en Ecuador				0.35

a La volatilidad electoral media indica el cambio porcentual de los votos obtenidos por todos los partidos entre una elección y otra. Por ejemplo, la volatilidad legislativa entre 1979 y 1984, indica que en promedio, los partidos perdieron o ganaron el 51% de los votos entre una elección y otra.

Fuente: el autor con base en datos proporcionados por el Tribunal Supremo del Ecuador.

Volviendo al caso de Ecuador, se puede observar que la volatilidad del electorado aumenta consistentemente después de la celebración de elecciones legislativas de mitad de período, es decir, las preferencias políticas se reorganizan significativamente de frente a las siguientes elecciones presidenciales. Un caso excepcional de volatilidad ocurrió entre el período 1979-1984, cuando los partidos en promedio, perdieron o ganaron el 50% de sus votos; gran parte de este cambio se explica por la fuerte crisis al interior del partido Concentración de Fuerzas Populares, que en 5 años perdió a más del 25% de sus simpatizantes, además de una fuerte reorganización de las bases electorales de nuevos partidos.[13]

La volatilidad ideológica

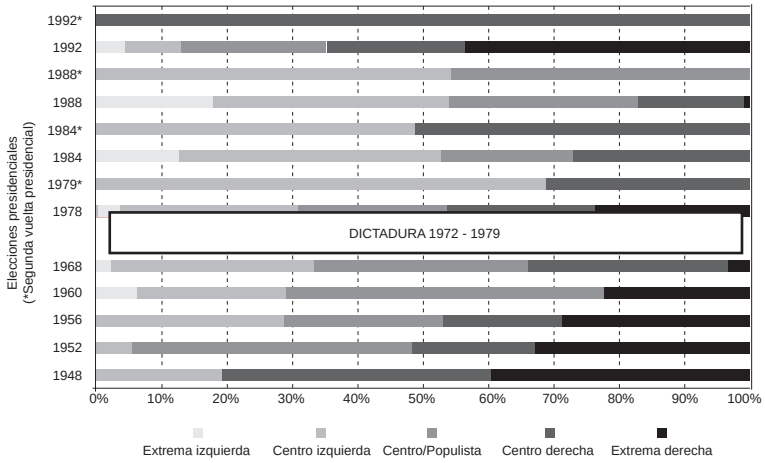
Bastante se ha argumentado sobre la inconsistencia de los electores ecuatorianos cuando han votado por distintos partidos políticos en cada elección. Un último criterio utilizado para tratar de establecer un patrón de consistencia en el comportamiento electoral de los ecuatorianos, ha sido el análisis de las distintas preferencias ideológicas, reflejadas en las elecciones presidenciales celebradas entre 1948 y 1992. Los resultados se hallan expresados en la gráfica 4. Para el efecto, se simplificó la clasificación de partidos en las cinco tendencias ideológicas genéricas: extrema izquierda, centro izquierda, centro o populista, centro derecha y extrema derecha, y se clasificaron a los partidos políticos de acuerdo a sus principios ideológicos, a sus planes de gobierno y a las coaliciones electorales en las que participaron.[14] Se observa un notable predominio del voto de derecha (moderada y extrema), que constituyó más del 80% de las preferencias electorales en la elección de 1948. El candidato ganador fue el liberal Galo Plaza Lasso, un hombre de la tradicional aristocracia quiteña. Desde 1952 y hasta el comienzo de la dictadura, la opción de centro o populista gana un importante apoyo de los electores, votación que osciló desde un 25%

13 En 1979, CFP se colocaba como la primera fuerza política del país al obtener el 45% de los votos válidos. Durante ese período, el partido fue afectado por la muerte del presidente cefepista Jaime Roldós, la muerte de su líder Asaad Bucaram, y la separación de dos facciones que conformaron el Partido Roldosista Ecuatoriano y Pueblo, Cambio y Democracia. Muy debilitado en su imagen externa, el CFP agrupó menos del 10% de los votos válidos en las elecciones de 1984 y siguió decreciendo hasta su cuasi extinción en 1998.

14 En esta clasificación se han condensado los criterios expresados por varios autores para ubicar a los partidos en el espectro electoral (Verdesoto 1992, Hurtado 1990ª, Coppedge 1997).

(1956) hasta un 45% (1960) de las preferencias electorales. Este crecimiento del populismo colocó a Velasco Ibarra en la presidencia de la República por tres ocasiones (1952-1954, 1960-1961 y 1968-1972). Inclusive el gobierno del conservador Camilo Ponce Enríquez (1956-1960), transcurrió durante el predominio populista de importantes contingentes velasquistas. Las elecciones de 1968 (las últimas antes de la etapa dictatorial), marcan una importante fragmentación del electorado nacional: los ecuatorianos se hallaban divididos entre las tres tendencias tradicionales, velasquistas, liberales y conservadores, como una manifestación quizás, del desencanto que experimentaba la sociedad frente a la poca capacidad de gobierno mostrada por presidentes anteriores. Es precisamente este "empate" de preferencias electorales, lo que motivó en 1979 la adopción de la regla de mayoría a doble vuelta como criterio para la elección presidencial.

Gráfica 1
Evolución de la lealtad electoral por tendencias ideológicas.
Elecciones presidenciales: 1948-1992



Fuente: el autor con base a datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral del Ecuador

Las primeras elecciones después de la dictadura estuvieron marcadas por la desarticulación de la Federación Nacional Velasquista, una pérdida significativa de los bastiones electorales de los partidos Liberal y Conservador y el surgimiento de opciones partidistas de centro-izquierda, Concentración de Fuerzas Populares e Izquierda Democrática. Mucho se habló de la desaparición de los partidos tradicionales (de tendencia derechista), pero los resultados muestran que estos partidos mantuvieron la preferencia del 48% del electorado en la primera vuelta. La segunda vuelta se inclinó a favor de la coalición de centro izquierda, que colocó a Jaime Roldós en la Presidencia (1979-1984). En la siguiente elección presidencial de 1984, siguió predominando el voto de izquierda (con casi 40% de votos a favor), pero el candidato de derecha León Febres Cordero logró consolidar una coalición a su favor para ganar en la segunda vuelta el voto de centro y con ello, obtener la Presidencia de la República (1984-1988), aunque haya sido gracias a un estrecho margen electoral.

El importante voto de izquierda se había mantenido latente en la composición del Congreso Nacional, y los simpatizantes de Borja reaparecieron en 1988 para darle el triunfo en la primera vuelta presidencial, derrotando al candidato populista Abdalá Bucaram. Esta intención de voto se confirmó en la segunda vuelta, cuando una coalición de partidos de izquierda llevaron al poder a Borja (1988-1992). Tras un complicado período presidencial y repetidos conflictos al interior de los partidos de izquierda, el electorado retornó a las ofertas de partidos de derecha, al iniciar la década de los noventa. En efecto, más del 65% de los electores dieron su voto a las tendencias de oposición, ocasionando que la segunda vuelta electoral haya sido disputada entre dos partidos de derecha: el Social Cristiano, y una reciente escisión de éste, el Partido Unidad Republicana.[15] Esta elección evidencia una de las comentadas perversiones del sistema de doble vuelta: producir una elección ideológicamente unipolar, donde el elector termina votando por el "menos peor" de los dos: Sixto Durán Ballén (miembro fundador del Partido Social Cristiano, pero candidato fundador del PUR) se convirtió en presidente de la República (1992-1996).

15 La disputa por la nominación presidencial al interior del PSC ocasionó que el candidato no favorecido, Sixto Durán, fundara su propio partido para competir contra el candidato oficial, Jaime Nebot en 1992.

El carácter impredecible del partido en el poder, es interpretado por un decir popular que rezaba: "el gobierno es como un cine de barrio: te hacen entrar y después te cambian el programa". Si este sentir popular es verdadero, y los representantes electos cambian sus ofertas de campaña, entonces los electores tampoco tienen ningún motivo para respetar y conservar sus preferencias entre una elección y otra; la manera más racional de que disponen para elegir nuevos representantes es otorgando su voto al mejor postor en una determinada elección, o votando por el "menos malo". La deslealtad electoral toma una dimensión más grave cuando el sistema impidió por mucho tiempo la reelección inmediata de representantes a los cargos públicos, obstruyendo de este modo la rendición de cuentas de los electos gobernantes hacia sus electores.

El desencanto de los electores se ha reflejado en la indecisión en su intención de voto. Las encuestas de opinión han reflejado un alto porcentaje de ciudadanos que, semanas antes de la elección no tienen clara cual será su opción política. Pero aunque el electorado no esté seguro de por quién votar, tienen muy presente en cada elección qué partido es responsable por el crítico estado del país y hacia él va su voto de castigo. Los líderes políticos por su parte, han percibido la importancia de distanciarse del partido en el poder, y en este espíritu han orientado sus campañas electorales.

Los candidatos independientes y la informalización de la política

Como se explicó con anterioridad, dentro del paquete de reformas constitucionales aprobadas plebiscitariamente en 1994, se abrió la posibilidad para que cualquier ciudadano pudiera competir por cargos de elección popular aunque no estuviese afiliado a algún partido político reconocido. Esta reforma contradice la elaborada en 1978, cuyo objeto era la estabilización y regulación del sistema de partidos. Un año antes de aprobar plebiscitariamente dicha reforma, Conaghan advertía que la participación electoral de candidatos independientes: "abriría las puertas para un mayor personalismo, populismo y desestabilización de todo el sistema de partidos" (1995: 457). Sobre el tema de los candidatos independientes se ha desatado un extenso debate, no solo en Ecuador, sino en muchos países democráticos en los que se ha dado mayor importancia a la participación apartidista de la "sociedad civil" (Grijalva 1998). El aparecimiento de candidatos improvisados en el escenario político de América Latina, es un fenómeno que forma parte de lo que Norbert Lechner llama pomposa-

mente, la "informalización de la política". En el contexto ecuatoriano, se observa una deliberada estrategia de los partidos tradicionales para cooptar y auspiciar las campañas de ciudadanos "independientes o apolíticos", especialmente en las elecciones de 1996 y 1998 donde múltiples figuras de la vida deportiva, televisiva y artística se candidatizaron y fueron electos como representantes al congreso y a la Asamblea Nacional. A través de esta estrategia es que los partidos lograron recuperar parte del espacio perdido en las preferencias electorales y eclipsar parcialmente el efecto de los candidatos independientes.

Otros factores que afectan la fragmentación

Junto a los factores institucionales que promovieron la fragmentación partidaria, también es necesario señalar la manipulación de leyes e instituciones existentes para regular la existencia partidaria, legitimando en ocasiones la creación de nuevos movimientos electorales producto de conflictos y escisiones adentro de los partidos, o permitiendo la supervivencia de partidos en extinción. El principio constitucional de "representación de las minorías", ha sido el motivo sistemáticamente invocado por los futuros o existentes líderes partidarios para exigir ante la ley la existencia de sus organizaciones. La primera laguna legal en este sentido, fue la temporal abolición del umbral mínimo requerido para renovar el registro legal de los partidos. Con el fin de regular la existencia de partidos políticos, la ley de 1979 estableció que un partido, para conservar su registro electoral, debe "obtener al menos el *cinco por ciento* de los votos emitidos en cada una de las elecciones pluripersonales sucesivas en el ámbito nacional".[16] Esta disposición ocasionó una enérgica protesta (post-electoral) por parte de los partidos minoritarios especialmente del Frente Amplio de Izquierda (FADI), quien en calidad de primer perjudicado (sus votos no sobrepasaban el 5% requerido), argumentó que la regla atentaba contra el derecho de representación de sus minorías. La Corte Suprema de Justicia tomó el caso y en 1983, declaró la inconstitucionalidad de este umbral, a través de un torpe artificio legal, pues decía "(...) que mientras en la Ley (de Elecciones) se hablaba de *porcentaje,* en la Constitución se hacía referencia a un *cuociente*" (Hurtado, 1993: 65). Esta hipotética incompatibilidad

16 *Ley de Elecciones de la República del Ecuador,* art. 37, literal c). Las cursivas son mías.

de redacción fue la causa de que transcurrieran 9 años "de gracia" durante los cuales, el Tribunal Supremo Electoral no pudo retirar el registro al menos a cuatro partidos pequeños. Apenas desde 1992, se reestableció el *cuociente* mínimo, aunque esta vez fue del 4% de los votos obtenidos.[17] Esta relativa "facilidad de acceso" de partidos poco estructurados a escaños de representación, envió un claro mensaje a otras organizaciones políticas que no dudaron en apelar a la inconstitucionalidad de las leyes cuando la falta de votos puso en peligro su propia subsistencia.[18]

La segunda causa de proliferación tuvo que ver con el requisito aplicado a los candidatos de estar afiliados a un partido político legalmente reconocido para competir en elecciones. Esta disposición forzó a que "algunos individuos políticamente ambiciosos se afilien superficialmente con partidos. Conveniencia más que convicción (fue) la base de la relación entre los aspirantes políticos y los partidos" (Conaghan, 1995: 449). De esta manera, algunos partidos débilmente organizados y con una raquítica base electoral, se convirtieron en vehículos electorales para personajes carismáticos, como es el caso de Frank Vargas Pazzos y su repentina afiliación al APRE en 1988.[19]

Un tercer factor en el aparecimiento de nuevos partidos, tuvo que ver con la generosidad del Tribunal Supremo Electoral, en otorgar reconocimiento legal a organizaciones producto de escisiones de otros partidos mayores. A veces, dichos rompimientos fueron ocasionados por pugnas de poder entre las elites del partido y la consecuente incapacidad de resolver los conflictos internamente. Cuando por ejemplo, las dirigencias de los partidos permitieron las "entradas laterales" de nuevos miembros, las afiliaciones por conveniencia, o simplemente cuando las nominaciones para las candidaturas se hicieron de manera autoritaria, se provocó descontento y frustración entre los militantes más antiguos, quienes en algunos casos optaron por abandonar el partido y

17 De existir esta norma, hubieran perdido su registro los partidos APRE, PDP, PCD y CID (que después cambió su nombre por CNR). Desde que la norma entró en vigor, perdieron su registro el PCD y el PAB. El APRE logró recuperar sus contingentes en 1992.

18 Agradezco a Norman Wray por su investigación y brillantes contribuciones en el estudio de los partidos minoritarios en Ecuador.

19 Frank Vargas Pazzos, un general de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, fue encarcelado en 1986 a causa de severos conflictos con el presidente Febres Cordero. Ante las frecuentes negativas del Presidente para conceder la amnistía y liberar al general insurrecto, un grupo de oficiales de la aviación secuestraron y obligaron a Febres Cordero a cumplir lo que las leyes mandaban. Tal hecho erosionó gravemente la legitimidad del Presidente y proyectó la candidatura presidencial de Vargas Pazzos, en 1988.

estructurar su propio movimiento político.[20] Siendo el Tribunal Electoral el órgano que reconoce la existencia de un partido y es el árbitro en las divisiones de los mismos, se convirtió en "el mecanismo para resolver las disputas internas y estuvo expuesto a acusaciones de politización y manipulación" (Conaghan, 1995: 449). Para evitar llevarse la peor parte en las disputas, el Tribunal optó por reconocer el registro electoral también a los grupos de políticos que habían abandonado a su partido original, incentivando indirectamente la proliferación de partidos nuevos.[21] Finalmente, Catherine Conaghan ha sugerido dos factores factores que pudieron contribuir a polarizar el espectro electoral y condicionar la oferta política: el aparecimiento de un nuevo electorado (que creció de 2 a 5 millones entre 1978 y 1992), y el surgimiento de un enorme sector informal (casi la mitad de la población económicamente activa en 1992) (1995: 442).

Una reflexión final

Una gran parte de las reformas constitucionales elaboradas por la elite política en Ecuador, fueron inspiradas en el principio de que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas sería la "savia vital" de un régimen democrático. A la luz de los efectos producidos en estas dos décadas de estudio, se concluye que la proliferación de opciones políticas obtuvo precisamente el resultado opuesto, el bloqueo en la toma de decisiones políticas. Como se planteó anteriormente, la tendencia a promover la participación electoral no es un ingrediente suficiente para consolidar la democracia en Ecuador. Sin un conjunto de instituciones partidarias desarrolladas, la pura participación electoral dio como resultado una fragmentación del sistema de partidos, con indisciplina partidaria y desconexión electoral.

---

20 En el caso de la nominación para diputados del congreso, el papel de la dirigencia fue decisivo para establecer el orden de los candidatos en una lista cerrada, donde el orden de la lista efectivamente determina los candidatos con mayor posibilidad de ser electos.

21 Conflictos internos en Concentración de Fuerzas Populares, dieron lugar al aparecimiento de partidos como: Pueblo, Cambio y Democracia (1980), Roldosista Ecuatoriano (1983) y Asaad Bucaram (1991). Del partido Social Cristiano, se desprendió Unidad Republicana (1990). De la Izquierda Democrática se desprendió el Partido del Pueblo (1987).

Ahora bien, un sistema de partidos institucionalizado no necesariamente florece en función de un bajo número de partidos. Un sistema institucionalizado requiere que los partidos existentes se identifiquen y representen con sectores o grupos específicos de la sociedad; que sean capaces de construir una imagen propia, por encima de la del candidato en cuestión; que tengan suficientes recursos para su asegurar su existencia y no comprometer sus principios políticos a cambio de financiamiento; que favorezcan la formación y profesionalización de nuevos cuadros políticos capacitados para administrar la tarea de gobierno. En la medida que los partidos garanticen estos requerimientos, entonces estarán preparados para asumir las funciones del gobierno, participando en la elaboración de leyes, en la aprobación de presupuestos, en la fiscalización de los poderes del Estado y en la adecuada articulación de las demandas ciudadanas.

Bibliografía

Albán Gómez, Ernesto. 1989. "Evolución del Sistema Electoral Ecuatoriano" en *El Proceso Electoral Ecuatoriano.* Quito: Corporación Editora Nacional-Tribunal Supremo Electoral.

Ayala Mora, Enrique. 1989. *Los Partidos Políticos en el Ecuador: Síntesis Histórica.* Quito: Eds. La Tierra.

Báez, René. 1975. "Hacia un Subdesarrollo Moderno" en *Ecuador: Pasado y Presente.* Quito: Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Central.

Becker, Marc. 2000. *The Politics of Exclusion: Ecuador's Glorious May Revolution of 1944.* Trabajo presentado ante la Asociación de Estudios Latino Americanos, Marzo 16-18, Miami.

Blankstein, George I. 1951. *Ecuador: Constitutions and Caudillos.* Berkeley: University of Los Angeles Press.

Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. 1984. *Origen y Fundamentos del Poder Político.* México: Grijalbo y Enlace eds..

Borja y Borja, Ramiro. 1950. *Derecho Constitucional Ecuatoriano.* Madrid: Ed. Cultura Hispánica.

Bossano, Guillermo. 1975. *Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano.* Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Burbano de Lara, Felipe, y Michel Rowland. 1998. Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997. Quito: CORDES-Konrad Adenauer y Cooperación Española.

Campos, Emma. 1996. *La Reelección en el Congreso Mexicano, 1933-1994*, Tesis de Licenciatura, ITAM.

Carey, John M., y Matthew S. Shugart. 1998. Calling out the Tanks or Filling Out the Forms? En *Executive Decree Authority*, editado por J. M. Carey y M. S. Shugart. New York: Cambridge University Press.

Carey, John M. 1997a. "Institutional Design and Party Systems: Aggregate and Individual Level Effects" en, Marc F. Plattner y Larry Diamond (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

_____. 1997b. Institutional Design and Party Systems: Aggregate and individual level effects. En *Consolidating the Third Wave Democracies*, editado por M. F. Plattner y L. Diamond. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

_____. 1996. "Parties, Incentives and Term Limits in Costa Rica" en Bernard Grofman (ed.), *Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Conaghan, Catherine M. 1995. "Politicians Against Parties, Discord and Disconnection in Ecuador's Party System", en Scott Mainwairing y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

_____. 1994. "Loose Parties, 'Floating' Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988" en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Constitución Política de la República del Ecuador. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Coppedge, Michael. 2001. *Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America.* Trabajo presentado ante el Seminario Representación y Política Democrática en América Latina, Junio 7-8, en Buenos Aires, Argentina.

Coppedge, Michael. 1997. *A Classification of Latin American Political Parties*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

Coppedge, Michael. 1996. "El Concepto de Gobernabilidad. Modelos Positivos y Negativos". En *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad*, editado por CORDES. Quito: CORDES-UNDP.

Coppedge, Michael. 1994. "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina" en *Síntesis*, 22, Madrid.

Corkill, David y David Cubitt. 1988. *Ecuador: Fragile Democracy*. London: Latin American Bureau.

Correspondencia del Libertador con el General Juan José Flores (1825-1830). 1977. Quito: Banco Central del Ecuador-Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Cueva, Agustín. 1979. *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador*. Quito: Editorial América.

Dahl, Robert A. 1971. *La Poliarquía*. Buenos Aires: REI.

De la Torre, Carlos. 2000. *Populist Seduction in Latin America*. Editado por O. U. C. f. I. Studies. Vol. 32, *Research in International Studies*. Athens: Ohio University Center for International Studies.

Deheza, Grace Ivana. 1997. *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: America del Sur*. European University Institute, Florencia.

Domínguez, Juan Luis. 1978. "Partidos: Lecciones de una Elección" en *Nueva*, Quito, Agosto.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.

Duverger, Maurice. 1992. *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dworak, Fernando, ed. 2002. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara. 2001. *Los Dueños del Poder: Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.

Geddes, Barbara. 1992. "A Game Thoretic Model of Reform in Latin American Democracies" en *American Political Science Review*, LXXXV, 2, Junio.

Grijalva, Agustín. 1998. *Elecciones y Representación Política*. Vol. 58. Quito: Corporación Editora Nacional.

Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, John. 1945. *The Federalist or the New Constitution*. New York: The Heritage Press.

Hibbing, John. 1991. "Contours of the Modern Congressional Career" en *American Political Science Review*, LXXXV, 2.

Huntington, Samuel P. 1992 (1968). *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires: Paidós.

_____. 1988. "One Soul at a Time: Political Science and Political Reform" en *American Political Science Review*, LXXXII, 1.

Hurtado, Osvaldo. 1998. *Una Constitución para el Futuro*. Quito: FESO-Konrad Adenauer.

_____. 1990a. *El Poder Político en el Ecuador*. Quito: Letraviva-Planeta editores.

_____. 1990b. *Política Democrática: los últimos veinte y cinco años*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales y Corporación Editora Nacional.

_____. 1993. *Gobernabilidad y Reforma Constitucional*. Quito: Corporación Editora Nacional.

_____. 1986. *La Victoria del No: Crónica de un Plebiscito*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.

IDEA. 1998. *Voter Turnout from 1945 to 1997*. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Janda, Kenneth. 1980. *Political Parties*. New York: The Free Press.

Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* .Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Laakso, y Rein Taagapera. 1979. "Effective Number of Parties." *Comparative Political Studies* 12:3-27.

Lambert, Jacques. 1971. *Latin America: Social Structures and Political Institutions*. Berkeley: University of California Press.

Legislación Electoral Ecuatoriana. 1990. Quito: Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional.

León Velasco, Juan. 1992. *Elecciones en el Ecuador: Concejales Cantonales 1978-1990*. Quito: CIESA.

Ley Orgánica de la Función Legislativa. 1994. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Leyes de Elecciones, Partidos Políticos, Reglamentos. 1994. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Lijphart, Arend. 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations". En *The Failure of Presidential Democracy*, editado por J. J. Linz y A. Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

_____. 1990. "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985" en *American Political Science Review*, X, 2, p. 482.

_____. 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press.

_____. 1990a. "The Perils of Presidentialism" en *Journal of Democracy*, II.

_____. 1990b. *La Quiebra de las Democracias*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana.

Los Partidos Políticos. 1990. *Documentos Básicos*. Quito: Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional.

Lujambio, Alonso. 1994. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Mainwaring, Scott P., y Matthew S. Shugart, eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott P. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the difficult combination." *Comparative Political Studies* 26 (2):198-228.

Martin Lipset, Seymour y Stein Rokkan. 1967. *Party System and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: The Free Press.

Martz, John D. 1972. *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*. Boston: Allyn and Bacon.

Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

McDonald, Ronald y Mark Ruhl. 1989. *Party Politics and Elections in Latin America*. Boulder: Westview.

Mejía-Acosta, Andrés. 2002a. "Dilemas de la Democracia Cristiana en América Latina." *Contribuciones* 73 (1):151-179.

Mejía-Acosta, Andrés (with Camila Lanusse). 2002b. Ghost Alliances, Dollarisation and Economic Adjustment in Ecuador. Trabajo presentado ante el Midwest Political Science Association, Abril 25-28, Chicago.

_____. 2000. Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996). Trabajo presentado ante la Asociación de Estudios Latino Americanos, Marzo 16-18, Miami.

_____. 1996. "La No-reelección Legislativa en Ecuador" en *Este País*, México, marzo.

Mejía-Acosta, Andrés, y Norman Wray. 1997. Asamblea Nacional para la Reforma Política. Quito: CORDES-Konrad Adenauer.

Michael Coppedge. 1994. "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina" en *Síntesis*, 22, Madrid.

Mills, Nick D. 1984. *Crisis, Conflicto y Consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Molinar, Juan. 1991a. "Counting the Number of Parties: an alternative index" en *American Political Science Review*, LXXXII, 4.

_____. 1991b. *El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.

Molinelli, Guillermo. 1995. "Relaciones Presidente-Congreso en Argentina: 1983-1995". Mimeo. Universidad de Buenos Aires, diciembre.

Moreano, Alejandro. 1975. "Capitalismo y Lucha de Clases en la primera mitad del Siglo XX" en varios, *Ecuador: Pasado y Presente*. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Central.

Nohlen, Dieter. 1989. *Sistemas Electorales y Representación Política en América Latina*. San José: Fundación Friedrich Ebert.

O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1).

Ortiz Crespo, Gonzalo. 1987. "Ecuador: Semillas de Inconstitucionalidad" en *Nueva Sociedad*, 92, diciembre.

Pachano, Simón, y Eduardo Pizarro. 2002. Atomización y Regionalización Partidista: Colombia y Ecuador. Trabajo presentado en el seminario La Crisis de Representación en los Andes, Notre Dame, IN.

Pachano, Simón. 1998. *La Representación Caótica*. Quito: FLACSO-Konrad Adenauer.

————. 1996. *Democracia sin Sociedad*. Quito: ILDIS.

Pérez-Liñán, Aníbal. 2000. The Institutional Determinants of Impeachment. Trabajo presentado ante la Asociación de Estudios Latino Americanos, Marzo 16-18, Miami.

Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Remmer, Karen. 1991. *Military Rule In Latin America*. Boulder: Westview Press.

Riker, William. 1986. *Duverger´s Laws Revisited*. New York: Agathon Press.

Robalino Dávila, Luis. 1971. *Testimonio de los Tiempos*. Quito: Editorial Ecuatoriana.

Salgado Pesantes, Hernán. 1994. "¿Fin del Sistema Unicameral Ecuatoriano?" en *Boletín*, 43, Lima, diciembre.

Salgado, Germánico, ed. 1999. *La Ruta de la Gobernabilidad*. Quito: CORDES - Cooperación Española.

Salvador Lara, Jorge. 1994. *Breve Historia Contemporánea del Ecuador*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez-Parga, José. 1998. *La Pugna de Poderes*. Quito: Abya-Ayala Ediciones.

_____. 1991. "La Sociedad contra sí misma", en Varios, *Ecuador: La Democracia Esquiva*. Quito: ILDIS-UNESCO-CERG.

Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____. 1980. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Editorial Alianza Universidad.

Scully, Timothy R. 1992. *Rethinking the Center*. Notre Dame: Notre Dame University Press.

Shugart, Matthew S. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government" en *American Political Science Review*, LXXXIX, 2.

Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Peter H. 1996. *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S. Latin American Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Taagapera, Rein y Matthew Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Tobar Donoso, Julio. 1936. *El Desarrollo Constitucional de la República del Ecuador*. Quito: Editorial Ecuatoriana.

Varios Autores. 1990. *Análisis de los Procesos Electorales*. Quito: Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional.

Verdesoto Custode, Luis. 1992. "El Sistema de Partidos Políticos y la Sociedad Civil en Ecuador" en Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (coords.), *Los Sistemas Políticos en América Latina*. México: Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas (eds.).

_____. (ed.) 1982. *Elecciones en Ecuador: 1978-1980: Análisis, Partidos, Resultados*. Quito: FLACSO-Fundación F. Naumann-Ed. La Oveja Negra (coeds.).

Villavicencio, Gaitán. 1990. "Diferencias Regionales y Evolución Político-Electoral en el Ecuador" en *Análisis de los Procesos Electorales*. Quito: Tribunal Supremo Electoral-Corporación Editora Nacional.

Cultura política y democracia

Abdalá es el repugnante otro*

Carlos de la Torre**

Con excepción de su tío Assad Bucaram, tal vez ningún político ecuatoriano haya tenido la habilidad de Abdalá de despertar pasiones tan encontradas. Si bien para muchos es "el líder de los pobres", para las elites es la encarnación de todo lo negativo. Esta sección analiza las imágenes que las elites políticas y los medios de comunicación social, que se consideran modernizantes, construyeron sobre Bucaram. También se estudia el miedo que éste despertó en la "gente bien," las elites económicas establecidas que dicen tener "buen" apellido y "finas" costumbres y que, por lo tanto, se consideran como los guías morales naturales de todos ecuatorianos.

Civilización o barbarie

Su actuación tiene el pecado original de la explotación taimada de los sentimientos populares, mediante el uso de lugares comunes, que no reflejan otra cosa que la ambición de un hombre que a falta de condiciones de estadista, de perfecta definición doctrinaria y de programa concreto recurre a la expresión efectista... allí donde se hace demagogia con el empeño bastardo de explotar los sentimientos de las masas con fulgurantes promesas encubridoras de farsas

---

* Tomado de *Un solo toque: populismo y cultura política en el Ecuador,* CAAP, Quito, 1996

** Sociólogo. Profesor de Northeastern University; Boston.

allí, repetimos, no hay contenido democrático alguno sino el afán de usar todos los medios, por indecorosos que sean, para alcanzar las posiciones expectantes del poder.

Los tiempos no son idolátricos. No pueden ser porque pasó ya la época de los providenciales. Al demagogo y al caudillo ha sucedido el verdadero hombre de Estado, que encarna principios, personifica aspiraciones colectivas, y concreta ideales. La propia organización de los partidos, como fuerzas orientadoras de la vida política de los pueblos, implica la extinción de caducos moldes de matices absolutamente personalistas en los sistemas de gobierno...[1]

Estos manifiestos que parecerían describir a los candidatos de la segunda vuelta electoral de la campaña presidencial de 1996, Abdalá Bucaram y Jaime Nebot, fueron escritos hace cincuenta y dos años en la contienda entre "el candidato popular" José María Velasco Ibarra y el liberal Miguel Angel Albornoz. Esta elección como se conoce nunca se realizó por Ia insurrección popular del 28 de mayo de 1944. Asombra que después de los cambios ocurridos en la sociedad ecuatoriana en los últimos cincuenta años, todavía perduren ciertos temas y representaciones en el debate político.

Tal vez, la imagen más fuerte que la campaña televisiva socialcristiana usó en contra de Abdalá fue la contraposición de dos figuras: un Nebot vestido de estadista responsable con traje y corbata que coquetamente sonríe y guiña el ojo; frente a un Abdalá, con el torso desnudo cubierto de sudor, bebiéndose desaforadamente un vaso de licor (Abdalá dice que de agua). Esta imagen apareció en propagandas en la prensa con el pie de foto "dos formas de mirar hacia el futuro del Ecuador: progreso o destrucción...," La civilización y el progreso que prometía la "seriedad de estadista" de Nebot frente a la "barbarie" de los sectores suburbanos personificados en Abdalá.

Esta representación maniquea de la realidad política no sólo sintetizaba la estrategia socialcristiana de atemorizar el electorado con la amenaza de la "irracionalidad" y el "barbarismo" de Abdalá, también era una elaboración más directa y burda de cómo algunas elites constituyeron la coyuntura electoral. El mismo Nebot, el 21 de mayo declaró al Diario *El Comercio* que Bucaram "es un hombre que representa todo lo que no debe ser un presidente de la República". Posteriormente se comparó con Abdalá en un discurso en Ma-

1 Manifiestos del Partido Liberal publicados en *El Telégrafo* de Guayaquil el 13 y el 19 de mayo de 1944.Tomados de mi libro (De la Torre 1993).

chala diciendo: "en esta tarima no hay ningún bailarín ni improvisado, hay un hombre con propuestas."[2]

Las declaraciones de Jaime Nebot no se diferencian de la manera en que la prensa construyó a los candidatos. Por ejemplo, el *Expreso* del 29 de junio comparó a Nebot, como un hombre que representa "la seriedad y la mesura," con Abdalá, candidato falto "de seriedad.", *El Comercio* del 3 de julio nos informaba que mientras Nebot es "más serio y racional" a "Abdalá Bucaram se le notó incómodo alrededor de una mesa de trabajo donde el tono baja y las ideas hacen parte de la agenda. Las plazas públicas le sientan mejor" porque su "base social...celebra sus vociferaciones y sus efectos de tarima" La serie de artículos de Thalía Flores y Fermín Vaca que contrastaban los dos candidatos en el periódico *Hoy* los comparó en términos maniqueos. Simón Espinosa anotó el 2 de julio que mientras la política exterior estaría en "buenas manos" con Nebot, "ojalá no haya fricciones" con el Perú con Bucaram. El psicólogo VIadimir Serrano comparó las personalidades de los dos políticos el 1 de julio en los siguientes términos: Nebot "no muestra rasgos o discursos extraños", es decir, es normal, la personalidad de Abdalá, al contrario, tiene "rasgos preocupantes". El 4 de julio, Mario Jaramillo Paredes aseguró, con autoridad, que el "problema regionalista" es menos grave con Nebot que representa un partido político de "base nacional" mientras que el Partido Roldosista Ecuatoriano, según este académico, es un partido "de la Costa."

La mayoría de los editorialistas compartieron esta línea argumentativa. Benjamín Ortiz, Director de *Hoy*, concluyó su editorial del 10 de junio con la observación de que "Nebot es una derecha con proyecto a largo plazo" y Bucaram es "un misterio insondable". Antonio Kure escribió en *El Telégrafo* del 27 de junio que "Nebot presenta propuestas de solución claras, específicas, realizables, y su opositor que con histrionismo nos describe generalidades, y nos ofrece que el mal sea de muchos, para consuelo de los tontos."

Este corto recuento de las visiones de la prensa y de algunos editorialistas sobre las imágenes de los rivales políticos en las últimas elecciones no sólo ilustran el "carga montón" de los medios de comunicación en contra de Bucaram. El que estas imágenes no difieran de las que se construyeron sobre Velasco Ibarra y Albornoz hace cincuenta y dos años y de Velasco Ibarra y Galo Plaza en 1960 es más relevante. ¿Qué nos dicen estas imágenes sobre como las elites

2 *El Universo* 3 de julio, 1996.

ven el acontecer político? ¿Por qué se construye la política como la lucha entre la racionalidad de un candidato que augura el "progreso y la modernidad" contra el populismo que encarna la irracionalidad, "el atraso y el caos" ¿Por qué pese a la estigmatización de los candidatos populistas, éstos siguen ganando elecciones en el Ecuador?

Murray Edelman anota que los líderes políticos "son transformados en objetivizaciones de cualquier asunto que preocupe o guste a los observadores de la escena política"(1988:39). En el Ecuador, los analistas políticos están obstinados en manufacturar a los líderes populistas como la negación de los valores que deberían caracterizar a la política. Sus seguidores son imaginados como la encarnación de la antirazón. Son vistos como masas que están "fuera de las estructuras universales de la razón y de la democracia y que por lo tanto tienen que ser incorporadas a la fuerza"(Butler 1995:40). Esta preocupación por corregir lo que se percibe como el rumbo errado de la política nacional, no es monopolio de quienes tienen el poder para construir la realidad desde los medios de comunicación. También las elites políticas que se autodenominan modernizantes y algunos científicos sociales comparten esta obsesión.

Al igual que en otros países latinoamericanos, las elites ecuatorianas han buscado obstinadamente la modernidad. Ésta ha sido entendida como la emulación de los códigos de comportamiento económico, cultural y, sobre todo, político de las potencias occidentales. Pero la anhelada modernidad siempre se ha escapado de las manos. Los proyectos de las elites han sido cuestionados y subvertidos por la resistencia de los sectores populares a estas versiones excluyentes de la modernidad y del progreso. El retorno a la democracia es el último intento de alcanzar esta ansiada modernidad.

Para comprender este último afán de innovación política de las elites ecuatorianas surgidas en torno al aparato estatal y a la expansión de la economía desde los años cincuenta, lo mejor es remitirse al análisis de Osvaldo Hurtado sobre el significado del nuevo sistema de dominación política. Según este arquitecto de la transición a la democracia "la expansión económica originada en el petróleo termina por liquidar la estructura del poder generada por la hacienda y, por lo tanto, su expresión política, el bipartidismo conservador-liberal"(1988:337). Estos cambios socio-económicos "que traerían consigo la consolidación de la sociedad urbano-capitalista" (ibíd.) requerían de un nuevo sistema de dominación política basado en partidos políticos ideológicos fuertes que a diferencia del "multipartidismo hipertrofiado" del pasado garan-

ticen la estabilidad democrática (Ibíd.:330). Por lo tanto "la democracia ecuatoriana... dependía de la conformación de un moderno régimen de partidos" (Hurtado 1990:51) Con esta intención se legisló una ley de partidos políticos que requería que éstos posean "una ideología, un programa, una organización nacional, y un número de afiliados que debían representar al menos al 0.5% del padrón electoral. Los partidos perdían su reconocimiento legal si no obtenían al menos el 5% de los votos emitidos en dos elecciones consecutivas"(ibíd:57).

El afán de crear un sistema de dominación político "racional y moderno" no se ha concretado. No sólo se ha legislado en contra de la ley de partidos ideada por Hurtado, sino que, además, se observa que existe un mundo político muy lejano a sus esperanzas modernizadoras. Los analistas políticos han demostrado que en el Ecuador se vota por personalidades y no por ideologías; que el número de partidos políticos se incrementa cada vez más; que los partidos son débiles y recurren a prácticas clientelares; y que la política está, desacreditada (Isaacs 1991:221-239). Al igual que en Brasil el elector vota por el diputado a cambio de promesas de favores personales o corporativos; el diputado apoya al gobierno a cambio de cargos y concesiones que, a su vez, distribuirá entre sus electores... Se crea una esquizofrenia política: los electores desprecian a los políticos, pero continúan votando por ellos (Murillo de Carvalho 1995:166).

El relativo fracaso de este intento de crear un sistema de partidos políticos ideológicos demuestra que no se puede legislar sobre la necesidad imperiosa de construir partidos ideológicos que representan intereses clasistas sin antes constatar cómo se dan los mecanismos de participación popular y de acceso a los recursos estatales. Éstos se han dado a través del paternalismo, del clientelismo y del patronazgo y no con la lucha ideológica partidista. Además, pese a los procesos de cambio social, la realidad cotidiana de muchos ecuatorianos, como se analizará en el segundo capítulo, todavía se basa en el paternalismo y en la búsqueda de personas con autoridad dentro de la comunidad que funcionen como padrinos que los protejan en la vida cotidiana. Entonces la búsqueda del mesías y de figuras que den protección todavía responde a las necesidades de muchos ecuatorianos que, además, ven con mucho escepticismo a la política. Esta es vista más como una posible fuente de acceso a escasos recursos que como una solución a problemas estructurales.

Pese a que la intención de crear partidos ideológicos fue progresista, este proyecto demuestra un desdén y menosprecio a los sectores populares que aparecen como niños -adultos qué todavía no conocen cuáles son sus verdaderos intereses, ni las formas racionales del convivir político. Las elites políticas modernizantes asumen el papel de educadoras del pueblo. Ellas guiarán a los sectores populares hacia lo que entienden como el futuro racional y moderno de la historia del país, sin respetar ni tomar en consideración, las formas populares de hacer política.

La sobria realidad del relativo fracaso del último empeño modernizador, en lugar de llevar a una reflexión por parte de las elites modernizantes -políticos y medios de comunicación - sobre cuáles son los problemas de tratar de imitar modelos políticos desarrollados en otras sociedades (Franco 1993), de las limitaciones de una democracia entendida sólo en sus aspectos políticos (Cueva 1988) o de las bases sociales de la democracia (Sánchez-Parga 1991; Pachano 1996), les lleva a acusar a los dirigentes populistas y a sus seguidores de encarnar todos los problemas que hacen que esta democracia no funcione. Así, se sugiere a los seguidores de Bucaram que dejen de vociferar por un demagogo y analicen racionalmente su voto; esto es, que voten en su contra.

La figura del líder populista cumple una función crucial para la auto–legitimación de estas elites políticas renovadoras. Ya que el líder populista y sus seguidores son vistos como la anti–razón y la anti-modernidad que impiden el progreso del país, se justifica la existencia de estas elites, en tanto éstas tienen la responsabilidad moral de dirigir al país hacia la anhelada modernidad y, además, tienen la obligación de orientar a las masas sobre cuáles son sus verdaderos intereses, alertándolas sobre como los demagogos se aprovechan de ellas. Las elites modernizantes, con estos argumentos elitistas que dividen a la sociedad entre elites dirigentes y masas que deben ser encauzadas, se autentifican. Argumentan que siempre se necesitará de ellas para que encaucen la opinión pública. Los sectores populares aparecen como masas irracionales, o, en él mejor de los casos, como niños-adultos que no tienen la madurez política para conocer sus verdaderos intereses por lo tanto son engatusados y manipulados por el líder populista de turno.

Las elites modernizantes no sólo encuentran su razón de ser en la lucha contra la anti-modernidad del populismo, también ven a este fenómeno como un residuo del pasado a punto de desaparecer. Así se unen a los científicos sociales que con títulos provocadores nos hablan de la "Agonía del Popu-

lismo" (Fernández, I.; Ortiz, G. 1988) del absurdo de seguir tratando de descubrirlo, pues ya se agotó la discusión académica sobre este fenómeno que, eso sí, perdura en la alucinación de algunos sociólogos y periodistas mal informados que no han leído de sus últimos descubrimientos (Menéndez-Carrión 1992).

Pero el populismo, se niega a desaparecer. A diferencia de quienes lo construyen como "el otro" que está afuera de las estructuras "universales" de la modernidad y de la democracia, este fenómeno representa, más bien, la resistencia de los sectores populares a proyectos de modernización excluyentes. Al igual que en el siglo diecinueve que las promesas de libertad y democracia resultaron en el empobrecimiento, exclusión y represión de los sectores populares, que se rebelaron a través de diferentes movimientos caudillistas,[3] el populismo es una forma moderna de resistencia a estas nuevas interpretaciones de la modernidad. Judith Butler anota que bajo la supuesta universalidad de la modernidad democrática "los sujetos son construidos a través de la exclusión, esto es, creando sujetos desautorizados, presujetos, figuras de la vileza, poblaciones borradas del horizonte" (Butler 1995: 47).

Así, en las tres últimas contiendas electorales, los abdalasistas y su líder fueron vistos como la negación de diferentes versiones de la modernidad y de la racionalidad de la política, las elecciones de 1988 se presentaron como la lucha entre el proyecto "modernizador y progresista" de la Izquierda Democrática en contra de la "irracionalidad" del suburbio y de la Bahía de Guayaquil personificados en Abdalá Bucaram (Fernández, I.; Ortiz, G. 1988). Luego de la crisis da la llamada centro-izquierda, el proyecto modernizador es asumido por la derecha neoliberal. La globalización, la apertura del mercado y el fin de las políticas redistributivas del Estado caracterizan a esta nueva versión de "la modernidad" y de la "racionalidad" vista desde el mercado. En las últimas elecciones, Nebot, como lo señaló Alberto Acosta en un editorial en *Hoy* el 12 de junio de 1996, apareció cómo "el candidato de las mil respuestas renovadoras. A través de un proyecto económico definido pretende adecuar toda la sociedad en su marcha acelerada hacia una mayor apertura y liberalización." El único obstáculo para que estas políticas se lleven a cabo residía, según este político, en la obstinación de algunos electores que se dejaban engañar con la retórica vacía y falsa de Bucaram. En resumen, según las diferentes

3 Consúltese el sugerente libro de Bradford Burns (1980).

elites que dicen ser modernizantes, el proyecto del siglo diecinueve de "civilizar" a la "barbarie" popular continúa vigente.

El proyecto civilizador de las elites no sólo que margina y silencia a los sectores populares en nombre de la modernidad, también su versión de la modernidad frente a la supuesta antimodernidad del populismo bucaramista es cuestionable. Como se analizará en el tercer capítulo, el abdalismo es un movimiento multiclasista de quienes están al margen de los círculos establecidos y reconocidos del poder. Este es un movimiento que busca la renovación de las elites. Entonces, ¿quiénes representan la modernidad? ¿Son modernas unas elites de origen terrateniente que legitiman su poder en la exclusión a los sectores populares? O, ¿es moderna la alianza interclasista de sectores, situados fuera de los círculos establecidos del poder, que a través de Bucaram busca abrir espacios de movilidad social?

La repulsión y el miedo a Abdalá

La figura de Abdalá Bucaram no sólo es un catalizador para la generación de las identidades colectivas de las elites modernizantes. Su figura, vista como la del "repugnante otro" sirve, además, para que las clases altas de "buen apellido y rancio abolengo" se reafirmen en su condición de líderes morales del país. Los diferentes grupos sociales se diferencian no sólo por su posición económica o de clase social, también se distinguen por toda una serie de símbolos de status. Como lo anota Max Weber éstos se refieren, sobre todo, a diferentes "estilos de vida"(1946:187). La manera de comer, de vestir, de comportarse, de llevar el cuerpo, el acento y tono de voz, sirven para diferenciar grupos sociales. Los diferentes grupos sociales son socializados y habituados a pautas de comportamiento, modales, formas de llevar el cuerpo que señalan y marcan su posición en la sociedad. Esta socialización que se da en la familia, a través de la escuela, de los *mass media* y de los amigos termina conformando un *habitus*: maneras de ser y comportarse que se manifiestan casi subconscientemente y, que a su vez, producen y reproducen la estratificación social (Bourdieu 1977).

La presencia de Abdalá en la escena política es un constante tema de conversación de las clases altas. Les preocupa su vocabulario y su forma de hablar, su forma de vestir y de vivir, pero lo que más les obsesiona es su cuerpo. De ahí

que la estrategia socialcristiana apuntara, a través de la televisión, a inundar los hogares con el torso desnudo de Bucaram para aterrorizar a las clases altas y medias demostrando su primitivismo y falta de "buenos modales." Es cierto que Bucaram ayuda a que las percepciones de la "gente bien" tengan fundamentos. En 1988, por ejemplo, Bucaram se comparó con Febres Cordero diciendo "yo tengo los huevos más gruesos que los de Febres. Mejor dicho yo tengo huevos y Febres no los tiene"(Fernández, I.; Ortiz, G.; op. cit.:159). Pero el vocabulario machista de Abdalá no difiere de la estrategia de muchos políticos de descalificar a sus rivales cuestionando su hombría y valor humano. Por ejemplo, Rodrigo Borja se refirió al ex-presidente León Febres Cordero como "el lloroncito de Taura, cobarde por naturaleza... que sólo es hombre cuando está borracho"[4]. Febres Cordero se refirió a Borja como "ese enano que preside la República" y a Bucaram como "vulgar loco ratero."[5] Nebot amenazó con orinarse en un parlamentario. Pese a que todos estos políticos, al igual que otros, usen el insulto machista para descalificar a sus rivales, aunque con un vocabulario por lo general menos grosero, Borja, Febres Cordero y Nebot no son considerados como la encarnación de la patanería y de la falta de cultura. Al contrario, se justifican sus arremetidas como "normales en un hombre."

El terror que despierta Abdalá, entonces, no se explica únicamente por su vocabulario. Las clases altas también ven con desdén su manera de vestir y de vivir. Abdalá luce anillos, reloj y gruesas cadenas de oro, que dice le fueron regaladas por las cooperativas barriales. "Tengo como 200 y son todas bendecidas, entonces mi mujer me pide que las lleve siempre conmigo."[6] A diferencia, de los sectores populares que adornan su cuerpo con cadenas y dientes de oro para demostrar sus éxitos en la vida, las clases altas ven esto como manifestaciones de "muy mal gusto." En la entrevista se informan que Abdalá no lleva medias, un horror dentro de las "buenas costumbres" de los sectores altos. La casa de Abdalá fue otro tema de discusión entre las clases altas. No sólo se criticó a quien dice ser el líder de los pobres y vive en una mansión; sobre todo se cuestionó el gusto de la familia Bucaram Pulley para decorar su hogar. Este reportaje sobre la casa de Abdalá demuestra lo que las clases altas consideran de mal gusto. "Blancas son las paredes, el piso de mármol y los

4 *Hoy,* 2 de diciembre, 1991.

5 *El Comercio,* 6 de junio, 1996, p. A2

6 *El Universo,* 1 de abril, 1996.

muebles, cada uno con su respectivo forro de plástico... Todo brilla, inclusive la Última Cena del comedor que es tornasolada... Todo parece estar ahí para la exposición, inclusive una gran jardinera llena de plantas artificiales."[7]

Al describir lo que las clases altas consideran como el mal gusto de Abdalá, no pretendo dar una lección sobre las "buenas costumbres" que no tengo, de esto se encargará si se lo piden, la líder de Pichincha del PRE, Violeta Molina, que inclusive ha escrito un libro sobre buenos modales. Lo importante es que un político fogueado y viajado como Abdalá reproduzca a gran escala el gusto popular en la forma de vestir y de vivir. No conozco si esta forma de ser es parte de la forma de vida y del *habitus* de Abdalá o es una estrategia consciente para diferenciarse de la "gente bien." Lo cierto es que lo que los sectores populares lo tienen en pequeño, como un jarro con flores de plástico o una pequeña cadena de oro, Abdalá lo lleva a lo grande. Estos símbolos de status social no sólo aterran a la "gente bien", también, como se analizará a continuación, explican la identificación popular con "el loco" y su desdén a los aniñados, personificados en el "niño Nebot."

El miedo de "la gente bien" a Abdalá también refleja su temor a cómo se estructuran las relaciones cotidianas de dominación entre diferentes grupos sociales luego de la abolición de la hacienda tradicional, de la urbanización y de la parcial democratización de la sociedad que se manifiesta en una relativa movilidad social en los últimos años. Como lo anota Mary Jackman, las relaciones cotidianas entre grupos desiguales han estado marcadas por una serio de reglas de etiqueta que garantizan el que cada grupo ocupe su lugar, reproduciendo la dominación social (1994:76-77). Los grupos subordinados han tenido que demostrar deferencia ante sus "superiores." Pero al desaparecer las instituciones y las estructuras que regulan estas desigualdades en el trato diario, los grupos dominantes sentirán una gran aprensión. No solo serán cuestionados sobra sus prerrogativas de status, sino que las posibilidades de movilidad social se incrementarán. Debido a que Abdalá es visto como la irrupción de la chusma en los salones de la "alta sociedad" y como un señor que pese a tener dinero no tiene clase, en el sentido de "buenas costumbres", su presencia provoca un gran terror.

El asco a Bucaram como personificación del suburbio o de los "nuevos ricos" constata las hipótesis de Mary Douglas que señalan que todo lo que está

7 *El Comercio,* 29 de abril, 1996, p. A3.

fuera del orden provoca imágenes de polución (1966). Abdalá encarna la movilidad social y el orgullo de quienes han sido vistos como subordinados o criados serviles de la "gente bien," pero que ahora exigen su igualdad social cuestionando sus imágenes del orden social de las elites establecidas. Estos sectores no aceptan su condición servil y demandan igualdad de oportunidades y de acceso a los espacios antes reservados para la "gente bien," que reacciona con aprensión ante esta democratización.

Este pánico se magnifica por la sexualidad de Abdalá. Los grupos dominantes creen tener el deber moral de controlar la sexualidad de los grupos subordinados. Por eso, por ejemplo, regulan la vida sexual de las mujeres de los sectores populares que se desempeñan como sus empleadas domésticas, a las cuales también pueden utilizar a su conveniencia (por ejemplo, cuando los "niños bien" se acuestan con las empleadas domésticas, o salen a buscar "chullas"). Los hombres de los sectores populares son considerados como asexuales o como bestias depredadoras que deben ser controladas.[8] Bucaram representa la irrupción incontrolada de la sexualidad popular: baila, enseña su cuerpo, seduce, en fin, es la encarnación de la sexualidad popular que los sectores dominantes consideran como peligrosa, repugnante y primitiva.

El incidente que mejor ilustra el miedo de las clases altas a Bucaram y cómo su figura les permite recrear identidades colectivas, fue la denuncia de Abdalá en la campaña electoral de 1992 en contra del Banco del Pichincha (de la Torre 1994: 60-61). Este incidente no es interesante por el carácter de la acusación, que fue infundada. Tal vez sea un precedente de cómo los amigos de Abdalá usarán el poder político para cobrarse revanchas con grupos económicos rivales; en este caso el grupo Isaías atacando el grupo Egas-Acosta luego de las disputas por quien controlará el Banco. Pero lo más relevante de esta denuncia es cómo sirvió de catalizador para que "las gentes bien" de Quito se autoreconocieran, en la figura de Jaime Acosta Velasco, como los líderes morales naturales del Ecuador.

Como se recordará, Abdalá denunció el supuesto mal manejo de la Reserva Monetaria Internacional por parte de personalidades del gobierno socialde-

8 Sería interesante estudiar el papel del racismo ecuatoriano en la construcción de la sexualidad popular. El caso estadounidense es analizado por Joel Kovel (1984). La subversión de los códigos racistas cuando los hombres otavaleños tienen aventuras eróticas con gringas es analizado en mi libro (de la Torre, 1996).

mócrata de Borja y del Banco del Pichincha[9]. Pese a que las acusaciones resultaron infundadas y a que con el tiempo Abdalá dejó de referirse a este episodio, personalidades da la "alta sociedad" ecuatoriana organizaron un "Homenaje nacional de admiración y desagravio" a la familia Acosta. Se publicaron suplementos especiales en varios periódicos del país con cientos da firmas de quienes se solidarizaron con este acto a favor de Jaime Acosta Velasco y su familia, "víctimas de irresponsables ataques." La Casa de la Cultura Ecuatoriana de Quito contó para el acto con la presencia de casi dos mil personas. Asistieron personajes ilustres tales como el Cardenal Pablo Muñoz Vega, varios arzobispos y obispos, el ex-presidente Osvaldo Hurtado, varios ex-vicepresidentes de la República, el alcalde de Quito, candidatos presidenciales, banqueros, empresarios, etc., en una palabra "la crema de la sociedad".

Es interesante que Abdalá haya escogido como blanco de sus ataques a Jaime Acosta Velasco, encarnación de los valores morales y cristianos de las elites quiteñas. Sociológicamente, lo que más llama la atención en este "acto de desagravio" es que los ataques de Abdalá sirvieron de catalizador para que las elites y la gente de "buena sociedad" se dieran cita en un acto donde se exprese quiénes son los "verdaderos ciudadanos honestos" y quiénes tienen derecho a dirigir y guiar el país por su alta condición moral. Este acto, a su vez, demostró la calidad de "outsider" de Abdalá, quien se vanagloria de ser odiado por la oligarquía y logra atemorizar a "la crema de la sociedad" de tal manera que se congrega para expresar su identidad encarnada en Jaime Acosta como baluarte de "moralidad, honor, hidalguía y virtud"[10].

9 Es importante recordar este incidente por los "rumores" que circulaban entre sectores, medios y altos en Quito que aseguraban que Abdalá acabará con el Banco del Pichincha.

10 En palabras del intelectual orgánico de las elites quiteñas Jorge Salvador Lara, El Comercio, 20 de marzo, 1992.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of the Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burns, Bradford. 1980. *The Poverty of Progress. Latin America in the Nineteenth Century*. Berkeley: University of California Press.

Butler, Judith. 1995. "Contingent Foundations," en Seyla Benhabid, Judith Butler, Drucilla Cornell and Nancy Fraser, *Feminist Contentions. A Philosophical Exchange*. New York: Routledge.

Cueva, Agustín. 1988. "Interpretaciones de la Democracia en América Latina: algunos temas y problemas." En Agustín Cueva*: Las Democracias Restringidas de América Latina. Elementos para una Reflexión Crítica*. Quito: Editorial Planeta.

De la Torre Carlos.1993. *La Seducción Velasquista*. Quito: FLACSO y Libri –Mundi.pp 117-118.

De la Torre, Carlos 1994. "Las imágenes contradictorias de Abdalá: Discursos y culturas políticas en las elecciones de 1992," *Ecuador Debate* No. 32, pp. 60-61; CAAP.

De la Torre, Carlos. 1996. *El racismo en Ecuador. Experiencias de los Indios de clase media.* Quito: CAAP.

Douglas, Mary. 1966. *Purity and Danger. An analysis of the concepts of pollution and taboo*. New York: Routledge.

Edelman, Murray. 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.

Fernández, Iván y Gonzalo Ortiz. 1988. *¿La Agonía del Populismo?*.Quito: Editorial Plaza Grande.

Franco, Carlos. 1993. "Visión de la Democracia y crisis del régimen". *Nueva Sociedad* 128.

Hurtado, Oswaldo. 1988. *El Poder Político en el Ecuador*. Quito: Planeta.

Hurtado, Oswaldo. 1990. *La Política Democrática. Los últimos veinte y cinco años*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Isaacs, Anita. 1991. "Problems of Democratic Consolidation in Ecuador," *Bulletin of Latin American Research*, 10 (2): 221-239.

Jackman, Mary. 1994. *The Velvet Globe. Paternalism and Conflict in Gender, Class and Race Relations*. Berkeley: University of California Press. pp. 76-77.

Korel, Joel. 1984. *White Racism. A Psychohistory.* New York: Columbia University Press.

Menéndez- Carrión Amparo. 1992. "El Populismo en el Ecuador: ¿Tiene sentido seguirlo descubriendo?" en: Juan Paz y Miño (ed.), *Populismo.* Quito: ILDIS, 1992.

Murillo de Carvalho, José. 1995. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil.* México: Fondo de Cultura Económica.

Novel, Joel. 1984. *White Racism. A Psychohistory.* New York: Columbia University Press.

Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin Sociedad.*Quito: ILDIS.

Sánchez- Parga, José. 1991. "La sociedad contra sí misma o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables." En: Varios Autores: *Ecuador, La Democracia Esquiva.*Quito: ILDIS.

Villavicencio, Gaitán. 1988. "Las ofertas electorales y los límites del clientelismo", en: Varios Autores, *Ecuador 88: Elecciones, economía y estrategias.* Quito: Editorial El Conejo.

Weber, Max. 1946. "Class Status, Party," en: H.H. Gerth y C. Wright Mills, eds., *From Max Weber*. New York: Oxford University Press.

La cultura política y ciudadanía en el Ecuador*

Fernando Bustamante**

Introducción

En este trabajo se intentará realizar un planteo respecto de la cuestión de la importancia y pertinencia del concepto de Cultura Política como una categoría analítica capaz de arrojar una luz específica. Sobre ciertos aspectos de la conducta cívica del público ciudadano en el Ecuador. Asimismo, se procurará mostrar como ciertas dimensiones de la conducta cívica ciudadana pueden ser enfocadas desde este punto de vista, enfatizando el valor que tiene el usarla no como un conjunto de ideas o saberes, sino, sobretodo, como un conjunto de prácticas y hábitos propios del sentido común cotidiano de las personas.

Desde los inicios de la Ciencia Política, ha tenido gran importancia la idea de que los contenidos mentales e ideológicos juegan un papel central en cualquier intento de comprender el comportamiento de los actores. Esta idea, sin embargo ha gozado de suerte variable y ha sido rehén de debates epistemológicos, muchas veces asociados a determinadas agendas políticas y pragmáticas.

De manera muy simplificada, podría decirse que respecto a este punto ha habido dos grandes posturas polares. Las tendencias "idealistas", han hecho hincapié en que las explicaciones de los fenómenos políticos debían centrarse y dar preferencia al conocimiento de lo que la gente piensa, y que de las ideas,

---

* Tomado de *Ecuador, un problema de gobernabilidad,* CORDES-PNUD, Quito, 1996

** Politólogo. Universidad San Francisco de Quito

valores y sentimientos del público eran los factores determinantes de la acción en este campo. Inversamente, las escuelas "materialistas" han enfatizado que tales factores centrales debían asociarse a otros estratos de la realidad, que tienen en común, el no depender de estas ideas, valores y sentimientos. En general, se ha afirmado que los contenidos subjetivos y mentales que aparecen en una primera lectura como desencadenantes y moduladores de la acción, son a su vez, explicables o/y reducibles a condiciones "objetivas" preexistentes, anteriores y vigentes a espaldas de la realidad anímica de las personas y grupos. Estos factores pueden ser de tipo económico, politico-estructural, biológico, psicológico o alguna combinación de los anteriores, pero tienen en común el ser vistos como causa mediata, pero suficiente tanto de las ideas o sentimientos de los agentes históricos, como de sus comportamientos efectivos.

Esta dicotomía se ha expresado de manera particularmente vigorosa en la contraposición entre teorías de la política basadas en la idea de "acción dotada de sentido subjetivo", con aquellas de naturaleza "estructural", que hacen del sujeto un mero "portador" de determinaciones ajenas a su particular subjetividad.

En este trabajo no es el propósito entrar directamente a esta discusión, que, en los términos que ha sido generalmente planteada, parece llevar a un callejón sin salida. Es preciso, sin embargo tomar una postura frente a los contenidos concretos, que se quieren discutir. Efectivamente, si creemos que aquellas realidades que normalmente se engloban bajo la categoría "cultura", son el efecto de factores eficaces que actúan a espaldas de ella, o si pensamos que las ideas, valores, sentimientos o actitudes no ofrecen un buen punto de partida para dar cuenta y razón del comportamiento, parecería poco productivo desde el punto de vista intelectual, el ocuparse de estas, salvo en calidad de factores dependientes, a los cuales, a su vez se debe intentar comprender mediante operaciones de reducción analítica a otros y diferentes planos de la realidad.

En tal caso, lo pertinente sería mostrar como las ideas, valores, etc, son resultado de la acción de otros factores a determinar, y como las conductas asociadas a tales componentes subjetivos de la acción, resultan en definitiva de la existencia y eficacia de estos antedichos factores. En tal caso lo, consecuente será señalar cuales son esas "estructuras" impersonales que dan cuenta de las acciones observadas que los individuos y que observadores menos cautos tienden a interpretar como resultado de las creencias de la gente.

En cambio, si adoptamos una postura "culturalista" o de teoría de la acción, la exploración de los elementos subjetivos de la consciencia de las personas puede ser tomada como un punto de partida sólido de la explicación de la conducta observada. Aquí, a la inversa, las estructuras impersonales son el resultado emergente (y probablemente no anticipado) de la operación de sentimientos, ideas y motivaciones que tienen su terreno propio en la mentalidad de las personas.

El problema se complica, porque es posible tener más de un modelo o metáfora orientadora respecto a qué es aquello en que consiste esa subjetividad política. Los fenómenos anímicos son susceptibles de diversas descripciones, y existe más de una antropología del sentido.

Para los efectos de esta discusión quisiera plantear que cuando se habla de cultura, es frecuente entenderla como un conjunto de ideas y visiones de mundo que se hallan, por decirlo así "depositadas" en la mente de las personas. En este caso la cultura ha de entenderse como una especie de "tesoro" o cuenta corriente intelectual, a la cual las gentes recurren según las necesidades para justificar, moldear u orientar sus actos.

Es posible, sin embargo, tener una concepción un poco más amplia de la naturaleza de los contenidos de la cultura. Quisiera plantear que ellos consisten también, y quizá de manera aún más importante, de "programas operacionales" o "algoritmos" que permiten a los sujetos inventar y crear respuestas adecuadas a circunstancias nuevas o a problemas inéditos. En efecto, buena parte del equipamiento intelectual y afectivo de las personas esta constituido por pragmáticas, más que por normas o valores que proporcionan respuestas empaquetadas y ya disponibles a los problemas de la existencia cotidiana.

Explorar la cultura política de un pueblo o grupo, implica no solo preguntarse por las ideas y valores ya existentes que podemos descubrir en una observación del estado ostensible y presente de la psiquis social. Debe también indagarse sobre la forma como la gente opera la síntesis, producción, interpretación y reinterpretación de estos contenidos para responder al flujo ininterrumpido de cuestiones que el discurrir de la existencia plantea al individuo en la vida diaria. Es preciso tener presente, que casi todas las personas enfrentan la vida desde una perspectiva pragmática y participativa, y no desde la bastante excepcional y artificial postura existencial de la reflexión teórica. Esta última constituye un mundo de sentido bastante "artificioso" y útil solo para los bastante poco comunes momentos en que el individuo actúa en función de

obtener o validar conocimientos reflexivos. Por lo demás, hasta los científicos ocupan la mayor parte de su tiempo y energías a los problemas de la vida común, y en ellos difícilmente se desempeñan desde la postura "epistemológica".

Nuestra tendencia a ver la cultura como conjunto de ideas y teorías vernáculas, surge precisamente de esta confusión respecto a los mundos. Desde esta perspectiva, el sentido común y las ideas naturales de la gente, no son sino formas rudimentarias o incipientes del conocimiento científico. De esta forma, es tentador tratar de analizarlas como se analiza un corpus de afirmaciones guiadas por los intereses propios del conocimiento científico y de la mimesis que subyace a sus supuestos epistémicos.

En cambio, si adoptamos una postura como la que aquí sugiero, debemos entender que los contenidos mentales de la vida corriente, no pueden ser entendidos desde la perspectiva en que el científico entiende su propia actividad cognitiva. Las personas en la vida corriente, operan sin separar tajantemente el momento práctico del epistémico, el emocional del intelectual, el participativo del teórico, la mimesis de la constitución de mundos de sentido autonomizados, de intereses referenciales. Los contenidos culturales no son bien descritos si se los piensa como formas proto-teóricas de conocimiento, o como meros intentos de alcanzar el equivalente de sentido común del saber apodíctico. Las personas normalmente no están apegadas a sus ideas y conocimientos como lo están los teóricos: el proceso de conocimiento de sentido común es siempre tentativo, fluctuante, móvil y poco riguroso. Opera por ensayos iterativos, por formas de racionalidad acotada y por la aplicación flexible de rutinas implícitas de resolución de problemas. No es claro que las personas "apliquen" un conjunto de conocimientos claramente delimitados, a la manera, por ejemplo, en que un jurisconsulto aplica determinados códigos en la práctica legal, o la manera en que un experimentador aplica un protocolo de investigación pre-conformado. Tanto resultados, como recetas y fórmulas legaliformes, son aplicadas en la vida corriente, como fases más o menos simultáneas y siempre tentativas que no alcanzan a conformarse plenamente como fórmulas cristalizadas.

Antes de concluir estas observaciones preliminares, es preciso retornar brevemente a la cuestión de la prelación teórica de la cuestión de la prelación teórica de la cuestión de la cultura política. Como se dijo en un principio, se trata de un tema teórico abierto, y tal vez sin solución en los términos que ha sido planteado. En todo caso, en este trabajo, vamos a hacer el siguiente su-

puesto: es plausible sostener, que existe algo que podemos englobar bajo el término "cultura política": ideas, normas, creencias, valores y algoritmos de resolución de problemas. Podemos asimismo suponer que la gente usa y aplica estos contenidos de la consciencia, y aunque no sabemos si ellos están su vez determinados en alguna medida por otros factores (o sea, que son reducibles a otras dimensiones), sabemos que es probable que guarden relaciones con estos, en uno u otro sentido. Sea que la cultura explique a los factores objetivos, o sea explicada por ellos, podemos presumir que no es una pérdida de tiempo entenderla en su estructura interna, porque: o la cultura es un factor explicativo de última instancia, o sino lo es, si es en cambio, un mecanismo importante a través del cual los factores "verdaderamente" explicativos actúan y se hacen efectivos. En cualquiera de los dos casos, habremos obtenido un cierto rendimiento intelectual al intentar tipificar un poco mejor algo que o es "sustrato" de la política, o es "mediación crucial" de esta.

Dicho esto, intentaré encarrilar la discusión sustantiva que quiero emprender, aquí. Para hacerlo procuraré tomar como punto de partida un conjunto de preocupaciones de "uso corriente" en el clima intelectual y político en que habitan los ecuatorianos. O sea, trataré de aproximarme al problema desde la consideración de afirmaciones, figuras y tópicos extraídos de reflexiones vernáculas preocupadas con el tema que aquí se busca clarificar.

Veamos en primer lugar porque nos puede preocupar el tema de la cultura política en el contexto ecuatoriano. Creo que se puede sostener que tal interés se vincula a la problemática del "buen gobierno". Actualmente existe una difundida creencia de que las instituciones políticas ecuatorianas no funcionan bien, y que este mal funcionamiento redunda en que ellas son incapaces de proveer eficazmente a las necesidades del bien común. Este problema recibe distintos nombres, pero es posible pensar que el de "crisis de gobernabilidad" captura adecuadamente el sentido de la preocupación a que hacemos referencia. Las instituciones públicas del país" parecen generar continuamente malas decisiones, y algo, que provisionalmente podemos llamar, una "mala calidad de la vida pública". Esta incapacidad redunda en crecientes dudas sobre la estabilidad futura del sistema político, y sobre, la vigencia de los valores que este último debería promover y contribuir a asegurar (Verdesoto, Ardaya, 1996).

Al tratar de comprender las razones de los factores que provocan este agudo malestar, se puede examinar de qué manera las ideas, hábitos y valores de los sujetos son un factor que contribuye a generar las citadas disfunciones. De

acuerdo con esto, el mal desempeño de las instituciones puede estar vinculado a determinados contenidos subjetivos y mentales presentes en las prácticas de los ciudadanos. La aplicación de estos contenidos tendría por efecto un conjunto de conductas habituales y ampliamente difundidas que socavarían la operación de la vida política.

En general, podemos partir de la hipótesis de que estos hábitos mentales y morales comunes en la ciudadanía son inadecuados o mal adaptados a las necesidades de una gobernabilidad idónea, bajo las actuales condiciones que debe enfrentar el estado nacional (Verduga, 1994). Los requerimientos que frecuentemente se consideran propios de una gobernabilidad idónea están asociados a un conjunto de prácticas y valores que han recibido el apelativo de "modernidad" (Manin, 1992). En suma, el defecto de la cultura cívica ciudadana se vincularía a una incapacidad para asimilar, poner en práctica y comprender los valores, creencias e ideas que constituyen el espíritu de la modernidad. El estado ecuatoriano requiere orientarse de acuerdo a este espíritu, concebido como núcleo constitutivo de la posibilidad de un funcionamiento racional de la política. Sin embargo, sus integrantes o sujetos, no pueden adaptarse a ello puesto que algo en su proceso de formación como tales impide sistemáticamente que puedan asimilar y darse una identidad propiamente moderna. La crisis de gobernabilidad y eficacia estatal sería el resultado de esta carencia de sujetos capaces de funcionar en el marco de las demandas que la modernidad plantea a la esfera pública.

En las siguientes secciones examinaremos algunas posibles instancias en que esto puede estar operando, y finalmente trataremos de llegar a alguna conclusión respecto a si esta descripción del problema ofrece pistas adecuadas para contribuir a resolver la cuestión del "buen gobierno" en el Ecuador.

Formalidad, mercado y modernidad

En las Ciencias Sociales contemporáneas se plantea de manera frecuente, la idea de que las actitudes político-culturales propias de la modernidad, se hallan funcional y causalmente ligadas a las transformaciones que han convertido al mercado en instancia preeminente de articulación de las actividades humanas. La difusión y penetración de las lógicas del mercado deberían "normalmente" producir en los sujetos un conjunto de actitudes y valores consis-

tentes con los que se requieren para una exitosa institucionalización de las prácticas de la modernidad, incluida aquella de tipo político.

Entre estas son particularmente pertinentes pautas tales como el universalismo ético, el contractualismo, la impersonalidad, la especificidad de roles, el énfasis en la meritocracia y la eficiencia como normas reguladoras y como orientaciones de valor centrales a las rutinas[1] prácticas de la vida social.

De esta forma, se supone que los sujetos al relacionarse a través de estas dimensiones culturales, aplicarán a crecientes ámbitos de su vida, las competencias cognitivas del tipo señalado.

En el plano específicamente político, estás transformaciones provocarían una creciente capacidad de las personas para ver la cuestión del poder en términos abstractos y racionales, para emanciparse de formas de vinculación basadas en criterios personalistas, familistas, carismáticos, emotivos particularistas y difusos. El estado moderno representa la cristalización de conductas a través de las cuales los sujetos constituyen un orden basado en normas reguladoras tales como el respecto al "estado de derecho", al imperio de la ley, la lealtad a un orden impersonal que no hace acepción de personas, a la búsqueda y selección de soluciones y decisiones basadas en criterios racional-instrumentales, y que incorporan alguna noción del interés público, como un imperativo moral levantado legítimamente por encima de las necesidades y deseos de los particulares.

Existe, sin embargo la difundida percepción de que tales criterios se hallan pobre o nulamente internalizados en las actitudes políticas de base de los actores de la política ecuatoriana. Una pregunta, que inmediatamente es posible formular es: ¿Qué impide que la aparente difusión de las relaciones económicas modernas de mercado, produzca como contraparte cultural, la difusión y penetración de los valores que presumiblemente son la contraparte necesaria de tales relaciones en el plano subjetivo?

Frente a esto caben dos alternativas polares: o bien las relaciones sociales y económicas dominantes no son -a pesar de las apariencias- propiamente relaciones de mercado en el sentido que estas han tenido en las sociedades avanzadas que proporcionan los modelos, clásicos, de la modernidad, o bien existen algunos factores adicionales que impiden o bloquean que los valores propios de la esfera socioeconómica se transmitan y difundan hacia la esfera política.

---

1 A estos efectos, sugiero la utilidad de referirse a Pierre Bourdieu (1977).

En el primer caso, sería preciso hacer un análisis más detallado de las formas concretas en que la actividad productiva social se realiza. Ello implica la necesidad de un estudio más profundo de las lógicas realmente operantes que subyacen a la apariencia de mercado. De hecho, sabemos partir de numerosos estudios de economía política histórica, que en realidad el "mercado", representa una idealización sumamente estilizada de un conjunto muy variado y con frecuencia nada similar al modelo "ideal" de las ciencias sociales. Hay muchos tipos de mercado, y algunos de ellos han sido perfectamente compatibles con la preservación y la consolidación de formas sociales y políticas por completo alejadas de las premisas que definen la modernidad cultural. No es posible, por ejemplo, asimilar los mercados capitalistas de liberalismo "puro", con mercados de tan variado tipo, como los de sociedades mercantilistas, socialdemócratas, esclavistas, coloniales, etc.

Es preciso, entonces, que pongamos en suspenso la categoría genérica de "mercado", y precisemos de forma más sociológica la naturaleza particular de los mercados realmente existentes en el Ecuador y de su operación peculiar e idiosincrática.

Si optamos por la segunda de las variantes mencionadas más arriba, deberemos tener alguna idea de cual podría ser el tipo de instituciones o relaciones sociales que estarían bloqueando la difusión de los valores de la modernidad desde la economía al resto de los ámbitos de la acción social, y en especial a la política.

Sobre este punto deseo sugerir algunas ideas: En primer, término, es frecuente pensar que el déficit de cultura política "adecuada", es un problema que se da sobre todo entre dos segmentos de la población: la llamada clase política, y los grupos de personas débilmente incorporadas a la vida socioeconómica "formal". Quisiera proponer que tal observación es fruto de una ilusión óptica. En realidad la peculiar cultura política de las masas marginales, es la cara visible o contrapartida ostensible del tipo de relaciones en las que entran en su necesaria vinculación con los sectores formales y sus respectivas elites dirigentes. Creo que si examinamos las conductas sociales cotidianas de los sectores formales, veremos que en ellas se hallan presentes rutinas y pragmáticas por completo diferentes a las del modelo de la modernidad. Las diferencias con la sensibilidad de las masas provienen de una estructura de oportunidades y de accesos diferente, así como de adaptaciones propias del papel que cada cual juega en una solapada complicidad bilateral. Propongo que es sumamente importante entender las formas y naturaleza de esta complicidad táci-

ta y no siempre consciente ni voluntaria, entre elites y masas. No quiero sostener aquí que se trata de una complicidad armónica, ni equitativa, puede ser que en muchos casos se trate de formas indeseadas, pero inevitables, en las que distintos grupos se relacionan, incluso a su pesar.

El problema de la debilidad de la cultura cívica, no es pues una cuestión vinculada a la dificultad en lograr que las masas accedan a las formas subjetivas de la ciudadanía moderna. Quisiera plantear el problema en otros términos: las formas de acceso que las elites abren a las masas, y los tipos de pactos que con ellas entablan, están armados por ambas partes de una manera sistemáticamente divergente a un estilo de cultura cívica moderna. Ello ocurre porque elites y bases se hallan involucradas en un juego en que -a si no lo desearan- se ven obligadas a obligarse mutuamente a reproducir patrones patrimonialistas y personalistas de resolución de los problemas de vida colectiva.

La lógica de la informalidad política no es pues, una lógica de los denominados informales, la informalidad es el resultado de un particular pacto entre las clases sociales y los grupos segmentales en los que se divide la sociedad ecuatoriana.

Pero no creo que este se reduzca a ser un pacto entre grupos disímiles, incluye también las formas como regulan y conciben sus relaciones los distintos grupos a su interior. Quisiera sugerir que para ambos tipos de situaciones existen dos categorías que pueden ayudar a tipificar la naturaleza de estos pactos. Entre grupos de disímil poder, las relaciones se rigen por la lógica del mecenazgo cívico en sus distintas formas, y al interior de los grupos por las distintas racionalidades construidas sobre el modelo de la familia ampliada. De esta forma, las elites desarrollan dos maneras de expresar la potencia personal: hacia los diferentes, bajo la figura del patrimonialismo estamental y corporativo, y hacia los iguales bajo la forma de un patriarcalismo asimilable a una simbología de "oikos" aristotélico.

Estas distintas formas contractuales son antitéticas con la racionalidad institucional y burocrática de una república concebida en términos jacobinos. Comprender la cultura política que de allí se desprende nos puede llevar a indagar en lógicas más parecidas a las de los regímenes previos, a la etapa revolucionaria del desarrollo político moderno.

Esta lógica prescinde del concepto de "igualdad" ciudadana propia del mito de la modernidad. Es más bien un estilo que consiste en una articulación de diferencias que se conciben como inherentes a la persona y al grupo y

que deben ser asumidas como datos constitutivos de la politicidad cotidiana. En esta perspectiva la desigualdad no es un obstáculo o un escándalo para la interacción social. Es su requisito constitutivo: un tejido social hecho de homogeneidades, carece de suficientes asideros para el sentido. Es en la diferencia y en la distinción que es posible "hacer sentido" de las situaciones. Solo por el juego de las alteridades es posible a los sujetos darse un lugar y dárselo a otros. Por ello, la interacción social se nutre ante todo de los esfuerzos de las personas por darse una presentación particular, propia, inequívoca y que conlleva no solo un conjunto de símbolos y de mensajes sino que también debe ir acompañada por una batería personalizada de derechos, deberes y expectativas. La pretensión en la que el ciudadano "moderno" basa su valor y dignidad se enraíza en la igualdad, en la ausencia de privilegios ligados a la persona y a su única e irrepetible contingencia, Pero, en cambio, en la cultura cívica ecuatoriana, tal pretensión carece de eco. El camino de darse una identidad sustantiva y valorable, no pasa por la destrucción del privilegio particular, sino por el afán de darse uno propio que salve a la persona de caer en la confusión de lo indistinto, y por lo tanto en el estado amorfo del que no tiene status que le sea privativo. La lucha política marcada por la lógica de la distinción es un permanente esfuerzo por construirse un "fuero" o condición exclusiva, que obligue e incite al reconocimiento de los otros. Una identidad cívica así entendida excluye la noción de "camaradería", la cual supone una voluntad de igualdad. Por el contrario, la convivialidad se monta sobre un tinglado de negociaciones en torno a la deferencia y a signos de distinción cortesana, que cada cual busca incorporar como patrimonio y como el equivalente psico-social de una jurisdicción privada. La búsqueda del "fuero" como síntoma de existencia social, deriva, finalmente, y en el límite, en búsqueda de una ley propia, de una condición en que cada cual pueda ser árbitro de su propia causa y de su propia jurisdicción. La personalidad cívica solo se remata y concluye en el momento en que como persona y como miembro de un grupo, el sujeto ha logrado del otro(s), el reconocimiento de sus "fueros" y de su derecho legítimo de constituirlos a partir de su propia volición, existencia y dramatización vital.

Asimismo de ethos dominante prescinde de la centralidad de la idea de "racionalidad" como esencia de la política. Desde esta perspectiva, hacer política, no es un ejercicio del discurrir racional, tal como lo entendemos en la modernidad. En efecto, y por el contrario, hacer política tiene que ver muy cen-

tralmente en esta forma mental con la cuestión de la "representación" escénica de las relaciones sociales. La política es propiamente "escenario", "tinglado", espacio de despliegue de rituales de interacción. Debe entenderse, al menos en parte, como teatro, en cuyo espacio los protagonistas deben producir efectos estéticos y emocionales pertinentes. Un modelo que puede resultar interesante por analogía, es el del circo romano o el de la corte absolutista. En estos espacios el poder y la autoridad se validan y efectivizan por su capacidad de mostrarse como acontecimiento cargado de sentidos ritualizados que deben ante todo impresionar a un auditorio, que es al mismo tiempo cuerpo político, y virtual partícipe de la coreografía que es tarea del poder llevar a escena.

El arte de gobernarse convierte en esta visión, en un arte de "puesta en escena", y su eficacia específica está radicada en la capacidad de los gobernantes y jefes para generar emociones y sentimientos al mismo tiempo expresivos y participatorios, en un sentido de este término que nada tiene que ver con el concepto habitual de "participación ciudadana". La participación en este sentido tiene mucho más parecido con la idea de "ser partícipes" de un evento aural, de una "catarsis", en torno a la cual los lazos colectivos se presentan a si mismos y se convierten en conciencia de si.

La política puede ser mejor entendida si se la ve como la representación de una festividad, o de una conmemoración siempre renovada por la dramaturgia del liderazgo. El discurso de la razón técnica es visto (cuando es visto), como algo ajeno, indiferente, "frío", desprovisto de la capacidad de movilizar la voluntad y la imaginación. Un poder "frío" no puede invocar la lealtad de las personas, porque se retrae de hacer aquello que es central a la eficacia de la conducción: recabar el acatamiento a través de su ofrecerse emotivo como don de si: como comunión en la sensibilidad. Quien rehusa este ofrecerse corpóreo, inmediato y palpable está guardándose y retrayéndose de la liturgia del común, y por ello es siempre sospechoso, de la misma manera que es sospechoso el asistente a una fiesta, quien rehusa beber con los demás participantes, o compartir su mesa.

Mecenazgo, riqueza y autonomía

En la sección anterior vimos como los supuestos culturales de la racionalidad y de la igualdad se hallan "en suspenso" en la mentalidad política y social pre-

dominante en el Ecuador. En esta sección veremos de qué manera el supuesto de la preeminencia valórica de la "autonomía" del sujeto padece de una similar interdicción con consecuencias prácticas que también se intentará examinar.

En la formación cultural idealizada de la ciudadanía moderna, se afirma el valor central de la "autonomía de la subjetividad", como fundamento de la legitimidad del orden político como núcleo ético que describe la naturaleza de la posición de las personas en dicho orden.

El orden político es visto como resultado y expresión de esta autonomía del sujeto. Las obligaciones y derechos reconocidos, así como la constitución del gobierno y las autoridades provienen de actos de una voluntad individual que se afirma y realiza a través de los distintos mecanismos de la vida pública. Es por ello la cuestión del consentimiento tiene un peso tan grande en la teoría de la democracia republicana. El fin mismo de la actividad del Estado y de la autoridad apunta a fortalecer y permitir la mejor realización posible de esta autonomía de la voluntad. Incluso las prohibiciones, restricciones y costos deben imponerse como si fuesen actos de auto-limitación del ciudadano. Por ejemplo, la fijación de impuestos se presenta bajo la figura de un acto por medio del cual el ciudadano decide por si imponerse un gasto consentido, en aras de su propio interés como partícipe de la vida colectiva. Esta idea se halla representada en la famosa expresión revolucionaria, "no taxation without representation" (no debe implantarse una tributación sin que los afectados hayan participado en la decisión de fijarla).

Asimismo, se supone que el ciudadano lo es en la medida en que el estado y la política tienen como objetivo central servir a su mejor interés, tal como el (la) propio involucrado(a) está dispuesto(a) a reconocer y en sufragio del desarrollo de su capacidad de discernimiento ético-político.

De esta forma, las prestaciones, así como las obligaciones de un ciudadano deben ser vistas como auto-otorgadas o auto-impuestas. Los servicios y bienes privados o colectivos que se obtienen por la vía política no son ni pueden ser vistas como donaciones o mercedes de una autoridad fundamentada en otra parte que en la propia volición del afectado. Las prestaciones del estado, no son donación o gratuidad del poder, sino derecho "y ejercicio de" un derecho. En la medida que deben ser autorizadas por la voluntad autónoma del ciudadano, ellas son, -desde el momento en que se instauran de manera formalmente correcta-, obligaciones de las autoridades hacia sus electores, y pueden ser exigidas, incluso perentoriamente. La obligación que la autoridad

toma respecto al individuo se convierte en ley y no depende ni puede depender de la propia voluntad del depositario de la autoridad. El detentor de poder, en tanto tal, carece de cualquier personería que no pueda en último término resolverse en su mandato. Sus propios sentimientos y deseos, opiniones, y objetivos se hallan severamente acotados por el marco de este mandato, en cuyo nombre puede y debe actuar. La modernidad supone que el gobernante o el poderoso ocupan su posición, a pesar, y no debido a la naturaleza de su propia subjetividad. En cierta forma, el gobernante moderno, debe renunciar a la primacía de su propia interioridad subjetiva, a cambio de recibir el cargo que desempeñará. Incluso, los poderes discrecionales que se le otorgan, son derivados de un acto de consentimiento ciudadano. Ellos son concedidos dentro los marcos de un mandato contingente y revocable, y bajo el supuesto de la obligación de rendir cuentas.

El buen gobernante, es pues, bajo esta modalidad, el agente que cumple fielmente aquello a lo que está obligado legal y moralmente, frente al tribunal de la subjetividad ciudadana.

Esta figura va más allá del ámbito político. Se proyecta también sobre el plano de las relaciones sociales y económicas. El propietario o el inversionista derivan su legitimidad como tales, en la medida en que cumplen una misión socialmente otorgada: en la medida en que son agentes del interés público. La discusión entre partidarios del mercado o de la planificación gravita sobre la eficacia y eficiencia de los mecanismos que permiten a los ricos cumplir o no su función de bien público. Pero la justificación de la riqueza y su distribución se hace sobre el terreno de un tácito consentimiento basado en el uso socialmente provechoso que los actores privados pueden hacer de ella. Después de todo, la teoría Mandevilliana de la "mano invisible" es una teoría del bien público, y no del bien privado. La putativa justicia del mercado estriba en que éste se encarga, sin necesidad de mecanismos administrativos explícitos, de desposeer de su encargo a quienes no pueden o no saben desempeñarlo de manera colectivamente útil.

Ahora bien, en la práctica ecuatoriana del poder, sea éste social o político, tales ideas centrales parecen muy poco institucionalizadas. Quisiera proponer otro relato alternativo sobre el uso y origen del poder que tiene importantes implicancias en términos de la auto-concepción de los actores, de la forma en qué la subjetividad es vivida y de la manera como el sujeto cívico se relaciona con la actividad de gobierno en sus distintas instancias.

Este relato sigue más o menos la siguiente línea: el poder es el resultado de las virtudes, potencias y capacidades fácticas de quien lo detenta. Su origen no es un mandato, sino el resultado y expresión de una destreza. Por tanto, no emana de un sujeto anterior que manda, ordena y habilita al agente público. Aparece como resultado de la capacidad de éste para "hacerse" de sus poderes. Convencer al elector no es un acto de sometimiento implícito a este (como pedir su venia o su permiso), es más bien un juego de conquista, en la misma forma que se desarrolla en los juegos de persuasión y seducción. La persuasión es el despliegue de poderes retóricos, no de poderes lógicos, en el sentido socrático. Resulta de la capacidad de imponer la propia verdad, por medios discursivos, y en ese sentido se aproxima a una reconstrucción sofística del conocimiento, que no reconoce (como la hace la reconstrucción socrática), que el descubrimiento de la verdad es un proceso que pasa porque el interlocutor reconozca "dentro de sí" la posesión previa e implícita de una verdad ya antes presente en el alma. En la democracia ciudadana, el candidato o el personaje público, reconoce que su actividad dialógica es un esfuerzo por demostrar al ciudadano que él conoce y sabe interpretar la naturaleza del mandato que el elector desea entregarle. Opera en realidad como un "revelador" de la voluntad potencial del ciudadano, y busca mostrarse como su más adecuado intérprete.

En el discurso de la persuasión retórica, en cambio, el elector debe ser convencido de la validez en última instancia de la verdad que reside en el retórico, y que a él debe reconocérsele la potencia del logos. Su consagración pública es una constatación de su mayor destreza, habilidad y capacidad, con respecto al mandante. Deriva de una capacidad y potencia que reside en el propio aspirante al poder. Por lo tanto, no puede fácilmente pedírsele cuentas de ese mandato, porque éste está autorizado por las propias virtudes intelectuales, físicas o morales del gobernante. El mandato solo es revocable cuando esta potencia desplegada en la persuasión se revela frágil o insubstancial: cuando el ejercicio retórico del poder es socavado en su propios términos, cuando la palabra y la manipulación de las figuras del discurso se revelan menos poderosas que otras palabras competidoras.

Pero, si la persuasión sofística es el arma intelectual de construcción de la legitimidad del mandato, la seducción erótica y estética, es la forma de conquista del poder, en el plano emocional. El poder, desde esta faceta, es el resultado de capacidad de "encantar", de provocar sentimientos afectivos poderosos en el espectador o en el copartícipe. La conquista hace del ciudadano

una presa simbólicamente femenina del gobernante o aspirante a tal. Una vez más, su éxito es resultado del despliegue de sus atributos representacionales, y no puede ser remitido idealmente a la autonomía de la voluntad del ciudadano. Por el contrario, supone aceptar que de manera simbólica el ciudadano se ha hecho "propiedad" del gobernante, que ha aceptado ser poseído por éste. El político exitoso es el que se presenta como alguien que ha logrado adueñarse de sus interlocutores, y como tal tiene derecho a exigir su acatamiento.

Pero, la lógica de la autonomía de la voluntad es suspendida por otros caminos no discursivos. La forma cultural del poder no distingue fácilmente las potencias personales de aquellas que derivan del acceso a recursos institucionales. Si es que el político ha llegado a ocupar cierta posición, es porque la ha conquistado, y por tanto todos los recursos que van asociados con esa posición, son de hecho, sino de derecho, parte del legítimo botín que le corresponde a su hazaña. Los fondos públicos no son públicos porque deban ser manejados de acuerdo a normas públicamente aceptadas y legalmente formalizadas. Su carácter público deriva de que están en manos de y son de acceso privilegiado de quien por su potencia personal se ha ganado el derecho de disponer de su destino. De esta forma es difícil distinguir el límite de lo público y lo privado y, es más, la propia distinción es en la práctica poco importante. ¿Qué puede exigirse entonces a la autoridad?.

Lo que puede exigirse a la autoridad es que en la libre y arbitraria disposición de sus potencias (personales o institucionalmente conquistadas), considere "benévolamente", como adorno de su virtud moral, las necesidades y demandas de sus gobernados. En el discurso que aquí describo, la virtud del gobernante es resultado de una "filantropía"; de una sensibilidad amistosa hacia el público, que le lleva a generalmente usar de su autoridad en beneficio del ciudadano. El político que no redistribuye, es malo, no porque actúe fuera del ámbito de sus atribuciones, si no porque no incorpora en su gestión una consideración de la necesidad y deseo de su público. En esta forma, el pecado no está en disponer de manera ilegal de los bienes colectivos, sino de hacerlo para propósitos exclusivamente egoístas. En otras palabras, el vicio central del gobernante es la mezquindad o la avaricia y no la venalidad.

Por ello, el despliegue ostensible de la generosidad, resulta una forma potente de reafirmar la legitimidad moral del gobernante o del poderoso. Esta es la lógica de la fiesta redistributiva, o del priostazgo. Por esa vía se hace presente y palpable la consideración emocional del otro, y en la cual, el poderoso ex-

presa su deseo de reconocer la existencia subjetiva y moral del súbdito o del subordinado.

Por cierto que estas prestaciones no se guían por la lógica de la eficacia, o por alguna teoría técnica de las necesidades. Las redistribuciones son aceptables y válidas al margen de su contenido instrumental, ellas, por el contrario son simbólicamente eficaces en la medida en que hacen sentir al sujeto político que es considerado, reconocido, aceptado y valorado por el poder.

En todo caso, ya que el poder no es fruto de la autonomía subjetiva del ciudadano, sino que expresión del triunfo de la virtud inherente en el hombre público, en el rico o en el famoso, aquello que éste da, no es algo que el cuerpo ciudadano se debe a sí mismo, sino que es graciosa merced. Ciertamente existe cierta obligatoriedad tácita en la donación del poderoso, pero ella obedece a otro principio que la obligación legal-racional del gobernante moderno. Ella surge de la obligación moral de la benevolencia no de la obligación jurídica de acatar el mandato de un soberano ajeno al poderoso y en cuya autorización basa las premisas de su acción. La implicancia de esto es que en la redistribución vista bajo esta perspectiva, el ciudadano no se da sí mismo, sino que recibe un regalo, un poco como los hijos reciben obsequios o alimentos de sus padres. La obligación paterna no puede ser simplemente asimilada a la obligación legal de un apoderado autorizado.

Al no ser los propios ciudadanos los autores de su bien o de su mal, el principio fundante de la preeminencia de la voluntad subjetiva pierde su asidero. El ciudadano se ve como librado a las "mercedes" del poder, y la exigencia de servicios y prestaciones se hace desde un autoposicionamiento de "capitis diminutio". La obediencia al poder tampoco es un acto propio: es el acatamiento de una correlación objetiva de fuerzas, que queda suspendida en el momento en que el poderoso pierde las virtudes y potencias que lo hacen tal. Por tanto, el ciudadano no se ve actuando a través de las leyes o de la política. El mundo de la política es el mundo privado y privativo de quienes tienen poderes fruto de fuentes exógenas o heterónomas respecto al ciudadano, es el escenario de realización y despliegue de las capacidades superiores de los habitantes de esa esfera.

Esta situación es la que conforma un sistema en donde la relación entre poderosos y débiles se mediatiza a través de las distintas formas del mecenazgo. Las prestaciones estatales son la ostensible (y ostentosa) emanación de la voluntad de regalar del presumiblemente buen gobernante, y por lo tanto, es-

cenificación de su propia virtud, y no de un mandato anclado en la voluntad del beneficiario. El buen uso social de la riqueza es abordado desde la perspectiva de la liturgia y no de los derechos o del utilitarismo instrumental, porque la riqueza se socializa ante todo bajo la forma de espectáculo, representación y decorado, que obliga al espectador (y, a veces, beneficiario el despliegue distributivo), a reconocer la acción eficaz de una moral del reconocimiento sensible y emocional en el alma del gobernante.

La ética política en uso frente a la modernización

En este punto es preciso introducir algunas salvedades en el relato que se ha esbozado. Los contenidos culturales que se han discutido en las páginas anteriores, constituyen ante todo un intento de dar cuenta de un "sentido común" difuso de diferentes maneras entre masa y elite. No se ha querido entrar a distinguir perspectivas contradictorias de clase. Más bien de lo que se ha tratado es de mostrar de qué maneras se establece una cierta complicidad tácita entre ambas partes, y en que terreno es posible suponer que -a pesar de todo lo mucho que las divide- ellas encuentran todavía ciertos terrenos compartidos y ciertas formas mentales de hablar el mismo discurso.

En efecto, uno de los aspectos a primera vista sorprendentes de la política ecuatoriana es su enorme complacencia frente a las enormes desigualdades que la sociedad muestra. Desde una perspectiva económica-política, estas desigualdades deberían provocar un nivel mucho mayor de conflicto que lo que efectivamente observamos. Indudablemente estas tensiones de clase desarrolladas a partir de contradicciones distributivas, flagrantes, se hallan presentes y son clamorosas. El misterio radica en que dada dicha realidad, la población y las mayorías parezcan tan conformes con seguir el juego y muestren en algunos casos una conmovedora lealtad a las capas dirigentes. Un ejemplo de ello, es el apoyo enorme que el social cristianismo tiene entre el pueblo llano de Guayaquil. Las elites patricias del puerto parecen haber logrado reconstituir una hegemonía moral notable sobre el pueblo de esa urbe.

Las ideas esbozadas más arriba permiten tal vez abordar esta cuestión con cierto éxito.

En primer término, quisiera sugerir que en realidad, las elites y la población comparten en buena medida una misma cultura política. Las diferencias

que a primera vista las separan, son a menudo resultado de una posición diferente dentro del sistema implícito de reciprocidades. La pugna de los líderes populares por ascender en el sistema, no es una propuesta de cambiar las reglas del juego o la pragmática del poder. Más bien es un esfuerzo por colocarse en posiciones ventajosas dentro de é1 y de redistribuir los mismos papeles entre diferentes actores. Dentro de este juego de sucesivas ocupaciones de los espacios de poder y subordinación, existen un conjunto de sub-juegos que permiten sostener solidaridades dentro de y entre las clases. Quisiera proponer la idea de que la corrupción constituye uno de los mecanismos más eficaces y comunes dentro del proceso de estabilización de las solidaridades de dicho tipo (Sánchez-Parga 1994).

Tal como se insinúo más arriba, la queja más íntima y espontánea que las gentes hacen respecto a la corrupción o venalidad pública, no se dirige tanto en contra de su inherente inmoralidad, sino que apunta a lamentar conductas que son vistas como otras tantas intentonas de sustraerse a los deberes del mecenazgo. Por tanto, en la medida en que las actividades públicas ilegales sirven para sostener y soportar las potencias representativas y benefactoras (pan y circo) de los dirigentes, estas no son, en la práctica efectiva, condenadas. Ahora bien, una proporción no despreciable de las prácticas que constituyen la rutina de la corrupción política pueden ser vistas en realidad como forzadas y obligadas por la lógica de la beneficencia patrimonialista o de la representación eficaz del poder. La combinación ideal para un líder plebiscitario ecuatoriano está dada por el cruce entre Isidro Romero Carbo y Eva Perón.

La corrupción política, entonces, no es optativa. La gente, los electores y clientelas del político "esperan, exigen, demandan", que el dirigente realice a través de su gestión una serie de redistribuciones por encima (o por debajo) de los mecanismos formalmente consagrados[2]. Entre estas prácticas podemos señalar: el nepotismo (que no es sino, una forma de satisfacer la lógica familista del poder), los favores, el tráfico de influencias, las prebendas, los contratos irregulares, el empleismo, las donaciones privadas de lo público, las comisiones, etc. Todas estas figuras del ilegalismo político-administrativo, permiten al líder afianzar su prestigio entre las clientelas que lo sostienen, y presentarse frente a estos factores reales de poder, como alguien que cumple su par-

2 Un intento de cuantificar y medir la corrupción en el Ecuador puede hallarse en Milton Maya y Jurgen Schuldt (1993).

te del contrato del poder. El dirigente que se resiste a entrar en este pacto tiene contados los días de su vida política y de su influencia social.

La mala fe del discurso político ecuatoriano radica en su doble rostro. Las palabras y las ideas "públicas" proclaman valores que no son en ningún caso los que efectivamente imperan. Buena parte de la corrupción cívica en este país no es el resultado de una actitud carente de ética por parte de sus protagonistas, sino que es el fruto de la aplicación de una moral, que, no por inconfesable o inconfesada, deja de ser obligatoria. Es esta corrupción, y las prácticas a ella asociadas lo que, no solo permite "flotar" al poder por encima de su marea de desigualdades, sino que también garantiza la fuerte unidad entre las elites y la masa. La que permite mantener esa tácita complicidad entre clases, y la infinita tolerancia popular a la desigualdad. La corrupción política es precisamente la respuesta local al problema distributivo y a la cuestión de la desigualdad cívica. Al mismo tiempo que la consagra, la hace irrelevante y hace resaltar, por el contrario, un espacio de fraternidad entre débiles y poderosos.

Lo anterior, nos abre a otro rasgo central de la moral pública o de la ética cívica "realmente existente". La estructura doble del discurso de la corrupción no es un caso aislado en la economía de la moralidad en la sociedad ecuatoriana. Ella está plagada de instancias a primera vista contradictorias, en donde los valores públicamente proclamados, no son los valores públicamente ejercitados. Tal recurrencia nos indica que algo importante está ocurriendo detrás de esta reiterada incongruencia.

La raíz de la situación que hemos detectado, tiene que ver con el status moral del discurso en el sentido común de las gentes. Quisiera examinar este punto.

En la mentalidad dominante al interior de la modernidad, hay un supuesto moral y cognitivo que raras veces nos parece sino auto-evidente. Este supuesto es el de que las palabras, las ideas teóricas, las descripciones del mundo exterior o interior, las proclamas de intenciones, etc., deben corresponder de dos maneras al mundo al que se refieren: deben llevar, dentro de si la intención "de correspondencia subjetiva", y deben aspirar teleológicamente a reflejar las cosas tal como ellas son, como resultado de una "intención de veracidad fáctica". Si alguien expresa una intención personal, esta elocución debe suponerse que contiene a priori un esfuerzo por corresponder o sincera creencia del locutor. Así mismo, una afirmación respecto al mundo externo, debe

ser vista como un esfuerzo guiado por la intención de reflejarlo en su propia inmanente realidad. Por ejemplo, si yo proclamo mi adhesión a un credo, esas frases deben ser interpretadas como expresión de mi voluntad de que tal adhesión sea efectiva. En este marco, los esfuerzos de sinceridad y de verdad pueden fracasar (me puedo equivocar respecto a mis estados subjetivos o respecto al mundo de su estado), pero ese error, ocurre a pesar de mis intenciones, y me debe llevar a aplicar procedimientos idóneos de corrección, desde el momento mismo en que descubro mi error.

Estas reglas performativas, son parte de un abordaje racional del discurso, y tienen pleno imperio desde el momento en que el discurso es visto como un servidor de la razón cognitiva.

Sin embargo, es posible describir otros hábitos del discurso, perfectamente viables, sobre todo a partir del momento mismo en que ponemos en suspenso el imperativo performativo de la sinceridad subjetiva y de la búsqueda de la verdad referencial. El discurso puede operar en otros regímenes.

En el caso ecuatoriano, la fenomenología de la vida cotidiana nos revela la presencia masiva de otros regímenes del discurso, en el cual éste no es visto como inherentemente sojuzgado a las necesidades de la razón. En efecto, el discurso funciona a menudo (y en la vida política) de otra manera, una manera que quisiera asemejar o asimilar a la lógica de la liturgia.

En la liturgia, las palabras, o las sensaciones se juzgan por el efecto anímico que provocan, y por la simbolización que hacen de los participantes. Cuando, por ejemplo un sacerdote actúa y habla debe proyectar y sobre sí mismo simbolizar el mundo de lo trascendental, haciéndose su portador, debe "representar" la santidad a su congregación, por medio de las distintas herramientas del ceremonial. Poco importa que el presbítero sea o no santo, que efectivamente crea o no en lo que está diciendo, que sienta o no las emociones religiosas que el acto busca provocar y escenificar. El efecto práctico de la representación litúrgica se asegura al margen de tales consideraciones, y no es posible ni pertinente cuestionar al oficiante argumentando la "falsedad", o la "insinceridad" de su desempeño. Los efectos de la liturgia ocurren en la superficie de la acción, y es ello lo que le da su específico carácter. El oficiante puede ser por completo escéptico de su papel, y sin embargo, tener plena eficacia en producir los efectos pertinentes de su actividad.

Una lógica similar puede estar presente en el discurso desdoblado de la política ecuatoriana. El error está en considerar que las promesas, declaracio-

nes, intenciones manifiestas, ideas y símbolos que sus actores expresan, están destinados a decir una verdad objetiva o expresar un compromiso emanado de una subjetividad objetivada. El discurso político, sea este programático o moral es acto litúrgico y mucho de lo que allí se dice, expresa y representa tiene por objeto crear un estado emocional y sensible que reafirme los lazos y las identificaciones entre los participantes. Es tanto liturgia en el sentido de sacrificio, como en el sentido de cortesía, buenas maneras, ejercicio de lo apropiado, de lo situacionalmente prudente. Se trata de entender, pues, que hay muchas cosas que se dicen y hacen porque representan un libreto escénico aceptable, como saber comportarse en la mesa, o tener "buen trato", o vestirse con buen gusto. Buena parte del discurso de lo público en el Ecuador pertenece a este mundo de las buenas maneras y de la ceremonia correcta. Y esto es obligatorio, porque ello es lo que espera de una persona socialmente idónea.

Es, pues, idóneo expresar una ideología, pero es iluso pensar que ella puede constituirse en compromiso moralmente imperativo, de la misma manera en que no puede asumirse que (ni se requiere) que una excusa por no asistir a un evento social, sea, en efecto verdadera. No es su verdad lo que importa, sino el acto ritual por medio del cual quien se excusa, se presenta como adecuadamente preocupado por su eventual anfitrión (quién probablemente tampoco, al invitar está expresando una "auténtica necesidad o deseo de la asistencia del otro: simplemente "está cumpliendo").

El discurso puede, pues, funcionar de maneras diferentes al régimen de la razón cognitiva (sea esta interior, o sea esta mundana). Y en ciertos contextos es adecuado que así funcione. Lo que propongo es que muchos contextos públicos (y privados, véase las relaciones familiares o afectivas), es precisamente así como, de hecho, ocurre. Por lo tanto, el doble discurso es fruto de una tensión y de un desgarro entre las necesidades de la vida pública entendida como liturgia o "vida social" en el sentido protocolar del término, y aquellas que dimanan del esfuerzo imperativo por convertirla en espacio de racionalidad, donde las demandas del "logos" se constituyen en eje regulador.

De esta forma, podemos suponer que muchas componentes del discurso público ostensible, son expresiones de lo "adecuado", pero no de lo verdadero, y que muchas veces así es como de manera solapada los protagonistas lo entienden. De esta forma se desarrolla una tolerancia a primera vista sorprendente con la "inconsecuencia", o con lo que parecen ser obvias mentiras. El problema es que en muchas ocasiones lo que importa y está en juego no es la

consecuencia moral (fruto de una visión racionalizada del alma humana), o intelectual, o una certeza objetiva, sino lo que está en juego es adecuadamente en un estilo: cumplir los cánones educados de un género, en este caso el género de la política, como tipo de ritual social dotado de sus formas propias e inconmutables de eficacia.

La lógica pública de la corrupción contiene estos dos momentos, así como los contiene la lógica de la ideología como acto cívico: el de ser una moral al mismo tiempo obligatoria e inconfesable, y la de tener una representación simbólica que la niega, sin efectivamente querer ni pretender negarla. Su negación es una liturgia, cuyos efectos no apuntan a desarraigarla o eliminarla, sino a representarla de una manera culta, y por lo tanto aceptable, cortés, intersubjetivamente digestible. Otro tanto debe entenderse respecto al tema de la ideología política: su realidad no estriba en que describe verazmente lo que alguien cree, o lo que pretende sinceramente llevar adelante, sino que forma parte de los movimientos protocolares de la presentación de estilo del yo público. Proclamar un discurso ideológico-racional no tiene porque implicar creerlo ni pretender que los otros crean, sino que es parte del proceso de darse un tono social aceptable por los demás. He aquí, pues otra estructura de complicidad que replica en su forma, la que cimienta en la corrupción las mutuas lealtades de dirigentes y dirigidos.

Partidos políticos y modernización política

El régimen político-constitucional ecuatoriano -a pesar de lo antedicho- se cimienta y enraíza en supuestos por completo diferentes de aquellos que se acaban de describir. No cabe aquí revisar punto por punto de que manera se da esta inadecuación entre sus bases culturales y el sentido común de las gentes. Quiero referirme a la figura de sentido común, que se asocia a los partidos.

El régimen constitucional asume que los partidos políticos son o deben ser asociaciones voluntarias por medio de las cuales las personas y las agrupaciones sociales, participan en la formación de las políticas y en el gobierno. Esta teoría de los partidos es la de la "correa de transmisión". El papel ideal de los partidos es tomar las opiniones e intereses particulares y darles una forma y contenidos universalistas. Esto implica que en ellos y en su interacción en los organismos representativos se debe realizar esa alquimia donde lo indivi-

dual y lo particular se convierten en postulados de bien público. Los partidos, en este tipo de funcionamiento idealizado, deben operar como "clase universal": grupo particular caracterizado por su interés en lo público. De esta forma, los partidos sólo pueden representar lo particular bajo la forma de lo general y de lo que interesa al común.

Paralelamente, en cambio, podemos constatar en la opinión común, una actitud de continuo rechazo y crítica a los "políticos" y a los partidos que los articulan. El tópico del desprestigio de los políticos, no es nuevo, ni privativo del Ecuador, así como tampoco lo es la contemporánea moda de considerarlos en crisis o decadencia[3].

De este anti-partidismo moralizante, surgen una serie de intentos por arrancarles el rol central de agentes de gobernabilidad, como, por ejemplo el restablecimiento del derecho a los independientes para que presenten sus propias candidaturas a cargos de elección popular[4].

¿Qué es lo real en este tópico común del anti-partidismo?. La mentalidad de sentido común ha desarrollado una imagen del político como un individuo que desarrolla su actividad en pro de los intereses propios y de sus allegados sin dar la debida consideración al bien social y que sistemáticamente termina siempre por traicionar el mandato que se le ha encomendado. Por otra parte, es recurrente la imagen del político "vago". Esto es: que no se esmera ni empeña en el cumplimiento de sus funciones, que tiene una baja productividad (¿de qué?), y que desperdicia su tiempo y recursos en actividades ineficientes desde la perspectiva de sus tareas propias.

¿Cuál es la imagen de aquel mandato que el político sistemáticamente traiciona? ¿En qué consiste la "productividad" del político? ¿Cómo tendría que ser un político no criticable?

Estas son preguntas que raras veces se hacen explícitas cuando se habla del tema. Si se las planteara abiertamente, sería tal vez posible descubrir una serie de supuestos y dogmas latentes que desnudarían la mentalidad colectiva de maneras sorprendentes.

Por otra parte, la imagen contrapuesta, la del "independiente", resulta un contra-modelo que si se analiza con detenimiento, puede proporcionar

3 Evidencia de esta "alienación" del público hacia los partidos puede hallarse en Forrest Colburn (1996).

4 Sobre el tópico del anti-partidismo y los independientes, ver Javier Franzé(1994).

también pistas para entender lo que la gente piensa de la vocación y actividad política.

En todo esto hay cosas extrañas, síntomas inquietantes. Por ejemplo, mientras por un lado se critica a los partidos y a sus personeros, el "egoísmo" y personalismo de sus mezquinas ambiciones, por otro, se valora y secretamente admira, la ausencia de lazos y compromisos del supuesto independiente. La autonomía del político frente a compromisos que aten su libertad y arbitrio son en un contexto valores positivos, pero cuando se ejercen desde la vida partidista, ellos aparecen como formas corruptas del quehacer cívico. Se lamenta el poco profesionalismo del político, su poca dedicación, seriedad, vocación, y por otra parte se lamenta precisamente, el carácter de "profesional" que el dirigente adquiere al dedicarse exclusivamente a las tareas propias de su quehacer. Se suspira por políticos técnicos, racionales y articulados (intelectuales), pero cuando éstos aparecen, no les es fácil ser "populares", más bien por el contrario, se los tilda de "aburridos", "incomprensibles", "kikuyos", lejanos al alma y la voluntad de sus electores. Antinomias de la opinión como estas podrían señalarse en una lista aún más larga, baste con dar estos ejemplos, para fundamentar la idea de que la coherencia de las actitudes públicas frente al tema debe hallarse en otra parte.

En primer lugar, se constata una ambigüedad en la noción de "representante". El representante puede ser visto de dos maneras básicas en una democracia electoral: como agente de un mandato específico, o como apoderado en el cual se delega la propia competencia. En el primer caso, el elegido debe cumplir con un programa y actividades previamente delimitadas, más allá de las cuales no puede salirse, y de las que se tomará cuenta. Es el caso, por ejemplo de alguien a quien se le da el poder de cobrar un cheque para un tercero. Su encargo está circunscrito a esa actividad determinada, y no puede hacer otra cosa que lo que se le encomendó. En el segundo caso, el mandato es mucho más amplio e inespecífico, es, por ejemplo, la situación de un apoderado que está autorizado a representar la voluntad de su mandante, sin límites fijos. En este caso, el mandante aliena en el mandatario su propia potestad, y confía en que éste ejercerá su cargo de acuerdo a su buen criterio, prudencia, etc. En el primer caso, el mandatario es un ejecutivo de la voluntad de otro, mientras que en el segundo, la propia voluntad suplanta, asimila y toma el lugar de la del mandante.

En términos políticos, se trata de saber, si el representante al ser elegido, lo es con el expreso y delimitado poder de hacer lo que constituyen los términos del "contrato" entre él y sus electores (la plataforma, programa, ofrecimientos electorales, etc.), en cuyo caso opera como ejecutor de un pacto limitado con sus conciudadanos, o, por el contrario, se trata de una relación en la cual el elector entrega a cierta persona la potestad de tomar decisiones en su nombre, cualesquiera que éstas sean y en virtud de un acto de confianza en la inteligencia, moralidad, prudencia o sabiduría del elegido. En este caso, lo que se elige no es un programa, sino una persona, o si se quiere, una personalidad.

Quisiera plantear la hipótesis que desde la perspectiva cultural imperante, la elección implica ambas cosas a la vez, o mejor dicho, no implica una distinción entre ambas. El representante está obligado a ambas. Se espera de el, simultáneamente que ejerza su autonomía, su criterio, y actúe como un sustituto autorizado o apoderado de la voluntad popular, y al mismo tiempo que sea fiel a los términos de su compromiso electoral sustantivo. El problema es que ambas cosas son incompatibles. La disciplina de un contrato, de una organización, de un programa, "amarran" al político y le impiden el pleno despliegue de su buen saber y entender. Entonces, la gente ve un personaje carente de iniciativa, sometido a fuerzas extrañas a su arbitrio, carente de independencia, incapaz de pensar y actuar por su propia cuenta. Los partidos y otras organizaciones que aparecen como los cobradores institucionalizados de las cuentas pendientes adquiridas por el representante en su carrera anterior, son los culpables de esta "castración simbólica", Por otra parte, si el político actúa a la manera de un "notable" y ejerce su arbitrio y la autonomía de su criterio, entonces puede ser visto como egoísta, indisciplinado, venal o carente de principios sólidos. En otras palabras, la doble estructura del discurso implícito de la representación lo condena a ser un "pirata", o un "apparatchik", y finalmente hasta ambas cosas a la vez.

Ahora bien, la sujeción a la disciplina, o a compromisos con el electorado, el programa, las promesas, etc., puede ser vista con desprecio, porque existe una difusa pero muy real concepción del arbitrio y de la sujeción de la voluntad que incide directamente sobre la forma como la gente evalúa al representante. En efecto, en el discurso de la potencia personal, la modernidad (véase, por ejemplo, la formulación canónica de Kant), ha construido a esta potencia no solo como poder sobre las cosas y las gentes, sino, y sobretodo, como poder sobre sí mismo. El político moderno ejemplar no expresa mejor

su valía y moralidad, sino cuando se demuestra sujeto por su propia agencia, por decirlo así, auto- sujetado. Su valor se mide en la disciplina que es capaz de imponerse a sí mismo, y esta disciplina debe, idealmente estar referida a contenidos de la voluntad objetiva: a la razón de la historia, al estado de derecho, a una ideología, a una ética, a unas reglas orgánicas, a ciertos compromisos, etc. El poder en la modernidad es ante todo poder sobre sí mismo, poder además, objetivamente fundado, anclado en necesidades universales y no meramente en caprichos o idiosincrasias personales (las autodisciplinas del fakir no equivalen a las del personaje público idealizado al que nos referimos, las del primero no aparecen conectadas a una necesidad pública imperativa, son expresiones de una peculiaridad individual).

Desde la perspectiva ética del hombre interior, particularmente desarrollada a consecuencias del doble impacto de la reforma protestante y de la contra-reforma católica, la disciplina no es humillación, ni abdicación de la propia voluntad, sino el distintivo mismo de una subjetividad lograda: la divisa "venciéndote vencerás", marca la especificidad de esta postura moral y actitudinal, fundante de la organización disciplinaria moderna. Solo es digno de gobernar quien puede autogobernarse.

En la mentalidad corriente difundida en las prácticas sociales cotidianas, tal figura se presenta muy debilitada. Por el contrario, en este caso, la potencia subjetiva se manifiesta no en los límites auto- impuestos, sino en la capacidad de romperlos, de expandir el arbitrio hasta los límites de su capacidad de vencer la resistencia de las cosas y de las otras voluntades. La libertad y la autonomía se presentan siempre bajo la forma de la infinitud abstracta del capricho. Como muy bien lo ha expresado un destacado político ecuatoriano: es justificación suficiente de una conducta el que "me da la regalada gana".

Quien no actúa de acuerdo a su regalada gana, o bien se halla limitado por fuerzas que no controla, es un débil objetivo, o bien se halla socavado por su falta de entereza personal, y es entonces una personalidad deficitaria, mezquina, menguada o aletargada. La figura mítica del "independiente" representa figurativamente este mito de la potencia como desmesura, como personalidad que se afirma en carecer de amarras y poder "hacer su regalada gana". Someterse a las leyes, pactos, ideas, etc., constituye una merma de la valía subjetiva, una renuncia lastimosa al propio valor. Imponer el deseo al otro(s), es la medida de la persona y de sus capacidades.

Por tanto, toda práctica política que desee sinceramente vincularse al modelo de la modernidad (la política partidaria orgánica lo es), queda entonces bajo la sospecha de ser expresión de la debilidad de sus actores, de su sojuzgamiento, de su incapacidad para ejercer el mandato en el sentido fuerte de la palabra.

Y, sin embargo, y a la inversa, el ejercicio ilimitado de la potencia, también provoca la activación de otras reclamaciones morales. El arbitrario cae bajo otra sombra: el propio arbitrio de sus electores. En este contexto, el pacto tácito del elector y el elegido, no toma su valor de la forma contractual. En la modernidad, la legitimidad de la función representativa deriva del contrato mismo y de la subjetividad de los contrayentes, solo a través del contrato. Por ello es que el acto obligante se conecta a la "personalidad jurídica de las partes". La legitimidad está en el acto contractual, y no en la personalidad sustantiva de los involucrados. Una obligación lo es, en tanto respaldada por un instrumento objetivo que ha tomado el carácter de voluntad objetiva (tanto es así que no es aceptable que un cambio de humor sea justificación para abolir o abrogar algo convenido). En cambio, en la forma práctica que estamos analizando, el contrato es un estado de cosas contingente resultante del equilibrio de fuerzas entre las partes. Representa un momento potencialmente pasajero del equilibrio entre las potencias personales de las partes. El político que actúa según su gana, se presenta como válido, pero esa validez es al mismo tiempo amenazante para la de los demás, incluidos sus seguidores. Ella debe ser rescatada continuamente mediante los rituales aplacadores de la donación y de la deferencia. Finalmente, la aplicación de la potencia personal tiene y debe tener como víctimas a los propios compromisos antes contraídos en situaciones de menor fuerza (cuando se necesitaba del otro), pero estos compromisos son el testimonio de la potencia de los electores como sujetos, y su descuido, olvido o conculcación amenaza la propia valía. Por ello es que el político puede romper los compromisos impunemente si descubre maniobras adecuadas para aplacar la herida estima de sus contrapartes. El contrato o compromiso mismo carece de un valor inherente, impersonal, emancipado de la propia contingente situación anímica de los involucrados, no es sino la forma transitoriamente objetiva del amor propio de las partes.

De esta manera, el político ecuatoriano está condenado a ser despreciado y a fracasar. Si cumple sus obligaciones orgánicas y se autodisciplina, fracasa en validar su personalidad, si expresa su arbitrio de manera ilimitada, está con-

denado a herir la estima de los demás y suscita el resentimiento. Su postura está construida como un juego imposible en el cual está predestinado a fracasar, haga lo que haga. La propia forma en que se construye culturalmente la figura del político en la democracia electoral (representativa) ecuatoriana, lleva dentro de sí, de manera intrínsecamente necesaria, la lógica del fracaso y del desprecio. El político no puede sino ser despreciable.

A través de las páginas anteriores, hemos mostrado de qué manera los supuestos culturales de la modernidad se hallan debilitados en las prácticas simbólicas y hábitos performativos de los sujetos políticos ecuatorianos. Es preciso llamar la atención que no hemos hablado mayormente de "ideas" o de "ideologías", sino que hemos tratado de mostrar precisamente de qué manera es interesante tratar de captar lo político-cultural, como algo más que ideas[5]. De hecho, parte del esfuerzo ha consistido en procurar mostrar que las ideas mismas constituyen una capa superficial y poco gravitante en las conductas de las personas, y que este rol menguado y contradictorio, puede ser explicado, sin embargo, sin recurrir necesariamente a la reducción a otros factores de tipo "material" o "estructural".

Hemos visto una serie de regímenes simbólicos en los cuales la ciudadanía opera de formas que pueden dar cuenta de las curiosas peculiaridades que parecen bloquear e impedir la difusión de una "ethos de la gobernabilidad racional". Especial énfasis debe hacerse en las particulares que toman los temas de lar racionalidad, autonomía de la voluntad, validez del discurso, representación, corrupción, y ética política, potencia y poder, principalmente. Una ulterior profundización de estos temas, desde este enfoque metodológico, creemos que puede ayudar a sacar nuestro saber sobre la política ecuatoriana de los paralelos ámbitos de la lamentación por lo que no es, y del confundido asombro por lo que sí es. Ciertamente, estas páginas abren preguntas que tienen que ver, por ejemplo, con el grado en que estamos dispuestos a renovar la histórica fe de las elites intelectuales con la tradición política heredada del jacobinismo iluminista, o con los medios y arbitrios que podrían plantearse para mejorar las probabilidades de que la racionalidad política, en el sentido "moderno" del término, halle una mayor cabida en los procesos colectivos de toma de decisiones y construcción política de identidades. Descubrir las prácticas afectivas y

5 Es interesante referirse en este punto a enfoques de la cultura como "medios de acción práctica", por ejemplo, en Howard Becker (1986).

el régimen real de funcionamiento de las pragmáticas corrientes, no necesariamente implica un ejercicio de crítica negativa, sino que puede encaminarse a una modalidad de elucidación comprensiva de doble filo: que junto con abrirnos a la crítica del sentido común, nos permita también ver los límites de las ideas desde las cuales lamentamos, criticamos y nos confesamos confusos y asombrados. Porque en realidad, el régimen de funcionamiento de las prácticas políticas ecuatorianas, es, de hecho una crítica en acto de las ideas de la "modernidad" y apuntan a sus propios límites, falencias y olvidos.

Conclusión. Implicancias para la gobernabilidad

- Queda por delante preguntarse por las implicancias que las ideas que hemos presentado en las páginas anteriores tienen para el problema de la gobernabilidad en el Ecuador. ¿De qué manera las formas de la cultura cívica que se han descrito tienen un impacto efectivo en la posibilidad de asegurar el funcionamiento adecuado de la esfera política en este país?

- En primer lugar, cualquier evaluación de dicho impacto depende de qué cosa entendamos por gobernabilidad. Al respecto pueden existir varias versiones y es preciso dejar en claro que según por cual nos inclinemos los resultados de tal evaluación pueden ser distintos.

- Un primer sentido en que puede hablarse de gobernabilidad es haciéndolo sinónimo de "buen gobierno". El problema de esta acepción es que nos obliga a tener una noción sustantiva del contenido de un "buen gobierno". No es a primera vista evidente que se quiere decir con ello. Puede haber muy distintas perspectivas desde las cuales juzgar lo que es gobernar "bien". Una definición de este tipo nos introduciría en un debate altamente opinable y complejo cuyos rendimientos, serían problemáticos, en definitiva.

- Un segundo sentido del término "gobernabilidad" puede asociarse a la "estabilidad". En tal caso estamos hablando de una situación en la cual la operación de la gestión pública obedece a fórmulas y prácticas legítimas, aceptadas por los actores más poderosos y con al menos una razonable estabili-

dad en el tiempo. En este caso no necesitamos prejuzgar sobre la calidad de las decisiones públicas que emanan de un sistema así definido, aunque es posible suponer que la estabilidad por si sola tiene mejores posibilidades de redundar en políticas de mejor calidad que en el caso contrario.

- Si provisionalmente tomamos este concepto como punto de partida, las afirmaciones anteriores tienen un resultado aparentemente contra-intuitivo. Desde la perspectiva del análisis realizado, podríamos sospechar que se ha descrito un sistema político altamente gobernable. Quisiera afirmar, que, en efecto, el sistema político ecuatoriano es un sistema de reglas y procedimientos consuetudinarios altamente estables y - de facto- aceptados por los actores cruciales del sistema. Podría plantearse de otro modo: la cultura cívica ecuatoriana tiene rasgos de alta permanencia, que en su operación producen formas de funcionamiento rutinario claramente previsibles y de alta persistencia en el tiempo. El sistema ecuatoriano no es caótico ni ingobernable. Por el contrario, se halla muy fuertemente ordenado y genera resultados políticos eficaces y continuos.

- ¿De dónde entonces que nos parezca lo contrario y que se nos presente como un aparato en crisis permanente y con baja capacidad auto-regulativa?

- Quisiera sugerir que esta apariencia es resultado de una incongruencia de demandas. En efecto, el sistema político ecuatoriano es altamente gobernable en sus propios términos, que he intentado caracterizar más arriba, pero ese funcionamiento y esa forma consuetudinaria de gobernabilidad se presenta como desordenada e impredecible desde las demandas y expectativas propias de una visión institucionalista basada en dos lógicas: la racional-instrumental, y la institucionalista-formal.

- Desde una visión de la política que espera las formas de predictibilidad propias de la forma burocrática de gobierno y de las formas institucionales de la democracia moderna, el sistema ecuatoriano es, en efecto, muy ingobernable, lo que quiere decir, que no produce el tipo de decisiones públicas que las formas del republicanismo ilustrado exige y demanda (Echeverría 1994). Pero, por otra parte, he tratado de mostrar que no es ese el verdadero juego al cual han apostado habitualmente los autores de

ese sistema. Las invocaciones al "ethos" republicano forman parte del mundo teatral de la auto- representación, pero no de una subjetividad racional interiorizada y "auténtica". Por ello mismo, las lamentaciones y el discurso de la ingobernabilidad forman parte y emanan de ese mundo litúrgico de la escenografía de las "buenas maneras", pero no de una crítica real del hacer efectivo.

- El juego que en efecto se juega es otro, y de él se esperan otros tipos de rendimientos, diferentes a los que se asocian al concepto del "buen gobierno" racional, a su vez ligados a un concepto normativo, "nómico" de la vida pública. Estos últimos rendimientos no se obtienen, en efecto, pero ello no importa a las prácticas efectivas de los sujetos, puesto que están orientadas por objetivos por completo distintos, los que sí se satisfacen de manera más o menos adecuada y estable, predecible e inconfesadamente legítimas.

- La ingobernabilidad ecuatoriana no es fruto de una ineficacia de las formas institucionales, ella es el resultado esperado y esperable del funcionamiento socio-político. Esta posee formas eficaces, pero para objetivos que no son los ostensiblemente proclamados. Y ese desfase entre objetivos y autoconciencia, por un lado, y operación y valores reales es también parte sistemática y no accidental de las formas realmente queridas de autogobierno ciudadano. La gobernabilidad ecuatoriana es eficaz en el ámbito de lo inconfesable y para ello debe construirse formas de ineficacia e inestabilidad en el plano de lo confeso y reconocido.

- El problema, entonces no es un problema de eficacia institucional, solamente, ni inicialmente, sino de sinceramiento político-cultural que no podrá hacerse mientras no exista la oportunidad o los medios de plantear el problema del "buen gobierno" desde una autocrítica ciudadana de la razón moral en uso.

- Esta postura tiene una consecuencia adicional: un cierto grado de escepticismo respecto a la suficiencia de soluciones de ingeniería institucional a las percibidas disfunciones del sistema político ecuatoriano. El argumento que quiero presentar es, que reemplazar unas instituciones por otras,

puede con frecuencia, terminar simplemente cambiando los arbitrios que las prácticas consuetudinarias deben utilizar para burlar la institucionalidad. Estas prácticas, precisamente, están diseñadas en la perspectiva de anular e inhabilitar las soluciones institucionales y normativas que se puedan inventar para regular la política. Ellas contienen un arsenal nada desdeñable de hábitos orientados a ello. Puedo citar un ejemplo reciente: en la constitución de 1978, se intentó fortalecer el sistema de partidos, eliminando la posibilidad de que los llamados "independientes" pudiesen ser candidatos a cargos de elección popular, sin embargo, las prácticas habituales fueron capaces de inventar formas por medio de las cuales, la "independencia" podía reafirmarse de facto, aún respetando la letra de la ley. Los representantes populares descubrieron muy pronto, prácticas por medio de las cuales el viejo clientelismo personalista podía seguir siendo utilizado, desde y a pesar de las formas partidarias supuestamente modernas que la legislación buscaba promover. Casos como estos pueden citarse abundantemente y nada garantiza que nuevas reformas no puedan ser "burladas" por los actores reales de la política.

- Es por ello que quisiera sugerir, que un enfoque puramente institucional de las reformas que promuevan eventualmente la gobernabilidad en el Ecuador (entendida ésta como eficacia y estabilidad racional-instrumental y normativa), deben ser consideradas sin dejar de lado el tema de la cultura cívica. El tratamiento de esta nos abre a otras dimensiones del problema que quiero resaltar a continuación:

- La pregunta que quiero formular en este punto es la siguiente ¿De qué manera podría promoverse un tipo de ética cívica compatible con las formas republicanas democráticas e institucionales? Debo hacer la salvedad, que tal pregunta tiene sentido práctico en la medida en que aceptemos como supuesto que éstas son deseables en si y que, en algún sentido, son preferibles a las actualmente existentes. No hemos discutido aquí porque estas últimas deberían ser reemplazadas, pero parto de la base que existen suficientes evidencias de que ellas no son adecuadas a una buena atención del bien común, bajo las actuales condiciones y para los desafíos que enfrenta el Estado ecuatoriano (Verdesoto 1994). Tal discusión podría también emprenderse, pero, suponiendo que aceptáramos que el actual esta-

do de cosas es insatisfactorio, entonces es adecuado preguntarse por las vías de reforma factibles en esta esfera.

- Para hacer esto deberíamos considerar las formas que históricamente se han utilizado para realizar cambios en la cultura de las personas. La lista no es muy larga, pero en general, los procesos de transformación de este tipo han tendido dos vertientes principales: las reformas por la base, el estilo de la reforma protestante en Europa, o la vía vertical, en la cual un líder o un grupo de elite asume la tarea de imponer de manera relativamente autoritaria o carismática una nueva moral. La vía autoritaria puede hallarse ejemplificada en la transformación del cristianismo en religión oficial del imperio romano bajo Constantino, aunque llevó siglos que esta implantación desde arriba, se convirtiese en el sentido común del común de las gentes en Occidente. La vía carismática, puede ilustrarse en la fundación del judaísmo por Moisés y su posterior (y también paulatina) continuidad en la religión profética del Antiguo Testamento.

- Dicho en pocas palabras: un nuevo orden moral cívico se implanta, por cambios "populares" o por a acción de un líder o grupo de liderazgo que utiliza alternativamente formas despóticas o formas mesiánicas de conversión de los seguidores.

- En la segunda vía principal, la cuestión crucial es la del liderazgo, su naturaleza y sus medios, y al hablar de liderazgo, estamos hablando del problema paretiano de las elites. Quisiera plantear que una gobernabilidad consecuentemente moderna de la sociedad ecuatoriana, debe por fuerza poner a la orden del día el tema de la conducción y de los grupos que pueden aspirar a la conducción de la sociedad. Esto es válido sea que la vía escogida sea la despótica (la revolución desde arriba, al estilo de Constantino, de Pinochet o de Bismarck), o la carismática (al estilo de Moisés, Ghandi o Mandela). En efecto, es dudoso que cualquiera de estos transformadores hubiesen podido tener eficacia histórica en su empeño, sino hubiesen apoyado su acción en la preexistencia de grupos estratégicos capaces de dar soporte, continuidad e implementación a sus propuestas. Estos grupos debían estar de alguna manera "pre-socializados" en los valores constitutivos de la transformación a emprenderse. El líder solo, que va a

contracorriente de la mentalidad de todas las elites, corre el riesgo de transformarse en un "profeta desarmado" o a que al desaparecer de la escena política, su obra se derrumbe casi de inmediato. Tal es, por ejemplo, el destino de García Moreno en el Ecuador, o de Akhenaton en el Egipto faraónico.

- De esta forma, el liderazgo transformador debe afirmarse en elites estratégicas que hallen en su interés el sostener el proyecto de reforma "desde arriba". De esta forma, por ejemplo, el pinochetismo es inconcebible sin los economistas neoliberales y un empresariado ya profundamente penetrado por sus ideas, sin un ejército hondamente identificado con su prusianismo político, y sin unos partidos de derecha identificados con el autoritarismo centralista del régimen. La institucionalización de la religión profética del Antiguo Testamento es difícil de imaginar sin la labor de escribas, levitas y rabinos capaces de dar sustentabilidad social y temporal al mensaje de los fundadores, y el proyecto de Constantino no hubiese podido "prender" sin la preexistencia de un clero y un episcopado cultos, de un estrato de funcionarios y de intelectuales ya cristianizados y que estaban listos a convertirse en la intelligentsia administrativa del tardo Imperio, etc.

- Por tanto, propongo que el tema de la reforma cultural de la política ecuatoriana debe plantearse en el terreno de las elites. El surgimiento de un liderazgo personal o grupal reformista puede ser contingente a muchos factores situacionales, es difícil predecir su aparición, pero lo que sí puede hacerse es preguntarse por estos factores habilitantes que acabo de ejemplificar. ¿Cuáles son y dónde están?, y si no existen ¿Cómo formar a las elites capaces de ser el soporte de una transformación del tipo que he esbozado?

- Tampoco es fácil entrar en el tratamiento de la "vía popular" de la reforma, puesto que ella, por definición escapa al control de las elites y factores de poder real existentes. Es posible preguntarse en cambio sino existen en el tejido social actual, fuerzas culturales, que pudiesen presionar desde abajo, como movimiento social de base, en pro de una institucionalización de valores alternativos a los actualmente hegemónicos. Esto solo puede clarificarse mediante una auscultación detenida de aquello "que

se agita y mueve" en los mundos simbólicos de la vida ciudadana o que aspira a ser tal.

- ¿Pueden en la actualidad discernirse actores o movimientos sociales, o, en su defecto elites que puedan constituirse en la columna vertebral articuladora de un proyecto de reforma cultural que pueda sostener las condiciones de una gobernabilidad "moderna"?

- Creo que no es claro que estos movimientos existan en la base. Los "nuevos movimientos sociales" han tendido a ser portadores de modos de acción y de reivindicaciones, que llegado el momento de su cristalización, han probado ser extremadamente vulnerables a las prácticas de clientelismo, del patrimonialismo y del corporativismo estamental. Da la impresión que estos movimientos son, por lo general, intentos por obtener cabida en el sistema de reparto y reciprocidades habitual. Entre las demandas más vigorosas y sentidas, es raro encontrar aquellas que definen una ciudadanía racional, que, como he tratado de mostrar, es la base moral de una gobernabilidad democrática ilustrada. La lucha por derechos, generalmente deriva en una lucha por privilegios o por el equivalente a otros tantos "fueros" particulares, mas no en la demanda de formas de gobierno estables, nómicas y universalistas[6].

- Más posibilidades aparecen en el ámbito de las elites, pero tampoco la perspectiva es demasiado clara. Las elites burocráticas profesionales que se afianzaron a partir del proyecto del nacionalismo revolucionario de los años setenta, han funcionando más frecuentemente de acuerdo a una lógica patrimonialista y tradicional, buscando fortalecer posiciones estamentales, más que promoviendo la introducción de nuevas lógicas de funcionamiento estatal. En cambio, si es evidente que durante los años ochenta ha surgido una todavía pequeña, pero ya gravitante tecnocracia económica, que ha logrado una influencia importante en las decisiones públicas en los últimos ocho años[7]. Esta tecnocracia busca encuadrar su acción de acuerdo a crite-

6 Sobre la trayectoria y características de estos movimientos, ver, por ejemplo: Diego Iturralde (1995); Andrés Guerrero (1996).

7 La acción y presencia de este tipo de elites está bien ilustrada en Merilee Grindle y Francisco Thoumi (1993).

rios "científicos" y profesionales de corte moderno y ha logrado cierto control de las esferas de mando de la economía nacional (CONADE, Banco Central, Junta Monetaria, Ministerio de Finanzas, BEDE, etc.). Hay indicios que ella tiene su contraparte en ciertos núcleos homólogos en el sector privado, pero, sea como sea, estos grupos, sus prácticas y hábitos de acción y pensamiento, no han logrado, en conjunto subordinar a grandes áreas y actores más allá de sus campos inmediatos de acción. Lo que se ha producido es una especie de esquizofrenia burocrática, en la cual, los islotes de racionalidad administrativa deben llevar adelante su acción inmersos en un mar de actividad regida por principios antagónicos y contrapuestos. De esta forma, las mencionadas elites deben luchar en el aislamiento en contra de todas las demás, que continuamente las someten a un asedio destinado a quebrar la lógica de sus procedimientos. La única manera en que han logrado retener su poder es enquistándose trabajosamente en determinadas áreas circunscritas de decisión, para lo cual han contado con la poderosa ayuda de sus contrapartes internacionales alojadas en organismos multilaterales tales como el Banco Mundial, el FMI, el BID, etc.

- Esto nos puede llevar a la conclusión que se trata de "elites" enclave, en un doble sentido: que son fortalezas sitiadas dentro del país, y que buena parte de su capacidad de reproducción y de acción están sostenidas en actores foráneos y globales (Muller 1993).

- Existen otras elites o embriones de elites alternativas: los militares profesionales deben también ser considerados entre ellas. El desarrollo de la profesión militar en el país, en las décadas recientes, ha seguido un patrón fuertemente protegido de las ideologías y prácticas políticas civiles. La profesionalización militar ha sido posible gracias a una dosis de aislamiento e introversión institucional, que les ha permitido ponerse a salvo y depurarse gradualmente de las lógicas dominantes en el poder civil. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas juegan un rol parecido al de las tecnocracias económicas, e indudablemente sienten la importancia de sus labores como difusoras y socializadoras de ideologías alternativas de la gobernabilidad[8]. Su carácter estrictamente burocrático y profesional, las hace relati-

8 Sobre el tema de las FFAA ecuatorianas ver, Fernando Bustamante (1994).

vamente inmunes a las tentaciones de la política "usual" imperante. Pero, al mismo tiempo, se hallan en una situación institucional, en que su gravitación formativa, se halla bloqueada por dos razones básicas: su aislamiento parcial, que es el precio de su autoprotección institucional, y, en segundo término, el imperativo político del civilismo electoral, que limita severamente sus posibilidades de proyectarse en la esfera pública, más allá de los ámbitos circunscritos que se les ha reservado.

- Ambas elites, la militar y la tecnocrática tienen un problema común: la dificultad que experimentan para encontrar canales adecuados para hacer que su lógica de acción específica encuentre contrapartes homólogas más allá de sus áreas funcionales de actividad. El vacío de contrapartes no solo limita su peso político, sino que dificulta la difusión de valores más allá de las esferas inmediatas de acción en las cuales se han refugiado. Para el grueso de la población, su "ethos" reviste la forma de una adaptación profesional idiosincrática y no el de un núcleo formativo de una moral pública alternativa. Por último, ellas, con o sin culpa, son identificadas y asociadas a posiciones político-ideológicas polarizadas: las elites militares con el nacionalismo centro-izquierdista y las tecnocráticas, con el neo-liberalismo y la ortodoxia económica pro-empresarial. Esto limita aún más sus audiencias posibles.

- Históricamente, las elites alternativas han encontrado la forma de ser desbloqueadas de posesiones de insularidad social, por la vía de una ruptura de liderazgo surgida con relativa independencia de ellas. Su capacidad de convertirse en eficaces portadoras de una hegemonía alternativa, ha dependido de una fuerza política ajena a ellas, que una vez afianzada, les ha dado el espacio estratégico, el poder y los medios para convertir en dominante a su lógica particular. El ejemplo de la reforma de Constantino es un caso que ilustra precisamente el punto: no fue el clero cristiano, ni las intelligentsias urbanas cristianizadas, las que tomaron el poder político, para desde ahí constituir su hegemonía cultural. Al contrario, fue un poder político, en principio ajeno a ellas, el que las tomó como herramienta de gobernabilidad, y a cambio de sus servicios al poder, les otorgó los medios para arraigar en el pueblo, su ethos y su mentalidad.

- Es preciso en este punto, y antes de terminar, hacer una aclaración: las dos elites que se han mencionado, no agotan, sin duda, las posibilidades de alternativas de conducción de procesos de cambio en la cultura cívica del Ecuador. Me he referido a ellas porque, entre las existentes, son a mi juicio, las dos que se hallan más estructuradas y desarrolladas a la fecha; es plausible que existan otras capaces de asumir tales tareas, pero discernirlas a estas alturas es más trabajoso. Por ejemplo, hay todo un estrato de sujetos asociados a organizaciones no gubernamentales, de cooperación técnica, capacitación y asociaciones voluntarias, en medio de los cuales se podría estar dando también un proceso de formación de elementos culturales que llegado el momento podrían cristalizar en propuestas alternativas de hábitos y lógicas de acción diferentes a las que he descrito como dominantes en la práctica. El tiempo nos dirá si tal potencialidad se materializa, o si no estamos en presencia de otra vía diferente de introducción de actores en las prácticas del modus operandi habitual.

- Ahora, deseo simplemente volver sobre el tema de las posibles maneras en que estas u otras elites republicanas modernas podrían llegar a incrementar su penetración ética en la cultura política de las gentes. He dicho que en la experiencia histórica, ha sido el poder de los liderazgos el que ha servido de caballo de Troya en las reformas "desde arriba". Aunque no es factible anticipar todas las astucias por medio de las cuales la historia puede proveer este liderazgo político, hay dos dimensiones que pueden operar o estar ya operando en este plano.

- Por un lado, es preciso tomar nota del contexto globalizado en el cual la política ecuatoriana se desenvuelve (Ianni 1992). Los grupos y fuerzas de poder fáctico internacionales, pueden, hasta cierto grado ser un sustituto de los liderazgos internos necesarios para potenciar la acción de las elites alternativas. Su gravitación en el plano interior puede dar a estas una serie de recursos que no serían asequibles en un sistema político autónomo y con tendencias autárquicas. La gravitación de estos factores debe ser atentamente observada y calibrada, pues ellos penetran, condicionan y presionan por formas de gobernabilidad compatibles con la inserción del país en el sistema de acción internacional. La incapacidad del Ecuador para plegarse a estas tendencias y adecuar sus maneras de operar puede ir re-

sultando en crecientes costos sobre la sociedad, la economía y la política, lo cual puede generar fuertes incentivos de transformación y aumentar el poder de negociación interno de las elites alternativas, más allá de su número o de sus recursos endógenos. Estos circuitos internacionales pueden, además, proveer de una matriz organizativa, de un apoyo intelectual y de una retaguardia operacional a los grupos reformadores. En este caso, la idea de una reforma "desde arriba", puede complementarse con la idea de una "reforma desde afuera".

- Por último, existe la posibilidad de una transformación paradojal: que ciertos grupos arraigados en las prácticas tradicionales y en el ethos habitual de la política, puedan, de manera no anticipada, ser los que potencien e introduzcan elementos de cambio contrarios a sus propias lógicas consuetudinarias. En esto también existen numerosos antecedentes históricos. Ha ocurrido más de una vez que fuerzas "conservadoras" han producido importantes cambios como resultado de estrategias de poder, en un principio indiferentes o no interesadas en las reformas desencadenadas. Por ejemplo, es interesante notar que en la historia de la democracia europea, fueron a menudo partidos conservadores e incluso reaccionarios los que promovieron la expansión del voto a grupos obreros y campesinos. Tal actitud fue producto de tácticas dirigidas a romper empates de poder con facciones liberales y de conquistar mayorías electorales y políticas. Así ocurrió en Inglaterra, bajo Disraeli o en Alemania bajo Bismarck.

- Es concebible que fuerzas políticas cacicales y clientelares puedan verse impelidas a apoyarse en facciones modernizantes y racionalistas, como una manera de fortalecer sus posiciones en las disputas intercacicales y para consolidar su liderazgo situacional. De esta manera, ellas podrían ser involuntarios agentes de la creación de las propias condiciones de extinción del tipo de política en la cual medran y han medrado.

- Por cierto, que esta posibilidad estratégica es razonable y posible en función de condiciones coyunturales de la lucha política y del marco internacional del país. En otras partes del continente esto parece estar ocurriendo, véase por ejemplo la manera en que el populismo peronista es el que abre las puertas de la hegemonía a las facciones transnacionalizadas de la

tecnocracia económica, o como el caudillismo "alternativo" de Fujimori, hace otro tanto en el Perú, y de manera todavía más paradojal, como el MNR boliviano desmonta radicalmente el mismo tipo de política que el mismo había creado, abriendo espacios inéditos para tipos de conducción social y cívica hasta entonces marginales.

- Esta vía paradojal de la reforma, puede o no darse en el Ecuador, pero es preciso estar alertas ante sus síntomas y sus potenciales agentes deben estar preparados, de darse tal caso, a asumir las posibilidades que así se abren, al menos en ausencia de fenómenos de transformación cultural desde "la base", que por el momento no parecen claramente perfilados.

- En todo caso, me parece que debe darse atenta consideración al hecho de que formas institucionalizadas, estables, racionales y universalistas de gestión pública solo parecen poder darse, si existen las condiciones ideológicas, valóricas y éticas que permitan a los sujetos asumirlas en su práctica cotidiana, y abstenerse de utilizarlas como coartadas para la reproducción indefinida de estilos de convivencia privada y cívica marcadas por una moralidad ajena a aquella arraigada en el corazón mismo del concepto de la democracia republicana moderna.

Bibliografía

Becker, Howard. 1986. *Doing things Together,* Evanston, Illinois: Northwestern U. Press.

Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of a Theory of Practice,* R. Nice (trans.), New York: Cambridge University Press.

Bustamante, Fernando. 1994. *Las Fuerzas Armadas y el Problema de la Seguridad en la Década de los 90,* Quito: Foro de la Ciudadanía, Fundación Esquel.

Colburn, Forrest. 1996. "El abismo entre los ecuatorianos y sus Partidos Políticos", en *Cuadernos de Economía, INCAE-PROGRESEC,* No. 6.

Echeverría, Julio. 1994. "Gobernabilidad y Crisis de los Partidos en el Ecuador", *Nariz del Diablo,* No. 19, Quito.

Franzé, Javier. 1994. "La Sociedad Civil Frente a la Crisis de la Política. Control y Desentendimiento", *Nueva Sociedad,* no. 134. Caracas.

Grindle, Merilee y Thoumi, Francisco. 1993. "Muddling Towards Adjustment", en Richard Bates y Anne Drueger eds., *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform.* Oxford, Basil Blackwell.

Guerrero, Andrés. 1996. "El Levantamiento Indígena de 1994, Discurso y Representación Política en el Ecuador", *Nueva Sociedad,* No. 142. Caracas.

Ianni, Octavio. 1992. *A Sociedade Global.* Río de Janeiro: Civilizacao Brasileira.

Iturralde, Diego. 1995. *Pueblos Indígenas y Democracia Nacional después de 1992.* La Paz: ILDIS.

Manin, Bernard. 1992. "Metamorfosis de la Representación", en *¿Qué Queda de la Representación Política?*. Caracas: CLACSO-Nueva Sociedad.

Maya, Milton y Schuldt, Jurgen. 1993. *Aproximación Cuantitativa a los Niveles de Corrupción Pública y Privada en el Ecuador.* Quito: CAAP.

Muller, Robert. 1993. *O Nascimento de uma Civilizacao Global.* Sao Paulo: Aquariana.

Sánchez- Parga, José. 1994. "Crítica de la Razón Corrupta", *Ecuador Debate,* No.33, Quito.

Verdesoto, Luis. 1994. *Estado, Reforma Política y Constitucional,* Quito: Foro de la Ciudadanía, Fundación Esquel.

Verdesoto, Luis y Ardaya Gloria. 1996. "De la Expectativa por la Nación a Una Nación sin Expectativas", en *Nueva Sociedad*, No. 142, Caracas.

Verduga, César. 1994. "Gobernabilidad sin Gobierno: el Laberinto del 93", en *Ecuador Debate*, No. 31, Quito.

El imaginario democrático en el Ecuador*

Pablo Andrade A.**

La representación de la nación en términos puramente contractuales ha conducido históricamente a tres tipos de problemas: primero, la desestabilización de la nación en el espacio y el tiempo; segundo, tal concepción genera la necesidad compulsiva porque los ciudadanos renueven continuamente sus actos de lealtad a la comunidad política; tercero, dadas esas condiciones se produce una politización general de la sociedad, y con ella el conflicto prolifera y deviene incontrolable.

Casi desde su inauguración en 1979, la democracia ecuatoriana ha sido descrita como "en crisis". Periodistas, políticos, intelectuales y académicos, ecuatorianos y extranjeros, han señalado que la democracia no ha llenado las expectativas originales, o que ella confronta problemas graves que comprometen su estabilidad presente y posiblemente, su continuidad futura[1]. En apoyo de esos argumentos, la literatura de la crisis invoca una serie de hechos e imágenes; recesión económica, pobreza creciente, incertidumbre política, corrupción e "ingobernabilidad" están ahí para justificar el diagnóstico. Simultáneamente a esa elaboración de diagnósticos, intelectuales, políticos y académicos –categorías no siempre fáciles de distinguir en el caso ecuatoriano- han buscado explicaciones y soluciones a la(s) crisis, construyendo discursos que an-

* Tomado de: *Ecuador Debate* No. 52, CAAP, Quito, 1999

** Politólogo. Universidad Andina Simón Bolívar.

1 Para un resumen analítico de este tipo de diagnóstico véase Conaghan y Malloy (1994).

ticipan y otorgan sentido a la acción política en democracia. Este ensayo identifica las formas en las cuales las nociones de "democracia" e "instituciones democráticas" han llegado a tener sentido en el discurso político ecuatoriano.

La democracia es una innovación radical en el Ecuador. Como se examina más adelante, es en el proceso de disolución de las significaciones del antiguo régimen[2] –llevado a cabo durante la segunda mitad del presente siglo, pero especialmente en la década de los setenta- que instituye el imaginario democrático contemporáneo. La primera parte del ensayo retorna hacia el régimen militar (1972-1979) y los primeros años del régimen civil (1980-1984) para describir las formas en las cuales los símbolos y sentidos de la nación, la representación política y los derechos fueron originalmente articulados. Por falta de un mejor término, llamo a la forma en que esos términos imaginarios tempranos fueron articulados "el discurso democrático original". Sugiero que dicho discurso intentó sustituir la sociedad política como una nación contractual, y al conjunto de la sociedad ecuatoriana como vinculada a un conjunto estrecho de significaciones y modos de representación.

La segunda parte del artículo se ocupa de otro, más reciente, modo de articulación del imaginario democrático, el discurso de la "gobernabilidad". La noción de gobernabilidad no es privativa del debate político ecuatoriano, sin embargo, la obsesión del discurso de la gobernabilidad con el rendimiento del sistema político ha adquirido matices particulares en el Ecuador. En Ecuador, el discurso de la gobernabilidad intenta otorgar sentidos a conflictos y problemas que han emergido de la disolución de la ecuación entre sociedad política, representación, y nación tal como fueron imaginados en el discurso democrático original.

El discurso ecuatoriano de la gobernabilidad articula, e intenta responder a, dos conjuntos diferentes de dificultades. En primer lugar, está la necesidad de estabilizar un régimen político que ya no puede proclamarse representativo de la sociedad. Al ofrecer una imagen de la sociedad que no puede ser representada plenamente por el Estado, el discurso de la gobernabilidad funciona como parte del descubrimiento de las múltiples disyunciones entre la sociedad y la sociedad política. En segundo lugar, el discurso busca formas de reducir las distancias entre representante y representado, y entre los propios

2 Aún cuando en Ecuador la sociedad política nunca fue "absolutista" en el sentido consensual de uso de esta noción, tanto la república original (1825-1895) como su sucesor, el régimen oligárquico (1895-1963), fueron formas de gobierno aristocrático.

representados. Al efectuar esa doble operación, el discurso de la gobernabilidad propone a la sociedad una imagen de sí misma reconciliada en el Estado. Nuestra discusión muestra que el discurso aspira a "reparar" y detener el despliegue de las dimensiones de la sociedad mediante la institución de formas miméticas de representación de la sociedad civil en el Estado.

Torno luego mi análisis hacia el examen de las demandas avanzadas por el movimiento indígena ecuatoriano durante los noventa. A partir de un discurso étnico, el movimiento indígena ha buscado reformar la sociedad política ecuatoriana[3], de manera tal que ésta garantice la representación política de los pueblos indígenas. La noción de "derechos colectivos" es central a esas aplicaciones, como muestro más adelante, bajo esa divisa las demandas de los pueblos indígenas combinan una política del reconocimiento de su diversidad étnica y una política de la diferencia. Una vez más, mi análisis presta atención a las interacciones entre la aparente universalidad de esas demandas y políticas, y las visiones no-indígenas de la democracia; en este sentido, sostengo que la forma en la cual el movimiento indígena enuncia sus demandas por representación continúa las imágenes de representación y de los derechos presentes a lo largo de todo el debate político ecuatoriano. Sin embargo, detenerse en la mera "comprobación" de tal continuidad sería banal: en el análisis debe considerar, además, las potencialidades que tales demandas y políticas abren para la creación de nuevas articulaciones de la democracia en el Ecuador.

La nación democrática

El 10 de Agosto de 1979 señala el comienzo de la democracia en el Ecuador; tras este hecho yacen dos procesos históricos importantes: primero, la fecha recibe su sentido con relación a un período histórico discreto; entre 1971 y 1978, las Fuerzas Armadas en el poder, la clase política y la clase dominante se embarcaron en un largo y complejo proceso de transición desde el régimen militar al gobierno civil[4]. El segundo proceso, más importante desde nuestra

3 Empleo el concepto de "sociedad política", a falta de una traducción apropiada al inglés "polity", para designar al conjunto de instituciones mediante las cuales la sociedad se representa a sí misma en tanto que colectividad política.

4 Para un análisis de la transición ecuatoriana, véase Conaghan y Malloy (op. Cit : 70-99), y Conaghan (1988).

perspectiva, es la inauguración de la democracia como una nueva forma de sociedad, la cual no puede analíticamente reducirse a un sistema electoral – o en general, a un sistema de instituciones. En este último sentido, la democracia ecuatoriana debe verse en relación a un trasfondo histórico que sólo parcialmente coincide con la "transición" de los tardíos años setenta.

La conciencia de los propios actores, de esa transición y del primer régimen civil, acerca de la distancia histórica entre la inauguración del régimen civil y la democracia aparece en lo que he llamado el discurso democrático original. La democracia en esta primera encarnación fue vista como un proyecto, aún mas, como un proyecto *nacional*. Los trabajos de Osvaldo Hurtado, escritos durante esos años, capturan las múltiples dimensiones de esas imágenes[5]. Hurtado presenta el proyecto democrático como el aspecto político de la larga marcha hacia la modernidad en el Ecuador (1976: 229-31, 1980: 33); en este primer sentido, la democracia aparece como la culminación de un conjunto de procesos que primero construyeron una sociedad moderna, y que ahora deben conducir a establecer formas adecuadas para su representación, esto es, un sistema político democrático. Desde esta perspectiva, por tanto, la historia (política y social) del Ecuador funciona como una prehistoria cuya lógica ha sido gobernada por dos metas: la creación de la sociedad (moderna) y la construcción de instituciones políticas representativas.

La teleología del proyecto democrático coexiste, sin embargo, con un segundo sentido del proyecto; éste es un plan conceptual, conscientemente diseñado, cuyas instituciones deben "consolidarse" en el presente para asegurar su permanencia en el futuro. Esta segunda significación establece al interior del proyecto una política de transición. Mediante una política de la teleología el proyecto democrático se vuelve contiguo a los símbolos del desarrollo y la igualdad de los ciudadanos, no solo ante la ley, sino también respecto de su derecho a participar de los beneficios del desarrollo. Una representación de la democracia como encarnación de la sociedad contractual articula esos sentidos (180: 46-47).

---

5 "El Poder Político en el Ecuador", publicado en el primer año de la transición, 1976, además de su influencia perdurable en el pensamiento político ecuatoriano, es el primer texto que articula explícitamente la noción de democracia como proyecto nacional. Adicionalmente, el plan de desarrollo adoptado por el primer gobierno civil hace propias las ideas fundamentales de Hurtado, lo cual no sorprende dado el protagonismo político de Oswaldo Hurtado tanto durante la transición como en el primer gobierno civil.

El proyecto democrático es contractual en varios sentidos: primero, la democracia resulta de una acto de voluntad del pueblo ecuatoriano; segundo, la noción de "opción" inmanente a la voluntad es contigua con la noción de la racionalidad del ciudadano-elector; tercero, tanto elección como razón dependen del hecho de que la gente es un sujeto soberano; cuarto, en consecuencia, la nueva sociedad política aparece como una construcción artificial (y en este sentido "plenamente moderna"). Aún más, el contractualismo del discurso puede reclamar su base en "la realidad"; en Enero de 1978, como parte del proceso de transición, el pueblo ecuatoriano (ciudadano-elector-soberano-racional) votó en un plebiscito por una forma política nueva (la Constitución de 1978), en lugar de una forma política antigua (la Constitución de 1945).

Singer ha observado que la "complicidad" entre las (auto) comprensiones contractuales y culturales de la sociedad articulan la (auto) representación moderna de la nación (1996: 309, 312). Curiosamente, el discurso democrático original ecuatoriano parecería caer más en la vertiente contractual de la sociedad moderna que en su corriente cultural, aun –para ser preciso, particularmente- cuando la imagen de la "nación ecuatoriana", omnipresente en el discurso, es tomada en cuenta. El sentido de esta peculiaridad debe buscarse en la historia de la nueva forma social.

En "El Poder Político..." Hurtado formula esa no coincidencia entre la sociedad política ecuatoriana y la nación ecuatoriana (con su pueblo y territorio) como resultado de la organización política del antiguo régimen (1976: 144). La totalidad del discurso de "El Poder..." se mantiene como una larga demostración de esos hechos. Sin embargo, el discurso prosigue, el presente (1976, inicialmente, luego 1979) abre nuevas oportunidades para la realización de la nación mediante la creación de una nueva sociedad política. Hurtado, al igual que otros intelectuales ecuatorianos contemporáneos (por ejemplo, Cueva: 1974), arranca sus esperanzas de los "signos" de la modernidad de la sociedad ecuatoriana. En primer lugar, el "sistema de hacienda", que sujetaba a los campesinos con vínculos de dependencia personal y política había desaparecido, abriendo espacio para la generalización de formas contractuales de interacción. Adicionalmente, otras transformaciones habrían aproximado la sociedad ecuatoriana a la imagen de la sociedad moderna, racional e individualista. Contrastando las condiciones del Ecuador en 1949, al cual califica de "empobrecido, abúlico y conformista", con aquellas prevalecientes en el país en 1975, Hurtado escribe (1976: 282-283):

> "Los cambios alcanzan tales magnitudes que las previsiones más optimistas de los economistas y planificadores se han dado cortas... las exportaciones anuales superan la barrera de los mil millones de dólares, *suma superior al valor de las exportaciones realizadas en los 130 años del período histórico anterior*; un acelerado crecimiento de la producción fabril permite crear las bases de una industria petroquímica, siderúrgica y automotriz en las que *hace poco nadie habría soñado...* la [población] urbana se acerca al 50 por ciento... es considerable el desarrollo de la educación primaria, secundaria y universitaria... la energía eléctrica instalada es de 500 mil KW, cifra que se triplicará en pocos años más: *por todos lados soplan vientos de progreso en un país que parece finalmente haber despertado*"

Como habíamos señalado previamente, esa entusiasta descripción de los cambios ocurridos en la sociedad ecuatoriana de los setenta no es excepcional, todo lo contrario, en 1976 la imagen del Ecuador como sociedad moderna aparece una y otra vez en las representaciones de la sociedad ecuatoriana –incluyendo las artes, especialmente la arquitectura, y los discursos generados por las Fuerzas Armadas en el poder y la derecha oligárquica. La interpretación varía con respecto al sentido hacia el cual estaría cambiando la sociedad, pero no necesariamente en relación a la sustancia y extensión del cambio; junto al discurso democrático, la izquierda marxista veía la nueva situación como el desarrollo total del capitalismo, y por tanto bien como el cumplimiento de las condiciones necesarias para la revolución, o como una nueva fase en la historia de la dominación (Cueva, op. cit.); la derecha, por su parte, veía la modernidad recién adquirida como un signo de la necesidad de liberar el nuevo sector industrial y empresarial del "intervencionismo" del Estado (Conaghan y Malloy: 1994, 129-132; García: 1991, 203-205). Aún más importante, estas imágenes rivales competían entre sí públicamente[6].

Las interpretaciones coincidían no sólo en pintar a la sociedad ecuatoriana como diferente al pasado, sino también en describir tal pasado como un orden ilegítimo. Siguiendo a Lefort, podemos decir que para los actores de la nueva sociedad "una gran mutación histórica" estaba ocurriendo: se sigue, entonces,

6 La "apertura" iniciada por las Fuerzas Armadas a partir de Enero de 1976 dio lugar a una serie de "diálogos" –altamente publicitados y seguidos por la prensa- entre el gobierno, los partidos políticos y grupos de interés, sobre asuntos de "ingeniería" legal y constitucional mediante los cuales la transición al gobierno civil podría tener lugar (Conaghan y Malloy, op. cit.: 91), (García, op. cit.:200-201), (Conaghan, 1988: 102-119).

que una nueva forma de dar sentido y poner en escena el espacio social estaba emergiendo (1986: 14). Cuál fue la norma de orden simbólico que se dejaba atrás? Cuáles fueron las significaciones imaginarias que el nuevo orden imaginario estaba de-ligitimando?. Daríamos fuera del blanco si contestamos que se trataba de la dictadura militar; como los actores mismos tenemos que responder "el régimen oligárquico" –o "la sociedad tradicional", o incluso "el feudalismo". Cualquiera se la etiqueta empleada para designar el viejo orden, el sentido detrás de ella permanece constante: lo que quedaba atrás era una sociedad política basada en la exclusión de la mayoría de la población, la preminencia del privilegio sobre el derecho y la jerarquía sobre la igualdad, la permanente presencia de divisiones regionales potencialmente explosivas. Además, no podemos perder de vista que esa sociedad política fue caracterizada desde el punto de vista privilegiado de la (futura) sociedad democrática como "despótica".

La presencia permanente de José María Velasco Ibarra en la política ecuatoriana entre 1933 y 1972 facilitó la asociación entre despotismo y antiguo orden. Interpretaciones contemporáneas del Velasquismo han puesto en duda las caracterizaciones marxistas de este movimiento populista como la variante ecuatoriana de la modernización "junker" (Cueva: 1974), o como la manifestación superestructural de la reconstitución de la hegemonía de los terratenientes (Quintero: 1980)[7]. Los mismos estudios coinciden en describir la ideología velasquista como un producto antagónico de la erosión del régimen oligárquico, y una nueva articulación de algunos de los temas de la ideología oligárquica, es este último aspecto el que nos interesa.

En la década de los treinta Velasco había identificado (articulado) la nación con una comunidad natural: el pueblo ecuatoriano. La definición de Velasco del pueblo, sin embargo, se mantenía en contra de la imagen de nación cultural articulada por la ideología oligárquica; a diferencia de la versión aristocrática de la nación, la nación de Velasco era "el pueblo sencillo", o incluso "la chusma". Los pobres constituían la "verdadera" comunidad natural, cuya grandeza había sido negada por el ejercicio aristocrático del poder. Los términos del discurso de Velasco contra el régimen oligárquico, aún en su terminología, son paralelos a los empleados por los revolucionarios franceses de 1789. Sin embargo, a diferencia de estos últimos Velasco buscó crear una nueva forma de régimen aristocrático, uno que debía reflejar, proteger y ampliar las vir-

7 Véase Maiguashca y North (1990: 143-147), de la Torre (1993:228-231).

tudes del pueblo[8].

El contractualismo de la nueva sociedad política imaginada en el discurso democrático originario emerge como una reacción frente al proyecto velasquista y las significaciones del antiguo régimen. La artificialidad que el proyecto democrático articula busca impedir cualquier posible identificación de la nación consigo misma a lo largo de las significaciones dibujadas en las ideologías velasquista y oligárquica. No sólo eso, la nueva sociedad debe ser concebida en términos artificiales para marcar una ruptura simbólica con un pasado en el cual la comunidad natural fue la base del despotismo.

La representación de la nación en términos puramente contractuales ha conducido históricamente a tres tipos de problemas: primero, la desestabilización de la nación en el espacio y el tiempo; segundo, tal concepción genera la necesidad compulsiva porque los ciudadanos renueven continuamente sus actos de lealtad a la comunidad política; tercer, dadas esas condiciones se produce una politización general de la sociedad, y con ella el conflicto prolifera y deviene incontrolable[9]. En Ecuador, el primer problema fue asumido como ausente gracias a procesos tempranos de identificación de la nación con un cierto territorio[10]; la ciudadanía, por su parte, fue asumida mediante la identificación de los ciudadanos ecuatorianos con las libertades civiles liberales.

El tercer aspecto, sin embargo, permaneció como problemático; la noción de "una nación en (un camino particular de) desarrollo" suplió las funciones de la representación cultural de la nación. De esta manera, se hacía depender a la nueva sociedad política de los atributos de un modelo de desarrollo. En este punto necesitamos volver a la transición de 1976-1978. La Constitución de 1978, "reflejaba un sesgo reformista" especialmente en cuanto a abolir las representaciones funcionales en el Congreso, extender el sufragio universal y mandar el desarrollo de un sector de "propiedad comunal" de la economía (Conaghan and Malloy: 1997, 93-94)[11].

---

8 Véase Maiguashca y North (1990:148), De la Torre (1998:195).

9 Tales condiciones conducen luego de 1789 al Terror como fantasma que caza a todas las revoluciones modernas. Para una análisis de las tres problemáticas, véase Singer: 1996, 309, 324, 326.

10 La guerra Ecuador-Perú de 1942, a pesar de sus dolorosas consecuencias para el Ecuador, marcó el punto final de un proceso de definición de fronteras territoriales iniciado en 1825. Sin embargo, cabe preguntarse si las guerras de la democracia (1981 y 1995) se inscriben en la lógica de la desestabilización espacial de la concepción contractual de la comunidad política.

11 El análisis de estos autores muestra, además, que el proceso mismo de transición estuvo diseñado de manera que "minara la habilidad de la derecha para dominar el proceso".

El "sesgo reformista" consistió básicamente en la identificación entre el rol del Estado en una economía planificada y el "destino" de la nación. Vagamente articulada entre 1948 y 1972, y firmemente implantada durante la fase inicial del régimen militar (1972-1976), la visión reformista proponía el rol del Estado como agente de cambio, y describía al desarrollo económico como instrumento para alcanzar dos metas: la formación y consolidación de un sector moderno, fuerte, nacional de la economía, y la integración del Ecuador en la economía internacional en una posición de relativa autonomía. El gobierno militar de 1972-1976 aquellas metas y perspectivas en dos documentos fundamentales, considerados como planes racionales de acción[12]. En tales documentos, el gobierno militar "establecía su compromiso con mejorar las condiciones de vida de los pobres, aumentar el empleo, usar los recursos naturales eficientemente, y alcanzar un desarrollo económico igualitario entre las regiones" (Conaghan: 1998, 81. La traducción es mía). La Constitución de 1978 retuvo esas tendencias; dicho simplemente, la Constitución de 1978 intentaba instituir la visión reformista como el contenido de la democracia.

La nueva nación y su representación política (el Estado), por tanto, fueron instituidos como un proyecto nacional de/ para la sociedad. La sociedad democrática podría usar el nuevo "sistema político" como instrumento para alcanzar un meta lúcida, esto es el desarrollo con su promesa de una sociedad bien organizada. Los trabajos de Hurtado, especialmente en "El Poder..." pero también en el "Plan Nacional de desarrollo de 1980", están plagados de alusiones a las ventajas y necesidad de "la planificación", así como por constantes referencias a los "técnicos", los "planificadores" y el Estado como agentes de cambio. La racionalidad y transparencia de la planificación aparecen como los estandartes de la modernidad plena de una sociedad basada en relaciones contractuales e imperativos éticos cuasi-Kantianos.

Qué implican tales concepciones respecto al problema de la representación política? En una sociedad política contractual y plenamente racional la voluntad soberana del pueblo es equivalente a su representación; esto es, la sociedad política en su constitución –su "anatomía", por así decir- refleja una sociedad nacional en armonía. El discurso democrático originario ecuatoriano proclama tales principios legitimadores, pero de una manera débil. Debemos

12 Me refiero a "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario Nacionalista del Ecuador" y "Lineamientos fundamentales del Plan integral de transformación y desarrollo".

conservar en este punto el sentido de "proyecto" que permea el discurso. En tanto que proyecto, el discurso articula la representación presente como legítima pero en transición hacia formas nuevas "plenamente" democráticas de representación. Estas instituciones "verdaderas" de la democracia (partidos políticos y parlamento) son vistas bien como en estado de latencia, embrionarias, o bien como revelado en su composición remanentes del viejo orden. En este sentido, la representación tenía que ser construida, y esta meta es delegada a la única institución democrática ya existente: el Estado. Esta es la razón por la cual a lo largo de "El Poder..." y el "El Plan Nacional de Desarrollo" se insiste en la necesidad de desarrollar un sistema de partidos políticos, en que una de las metas del primer gobierno democrático es conducir a una reforma política (Hurtado 1976: 190-191, 230-231, 236-240, 1980: 23-46). Mientras tanto el Estado (incluso el ejecutivo, porque en este imaginario el parlamento no representa necesariamente la voluntad popular) debe permanecer como la encarnación de la soberanía popular, con todas las fortalezas y debilidades que tal posición implica[13].

Resumiendo lo dicho, el proyecto democrático articuló dos entidades en proceso de devenir reales bajo el yugo de una tercera entidad que ya existía: el Estado. Por una parte, el Estado funciona en el discurso como garante de la comunidad futura, en la medida que el Estado persiga una cierta vía de desarrollo. Adicionalmente, el Estado suple a la nación contractual, racional, con una forma de representación. La capacidad del proyecto para instituir un orden legítimo depende, entonces, de tres condiciones: su habilidad para proponer al Estado como encarnación de la voluntad; su competencia para mantener la identidad entre un proyecto de desarrollo y la modernidad de la nación (cultural); su capacidad para extender la legitimidad de una parte del Estado (el ejecutivo) a otros componentes (el parlamento y el poder judicial) y para estructurar un sistema de partidos. Por tanto, el discurso democrático original intentó instaurar un conjunto estrecho de significaciones dentro de un marco simbólico potencialmente débil. En estas condiciones, intentos por definir una vía diferente de desarrollo, definiciones no contractuales de la nación, o incluso un modo particular de conducta del ejecutivo,

13 Aun en lo que puede llamarse el "año uno" de la democracia, tales posibilidades y peligros se revelaron, en 1980 el ejecutivo legitimó su decisión de adoptar el Plan Nacional de Desarrollo mediante la apelación directa al soberano (el pueblo), a través de un "debate nacional" que Hurtado describe en la introducción del "Plan..." como un cuasi-plebiscito.

podrían devenir bien sea antagónicos con la institución de la sociedad política, o ilegítimos.

A pesar de todo, los términos imaginarios originales, débiles como podían ser, establecieron una relación de la sociedad consigo misma. Esta "reflexividad social" fue ejercida en y mediante los sitios en los cuales la tensión entre las significaciones imaginarias y lo "real" –es decir los límites de lo que puede ser articulado y representado- aparecía. Los discursos de la gobernabilidad y la política étnica tematizaron esos lugares/ límite, y en este sentido los consideramos como intentos de dar forma al despliegue de las nuevas dimensiones del espacio social, inauguradas en/ por el proyecto democrático.

La gobernabilidad y la representación de la nación

La confrontación con la ideología neoliberal y discursos étnicos erosionaron la legitimidad de las articulaciones establecidas en el discurso democrático originario. Empezando en 1984 los gobiernos neoliberales han roto la identidad entre el modelo reformista de desarrollo, el Estado y la nación. El neoliberalismo separó la sutura imaginaria entre el Estado y la soberanía del pueblo. El Estado dejó de ser el representante "natural" de la nación, para ser transformado en su enemigo[14]. Por su parte, al avanzar demandas por el auto-gobierno, los discursos étnicos han contestado la imagen de una (futura) sociedad única. Las ciencias sociales ecuatorianas reaccionaron ante esos desarrollos construyendo discursos que buscaban describir y explicar primero la disyunción entre el Estado y el pueblo, y luego el desenvolvimiento de otras dimensiones sociales que tal grieta revelaba. El discurso de la gobernabilidad emerge en el contexto del descubrimiento de que la sociedad ecuatoriana no era ni contractual ni plenamente racional[15].

14 Suspendo por el momento un análisis en profundidad del discurso neoliberal ecuatoriano, en parte porque existen abundantes trabajos que analizan en profundidad sus orígenes y eficacia simbólica entre las elites empresariales ecuatoriana (véase Conaghan: 1988, 1991, 1992, Conaghan and Malloy: 1994), o bien que examinan su consistencia interna, así como las desastrosas consecuencias que las políticas neoliberales han tenido para la economía del país (véase Larrea and North: 1999)

15 Estos tiempos estuvieron marcados por el clima de movilización y sensibilidad política abierta por el movimiento estudiantil de fines de los años setenta.

El discurso de la gobernabilidad sostiene que la disyunción entre las formas existentes de representación (encarnadas en el Estado y el sistema de partidos) y la "realidad" social no es ilusoria o irracional, sino palpable o aprehendible; mantiene que la distancia entre política y "realidad" es tan amplia que el "sistema político" existente no puede continuar proclamándose legítimo. De hecho, este discurso encuentra la causa de la "inestabilidad crónica" de la democracia ecuatoriana en la "arquitectura institucional del sistema". El lenguaje del realismo político es central al discurso de la gobernabilidad. El campo de la política constituye una de las dimensiones del espacio social; la política, en tanto que producción de políticas tiene que llenar determinadas funciones sociales. Las dos funciones básicas de la política serían, primero, proveer legitimidad al orden social, y segundo, estabilizar el orden social[16].

La concepción del Estado, especialmente del ejecutivo, como el lugar del poder es coexistente con ese realismo del discurso. El discurso "operacionaliza" la noción de soberanía popular contenido en el discurso del proyecto democrático. El sistema político, en lugar del Estado, obtiene su legitimidad mediante la "agregación" de voluntades colectivas que emanan de manera dispersa desde la sociedad civil. A su vez, el Estado puede "colocar" legitimidad al conjunto del sistema político, o por efecto de alguna incongruencia puede inducir efectos de "desligitimación" (Verdesoto1991: 502).

Hay una diferencia sutil entre el discurso democrático original y el discurso de la gobernabilidad. El primero proclama su legitimidad en base a un acto fundacional, esto es, el plebiscito de 1978 y la Constitución resultante. El discurso de la gobernabilidad, en cambio, debe negar la legitimidad del presente para legitimar sus propias pretensiones por un acto fundacional. Un documento que puede considerarse ejemplar del discurso de la gobernabilidad –en parte porque fue escrito como su síntesis- dice (Verdesoto1996, xi):

Buscamos hacer conciencia sobre la necesidad de *refundar* al país... la modernización es una necesidad de la nación y no es propiedad de ninguna posición política, ni social... Hay que estabilizar económica y políticamente al Ecuador... el país pide una reforma política profunda, que debe convertirse en

16 Para profundizar sobre el debate político entre países desarrollados y movimientos tercermundistas alrededor de un pueblo modelo de desarrollo ver el Capítulo 2 de César Montúfar "From dollar shortage to interdependence. The geopolitical rupture of the development paradigm" en International Development Assistance and State building in Aid receiving Countries. Disertación doctoral, New School for Social Research, Departamento de Ciencias Políticas, Nueva York, 1999.

un compromiso para refundar al Estado y al Sistema Político... Esta nueva institucionalidad debe erradicar la corrupción y crear un *Estado y una sociedad transparentes*. Se trata de tener eficientes sistemas jurídico y parlamentario tanto como una nueva organización de la Función Ejecutiva.

Por la vía de una complicidad peculiar el discurso debe reconocer que el orden establecido posee legitimidad y simultáneamente ocultar tal reconocimiento. La maniobra que permite al discurso resolver esa paradoja es condenar la legitimidad del orden al pasado; el orden fue legítimo en algún momento, pero ya no lo es más. La evolución de la sociedad deviene historia política, para ser más preciso, deviene historia de la democracia, aún más, se convierte en la historia de la decadencia de la democracia (Verdesoto 1990: 269-271).

Afirmar que el orden social está en proceso de disolución (o que tiene una legitimidad perversa) es una aseveración fuerte, en consecuencia, el discurso debe "probar" su validez mediante la articulación de la "realidad social" como una colección de "hechos" que "muestran" las grietas en el orden presente. No sólo eso, el discurso debe "demostrar" que los resquebrajamientos en el orden social son producidos al interior del propio orden social. El discurso encuentra el instrumento para llevar a cabo esas operaciones en el lenguaje de los sistemas, tomado de la teoría política empírica, la sociología política, la antropología y la economía.

El discurso de la gobernabilidad imagina a la sociedad como dividida básicamente en dos esferas: la sociedad civil y el Estado; la sociedad civil es el reino de los "modos informales de representación" y el lugar donde la auto-organización de la sociedad ocurre a través de grupos de interés, sindicatos, y las organizaciones de los movimientos sociales; a su vez, el Estado es el reino de las "instituciones formales", esto es de la ley y del "sistema político" (congreso y partidos)[17]. La "crisis de representación", esto es la disyunción radical entre esos dos reinos, ocurre a dos niveles: el sistema político es ilegítimo en un primer nivel en tanto que ha dejado de proveer las articulaciones necesarias entre las voluntades particulares de los grupos de la sociedad civil; en consecuencia, un segundo nivel de ilegitimidad ha emergido, la política y las deci-

17 Estas distinciones se asemejan a la discusión de Touraine de la democracia como un orden político, especialmente a su definición del sistema político. Touraine escribe: "la función [del sistema político] es crear unidad a partir de la diversidad y, por tanto, subordinar la unidad a los balances de poder que existen al nivel de la sociedad civil mediante el reconocimiento del rol de los partidos políticos que intervienen entre los grupos y clases [sociales], y el estado" (Touraine, 1997: 41. La traducción es mía).

siones políticas han devenido excesivamente autónomas y opacas (Verdesoto 1996: 5-9, 1991: 51-12; Echeverría 1993:168-169).

Aún más, el discurso propone que la crisis de representación, la ilegitimidad del sistema político, regresa contra lo representado, la sociedad, creando una situación de "decadencia de la sociedad, inestabilidad e incertidumbres política y económica" (Verdesoto, 1996: 14-17). La salida de tal estado está en encontrar mecanismos institucionales que provean a la sociedad de formas adecuadas de representación. No es sorprendente, entonces, que la mayor del discurso de la gobernabilidad se concentre en proponer y resolver problemas de diseño institucional. A pesar de la diversidad de tales diseños éstos tienen un elemento en común, cualesquiera sean las instituciones (formales) (a ser) adoptadas ellas deben corresponder exactamente a las disyunciones de la sociedad civil. En este aspecto, el discurso de la gobernabilidad intenta conjurar el peligro de la extinción del Estado-nación que las reinvindicaciones étnicas parecen amenazar.

El discurso de la gobernabilidad proclama que la representación debe organizarse ("extenderse") a todos los grupos corrientemente excluidos del aparato administrativo del Estado. La búsqueda de la transparencia y armonía entre el representante y el representado es la marca peculiar del discurso ecuatoriano de la gobernabilidad; sólo un "sistema político inclusivo" podría lograr tales metas. Los conceptos de "sociedad civil" y "participación política" han sido despegados de sus significaciones contemporáneas y rearticulados a lo largo de las líneas de los poderes intermedios":

> ...es una obligación de la política y de los partidos políticos asumir las formas en que la sociedad incuba democracia, al interior de todas las formas donde nace el poder y, por consiguiente, robustecer su posibilidad de delegación. Esto significa que las formas institucionalizadas o no, emergentes y consolidadas, tradicionales o innovativas, de los movimientos y organizaciones sociales, así como de todos los sectores sociales, pueden tener acceso a la política... proporcionando, con su participación, armonía al sistema social y al sistema político y alimentándolo temáticamente... igual tratamiento deben recibir las organizaciones cívicas, que cumplen funciones dentro de las sociedades regionales (Verdesoto, op. cit.: 154-155).

Aún cuando las nociones de "gobierno inclusivo" y "poderes intermedios" (que el discurso llama "ciudadanías sociales") pueden tratarse hasta Tocquevi-

lle y Montesquieu[18], su origen en el discurso político contemporáneo tiene orígenes más recientes. Por un lado, el discurso de la gobernabilidad se alimenta de la oposición al gobierno del Presidente Febres Cordero en 1984, que fue pensada en términos análogos a la situación de las fuerzas democráticas chilenas[19]. Por otro, del discurso de la contestación a la representación de la nación ecuatoriana como nación cultural que el movimiento indígena ha impulsado desde 1990. El "gobierno inclusivo" del discurso de la gobernabilidad es una combinación entre una concepción organicista de la sociedad y el mecanismo de la teoría de sistemas: la política es una forma de integración, la democracia una manera de reconstituir la comunidad (Verdesoto, 1996: 154). La noción de "consenso" establece un puente entre el naturalismo de las "ciudades sociales" con la artificialidad de la ingeniería institucional.

La democracia, se sostiene, está basada en un consenso, o por lo menos en mecanismos para alcanzar un acuerdo consensual; la imagen del acuerdo es al mismo tiempo ambigua y ubicua. La imagen del consenso es a veces asumida como ya existente en formas mínimas o áreas discretas de tensión social, otras veces el consenso funciona como la meta de la vida política. Puesto de manera simple, el discurso sostiene que la armonía social, al menos en una forma mínima, emergerá al final de un largo, complejo, y paciente proceso de negociación. Las instituciones democráticas son el marco necesario para ese proceso[20].

La figura del consenso sirve, además, para medir los éxitos o fracasos de la democracia. Una democracia "en crisis" o "inadecuada", sostiene el discurso de la gobernabilidad, es aquella que en lugar de producir mecanismos para la negociación de conflictos sociales, obstruye esos procesos; inversamente, el descubrimiento de los puntos en los cuales el sistema político se encuentra

18 En realidad la analogía con los poderes intermedios, presentes en el pensamiento de Tocqueville y Montesquieu, es puramente superficial, en la medida que estos últimos los poderes intermedios estaría para limitar la consolidación del poder en los polos, mientras que en el discurso de la gobernabilidad parecerían funcionar como "medios de comunicación" entre la cúspide y la base del poder, y por lo tanto se puede argumentar que ayudaría a la consolidación de un poder representativo único. Véase Tocqueville, Democracy in América, fourth book, chap. 1. Agradezco a Brian Singer por haberme llamado la atención sobre este punto.

19 La fuente de la idea de "consenso", central en el discurso como se verá más adelante, puede tratarse a los trabajos de Lechner (Lechner, 1984).

20 Estos sentidos del "consenso" pueden efectivamente encontrarse en la obra de Lechner, sin embargo en el discurso ecuatoriano de la gobernabilidad, el concepto en su dimensión utópica y por tanto irrealizable, ha perdido su vena crítica para reducirse al conjunto de las estrategias de negociación. Para una crítica de esta perspectiva, véase Lechner, op. cit.: 191-204.

"bloqueado" se convierte en el primer punto de la agenda de investigación/acción del discurso. Dado que la legitimidad del orden social como un todo depende del rendimiento del sistema político, remover tales obstáculos es la prioridad política por excelencia.

A pesar de su experiencia casi bermasiana o lechneriana, el discurso de la gobernabilidad busca instituir la esfera pública y la política bajo la lógica compulsoria de la producción de decisiones consensuales, esto es tratar de fortalecer el núcleo de la toma de decisiones mediante la incorporación de la periferia de la esfera pública ordinaria (informal) al Estado[21]. En contraste, la teoría de Habermas de la "democracia deliberativa" busca conservar la tensión entre la multiplicidad de las esferas públicas arraigadas en el mundo de la vida, por una parte, y la esfera pública mucho más formalizada, por otra; de hecho, es esa tensión la que encarna y garantiza la emergencia de voces disidentes; se pueden alcanzar decisiones consensuales, pero únicamente como "productos co-laterales"[22].

El discurso propone la necesidad de construir al Estado como "bien público" (commons), entendiendo por tal necesidad el deseo de volver al Estado permanentemente visible a la sociedad, y a la sociedad transparente para el Estado. Para alcanzar tales metas, la sociedad debe ser organizada para el bien común, y éste debe definirse alrededor de la noción de "derechos sociales". En consecuencia, el discurso mantiene que el derecho de los individuos que el derecho de los individuos y grupos sociales al acceso igualitario a la riqueza social tiene precedencia sobre otro tipo de libertades (Verdesoto, 1996: 14-17; Sánchez Parga, 1998:35-63). Es en nombre de los derechos sociales que el discurso busca una "institucionalización" de la sociedad en la cual la igualdad política compensaría las diferencias económicas entre grupos y clases. Aquí la noción de "ciudadanías sociales" se constituye en el piso sobre el cual el discurso de la gobernabilidad intenta legimitar su visión del derecho. El análisis de la noción de "ciudadanías sociales" muestra que ésta describe modos cuasi-comunales de socialización afirmados en formas colectivas de auto-repre-

21 Lechner (idem) ha señalado que tal lógica centrada exclusivamente en lo decisional conduce a una tecnologización de la política, la cual erosiona el sentido mismo de la arena pública como espacio para expresar las disidencias. Habermas (1997: 342-343), por su parte, en la crítica a la reconstrucción de la democracia como circulación de poder político escribe: "tal política contingente, auto-referencial, toma todo lo que necesita para legitimizarse a sí misma y auto perpetuarse"

22 Benhabib (1996: 84-74) ha discutido este punto extensivamente

sentación, las que se propone deben alcanzar su representación política en estructuras de gobierno (Sánchez Parga, op. cit.: 50-63; Verdesoto, idem). Es en este sentido que el discurso de la gobernabilidad se revela como una forma elaborada de organicismo.

Para concluir nuestra discusión sobre el discurso de la gobernabilidad, podemos verlo como funcionando mediante las grietas de las articulaciones imaginarias propuestas por el discurso del proyecto democrático original. El discurso de la gobernabilidad efectúa un modo de descubrimiento de la auto-reflexividad de la sociedad que, como habíamos visto, fue inaugurada por el intento del proyecto democrático original de imaginar una sociedad contractual. Entrampado, como está, en una concepción de la democracia como instrumental al logro del bien común, y de la política como tecnología institucional, el discurso de la gobernabilidad ataca a la posibilidad de instituir la democracia como régimen imaginario en el cual el lugar del poder se encuentra vacío[23]. Como hemos visto, este discurso intenta parar el proceso de disolución de las marcas de certidumbre –proceso sin el cual la democracia como régimen es inimaginable- mediante la institución/ institucionalización de formas de representación que puedan "mimetizar" la realidad social; esta meta, a su vez, fuerza al discurso a volcarse hacia una visión neo-organicista de la sociedad. Desde esta perspectiva, entonces, el lugar del poder se encontraría vacío sólo respecto a la rotación de los gobernantes, pero al mismo tiempo ese lugar se encuentra ya ocupado por una serie de poderes intermedios que pueden proclamar un derecho (natural?) a esos derechos políticos de representación. Dicho llanamente, mediante acuerdos institucionales el discurso de la gobernabilidad busca limitar el juego de las significaciones en la democracia.

23 Claude Lefort (1986:212; 1988:20) propone que en la democracia la posición visible del principio regulador de la sociedad política se encuentra vacía en el sentido que, a diferencia del absolutismo o de los totalitarismos contemporáneos, el poder no se encuentra plenamente identificado con una persona o un grupo de personas (p.ej: el rey y la corte, o el dictador y su partido político o subrogado, al estilo de Chile de Pinochet). La concepción de Lefort sobre la persona es válida también para el caso de personas "colectivas" (como las llamadas "ciudadanías sociales"); adicionalmente Singer (1996: 329, nota de pie de paágina 55) ha sugerido que la ausencia de un principio regulador visible tiene su contraparte en la posición "invisible" del poder, y que "[si] alguna corriente particular, o un conjunto de corrientes, estuvieran para definir a la nación sin ambigüedad o resto... entonces el poder visible [la encarnación del gobierno] podría llenarse más fácilmente..." (la traducción es mía).

Discursos étnicos y las demandas por la diferencia

El levantamiento indígena de 1990, habíamos dicho, marca el fin de la validez de sentido del símbolo de la nación cultural única. Tal marca no se desprende directamente del levantamiento indígena en sí, sino del proceso político para lograr la incorporación de las demandas indígenas en la Constitución ecuatoriana y en el lenguaje de los discursos políticos en circulación hasta ese momento. Como lo revela el relato que hace, desde su posición como representante del gobierno, Ortiz (1991: 108-109), las acciones que permitieron la "institucionalización" de las demandas indígenas partieron del lugar del poder (el gobierno) y condujeron a poner en marcha un proceso que se esperaba incorporara esas demandas en la Constitución. Vale la pena recordar que en el levantamiento de 1990 el movimiento indígena concentró sus demandas en torno a dos ejes: reformas a la estructura de propiedad de la tierra, y el derecho de los pueblos indígenas a la auto-determinación (Macas, 1991: 24-26). La segunda demanda es la que ha pasado al discurso político ecuatoriano[24], inicialmente a través del proceso de reforma constitucional seguido en 1991 (y que fue interrumpido sin producirse logros mayores); esta demanda buscaba establecer territorios y autoridades indígenas con jurisdicción sobre dichos territorios. Macas (idem: 25), al momento Secretario General de la CONAIE, describe esa demanda en los siguientes términos:

Esta demanda se orienta... al reordenamiento constitucional y la creación de leyes e instrumentos jurídicos que permitan nuestro derecho a la autodeterminación... la autodeterminación consiste en crear un régimen... que nos permita tener competencia legal sobre la administración de los asuntos interiores de nuestras comunidades, en el marco del Estado nacional.

El movimiento indígena afirma sus demandas en un discurso de diferencia. Los pueblos indígenas, sostienen ese discurso, tienen derecho a conservar,

24 Curiosamente, las demandas por reforma del patrón imperante de propiedad de la tierra, no han pasado al discurso político ecuatoriano. Esta anomalía, si se considera que dicho patrón puede ser descrito como "alta concentración de propiedad de la tierra fértil", y por tanto que afecta directamente la reproducción material de los pueblos indígenas, tiene sentido en la medida que las significaciones del símbolo político "reforma agraria" han sido sistemáticamente erosionadas en el discurso político ecuatoriano de los últimos veinte años. Aquí aparece un tema de investigación sobre la brecha entre el imaginario político ecuatoriano y lo real en el Ecuador; es decir, cabe preguntarse cómo un sector entero de problemas estructurales ha dejado de articularse como problemática, o simplemente como un tema político, y además que funciones cumple tal "ceguera" imaginaria.

proteger y afirmar su modo de vida. En este sentido, el discurso articula un principio de identidad étnica mediante la representación de los pueblos indígenas como naciones culturales viviendo al interior de un Estado-nación que no puede proclamarse como representante de esas naciones culturales sin que previamente las reconozca como: a) existentes y b) diferentes a la nación cultural dominante (Maldonado, 1998: 242-243). Adicionalmente, el discurso afirma que el simple reconocimiento de su existencia es insuficiente, en la medida que los pueblos indígenas, a pesar de estar reconocidos, han sido negados su derecho a perseguir su visión de la buena vida (Macas, op. cit.: 19-20; Maldonado, op. cit.: 248-249)[25]. La demanda de los pueblos indígenas por el derecho al auto-gobierno, fundamentado en su construcción discursiva como "naciones", busca ir más allá del reconocimiento mediante la institución de una forma de multiculturalismo que permita a los pueblos indígenas preservar su lenguaje y costumbres, las cuales, el discurso reclama, constituyen "derechos colectivos"[26].

Más recientemente, el movimiento indígena ha incluido dentro de sus demandas el tema de la ley como separado del problema del derecho. Tal separación se organiza en torno al conflicto entre el discurso del Código Penal ecuatoriano, que sigue la tradición de la ley civil, y que por tanto instaura un conjunto de procedimientos judiciales que el movimiento indígena ve como contrario a la tradición de la ley común (derecho consuetudinario) de los pueblos indígenas. Se propone entonces que "...los pueblos indígenas deben regirse a nivel local por sus propias normas sociales tradicionales...", o "derecho indígena" (Maldonado, op. cit.: 250).

Las demandas por reconocimientos de la jurisdicción del derecho consuetudinario indígena en los territorios de las comunidades permiten apreciar la problemática del discurso étnico en torno a la democracia. A primera vista la demanda luce inocente; esta posición aparece simplemente como un complemento lógico al reconocimiento de modos de vida tradicionales. Sin embar-

25 La Constitución ecuatoriana de 1978 comienza diciendo que el "Ecuador es un país multicultural", y por tanto reconociendo explícitamente la existencia en el territorio nacional de grupos étnicos.

26 El discurso del movimiento indígena opone el "multiculturalismo" oficialmente reconocido en la Constitución de 1978 al "pluriculturalismo", en tanto que este recurso discursivo supone la noción de autogobierno (Maldonado, op. cit.: 253). La distinción, útil desde un punto de vista estratégico-político e incluso imprescindible en el contexto ecuatoriano, sin embargo se convierte en un obstáculo "terminológico" para el análisis crítico, es por esta razón que prefiero emplear el término "multiculturalismo", un uso similar puede verse en (León 1997:100-112).

go, el discurso vincula sus demandas por un"derecho indígena" con lo que denomina "la integración de las comunidades indígenas en el aparato administrativo del Estado" (ídem). Adicionalmente, el discurso imagina las autoridades tradicionales, al igual que a las comunidades en sí mismas, como naturales y no políticamente constituidas. En conjunto, entonces, las demandas indígenas se deslizan hacia la resbalosa pendiente de la formación de una sociedad segregada, en lugar de una sociedad plural. Después de todo, una sociedad segregada puede definirse como aquella en la cual coexisten asimétricamente dos conjuntos diferentes de leyes, uno para "los nativos" y otro para los "no-nativos", y dos tipos diferentes de autoridad[27].

Como hemos visto anteriormente, el discurso de la gobernabilidad parece proveer una salida al problema de la segregación. Mediante la articulación de las demandas con los de otros grupos que también sufren algún tipo de disciminación (mujeres, pueblos negros) o que se encuentran atrapados en situaciones de desventaja económica (obreros, empleados públicos, pobres urbanos) el movimiento indígena podría evitar el verse atrapado en un discurso segregacionista. Sin embargo, al intentar institucionalizar lazos orgánicos con el Estado, el discurso étnico arriesga congelar las identidades indígenas emergentes en lógicas etno-culturales, y por tanto cerrar la puerta a una política de convivencia plural.

Como señala Angus (1997: 46), en el contexto de la discusión de las guerras étnicas en Europa Central y África, y de la política del multiculturalismo canadiense, la posibilidad de una política de convivencia plural depende no sólo de "arreglos constitucionales" y marcos institucionales; tal política requiere de la institución de un mode de articulación de lo social, en el cual el derecho a la particularidad (identidad y diferencia) es universalizado. Aún más importante, tal derecho debe concebirse como el servicio de una auto-interrogación de las etno-culturas acerca de la validez de sus demandas. El grano de verdad en las demandas del movimiento indígena y en el discurso de la gobernabilidad reside en que la particularidad debe definirse como la condición de la universalidad, e incluso que el Estado debe fomentarla (no sólo "protegerla", a menos que la sociedad plural se conciba como un museo de identidades). Sin embargo, para alcanzar tales condiciones la distancia entre el Estado

27 En su característico estilo enredado Laclau (1997) advierte que estos peligros para la política de la identidad en su análisis del apartheid.

y la sociedad civil, entre representante y representado, no puede (no debe) cancelarse, objetivo al que aspiran –como hemos demostrado- los discursos ecuatorianos. Paradójicamente, entonces, el desarrollo de una sociedad de convivencia plural depende del abandono de cualquier demanda fuerte por una identidad cultural fija.

Conclusión

En este punto llegamos al nudo que junta, a pesar de sus divergencias, a los discursos ecuatorianos sobre la democracia. Como se ha visto, todos ellos aspiran a inmovilizar el conflicto social dentro de límites estrechos; todos ellos rechazan la noción de que en el régimen democrático las demandas de legitimidad están sujetas a una contestación permanente; todos descuidan el tratamiento crítico de las problemáticas de los derechos individuales y la autonomía individual, sin las cuales la democracia es inconcebible. Inversamente, el tema que atraviesa a los discursos democráticos ecuatorianos es la búsqueda de una u otra forma de certeza radical en nombre del bien común (derechos colectivos y/o del desarrollo), como consecuencia los tres discursos aquí examinados terminan proponiendo algún tipo definido de medio para alcanzar la armonía social. Propongo, para terminar, que tras esas similitudes –y silencios- yace la carga histórica del discurso oligárquico y de diálogos que los discursos ecuatorianos han establecido con otros discursos latinoamericanos sobre la democracia; explorar esos horizontes históricos y sus transformaciones sobrepasan, sin embargo, los límites del presente ensayo.

Bibliografía

Angus, Ian. 1997. "Multiculturalism as a Social Ideal" in *The Border Within*, McGill – Queens.

Ankersmit, F. R.1997. "Political Representation. The Aesthetic State" in *Aesthetic Politics, Political Philosophy Beyond Fact and Value*, Stanford University.

Benhabib, Seyla.1996. "Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy" in Seyla Benhabib, ed., *Democracy and Difference*, Princeton University Press, Princeton, Mass.

Bustamante, Fernando. 1996. "Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin de milenio", *Ecuador Debate* 42, Diciembre, Quito: CAAP.

Conaghan, Catherine. 1988. *Restructuring Domination. Industrialist and the State in Ecuador*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Conaghan, Catherine and James M. Malloy. 1994. *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes.*, University de Pittsburgh Press, Pittsburgh-London.

Consejo Nacional de Desarrollo. 1980. *Plan Nacional de Desarrollo 1980 1984 del Gobierno Democrático. Los Grandes Objetivos Nacionales*. Otavalo: Gallocapitán.

Cueva, Agustín. 1974. *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador*. México:Diógenes.

De la Torre, Carlos. 1993. *La Seducción Velasquista*. Quito:Ediciones Libri Mundi.

De la Torre, Carlos.1996. "Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador", en Felipe Burbano de Lara, ed., *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*. Quito:ILDIS – FLACSO.

De Toqueville, Alexis. *Democracy in America, Volume Two, Fourth Book*, n.d.

Echeverría, Julio. 1977. "La democracia enfrentada a la complejidad", *Ecuador Debate* 42, Diciembre, Quito: CAAP.

Echeverría, Julio. 1997. *La democracia bloqueada, teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*, Quito: Ediciones Letras.

Echeverría, Julio. 1993. "Crisis y democracia en el Ecuador" en Gabriel Murillo C., ed. *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes.

García, Berta. 1991. "Regionalismo y modernas tendencias políticas" en Rafael Quintero, ed., *La Cuestión Regional y el Poder*. Quito: FLACSO – CERLAC.

Habbermas, Jurgen. 1994. "Civil Society and the Public Sphere" in *Between Facts and Norms*, MIT.

Hurtado, Osvaldo. 1974. *El poder político en el Ecuador*. Otavalo: Gallocapitán.

Laclau, Ernesto. 1994. *Emancipation(s)*. London: Verso.

Lechner, Norbert. 1984. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago: FLACSO.

Lefort, Claude. 1984. "Outline of the Genesis of Ideology in Modern Societies" in *The Political Forms of Modern Societies*. MIT.

Lefort, Claude. 1988." The Question of Democracy" in *Democracy and Political Theory*. MIT Press.

Macas, Luis. 1988. "El levantamiento indígena visto por sus protagonistas" en Varios, *Indios*. Quito: ILDIS – Abya-Yala.

Maiguashca, Juan y Lisa North. "Orígenes y Significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920 – 1972" en Rafael Quintero, op. cit.

Maldonado, Luis. 1994. "El estado plurinacional, una propuesta del Estado ecuatoriano" en Varios autores, *Asamblea... análisis y propuestas*. Quito: Trama Social.

Mouffe, Chantal. 1991. "Pluralism and Modern Democracy: Around Carl Schmitt" en *The Return of the Political*. London:Verso.

Singer, Brian C. J. 1996. "Cultural versus Contractual Nation: Rethinking their Opposition" en *History and Theory*, October.

Sánchez, José. "Democracia sin ciudadanía y sociedad civil sin ciudadanos" en Varios autores, op. cit.

Verdesoto, Luis. 1988. "La investigación sobre gobierno y política en el Ecuador contemporáneo" en Luis Verdesoto, ed.., *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*. Quito: ILDIS.

Verdesoto, Luis. 1996. *Temas para una sociedad en crisis: Es posible gobernar desde los consensos?* Foro de la Ciudadanía – Fundación Grupo Esquel. Quito- Ecuador.

Adiós cultura y hasta la vista cultura política*
Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador

Xavier Andrade**

El presente artículo revisa el análisis sociológico en Ecuador con relación a temas tales como regionalismo, cultura política, populismo y machismo. Sin proponérselo, en los últimos lustros los exámenes sobre estas cuestiones, quizá por no prever a fondo sus instrumentos teóricos, han propuesto interpretaciones que apuntan a reproducir los prejuicios culturales y políticos de las elites costeña y serrana. Fijados en la idea de una transacción mimética entre líder y masa, estos análisis no profundizan acerca de los verdaderos y diversos valores populares tejidos alrededor de cuestiones como, por ejemplo, clase, pueblo y poder.

En su discusión sobre la noción de "campo cultural", Pierre Bourdieu ubica a los intelectuales en la posición correspondiente a una fracción dominada de la clase dominante (p 291); con capital simbólico pero privada de capital económico, la producción intelectual es propia del campo cultural, un campo a su vez subordinado pero relativamente autónomo de determinaciones políticas y económicas. El presente artículo explora la problemática que se origina entre un discurso, el académico, que en Ecuador posee un cierto grado de capital simbólico, y que debido a la ausencia de una postura suficientemente reflexiva sobre su articulación subordinada a formas de dominación, ha termi-

* Tomado de: *Revista Nueva Sociedad* No. 175, Caracas, 2002

** Antropólogo; Museo de Antropología y Arte Contemporáneo, Guayaquil - Ecuador. Profesor visitante en Flacso-Ecuador.

nado reproduciendo los estigmas construidos y perennizados por debates ideológicos entre las clases dominantes.[1]

Esta es una lectura de los argumentos centrales sobre la así llamada cultura política y el asunto regional en Ecuador, cuya reflexión académica constituye una de las temáticas de estudio preferenciales en ciencias sociales en el país. De hecho, el tema regional está en la base de la constitución de la sociología y de la ciencia política por una muy buena razón: desde sus orígenes republicanos Ecuador ha visto el desarrollo de tensiones regionalistas mejor ejemplificadas por los conflictos entre las elites de la ciudad con mayor concentración poblacional, financiera e industrial, Guayaquil, y las de la capital administrativa, Quito. Guayaquil en la costa del Pacífico y Quito en las alturas andinas, concentran aproximadamente un tercio de la población y ambas ciudades se han constituido a través de la historia en polos regionales. En años recientes, el país estuvo en más de una ocasión al borde de divisiones administrativas radicales, con peticiones de autonomía y propuestas federalistas movilizadas principalmente desde la costa en contra del centralismo quiteño. Elites regionales en Guayaquil han promovido un abierto descontento popular con el poder central y capitalizado políticamente sus propias demandas de clase, mientras que las elites capitalinas han hecho lo propio exacerbando los sentimientos populares con los contenidos peyorativos inherentes al término "regionalismo" para denunciarlo como una amenaza a la existencia misma de la "nación" ecuatoriana.[2]

---

1 El título de este trabajo es tomado, en parte, del de Michel-Rolph Trouillot sobre los problemas derivados del uso del concepto de «cultura» en antropología. Debido a razones logísticas mi revisión de fuentes secundarias fue limitada. Sin embargo, sostengo que mis argumentos son aplicables para entender las líneas generales de interpretación de los temas a tratarse, y como tal aspiro a aportar de manera preliminar a un debate que cuestione el encapsulamiento disciplinario tanto sociológico cuanto antropológico y el manejo instrumental de las nociones de cultura y de cultura política en Ecuador. El análisis de los autores aquí citados, por lo tanto, no es ni exhaustivo ni pretende singularizar su obra, sino por el contrario ubicarla dentro del ambiente intelectual más general que informa este ejercicio. Agradezco a Carlos de la Torre por su lectura de versiones preliminares y a *Nueva Sociedad* por invitarme a sistematizar estas ideas.

2 El contenido de homogeneidad étnica que supone el concepto de «nación» está bajo cuestionamiento sostenido en Ecuador desde que los movimientos indígenas cobraron fuerza en los años 90. En política y en sociología, la de región es una de las categorías centrales para definir formaciones sociales que coinciden con las dos mayores áreas geográficas (costa y sierra). En este artículo, la región es entendida como la dimensión espacial de formaciones sociales particulares organizadas bajo economías políticas desiguales (v. Lomnitz-Adler, pp. 59, 66), y regionalismo como una ideología que intenta

Por supuesto, sin ser un fenómeno particular de este país, el regionalismo ecuatoriano tiene particularidades dignas de ser resaltadas. So pena de reducir las poco estudiadas complejidades "culturalistas" de la temática regional, esto es las historias, prácticas y representaciones que habitantes de una y otra región elaboran sobre sí mismos y sobre los otros, en este trabajo abordaré el tratamiento del tema del machismo como una dimensión que, por haber sido situada como una referencia central en el tratamiento de la cultura, la cultura política y el regionalismo, abre una puerta para entender la urgencia de intervenciones antropológicas en una discusión que, por bien intencionada que fuera, sugiero, ha estado entrampada en el vocabulario estigmatizante de los mismos discursos elitarios.

Cultura y cultura política

A inicios de los años 90, varios analistas reconocieron la necesidad de incorporar en el debate sobre la cuestión regional aspectos sobre la cultura, esto es los "valores y códigos dispersos y dislocados en el mundo de los oprimidos" (Burbano de Lara 1992:137); cultura popular (aunque limitada a elementos que explicaran rebeliones, como en el caso de Maiguashca/North); o cultura política (Menéndez-Carrión 1991). Esta autora, en trabajos posteriores a su influyente estudio de 1986 sobre el comportamiento electoral de sectores suburbanos en Guayaquil, sin duda una de las obras mayores de ciencia política en el país, guarda el mérito de haber postulado una agenda para el estudio sistemático de aspectos antropológicos relacionados con la política, agenda que sin embargo no logró generar, una década más tarde, mayor profundización sobre los temas, siempre parciales como propongo a continuación, allí señalados[3].

explicar las expresiones políticas que tienen lugar en tales espacios. Por ideología, siguiendo la crítica de Asad a la antropología social británica, entiendo la concepción implícita que analistas, políticos y elites hacen del regionalismo como "la expresión de un sistema *a priori* de significados esenciales" (p. 611). Considero que la preocupación por retratar culturas/políticas opuestas y "auténticamente" regionales se halla en la base del debate actual sobre lo político en Ecuador.

3 Como contraparte, debo enmarcar estos comentarios en un cuestionamiento también a la antropología ecuatorianista por haberse mantenido al margen del debate sociológico sobre la política, salvo cuando actores indígenas estuvieren envueltos y esto como aportes al campo de estudio de los movimientos sociales. La característica actitud esquiva de la antropología para analizar temas relativos al

Una vez señalados los límites del estudio de los procesos electorales para entender la complejidad del comportamiento de los electores, Menéndez-Carrión define "cultura política" como "las nociones internalizadas, creencias y orientaciones valorativas que los actores políticos comparten -a nivel, de clase, segmentos de clase, o a nivel grupal simplemente" (1991:274). La autora distingue cuatro dimensiones en relación con las cuales tales ideas deberían ser estudiadas para complementar el análisis sociológico: "i) cómo opera el sistema político; ii) el papel que ellos y otros actores políticos cumplen y deberían cumplir en dicho sistema; iii) los beneficios que el sistema les reporta, o debería reportarles; y iv) cómo acceder a estos beneficios" (ibíd.; v.tb. 1986: 68).

El concepto de cultura, en este contexto, es restringido en un cuádruple sentido. Primero, la cultura es algo monolítico, esto es esencialmente homogéneo y compartido; segundo, es un término que se reserva para estudiar meramente el plano ideacional: nociones, creencias y valores, como si estuvieran desconectados o, en el mejor de los casos, fueran solamente epifenómenos de condiciones estructurales; tercero, interesan solamente las ideas que hablan sobre las formas institucionalizadas de lo político el "sistema"; cuarto, la atención se centra en particular en ideas que calzan en la categorización que la autora hace de una forma instrumental de percibir lo político medida en términos de acceso a beneficios.

Menéndez-Carrión introduciría también la noción de "cultura política autoritaria" para referirse a los imponderables de una democracia que, desde su reinstauración en 1979 hasta el presente, se ha caracterizado por incluir entre sus principales actores a líderes populistas tales como Abdalá Bucaram (1996-1997) y conservadores como León Febres Cordero (1984-1988), ambos ex-presidentes que dominan la votación en la ciudad más grande, Guayaquil. Menéndez-Carrión, sin embargo, no singulariza el autoritarismo refiriéndose a ciertos actores o sectores del electorado sino a elementos del sistema político como tal: la participación de las Fuerzas Armadas como actores políticos, las formas de acceso al poder, la falta de sistemas de rendición de cuentas en todas las instancias del poder y de legitimidad de las instituciones, y el tipo de expectativas que los electores guardan para con sus líderes.

---

poder político, y yo añadiría para el caso de Ecuador las estructuras de dominación y el carácter de la democracia, es por supuesto una carga histórica de la disciplina como tal (para una crítica, v. Roseberry; y para alternativas teóricas que han considerado al poder como un elemento indiscriminable del análisis cultural, v. Wolf).

Durante la década de los 90 la etiqueta de "autoritaria" añadida a la cultura política sin embargo ha sido transferida de su intencionalidad inicial, esto es la de intentar explicar las "fragilidades" de la democracia ecuatoriana en su conjunto, hacia la caracterización de líderes y electorados guayaquileños en particular. Describo este movimiento de ideas yendo de la teoría directamente hacia la política, lo cual supone implicaciones adicionales sobre el término cultura, las mismas que hacen de su uso algo todavía más sospechoso para el análisis sociológico, como lo sugiero a continuación mediante un análisis representativo de la respuesta académica a coyunturas electorales[4].

En un análisis de coyuntura que analiza la "sorpresiva" votación masiva lograda por un candidato populista en las elecciones de 1998, o sea un año y medio después de la caída de Bucaram, otro dentista político, Fernando Bustamante (1998) sumariza la posición que aquí critico mediante el uso de una desafortunada metáfora que sirve para ilustrar los problemas derivados de concepciones limitadas sobre "cultura"[5]. Después de caracterizar dos "mundos" o "formas de acción política" distintos y opuestos arquetípicos de la costa y de la sierra -la costeña "machista", de "padrinos" y caciques que movilizan "las rutinas sociales y culturales más tradicionalistas", la serrana "racional-burocrática" y "post-tradicional" - concluye que el regionalismo, por "ponerlo metafóricamente, es la guerra de don Corleone contra Max Weber" (p.34). Los sectores populares guayaquileños, "los pobres, se sienten niños que quieren padres y no gerentes administrativos. El genio de roldosistas y socialcristianos (los partidos que, sistemáticamente, se disputan el control en Guayaquil y que hacen uso de retóricas y formas de movilización populistas) es haber logrado hacer de la figura del jefe, la figura de ese padre tradicional y cercano, de la que el pobre-huérfano hace el centro de su hogar cívico" (Ibíd). En una elaboración más acabada de estas oposiciones, Bustamante habla de tales

4 Este movimiento guarda resonancia con lo que ha sido previamente identificado por De la Torre en sus estudios sobre populismo (2000), como una estrategia discursiva característica de los sectores políticos modernizantes y de los medios masivos para referirse al populismo de Bucaram.

5 Remito al lector a la obra antes citada de De la Torre para una mejor contextualización del gobierno de Bucaram, su llegada al poder y su salida Bucaram se halla autoexiliado en Panamá por tercera vez en las dos últimas décadas. Su breve gobierno estuvo plagado de acusaciones de corrupción, sin embargo continúa siendo un actor clave en la política ecuatoriana. A la preocupación por Bucaram, figura sin duda polarizante, se le debe la proliferación de escritos sociológicos sobre populismo en los años 90 y la creciente eliminación de fronteras entre el trabajo académico y una agenda política "modernizante". Ejemplos de críticas internas a este campo son Ramírez; De la Torre 1999; P Andrade.

culturas ("populismo cacical/patronal" y "modernismo cosmopolita") como "dos *ethos o* sistema de hábitos pragmáticos: entre la política como relación jerárquica que vincula a personas y comunidades concretas, y la política como gestión científica de medios con relación a fines abstractos" (2000:91). Cuando este autor acude a la cultura y/o a la cultura política, entonces es para ver todos discernibles y homogéneos, sean en el nivel ideacional y/o de las prácticas, y para estigmatizar a las clases populares como meros apadrinados, servidores de líderes mañosos, de hecho desposeídos de formas de pensar la política por ser infantiles y, por extensión, por hallarse emasculados. Leyendo las implicaciones de su argumento, el pueblo guayaquileño necesita de "machos" (jefes, caciques, patrones) simbólica y económicamente proveedores. Allí se encontraría la esencia de las formas "populares" para pensar y articularse a la política. Estos argumentos ejemplifican una forma de colusión entre lo sociológico y lo político como es visto por las propias clases dominantes (De la Torre 1999).

En tales perspectivas, la cultura perdió aquel impulso analítico que todavía se distinguía en el trabajo de Menéndez-Carrión para pasar a reproducir, de forma transparente, uno de los usos públicos que el término tiene en Ecuador, de hecho, el mismo tipo de utilización que fracciones elitarias regionales han capitalizado históricamente para turnarse en el poder. Este es un uso de cultura-como-estereotipo, esto es, la traslación de prejuicios y/o nociones del sentido común sobre localidad, clase, género y raza que circulan en la vida cotidiana y que, por efecto de su repetición pública, y, en este caso, también de su explotación política, pasan a engrosar el vocabulario de las ciencias sociales sin beneficio de inventario (v., para estudios de caso sobre esta problemática, Andrade en prensa a).

La integración de temas tradicionalmente antropológicos dentro del vocabulario sociológico ecuatoriano, por tanto, es problemática por varias razones. En sus primeras formulaciones, el discurso sociológico otorga a los sujetos tanto una forma restringida de percibir lo político (aquello que es relativo al "sistema político", léase instituciones y procesos electorales), cuanto una agencia específica para relacionarse con ello (el acceso a beneficios, uno debe suponer, materiales). En sus últimas encarnaciones ha emergido otro tipo de agencia, esta vez políticamente perversa, que sitúa la producción analítica de los académicos en función de la estigmatización de ciertos sujetos (los sectores populares guayaquileños). Las consecuencias de esta agencia productiva-

/reproductiva del análisis sociológico son mejor visualizadas una vez que se atiende a la centralidad del término "machismo" para las explicaciones de la "cultura política" dentro de estas mismas vertientes.

Machismo y populismo

La noción de cultura –una vez devuelta a una de sus más anquilosadas concepciones, aquella que la definía en tanto mero catálogo de rasgos, una idea ciertamente en plena vigencia todavía a través de sus múltiples usos públicos en Ecuador- requiere de una jerarquización de los elementos que así la componen como todos identificables, esto es, como una cultura política costeña y/o serrana, para el caso que nos atañe. Populismo y autoritarismo, ya mencionados, y machismo son nociones clave que se hallan íntimamente relacionadas en la tipificación resultante de tales formaciones políticas.

Para recapitular, en el caso ecuatoriano el análisis sociológico ha debido tratar con la existencia de dos culturas políticas regionales discernibles con mayor o menor facilidad de acuerdo con las fluctuaciones de sus electorados, a veces el voto seguiría líneas estrictamente geográficas y otras veces la frontera sería más permisible de lo esperado. A pesar de que las "sorpresas" electorales –un eufemismo utilizado para denotar la carencia de claves sistemáticas para entender el comportamiento de los votantes y los procesos y alineaciones políticas- han probado ser más bien frecuentes durante 20 años de democracia, hay elementos que han sido percibidos como estables en la cultura de la política guayaquileña, tal es el caso del machismo. Adicionalmente, la preeminencia otorgada a este término como parte esencial de la totalidad de una forma política, la guayaquileña, ha llevado a los analistas a brindar al machismo el papel alternativo sea de causa o de efecto de formas locales de poder[6].

En los tratados sociológicos de la última década, la dinámica dominante según la cual las partes (el machismo) han pasado crecientemente a represen-

6 Este no es el espacio para discutir la noción de machismo, la misma que se halla bajo sistemático escrutinio en el campo de la antropología sobre masculinidades. Solamente basta mencionar que su uso dentro de la literatura aludida es como una etiqueta negativa utilizada para denotar la "vulgaridad" de líderes y seguidores populistas, y no como una construcción llena de ambigüedades y de contestaciones locales, y de complicados usos políticos para representar los propios lenguajes de la dominación (v. Andrade en prensa a, y 2001)

tar, o por lo menos a tener implicaciones cruciales en las formas de explicación sobre el todo (la cultura, la cultura popular y/o la cultura política guayaquileñas), emergería como un efecto directo del análisis del lenguaje y del desempeño masculinistas practicados por Bucaram como líder populista (v., entre otros, Burbano de Lara 1997). Especial mención, para efectos de este artículo, merece el trabajo de De la Torre (1996, 2000) por ser probablemente el más sistemático y el que más espacio ha brindado para discutir cuestiones de masculinidad en la construcción de la imagen del líder populista.

De la Torre ha tenido el valor de plantear que la estigmatización del populismo guayaquileño es el efecto de la activación del discurso de las elites políticas y económicas tradicionales, de Guayaquil y de Quito por igual, que construirían a Bucaram como un "repugnante otro" con la finalidad de singularizarlo como alguien abyecto frente a los verdaderos ideales democráticos y modernizantes. Su argumento incluye también elementos para considerar cómo la academia misma ha apuntalado históricamente tales sentidos de abyección. El análisis de De la Torre sobre las razones por las cuales Bucaram es consistentemente acogido por las masas en Guayaquil, en la costa y en sectores de la serranía, reposa en datos concernientes a sucesivas campañas electorales del líder populista. Si bien en este sentido el trabajo de este autor es excepcional en levantar información desde los mismos participantes en esas campañas, existe todavía una tendencia a pensar elementos identificados como culturales, o en su defecto como populares, en términos de una antropología que peca de algunos esencialismos. Cabe mencionar, primero, que el concentrar los esfuerzos investigativos en ciertos momentos, eventos o contextos particulares del proceso político, como las manifestaciones masivas movilizadas por líderes populistas durante el tiempo de elecciones, corre el riesgo de cobijar una metodología que tiende a enmarcar los hallazgos etnográficos bajo significados validados por el hecho de haber sido puestos en acción en contextos restringidos en tiempo y espacio.

Dos problemas interpretativos centrales se derivan de tal aspecto metodológico: la colusión sin mediaciones entre *performance* y contenido, y la identificación absoluta entre líder y seguidores. El primero atañe a la extrapolación que el autor hace entre, por un lado, los aspectos dramáticos desplegados por el líder populista con el propósito de asegurar votos, y, por otro, los contenidos de la cultura popular. De la Torre confunde la espectacularización de elementos de las culturas populares tales como la utilización de retóricas mascu-

linistas, la incorporación de estilos del habla, de preferencias culinarias y de géneros musicales con el papel que dichos elementos representan en la definición de lo popular como es percibido por los propios sectores populares. En la base de esta equivalencia entre espectáculo y contenido reposa el supuesto de que los seguidores populistas carecen de una distancia para discernir entre lo que es *performado* (o sea seleccionado por el líder para se puesto en escena como espectáculo) y los múltiples significados y la historicidad que tales elementos tienen para los asistentes.

Desde esta perspectiva, las referencias masculinistas de Bucaram, que han sido bien descritas por De la Torre en su carácter de construcción política, aparecen como aspectos a ser meramente "celebrados" por las masas. Si el énfasis es puesto en rituales electorales creados con el propósito de festejar a un líder dado, entonces este hallazgo etnográfico no pasa de tener un alto grado tautológico. Mientras el autor concluye que Bucaram reivindica "una cultura popular machista" (2000:109), el hecho es que, primero, el mismo tipo de lenguaje se encuentra en Guayaquil a través de todas las clases sociales (ha sido igualmente explotado y con enorme éxito por León Febres Cordero, el adalid de la oligarquía tradicional guayaquileña), y, segundo, el machismo coexiste con otras formas de masculinidad entre los mismos sectores populares.

Para ser justos en este análisis, De la Torre mismo reconoce la utilización alternativa de formas caballerescas por Bucaram para otorgar significaciones políticas y de género a su propia imagen. El autor no reconoce, sin embargo, que los aspectos homofóbicos que componen una parte central de las múltiples formas en las que la masculinidad se expresa en sectores populares y elitarios por igual, no fueron seleccionadas por Bucaram para su performance, sino solo marginalmente (v. Andrade en prensa b). Más preguntas emergen una vez reconocido el carácter selectivo de la producción de una imagen política: ¿cómo saber cuál de estas formas de masculinidad (y también de aquellas que fueron excluidas) son las que tienen mayor peso en lo que los sectores populares definen como masculino?; ¿y cómo trasladan esta definición al plano político? Esto es, ¿cuáles de estas formas efectivamente ganaron más votos para Bucaram, la del "macho", la del "caballero" o, cabe preguntarse, la retórica ideológica/populista propiamente?

En cuanto al segundo problema teórico y metodológico que aquí interesa discutir, existe, como en los casos anteriores, una tendencia a percibir la cul-

tura política resultante como algo monolítico: el líder es uno, la masa también es una. La relación entre líder y seguidores es de total identificación, no hay espacio más allá de la "seducción populista" para distancias críticas. Una vez que se asume que los votantes votan por el espectáculo, el proceso del voto es reducido a una mera papeleta. En este nivel, quedan flotando preguntas adicionales que son básicas y son las mismas que han esquivado al análisis sociológico durante las últimas décadas: ¿qué piensa la gente sobre política, sobre clase, y sobre poder?; ¿cómo afecta su pensamiento en cada uno de estos niveles la representación que ella hace de lo político?

En el nivel metodológico sugiero dos entre muchas otras vías posibles de empezar a dilucidar estas cuestiones. La primera es reevaluar el tipo de fuentes dignas del análisis sociológico de la política. En mi propio trabajo, todavía en progreso, he escogido los escritos de un periodista político subterráneo de Guayaquil, Pancho Jaime, cuya celebridad en la esfera local durante los años 80 trascendió fronteras de orientación política, de género y de clase (v. Andrade 2001). Analizando su peculiar ubicación dentro de redes clientelares del populismo bucaramista en tanto una suerte de "broker ideológico", me interesa ver cómo la ideología emanada desde arriba, desde los líderes, fue negociada, producida y de hecho reformulada por Jaime, quien por hallarse en el plano de un llano seguidor populista –léase desprotegido de coberturas institucionales- estableció un delicado balance entre el aplauso al líder, la crítica de sus pactos y alineaciones políticas oportunistas y, adicionalmente, la capacidad de su partido para representar a los sectores desprotegidos[7].

El resultado de dicha estancia crítica y de la producción de un lenguaje que resitúa al populismo dentro del campo social más grande cual es el de la vulgaridad de la democracia en Ecuador, permite observar la producción de significados en su relación inmediata con cuestiones de poder y de clase, y de analizar a la "cultura" (para quienes insisten en que el concepto sea todavía necesario) como algo socialmente constitutivo (Roseberry: 28; Wolf: 67) que de hecho imprime su huella en los discursos del populismo y, más importante todavía, del desarrollo de la democracia. Elementos etnográficos de los sectores populares que han sido obliterados regularmente de los análisis aquí discutidos, pasan a tener por tanto un peso central en la consideración de lo político tal como es visto por quienes lo formulan, con nociones sobre corrupción

7 La expresión "broker ideológico" se la debo a Javier Auyero.

y violencia, por ejemplo, ocupando una mayor centralidad que la que se le ha otorgado (o con más frecuencia obviado).

Una segunda forma de contestar las preguntas lanzadas más arriba es considerando las categorías nativas en las cuales el lenguaje de la masculinidad y su relación con el poder político se formulan, atendiendo a términos locales como, por ejemplo, "aniñado" y "pelucón", entre otros que intentan recentralizar aspectos de clase en las representaciones que el pueblo hace de las elites, aspectos que gracias precisamente a las manipulaciones populistas han tratado de ser erosionados. Ambos términos contienen elementos que denuncian un travestismo que caracteriza a todos los políticos, incluyendo a los líderes populistas, a Bucaram y a Febres Cordero (figuras centrales de la política guayaquileña durante las dos últimas décadas que representan dos fracciones elitarias en conflicto). Mientras "aniñado" es utilizado para desfigurar la imagen masculina que es construida públicamente por las elites, al impregnarla con un carácter dudoso, "pelucón" se refiere a las elites emergentes que, como en el caso del populismo bucaramista, contagian con sus intereses de clase cualquier proyecto de redención popular. Estos mismos elementos fueron capitalizados por Jaime para intentar traducir la banalidad del poder en Ecuador; el populismo por tanto no aparece solamente como un arte de "seducción" sino como un problema de representación política a ser vigilado por las masas.

Adiós y hasta la vista

Una vez que se acepta la eficacia simbólica del pensamiento sociológico en lo que atañe al tratamiento de las categorías aquí discutidas –populismo, regionalismo y machismo- éstas resultan claves en un proyecto por disciplinar no solamente a los enemigos políticos, sino también a la gente común. El pensamiento sociológico sobre estos temas está embebido en estructuras analíticas que de hecho colaboran en la organización de prácticas sociales de dominación, de discriminación, de estigmatización y de violencia simbólica. Así considerado, el discurso intelectual "serrano", por hallarse su producción concentrada en la capital donde se encuentran los centros de ciencias sociales y los proyectos editoriales institucionalmente más sólidos, se convierte en un instrumento de dominación política, y la sociología y las ciencias políticas en un canal autorizado para perpetuar las fragmentaciones regionales. El regionalis-

mo y el populismo operan en un nivel abstracto mientras el machismo lo hace en un nivel concreto. Mientras los dos primeros son denunciados como el desafío más grave para alcanzar un estado de democracia y de civilización modernos, el machismo denuncia a una sociedad particular y a su gente.

Traficando etnográficamente por las calles de Guayaquil he constatado que, efectivamente, los discursos regionalistas y anticentralistas son agresivos y desempeñan un papel clave en la articulación de un discurso político calificado como propio para canalizar frustraciones y resentimientos que la gente, independientemente de su clase y posición social, guarda en contra del centralismo quiteño. Por lo tanto, no estoy negando la existencia de prejuicios regionales, ni tampoco de crudos discursos sexualizados para referirse a Quito y a los serranos. Pero el reconocimiento de tales prejuicios no implica la aceptación de una estructura de oposiciones binarias que sirve dentro de constructos intelectuales para estigmatizar a uno de los polos en detrimento del otro. Aquí he argumentado que las nociones de cultura, cultura política y cultura popular han servido precisamente a la función de confirmar la existencia de todos homogéneos, con fronteras claramente discernibles y con categorías descriptivas fácilmente jerarquizables.

Debido a la paradójica posición de la producción intelectual aludida al principio de este artículo, los prejuicios regionalistas serranos han sido canonizados como teorías sociológicas, mientras que los prejuicios regionalistas costeños son, efectivamente, mantenidos como tales, objetivizados y exacerbados por los discursos académicos. Cabe preguntarse, entonces, cuál ha sido la función de la sociología serrana: ¿la de hacer avanzar pensamientos democratizantes como lo sostiene explícitamente, o la de perpetuar estereotipos y profundizar alienaciones?

La utilización de la idea de cultura en este tipo de agenda, por supuesto, no es excepcional al caso ecuatoriano. En otros lugares del globo formas de nacionalismo, de intolerancia racial y religiosa, así como políticas de limpieza étnica constituyen los ejemplos más dramáticos de los usos de este término para justificar agendas fundamentalistas (v. Hann; Rajagopal; Wilson). Si bien en Ecuador el uso público de los conceptos de cultura y, en un menor grado concerniente al lenguaje de los medios masivos, el de cultura política, no ha tenido todavía efectos explosivos, y si bien la circulación de conceptos nunca ha sido ni puede ser patrimonio de disciplinas académicas específicas, las entradas al problema de lo que la gente piensa y como se relaciona práctica, so-

cial y materialmente con lo político se beneficiarían del abandono de conceptos antropológicos que, por las deformaciones o fijaciones que su circulación social supone, terminan efectuando operaciones inversas a los propósitos explicativos iniciales.

La cultura, en el caso aquí discutido, ha servido no como un mapa heterogéneo, flexible y maleable para entender de qué modo las ideas se relacionan con condiciones de poder y materiales, sino como la carpa de un circo que cubre los cuerpos de todos los estudiados, incluyendo sectores populares y elitarios. Si a la sociología y a la ciencia política se deben los avances y lo que se conoce sobre política en Ecuador, y si a la antropología se le debe el no haber contribuido sustancialmente a este análisis, todavía queda tratar con una doble evidencia: ni lo político ni lo cultural es solamente lo que se ha heredado en el debate, ni los sujetos mismos piensan el poder y la cultura en términos uniformes, necesariamente discernibles y desconectados. La calentura culturalista ha estado precisamente en las sábanas conceptuales.

Bibliografía

Andrade, Pablo. 2001. "Libertad, desarrollo y democracia: Para repensar la democracia realmente existente en Ecuador", *ICONOS No. 10*, pp. 100-109.

Andrade, X. s/f. "Culture as Stereotype: Public Uses in Ecuador" en: *Anthropology beyond Culture;* Londres: R. Fox et al./Berg, en prensa a.

Andrade, X. 2001. "Homosocialidad, disciplina y venganza" en: G. Herrera (ed): *Masculinidades en Ecuador*. Quito: G. Herrera/FLACSO/UNFPA.

Andrade, X. 2001. "Machismo and Politics in Ecuador, The Case of Pancho Jaime" en *Men and Masculinities* (3) 3, pp 299-315.

Asad, Talal. 1979. "Anthropology and the Analysis of Ideology", *Man No. 14*, pp. 607-627.

Bourdieu, Pierre. 1996. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste,* Cambridge: Harvard University Press.

Burbano de Lara, Felipe. 1992. "Populismo, democracia y política: El caso de Abdalá Bucaram" en: *Populismo*. Quito: ILDIS/Juan Paz y Miño.

Burbano de Lara, Felipe. 1997. "Reflexiones a propósito de 'un loco que ama'", *ICONOS No.1,* pp. 43-52.

Bustamante, Femando. 1998. "A la búsqueda de la razón perdida" en: *Ecuador Debate No. 44*, pp. 21-34.

Bustamante, Fernando. 2000. "Los partidos y los alineamientos políticos como culturas", *ICONOS No. 9*, pp. 88-97.

De la Torre, Carlos. 1996. "*¡Un solo toque!: Populismo y cultura política en Ecuador"*. Quito: CAAP.

De la Torre, Carlos.1999. "Veinte años de populismo y democracia", *ICONOS No. 9,* pp. 80-87.

De la Torre, Carlos. 2000. *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience.* Athens: Ohio University Press.

Hann, Chris. 2000. "All kulturvolker now?" en: "*Simposio Culture and the Cultural: New tasks for an Old Concept*". Moreira: Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.

Lomnitz-Adler, Claudio. 1992. "Concepts for the Study of Regional Culture" en: *Mexico's Regions: Comparative History and Development.* San Diego: E. Van Young/Center for US-Mexican Studies. San Diego, 1992, pp. 60-89.

Maiguashca, Juan, Lisa North. 1991. "Orígenes y significados del velasquismo: Lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972" en: *La cuestión regional y el poder.* Quito: Rafael Quintero/CEN, pp. 89-160.

Menéndez-Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto en el Ecuador: De Velasco a Roldós.* Quito: CEN.

Menéndez-Carrión, Amparo. 1991. "Región y elecciones en el Ecuador: 1952-1988, Elementos para un debate" en: *La cuestión regional y el poder.* Quito: Rafael Quintero/CEN, pp. 247-296.

Rajagopal, Arvind. 2001."Hindú Nationalism and the Cultural Forms of Indian Politics" en: *Politics after Television: Hindu Nationalism and the Reshaping of the Public in India.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 30-71.

Ramírez, Franklin. 1999. "Explorando en un agujero negro", *ICONOS No. 7,* pp. 46-59.

Roseberry, William. 1989. "Balinese Cockfights and the Seduction of Anthropology" en: *Anthropologies and Histories: Essays in Culture, History, and Political Economy.* New Brunswick-Londres: Rutgers University Press, pp. 17-29.

Trouillot, Michel-Rolph. 2000. "Adieu, Culture: Theory, Politics and the Life of Concepts", *Simposio Culture and the Cultural: New Tasks for an Old Concept*. Morelia: Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.

Wilson, Richard. 2000. "Human Rights, Nation-building and Culture in South Africa", *Simposio Culture and the Cultural: New Tasks for an Old Concept*, Morelia: Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research.

Wolf, Eric R. 1999. "Contested Concepts" en: *Envisioning Power: Ideologies of Dominance and Crisis*. Berkeley: University of California Press, pp. 21-67.

Explorando en un agujero negro*
Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador

Franklin Ramírez Gallegos**

"...no hay nostalgia peor que añorar lo que nunca jamás sucedió".
J.Sabina

Cuestionamiento inicial

La sociología política y la ciencia política de la región han desplegado, desde mediados de la década de los ochenta, una serie de lecturas que se centran en el problema de la ingobernabilidad de nuestras democracias y de las complejas condiciones sociales para consolidar, profundizar y extender la democratización.

Se han planteado una serie de hipótesis -contradicción entre demandas sociales y modelo económico; distancias socioculturales entre sociedad y Estado; persistencias de populismos, clientelismos, y caudillismos frente a la racionalidad política de la democracia moderna; extrema dispersión de fuerzas y actores sociales; baja capacidad de procesar la conflictividad social; debilidad institucional, etc.- que, de algún modo, se dirigen a reforzar la idea de que, en América Latina, existiría un estado incompleto de formación de la nación (Sánchez Parga, 1991). Ahora bien, puede plantearse la misma objeción a esta idea: ¿por qué razón nuestras sociedades no han conseguido completar una forma acabada de nación?

---

* Tomado de: Revista *ICONOS* No. 7, abril 1999, Quito, FLACSO-Ecuador

** Sociólogo. Centro de Investigaciones CIUDAD.

La idea es relevante por cuanto permite poner en discusión una de las conclusiones que con más recurrencia se han construido sobre el problema de la democracia, la nación y el Estado de los países de la región: resulta que en ellos se verifican formas inacabadas, incompletas, o a medias de democracia, nación y estado; procesos truncos, bloqueados, desviados, o gaseosos de las formaciones políticas realmente existentes; las miradas sobre la política y sus expresiones institucionales se han elaborado sobre la certeza de que existiría un patrón preconstituido para su evolución. Las formaciones políticas de occidente, asociadas a los ideales de la modernidad (racionalidad instrumental, autonomía de voluntad, validez de los discursos, representación, emancipación, igualdad, libertad, etc.) son elevadas como referentes empíricos y teóricos de lo que en nuestros países debería consolidarse. Las especificidades de la región son estudiadas en muchos casos más como desviaciones de la norma que como expresiones singulares o modalidades alternativas de la práctica política.

A la luz de esta idea, en este ensayo pretendo efectuar un análisis crítico del uso de la categoría de "cultura política" desplegado en buena parte de trabajos sobre la cuestión democrática producidos en el Ecuador durante la última década. Tal lectura se recrea bajo la sospecha de que en la mayor parte de tales trabajos se recrea, a) una visión teleológica del problema; b) una utilización más normativa que analítica de la categoría examinada, y c) una fuerte aproximación a las agendas (modernizantes) de reforma institucional.

Para ello, revisaré algunas de las argumentaciones recurrentes respecto de la caracterización de la cultura política en el país para luego ensayar observaciones teórico-metodológicas acerca de sus debilidades. Finalmente, expongo una aproximación bastante influenciada por la antropología post-estructuralista para re-pensar la utilidad investigativa del concepto.

Cabe advertir que, en lo fundamental, procuraré no discutir los argumentos contenidos en las caracterizaciones de la cultura política del país –es decir que no busco discutir acerca de la validez, precisión y verosimilitud de las representaciones de ésta; el presente ensayo apunta a cuestionar más bien las modalidades, estrategias analíticas o aproximaciones intelectuales con las que se ha utilizado tal concepto.

Aunque este ensayo no es exhaustivo en la revisión de los autores y trabajos sobre el tema creo que da cuenta de una tendencia analítica dominante en la aproximación al problema de la democracia y la cultura política en el Ecuador.

El campo de análisis

Los estudios producidos en el Ecuador a lo largo de la década de los noventa han apuntado, como uno de sus énfasis preferentes, a la disección de las formas en que se ha viabilizado el proyecto democrático en cuanto marco político para la convivencia e integración social. En todos ellos se evidencia que la democracia en el Ecuador sigue siendo una tarea por cumplir, tal vez, la más urgente y compleja para completar el proceso de modernización socio-económica del país.

Se podría plantear que los análisis que se han desplegado para la comprensión de la "incompletud" de la democracia en el Ecuador están direccionados, muchas veces sin intersecciones, en torno a dos ejes teórico-metodológicos:

a) un énfasis en la dimensión institucional de la democracia[1]. En este caso, el problema del déficit democrático radicaría en la fragilidad de las instituciones públicas, en una normatividad desprolija, incapaz de consolidar reglas de juego de carácter vinculante para todos los actores. Según tales interpretaciones, la consolidación de las democracias de la región pasa por una recomposición institucional con miras a procurar una gestión pública eficiente acorde con las nuevas exigencias del modelo de desarrollo necesario para una adecuada articulación a los procesos de integración y liberalización económica. Ello equivale a poner el acento en la búsqueda de mejores rendimientos de la capacidad de gobierno de los sistemas políticos[2], sin perder de vista el componente representativo de la democracia. Se trata en suma de tornar menos complejo al proceso de toma de decisiones dentro del sistema político y por

1 En este nivel se ubican, entre otros, los trabajos de S. Pachano (1996ª); J. Sánchez-Parga (1998); J. Echeverría (1997); y los Documentos de trabajo del Proyecto de Gobernabilidad de CORDES (después publicados en La Ruta de la Gobernabilidad, CORDES, Quito, 1999).

2 A pesar de reconocer la distinción conceptual efectuada por Sartori en torno a la existencia de "tres niveles de consenso a) consenso a nivel de la comunidad o consenso básico; b) consenso a nivel de régimen o consenso procedimental; c) consenso a nivel de acción política o consenso político" (Teoría de la Democracia, 1988: 122), los dos últimos niveles correspondientes al régimen y al sistema político, respectivamente y el primero referido a la cultura política y a la formación de identidades sociales, quisiera advertir que en el curso de este texto usaré indistintamente los conceptos de régimen político o sistema político para referirme por un lado, al conjunto de pautas, códigos y mecanismos vigentes en una sociedad para establecer las formas de representación, de constitución de actores políticos y de conformación de instituciones de gobierno; y por otro, a las prácticas concretas de los actores políticos relevantes (Ejecutivo, Congreso, partidos, etc.) en la conformación del orden democrático. En suma, se trata del nivel instrumental de la política.

hacerlo en un marco que garantice la capacidad de generación de consensos en su torno.

De allí que la noción de gobernabilidad esté asociada con la consolidación de las organizaciones, procedimientos, normas comunes, etc., que sean reconocidas por todos los actores relevantes del sistema. Se trata de prestar atención al grado con que las relaciones estratégicas obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas: fórmulas para procesar conflictos, demandas y reivindicaciones de todos los actores sociales interpelados por el orden político. Se puede apreciar una tendencia clara a delimitar el problema de la gobernabilidad a una situación en que las instituciones y organizaciones estatales son capaces de implementar de manera cabal y estable sus planes y políticas, logrando así un mínimo margen de éxito en relación a sus objetivos explícitos. El alcance de tales metas debe ser fijado a partir de la disposición de regímenes normativos coherentes, estables y construidos socialmente por los actores relevantes de determinada unidad nacional.

b) una corriente de argumentación orientada a tratar el problema de la consolidación democrática tomando como principal factor explicativo a la cultura política existente en el medio. Este nivel de reflexión alude a comprender la relación entre un régimen político tendencialmente democrático y un conjunto de valores, representaciones y prácticas de/sobre la política que no habrían asimilado o incorporado este nivel normativo. En otras palabras, el problema de la consolidación del orden democrático se explicaría, ya no desde el tipo de instituciones y normas para la gestión política, sino por un desfase entre "las prácticas y ética cotidiana del poder, los incentivos y moralidades que la constituyen... y las presuntas necesidades del 'bien público', entendido este en las funciones que el discurso normativo de la política moderna le demanda" (Bustamante, 1997: 58). Es decir, habría una marcada imposibilidad por parte de los actores políticos locales de asumir los comportamientos y valores políticos y culturales propios de la modernidad en el capitalismo tardío (consolidación de la razón instrumental, despersonalización de las relaciones de poder, racionalización económica, estabilidad de las instituciones, contractualidad, etc.).

La idea es clara, la desconexión entre los valores movilizados por los sujetos políticos en sus prácticas y el "tipo de valores políticos que requiere la democracia para operar con relativa normalidad" (Burbano de Lara, 1998:4) aparece como uno de los principales obstáculos en la vía de la conquista de las ansiadas modernización y estabilidad de la vida política del país.

En vista de que la reflexión aquí desplegada se moviliza dentro de la segunda arista analítica descrita, es conveniente realizar algunas puntualizaciones adicionales sobre las características teóricas, metodológicas y, en general, sobre los resultados producidos por tales estudios "culturalistas"[3].

Las lamentaciones

El supuesto de este trabajo es que parecería haber una suerte de consenso latente entre los estudios al respecto en cuanto a considerar la cultura política ecuatoriana como un obstáculo para la democratización de la sociedad[4]. Se trata de argumentos que tienden a contraponer los avances en la elaboración de los contenidos, la concepción y el diseño institucional de la democracia -sobre todo desde el retorno al Estado de Derecho en 1978- con un sustrato simbólico y cultural reacio a adecuarse a los imperativos éticos y pragmáticos que dicho marco normativo debería imponer. En efecto, uno de los rasgos más destacables de las reflexiones sobre cultura política realizados en el país tiene que ver con una recurrente caracterización de ella en términos de representaciones y relaciones sociales que terminan por obstaculizar o contaminar cualquier avance en la configuración procedimental del sistema político imperante.

El argumento puede ser resumido en los siguientes términos: la cultura política no se rige ni coincide con los "valores" expresados en los marcos institucionales vigentes, de esta forma, las prácticas políticas de los ciudadanos llevan a la política a una suerte de "más allá", un terreno indefinido, de los marcos normativos definidos por el orden democrático. Este "desajuste" (Burbano de Lara, 1998: 4) o "contradicción" (Pachano, 1996a y 1996b: 73-74) tiene como efectos, una constante informalización de la política, y una caren-

3 Más allá de los debates generados en la academia estadounidense al respecto de esta etiqueta, uso este término con una pretensión taxonómica y no como descriptor de una posible aproximación disciplinaria, sobre todo antropológica. Este uso restringido se debe –como se verá más adelante- a que tales accesos analíticos efectúan su acercamiento a lo cultural sin etnografías u otras aproximaciones 'in situ' sobre el problema en cuestión. Los estudios culturalistas serían entonces, simplemente, aquellos que privilegian el estudio de la cultura política por sobre el análisis de los diseños institucionales como eje de sus lecturas sobre la construcción democrática.

4 Ver sobre todo las reflexiones de Burbano de Lara (1998); Simón Pachano (1996b), Oswaldo Hurtado (1994). En todos ellos la cultura política aparece como un freno para la democratización de la sociedad, es decir, uno de los argumentos mas reiterados en los estudios sobre el tema.

cia de legitimación del orden constitucional democrático y del Estado, en sus valores y sus pragmáticas (Ibíd.).

La cultura política aparece, entonces, como un obstáculo, como algo que ejerce un bloqueo sistemático al normal funcionamiento de las instituciones democráticas. El problema de la gobernabilidad democrática queda reducido de esta forma a una suerte de inadecuación entre los mecanismos "modernos", "racionales" y "técnicos" de administración política de lo social y las representaciones y ejercicios cotidianos de la política todavía anclados en valores tradicionales. Estamos frente a una visión "confrontacionista" entre el sistema/régimen político y las decodificaciones culturales que de ellos se hace en las prácticas políticas de sus principales mentores y, en general, de toda la ciudadanía.

Otro nivel de conclusiones, recurrentes en estos estudios, plantea que la distancia entre estos dos componentes de la democracia ha degenerado en una escasísima participación política de la "sociedad" en la vida democrática del país: el pueblo no habría participado en la proclamación de la democracia ni en sus sucesivas reconstituciones. El Ecuador no tiene ciudadanos (Sánchez Parga, 1991), no tiene "sociedad civil" (Pachano, 1996b), no existe participación política. La 'forma ciudadano', requisito insalvable en la tarea de formar un régimen político democrático, se arguye, no habría cristalizado en la sociedad ecuatoriana; el tejido social del país, y tal vez de algunos otros de la región, estaría constituido más bien por formaciones pre-societales o pre-políticas asociadas con el predominio de corporalidades comunales, gremiales, asociativas, que ocultan y deforman una expresión individual y auto-referida de lo político (Sánchez Parga, 1991: 48-149)[5].

Los mínimos niveles de participación de la población civil en los canales institucionales fijados para el ejercicio democrático de la política (la ya mencionada informalización de la democracia), la deformación de los mecanismos de representación política bajo la figura de relaciones clientelares, corporativas, o caudillistas, la imposibilidad de una participación individual (y no gremial) en la vida pública, la indiferencia o desencantamiento cada vez más acentuados por los problemas públicos que enfrentan los gobiernos de turno son, entre otros, algunos de las expresiones con que se ha verificado la caren-

5 Esta idea evidencia a cabalidad el registro binario en el que reposan los estudios en cuestión: se reitera la figura del moderno ciudadano liberal, individuado, como punto de llegada y como imagen inversa de las arcaicas formaciones colectivas, 'pre-sociales', desde las que los actores se expresan en la política nacional.

cia de tales ciudadanos modernos-democráticos.

En suma, estamos frente a una visión "negativizada" de la cultura política vigente: S. Pachano concluye que en el país existe "una cultura política que *no* logra expresar identidades colectivas y que *no* se plantea como objetivo la constitución de un orden consensual" (1996b: 77. Subrayado mío); Felipe Burbano, por su parte, señala que "(l)os límites del liberalismo dejan como huella en la cultura política moderna ecuatoriana, la *ausencia* de una noción fuerte, clara, incontrastable, de igualdad ciudadana" (1998: 16. Énfasis mío). Al margen de considerar el alcance de estas interpretaciones, resulta problemático encarar la caracterización de determinado objeto o problema de estudio, reiteradamente, en términos de aquellos elementos que no posee. Es evidente que, en lugar de preguntarse por las particularidades de las expresiones culturales locales sobre la política, se las evalúa en función de un "más allá" previamente fijado, que, además, sería una meta ineludible.

De esta forma, la cultura política existente queda representada como un espacio donde abundan enclaves anti-institucionales, pre-ciudadanos, no-legitimantes, poco participativos, es decir, anti-democráticos. Este procesamiento hace que, ante nuestros ojos, la cultura política aparezca como una suerte de *agujero negro:* todas sus cualidades son definidas en términos negativos, en el ámbito de las carencias, de las ausencias, de los bloqueos, de las fracturas. El efecto discursivo de los relatos considerados es, así, colocar a la cultura política como un terreno baldío que debería ser necesariamente sembrado o alcanzado por los valores de la institucionalidad democrática moderna.

No se trata de negar la posibilidad o la necesidad de que entre el sistema político y el ámbito de la cultura política existan puntos de intersección o de que incluso sus desarrollos converjan hacia un mismo fin, la consolidación de un pleno orden democrático en la sociedad, sino de advertir las dificultades que este tipo de visiones, que rayan en los límites del evolucionismo, tienen a la hora de ensayar trabajos de investigación más exhaustivos. A estas alturas del argumento debe parecer evidente, al menos, por qué razones este tipo de aproximación impide otorgar sentidos propios a la cultura política local, la vacía de contenidos, y bloquea la construcción de una visión desagregada sobre sus específicos contenidos y sobre los particulares procesos históricos de su constitución.

En esta perspectiva puede decirse que los discursos dominantes de la democracia han ubicado la novedad y originalidad de la irrupción democrática

-desde 1979- en relación a su específica contribución a la profundización de la modernización de la sociedad ecuatoriana en su conjunto. La democracia aparece así como *síntoma* de la modernidad, como uno de los pilares de su institucionalización y extensión en cuanta lógica de racionalización de la vida política del país. Pero, a la vez, la modernidad y sus instituciones centrales se levantan como el *telos*, el punto de llegada, el espejo distante a través del que se mira, comprende, construye y juzgan los avances y límites de lo político.

Así, por ejemplo, si uno toma gran parte de los estudios sobre populismo en el Ecuador[6] es fácil percibir como tal expresión propia de *nuestra* cultura política es presentada como un producto (residual) de la sociedad tradicional, como parte de los prolegómenos de los procesos de modernización y, por tanto, como un estilo, discurso, y práctica política que, en vista de la concepción evolucionista de lo social en que se asientan, necesariamente deberá ser absorbido y reemplazado por la racionalidad política estructurada en torno de los modernos sistemas sociales (democracia y mercado). Estamos frente a discursos normativos que, en base de la mirada teleológica del proyecto político moderno, localizan temporal (en los escombros del pasado), espacial (sobre todo en la marginalidad urbana, costeña, y en el mundo rural) y lógicamente (bajo la forma de lo no-racional) los contornos y expresiones de los elementos culturales de la política, como el populismo, y de tal modo producen y recrean su anormalidad con respecto al orden democrático.

Es necesario insistir en la comodidad/pereza intelectual de un discurso –cuyo despliegue necesariamente ocupa y edifica parte de la memoria histórica de una nación- que disfraza la especificidad de las prácticas político-culturales como error/horror para legitimar la necesidad de un presente sometido y organizado desde la presunción de lo normal y de los poderes de la norma[7] (ligados, obviamente, a las imágenes de lo 'moderno').

Se puede argumentar entonces que 'el discurso teleológico de la democracia moderna' ha representado a la cultura política como espacio de lo otro, lo ajeno, lo bárbaro, lo tradicional, lo inefable. Es en el lugar de la cultura política donde las visiones dominantes de los estudios de la democracia ecuatoria-

6 Ver: Fernández y Ortiz (1988), A. Cueva (1988), O. Hurtado (1990), CORDES (1999), y F. Bustamante (2000).

7 Ver, para las relaciones discurso – normalidad, el trabajo de Miguel Morey, "Una crítica de lo normal", en Michel Foucault, filósofo, 1995, Gedisa.

na colocan la imposibilidad de su realización, la negatividad de su afirmación y la otredad de su proyecto de modernización de las instituciones políticas.

Desviaciones

Quisiera destacar en lo que sigue que dentro de la literatura revisada se encuentran pistas diversas, aún incipientes, sobre como estudiar el terreno de la cultura política. Tales estudios procuran tomar distancia de las formulaciones anteriormente reseñadas en vista de que enfatizan en la necesidad de terminar con visiones teleológicas sobre la cultura política y la democracia y reivindican la urgencia de decantar las racionalidades específicas con que los actores sociales se relacionan, consumen y significan el ordenamiento democrático.

Tengo en mente, en lo principal, los trabajos de F. Bustamante (1996 y 1997) y de modo diverso el estudio de C. De la Torre. Se trata de un tipo de reflexión con orientaciones distintas: encaran el problema de la cultura política buscando dotarla de significados propios, sentido positivos, y no más como un campo en permanente conflicto con el nivel procedimental del orden democrático.

En esta visión, que peca también de ser sincrónica, poco comparativa y –sobre todo en el caso de Bustamante[8]- asentada en un nulo trabajo de campo, existen algunos elementos para plantear una lectura alternativa de los avatares de la democracia ecuatoriana. Tal autor advierte, por ejemplo, que habría que entender el problema de la cultura política sin asociarla indiscriminadamente a los rendimientos de un buen gobierno racional a su vez ligados a un concepto normativo, nómico de la vida pública (1996). A la luz de estas

8 Una importante limitación del trabajo de Bustamante es que, precisamente, como resultado de una aproximación a lo cultural con nulo trabajo en terreno termina por reproducir de forma sistemática ciertos estereotipos de quienes resisten al modelo democrático moderno. Este problema se hace particularmente evidente en su trabajo "A la busca de la razón perdida" donde realiza un análisis de la diferente constitución de los electorados costeños y serranos en base a las recurrentes y prejuiciosas dicotomías 'emoción-razón', 'carne-espíritu', o 'tradición-modernidad': "...la sociedad andina y quiteña puede producir políticos tecnócratas como Mahuad mientras que la Costa produce padres de familia como Alvaro Noboa o Abdalá Bucaram...es una contradicción entre la política de la presencia y el compromiso personal de un jefe de carne y hueso, y la política post-tradicional que se encuentra localizada en lo impersonal, en lo institucional, en los procedimientos, en las formas y en la racionalización desencarnada de las relaciones humanas" (1998:33). Son evidentes las tendencias a separar y naturalizar ciertas imágenes estereotípicas sobre las dos regiones.

reflexiones el problema de la gobernabilidad democrática no se plantea desde la ausencia de mecanismos institucionales adecuados para la tarea de gobernar, ni como una flagrante desconexión entre el ámbito procedimental y la trama cultural de la democracia. Más bien, la gobernabilidad democrática aparece como un efecto sistémico, resultado de las acciones de muchísima gente pero no ocurre necesariamente porque la gente la busca ex profeso. Los objetivos y estrategias de los agentes humanos van posiblemente por otro camino, apuntan a 'objetivos particulares', los cuales estarían regidos por deseos, necesidades y moralidades que no tienen por horizonte explícito –y no tiene por qué hacerlo- el logro de metas nacionales (1997:58).

La hipótesis de Bustamante puede ser enunciada de esta forma: las prácticas que conducen al desgobierno proporcionan a los agentes particulares la solución adecuada para los problemas y objetivos realmente existentes. La política ecuatoriana sería eficaz y eficiente para las metas que son las de sus sujetos. Ocurre que los agentes quieren y desean otras cosas diferentes al ideal abstracto del universalismo moderno, la gobernabilidad racional-institucional, y estas cosas pueden obtenerse mejor bajo la forma del clientelismo, el populismo, el compadrazgo y las conductas llamadas tradicionales. Todas estas prácticas son requisitos indispensables para el buen éxito y para la optimización de los objetivos de las personas (1996).

Al entender que el problema de la ingobernabilidad sólo aparece si uno se coloca como un observador puesto en el lugar de (o programado por) la 'ratio universalista de la modernidad' cuyo ethos debe ser extendido a todo el sistema político, Bustamante propone que para entender el funcionamiento de la democracia ecuatoriana es necesario explorar en "ese mundo de necesidades, estrategias, y prácticas cotidianas que en su rutinario despliegue tienen el efecto acumulativo de hacer difícil la racionalización del mando estatal" (1997:58).

Tal apuesta aparece coincidir con la perspectiva de estudio de C. De la Torre quien señala que en lugar de soñar con un futuro en el que por fin se llegue a imitar las formas occidentales supuestamente racionales y modernas de hacer política, sería conveniente partir de las particulares características de la cultura política local: "lo importante es estudiar lo que es específico a nuestra versión de la modernidad...en lugar de esperar que el progreso nos equipare con las prácticas políticas de los países democráticos occidentales", y no crear así sistemas políticos supuestamente modernos y racionales por la simple promulgación de leyes y decretos (1996: 14 y 75).

En suma, estos autores narran la idea de que los sujetos políticos no desarrollarían su vida cotidiana y sus expectativas y prácticas respecto de la política en los términos esperados para un 'normal' funcionamiento de las instituciones democráticas. Se disuelve, al menos desde sus marcos comprehensivos, la idea de un tipo de cultura intrínsecamente anti-institucional, pre-democrática, no-ciudadana, etc., para tratar de contemplarla en sus estructuras y relaciones internas propias. La repetida desiderata por formaciones políticas modernas, racionales o eficaces, queda de esta forma, al menos, bastante problematizada.

Al margen de asumir si estas explicaciones son suficientes para entender la cuestión democrática en el país, resultan pertinentes por cuanto marcan un importante desplazamiento argumentativo –por fuera de las miradas evolucionistas con que se ha tratado el tema- que podría propiciar un acercamiento más detenido y diferenciado a las modalidades de expresión de las culturas políticas del país. El espacio de la cultura política no es más representado como un espacio de desfase, divorcio, contradicción o bloqueo con respecto al sistema político, por el contrario se recupera la dimensión conflictiva de las significaciones en el espacio democrático al apostar por una búsqueda de las diversas racionalidades presentes entre los actores sociales y políticos en su relación con el mundo de las instituciones.

Sin embargo, aún cuando un análisis desde la cultura política, como el desplegado por Bustamante, presenta un potencial explicativo más amplio que aquel del 'discurso teleológico de la democracia' -por cuanto no asume la construcción de un orden democrático gobernable como el lente desde el cual comprenderla- no termina de tomar distancia del relato político de la modernidad como modelo y reflejo a partir del cual comprender las específicas prácticas culturales que atraviesan la democracia ecuatoriana. Así, a la vez que despliega una mirada crítica de la modernidad, termina por sostener y reproducir la idea de la singularidad histórica de la experiencia occidental a modo de un espejo crítico desde donde se pueden observar *nuestras* propias limitaciones y potencialidades.

Como efecto del contraste entre, en términos simples, el relato de la política moderna y la experiencia política local se ratifica una comprensión homogénea de la cultura política en la que no sólo no se observan los diversos segmentos que la atraviesan sino que se pasa por alto sus relaciones, conflictos, préstamos y superposiciones. En tal sentido parece evidente la imposibi-

lidad del relato de Bustamante de localizar y contextualizar, histórica, social y espacialmente, los anclajes del conjunto de ideas y hábitos que cree distinguir.

Des-huesamiento[9]

Tal y como el concepto de cultura política ha sido utilizado en la mayor parte de trabajos revisados se puede concluir en que se presenta más como una categoría con un claro tinte normativo –asociada a la imperativa construcción de una cultura política democrática moderna- que como un instrumento analítico para abrir reflexiones y estudios sobre la trama cultural de la democracia ecuatoriana. Ello hace que no resulte difícil percibir la constitución de un tono de lamento y nostalgia en los relatos de los académicos del medio por escenarios democrático-modernos de otros lugares y tiempos. Más que explicaciones elaboradas sobre los elementos constitutivos del tejido cultural de la democracia tengo la impresión de que los estudiosos del tema han montado un tipo de discurso quejumbroso y desgarrador sobre las dificultades de estabilizar nuestro sistema político.

La comprensión de la configuración histórica y particular de "nuestra" democracia queda, desde esta línea de conocimiento, relegada a un segundo plano; sus particularidades son subsumidas más bien en relatos preocupados con las imperfecciones, dis-funcionalidades y anomalías del sistema político. La trama cultural de la democracia es estudiada desde las exigencias y necesidades institucionales que procuran la estabilización del orden político. Así, tales lecturas otorgan muy escasas pistas acerca de las heterogéneas modalidades en que la democracia ecuatoriana –a pesar de ser el resultado de una larga historia de exclusiones y eficaces formas de dominación, de estar atravesada por injusticias de larga maduración, y cuyo desarrollo está plagado de períodos de crisis y recambios que evidencian las dificultades de institucionalización de mínimas reglas de juego- es significada, vivida y utilizada por los diversos sectores de la sociedad en un modo tal que ha terminado por configurarse bajo, o a pesar de, distintas modalidades de legitimación y resistencia.

9 Para una ampliación de esta crítica y una revisión actualizada e integral del campo de estudios de la cultura política en el Ecuador ver "Fábulas del proyecto democrático: encubrimientos y moralejas de la cultura política ecuatoriana", Ramírez Gallegos (2002)

Cabe advertir, entonces, acerca de las dificultades que este tipo de visiones tiene a la hora de ensayar trabajos de investigación más exhaustivos. Movilizarse dentro de tal aproximación encierra el peligro de mirar de forma prejuiciada y esquemática a las representaciones y prácticas de los actores sociales y políticos en sus relaciones con la esfera de la política. La recurrencia en una descripción que vacía de contenidos propios, afirmativos o sustantivos a la(s) cultura(s) política(s) del país, deja entrever el predominio de una lectura unívoca y poco plural de las diferentes racionalidades con que los sujetos sociales operan con respecto al orden institucional desde el mundo de la vida.

Cabe hablar pues de una serie de estrategias de conocimiento y poder que pueden ser denominadas occidentalistas –en la vía crítica de los relatos "pos", posmodernos, poscoloniales, posorientales y posoccidentales[10]-, que combinan modos cognoscitivos que dividen el mundo en unidades bien delimitadas (tradición/modernidad), separan las conexiones entre sus historias, transforman las diferencias en valores, naturalizan tales representaciones[11] e intervienen de tal forma en la reproducción de las relaciones asimétricas de poder (Mignolo 1998: 49).

Con miras a tomar distancia de los marcos conceptuales sobre los que reposa gran parte de esta literatura es necesario esbozar algunas consideraciones adicionales en lo que se refiere a sus proposiciones teórico-metodológicas:

a) El concepto de cultura política es escasamente elaborado y acotado: si bien reconocemos que en general se trata de un concepto en construcción, cabe afirmar que existe demasiado énfasis en el nivel ideacional del análisis (nociones, creencias y valores). Es ilustrativo referirse a la forma en que O. Hurtado define el concepto: "...el conjunto de actitudes, creencias y sentimientos que dan significado a un proceso político, proporcionándole los supuestos y normas que orientan al gobierno de una sociedad" (1994:107). Tal comprensión debilita el acercamiento tanto a las prácticas o pragmáticas de los actores sociales en sus relaciones con la institu-

10 Al respecto ver los trabajos de Castro-Gómez y Mendieta (1998), Teorías sin disciplina. Latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate, University of San Francisco, México; Restrepo, Jaramillo y Arango (eds.), Cultura, política y modernidad, 1998, Universidad Nacional, Colombia; y Rivera Cusicanqui y Barragán, Debates Poscoloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad, 1999, Sephis-Taller de Historia Oral Andina, La Paz.

11 Ver cita al pie # 8.

cionalidad democrática como a la posibilidad de insertar la comprensión de 'ideas y prácticas' en específicas condiciones estructurales.

Del mismo modo, uno de los estudios en cuestión (Burbano de Lara, 1998) aborda el problema de la cultura política únicamente a través del análisis de los "discursos del poder", a saber, un análisis de la retórica producida por ciertos actores políticos representativos -presidentes, diputados, intelectuales- de los movimientos liberales, populistas y, más recientemente, modernizadores (las tecnocracias neo-conservadoras). Sin descartar del todo una entrada de este tipo sería pertinente preguntarse por la forma en que tales discursos son consumidos, actuados y resignificados por los sujetos sociales interpelados.

No trato de oponer discursos a prácticas, creo que las construcciones discursivas, las configuraciones lingüísticas o las enunciaciones verbales son por sí mismas actividades concretas de los individuos, quisiera advertir -más bien- que un examen preciso de las formaciones culturales requiere de una doble lectura: examinar tanto las producciones textuales de los actores como el régimen efectivo de funcionamiento de sus pragmáticas corrientes y, adicionalmente, ver como opera, de modos contradictorios, su posible conjunción[12].

b) Del mismo modo, parecería inapropiado realizar una lectura del concepto en cuestión asociándolo indiscriminadamente con aquel de "vida cotidiana", como en algunos casos se lo ha hecho (Pachano, 1996b; De la Torre, 1998). Una homologación instantánea entre las dos categorías resulta bastante problemática por cuanto la categoría "vida cotidiana" abarca un conjunto de representaciones y actuaciones que trascienden el campo de la política.

c) En general, los trabajos realizados pecan de una visión en exceso sincrónica de la cultura política. No problematizan las tensiones entre aquellas re-

12 Tal como señala G. Bederman, en una clara línea foucaultiana, las construcciones intelectuales no se separan de las prácticas materiales, las prácticas diarias refuerzan a las relaciones sociales de poder. Se trata de un tipo de abordaje que "simultáneamente enfoca en las construcciones intelectuales y en las prácticas materiales lo cual permite que los historiadores puedan analizar al mismo tiempo ideas y prácticas, agencias y poder" (1995:24). Las traducciones de los trabajos de Bederman, Williams, Mouffe y Escobar et. al., han sido realizadas por el autor de este ensayo.

presentaciones y prácticas de larga maduración y aquellas de elaboración más reciente. La relación entre tematizaciones continuas y novedosas está en general ausente, lo que redunda en un enfoque funcionalista de la cultura política[13]. Los procesos de formación, las causalidades y nexos que dieron origen a sus manifestaciones actuales quedan invisibilizadas.

En uno de los estudios existentes (De la Torre, 1996) se adopta como estrategia analítica la observación de las campañas electorales de líderes populistas durante un período muy acotado –concretamente la segunda vuelta electoral de 1996 y algunos actos proselitistas de 1992- y a partir de allí se extraen conclusiones generales para todo el país. Esto dice mucho respecto de la ausencia de visiones comparativas a nivel temporal y de sus consecuencias a la hora de producir una visión poco diferenciada de las representaciones sobre la política[14].

d) En relación con lo anterior, cabría advertir que para el estudio del problema de la cultura política del país se ha hecho muy poco uso de una estrategia comparativa. La posibilidad de hablar en plural de la cultura política, tal vez la más acertada, es desechada a pesar de la serie de fracturas y diferencias en los procesos (diferencias regionales, urbano-rurales, étnicas, económicas e históricas) y estrategias culturales existentes en el país. Las expresiones culturales sobre la política son reducidas así dentro de una visión unitaria, homogénea y monolítica.

Del mismo modo, la escasa atención a la existencia de una diversidad de culturas políticas se refleja en una poca diferenciación entre las prácticas y discursividades de la clase política y aquellas de los ciudadanos comunes. En cierta forma, se podría pensar que la visión que se ha construi-

13 En estos relatos no importa cuáles son los componentes de la cultura política, ni cómo ésta se ha formado históricamente, se pone el acento –únicamente- en el fin o la utilidad que puede tener para apuntalar al régimen político democrático: "La relación entre cultura política e instituciones es compleja...Sin embargo, dada la poca tradición democrática del Ecuador, parecería correcto hablar de la conveniencia de adecuar la cultura política a las necesidades del juego institucional de la democracia" (Burbano de Lara, 1998:4. Subrayado mío). Se hace evidente, así, no sólo el énfasis en las expresiones culturales que se refieren al nivel institucional de lo político sino además el acercamiento entre el trabajo académico y las agendas de reforma política.

14 La falta de una visión histórica del problema en el trabajo "Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador", explicaría que a pesar del (rico) ejercicio descriptivo realizado, el autor no haya explorado los nexos causales y las condiciones de formación de la cultura política clientelista-paternalista -en sus propios términos- existente en el país.

do sobre "nuestra" cultura política corresponde sobre todo a las reflexiones producidas sobre las elites políticas[15], teniendo además un efecto homogeneizante acerca de éstas.

La tendencia a representar la cultura política a modo de homogéneos bloques culturales tiene como efecto, conviene remarcarlo, desplazar del campo democrático, precisamente, a la conflictiva búsqueda de las significaciones de la democracia. P. Andrade ha señalado la relación entre tal desplazamiento y la consolidación de una concepción de la democracia que la reduce a un conjunto de "procedimientos" (1999). En tal proceso se rompe con una visión de la democracia como el establecimiento de un régimen político indisociable de la discusión y concepción sustantiva de los sentidos, fines y modalidades de la institución política y de una visión sobre el tipo de ser humano que le corresponde.

e) Finalmente, para la gran parte de los trabajos revisados resulta pertinente advertir acerca de su escasísimo aporte investigativo. Las reflexiones existentes responden a ensayos auto-referidos, reflexiones de los autores, marcos teóricos acompañados, tal vez, de hipótesis y preguntas exploratorias[16]. En este nivel toma cuerpo la ya antes expresada dificultad de etiquetar como 'culturalistas' a este tipo de accesos analíticos, ya que, salvo contados casos, como el trabajo de De la Torre (1996)[17], no se han producido series estadísticas, trabajos etnográficos depurados o amplios levantamientos informativos sobre las prácticas y discursos de los sujetos sociales

15 Estoy pensando sobre todo en los trabajos de Hurtado (1994), Burbano de Lara (1998) y, de igual modo, en el ensayo de Fernando Bustamante (1996).

16 Ver sobre todo las aproximaciones de Bustamante, Pachano y Burbano de Lara. No trato de restar importancia a los ejercicios ensayísticos como marcos para acceder a la comprensión de determinados problemas, más aún en un contexto académico como el ecuatoriano donde las condiciones institucionales para desarrollar programas de investigación social son, por decir lo menos, muy frágiles. Sin embargo, ello no obsta para que se exija a tales trabajos el reconocimiento de los límites bajo los cuales se elaboran y los sesgos personales de las interpretaciones. La incidencia que los relatos de las elites intelectuales tienen en la opinión pública y en las propias elites políticas, para definir agendas de discusión y política pública, obligaría a desarrollar planteamientos mejor controlados metodológicamente.

17 Cabría precisar que uno de los límites de su trabajo de campo reside en que no se escuchan las voces de los sujetos estudiados; la voz del autor aparece como la más autorizada para dar cuenta de los "otros". Esto tiene, otra vez, un efecto homogenizador sobre las características de las audiencias culturales que investiga.

de forma tal de especificar las características propias de las culturas políticas presentes en el medio.

Culturas políticas: orientaciones conceptuales

Como se ha visto, la insistencia de una gran parte de la investigación social vigente en la constitución de sistemas e instituciones políticas estables y de reglas de juego coherentes ha puesto en juego en algunos estudios la necesidad de volver los ojos sobre el problema de la cultura política, las culturas políticas, con miras a establecer la relación de correspondencia o de tensión entre los dos niveles.

Los enfoques de este tipo permiten problematizar la suficiencia o capacidad real de las reformas de ingeniería institucional tan difundidas en las actuales reformas políticas de los Estados de la región. Con ello se quiere decir que debe prestarse mayor atención al hecho de que formas institucionalizadas, estables, racionales y universalistas de gestión pública solo podrían llevarse a cabo si existen las condiciones ideológicas, valorativas y éticas que permitan a los ciudadanos comunes asumirlas en sus prácticas cotidianas (Bustamante 1996: 150-157). Se trata de estudiar el proyecto de transformación política en términos más amplios, como una reforma cultural, y no simplemente como una mera conjugación de artificios técnicos, jurídicos y normativos.

No se trata de descartar el análisis institucional como base para la comprensión del orden democrático producido, sino de llamar la atención por buscar una interpretación más sólida sobre una cualidad de nuestras democracias que tanto institucionalistas como culturalistas comparten, si bien con distintos acentos: para los primeros habría una creciente distancia entre las instituciones políticas y las experiencias y expectativas sociales mientras que para los segundos esta distancia es visualizada más bien en términos de una notable contradicción a tal punto de hacer notar que las culturas políticas existentes desbordan, rebasan y fracturan el ideal democrático. En cualquier caso, queda claro que no es posible abordar los procesos de reforma institucional en vigencia sin indagar simultáneamente el campo de la cultura política.

Más aún cuando, las contradicciones del Estado heredero del desarrollismo y el actual fracaso del modelo neoliberal nos enseñan los límites de la racionalidad formal para cohesionar y dar señales de certidumbre a la vida so-

cial exclusivamente a partir de la administración burocrática o del mercado. De allí que, estudiar la cultura política equivale a estudiar la producción de esa trama cultural sobre la cual descansan y pueden ser repensadas las instituciones políticas.

El preámbulo teórico que pongo en juego a continuación tiene como objetivo llamar la atención sobre dos aspectos: a) reconstruir e interpretar la formación de las culturas políticas existentes obliga a poner en diálogo la memoria que los actores sociales guardan sobre el sistema político y las actuales representaciones/actuaciones en su torno; es un llamado de atención para recuperar una visión histórica sobre el estado de las cosas: con Robert Castel, asumo que el presente no es sólo lo contemporáneo, es más bien un efecto de herencia, y la memoria de esta herencia nos es necesaria para comprender y obrar hoy. Se trata de movilizar la memoria, como un ejercicio intelectual, que implica volver al pasado con un interrogante que es actualmente el nuestro, la posibilidad de entender las angustias de la democracia, y escribir el relato del advenimiento y las principales peripecias de lo actual (1997: 26); b) existe una diversidad práctica y discursiva de ejercicio de la ciudadanía: es el mundo de las culturas políticas donde se recrean distintas interpretaciones y subjetividades sociales que están en permanente conflicto y competencia política.

Para empezar es conveniente realizar algunas precisiones conceptuales en lo relativo a la relación entre el nivel institucional-normativo de la democracia y la trama cultural a ella asociada. Resulta de bastante utilidad para ello traer a colación la distinción que efectúa Norbert Lechner entre "la política" y "lo político" (1994).

En primera instancia cabría mencionar que estudiar la cuestión democrática implica dar cuenta de sus dos grandes dimensiones, a saber, una de carácter instrumental-pragmático -que se refiere a su rendimiento como sistema de gobierno y administración sociopolítica- y la otra de índole cultural que alude al ámbito simbólico-imaginario en que el orden democrático es asumido (o no) como elaboración social compartida.

Así, la esfera de "la política" en términos generales tiene que ver con los sistemas de representación y aquellos de administración pública, se trata de un ámbito en que se tematiza y se procura descomplejizar el proceso de toma de decisiones[18].

Por otro lado, "lo político" se refiere a las experiencias cotidianas de las personas sobre el orden común que constituyen la materia prima de la cual se nutre la política institucionalizada. Lo político escapa a cualquier definición substantiva y en su torno es difícil fijar parámetros definitivos, sin embargo, "tampoco es un mero espacio virtual que puede ser llenado con cualquier contenido" (Arditi, 1993 en Lechner, 15: 1994). Lo político relaciona la vida social con la comunidad de ciudadanos. Se refiere a las relaciones, mediaciones y proporciones, de ahí que resulte difícil su definición, pero ignorarlo implicaría amputar a la política y reducir el fenómeno democrático a sus manifestaciones más visibles. Es decir, si se limitan las investigaciones a la política institucionalizada se refuerza precisamente el carácter oculto con que viene desenvolviéndose y que ya ha sido correctamente analizado y denunciado (Habermas, 1992; Telles, 1993).

Entre la esfera de "la política", en cuanto práctica institucionalizada, y aquella de "lo político", entendida como el conjunto de formas en que imaginamos, vivimos y valoramos el orden, se tejen un conjunto de relaciones de mutua dependencia, de influencia recíproca; esto hace que los universos simbólicos y las representaciones subjetivas que se construyen en torno del problema democrático estén estrechamente ligados con el recorrido del sistema político, sus transformaciones y continuidades: la cultura política como productora de la acción política, es decir, las instituciones dependen de la cultura política pero también contribuyen a formarla y modelarla (Lechner, 1987: 9).

La noción de cultura política -a diferencia de la de opinión pública- alude a pautas consolidadas a través del tiempo. Pero, simultáneamente, la cultura política también incorpora de modo permanente nuevas interpretaciones de la realidad. Una de las dificultades de investigaciones que se diseñen al respecto, consiste precisamente en ponderar la relación entre las pautas establecidas, transmitidas mediante largos procesos de socialización y las nuevas ofertas de interpretación, aportadas por "productores de sentido" de diversa índole (Ibíd.).

---

18 En general, los países de la región, y el caso ecuatoriano no es la excepción, presentan problemas de coordinación entre estos dos niveles, existe una distancia conflictiva entre la gestión pública, el lugar y los mecanismos de toma de decisión, y los mecanismos y morfologías de la representación. La necesidad de enfrentar los imperativos del ajuste económico ha generado las condiciones para el surgimiento de tendencias "decisionistas" en la administración del Estado; eso hace que las funciones administrativas tiendan a sobreponerse a las representativas, lo cual reduciría y neutralizaría la dimensión participativa de la democracia (Echeverría, 1997).

El énfasis en plantear una mirada "arqueológica" de las culturas políticas vigentes, entonces, alude al entendimiento de que en ellas se procesan simultáneamente temas, asuntos, o identidades con una larga data de maduración, y tópicos y formaciones culturales de más reciente origen. Las culturas políticas son producciones discursivas y prácticas que sedimentan diversos esquemas representacionales, en estrecha correspondencia con la evolución del ámbito institucional de la política. Los ejercicios reflexivos que se interesen en el tema deberían indagar por tal proceso de sedimentación, con miras a detectar tanto las regularidades como las discontinuidades temáticas.

La reconstrucción histórica de los significados y las modalidades de experimentación e interpretación del sistema político -que de una u otra manera otorgan sedimentos legitimantes al orden democrático- por parte de los sujetos sociales involucrados diferenciadamente en cada contexto político, constituiría un acceso metodológico privilegiado para construir un campo analítico consolidado sobre el tema en cuestión[19].

Para desglosar la categoría "cultura política", cabe considerar en este sentido, que algunas definiciones previas enfatizan en que este concepto: a) tiene una dimensión relacional que permite confrontar las orientaciones colectivas de dos o más actores respecto de cuestiones políticas; b) de allí que no sólo lo que entendemos por política sino incluso la conformación de sujetos hacen parte del fenómeno a estudiar; determinar la cristalización de las identidades colectivas es parte constitutiva del análisis de las culturas políticas existentes (Lechner, 1987; Burbano de Lara, 1998).

Sin embargo, en contra de una visión que alude a la cultura política como una instancia que no abarca la acción propiamente tal sino solamente las orientaciones para la acción, cabe advertir la existencia de un enfoque que pone el acento en la dimensión práctica-material de la cultura en tanto productora de significados, subjetividades y modos de hacer.

19 En esta perspectiva, el pasado no es jamás un ámbito congelado que invita a una mirada objetiva y desapasionada de parte de múltiples lectores. Por el contrario, constituye un ámbito sujeto a una fluida variedad de posibilidades interpretativas. El giro hermeneútico consiste en ir más allá del presente; este ir más allá no significa la abolición de la situación histórica presente en vías a entender el pasado. El intérprete -cualquier ciudadano- no puede trascender su historicidad cuando reflexiona sobre un evento. Su situación histórica, su "horizonte particular" en términos de Gadamer, es simplemente imborrable (Gadamer, 1975, en Alejandro, 1993).

Así, F. Bustamante propone, en una primera visión general del concepto, que el problema de la cultura política se refiere a la existencia de programas operacionales o algoritmos que permiten a los actores sociales inventar, crear y desarrollar respuestas adecuadas a circunstancias nuevas. Se pone de manifiesto que gran parte del bagaje intelectual y afectivo de las personas está constituido por *pragmáticas más que por normas y valores* que proporcionarían respuestas fijadas de antemano a los problemas de la existencia cotidiana De ahí que explorar la cultura política de un pueblo o grupo social implica no solo hacer referencia a las ideas y valores ya existentes sino además indagar sobre la forma como la gente configura la síntesis, producción, interpretación y reinterpretación de estos contenidos para responder a problemas que cada vez se presentan de forma inédita. En estos enfoques la cultura es entendida como medios de acción práctica (1996. Énfasis mío).

Esta postura, entonces, admite que los contenidos mentales de los sujetos sociales en la vida corriente no pueden ser entendidos desde la perspectiva en que, por ejemplo, el investigador entiende su propia actividad cognitiva. Es posible sostener, entonces, que bajo el término cultura política se designa a un conjunto de ideas, normas, creencias, valores y prácticas de resolución de problemas. Una definición como esta asume que la gente usa y aplica estos contenidos de la conciencia, sin descartar que estén a su vez determinados en alguna medida por otros factores, pero siempre guardando alguna relación con éstos en uno u otro sentido. La cultura entonces trata de ser entendida en su estructura interna: o la cultura es un factor explicativo de última instancia o un mecanismo importante a través del cual los factores verdaderamente explicativos actúan y se hacen efectivos (Ibíd.).

Esta definición, de corte más antropológico, puede retomar los aportes de las teorías post-estructuralistas acerca de la relación entre prácticas y discursos entendidos como productos culturales sujetos a múltiples interpretaciones y usos y desde las cuales se incide en la ampliación, reducción o cambio de la esfera de lo político y de las formas institucionales de hacer política.

Algunos teóricos de la cultura popular, como De Certeau (1984) o Willis (1990) han resaltado la forma en que la cultura envuelve un proceso colectivo e incesante de producción de significados que modelan la experiencia social y configuran las relaciones sociales. La cultura ha sido definida en este enfoque como "el sistema de significación a través del cual necesariamente...un orden social es comunicado, reproducido y explorado" (Williams, 1981: 13).

Sobre la base de accesos hermenéuticos y semióticos, la antropología interpretativa se ha desplazado hacia una comprensión no positivista y parcializada de la cultura, en parte dirigida por la metáfora de la "cultura como textos". Uno de los aspectos más usados de la interpretación post-estructuralista de cultura en la antropología contemporánea es su insistencia en el análisis de la producción y significación, de sentidos y prácticas, como aspectos simultáneos y profundamente ligados de la formación de la realidad social.

Así, mientras la antropología más clásica ha tratado generalmente de ligar el análisis de "lo simbólico y lo material", los avances en las teorías del discurso y las representaciones han provisto de instrumentos para una mejor comprensión de la constitución mutua, e incluso inseparable, de los significados y de las prácticas (Álvarez/Escobar/Dagnino, 1997).

En otras palabras, tanto las acciones concretas de los distintos grupos sociales interrelacionados, como el poder de interpretar la realidad social, o sea, el poder de efectuar una activa apropiación e invención del lenguaje que ellos poseen, son elementos cruciales para comprender el tipo de culturas políticas existentes, las formas emergentes de entender la política, y las diversas modalidades de visibilidad, reconocimiento o anonimato que buscan ejercer dentro de los regímenes discursivos dominantes. Es en este sentido que las "luchas sociales pueden ser vistas como guerras de interpretación" (Ibíd.).

Cabría, sin embargo precisar el concepto desplegado por Bustamante con miras a especificar la dimensión exclusivamente política del concepto. Soy de la opinión que las ideas elaboradas por tal autor pecan de no diferenciar al sistema cultural en su conjunto de aquellas representaciones referidas únicamente al ámbito de la política. Así, sería preferible usar el concepto asumiendo que "la cultura política es el dominio de las prácticas e instituciones, esculpidas de la totalidad de la realidad social, que históricamente han pasado a ser consideradas como propiamente políticas (en la misma forma en que otros dominios son vistos como propiamente 'económicos', 'culturales', 'sociales')" (Álvarez/Escobar/Dagnino, 1997: 12)[20].

Asumir que el espacio de lo político se encuentra en un permanente y conflictivo proceso de construcción histórica permite argumentar que a) aunque en cada sociedad exista una cultura política dominante, existen un sinnú-

20 Para el caso de la cultura política dominante en Occidente, por ejemplo, Chantal Mouffe enfatiza que se trata de una esfera caracterizada por ser "racionalista, universalista e individualista" (1993: 2).

mero de formaciones culturales-políticas que compiten y desafían tal hegemonía; b) la relación entre cultura y política procede, entonces, cuando se asume que un conjunto de actores sociales formados por diferentes prácticas y significados culturales entran en conflicto con otros actores.

Haciendo una lectura gramsciana del problema, la cultura política, como espacio de recreación de las interpretaciones y experiencias sobre la política, es el espacio donde se construye y articula la hegemonía de determinado proyecto político en una unidad social dada. Puesto que Gramsci alude al lugar de las interpretaciones y recreaciones de la política -el ámbito de la sociedad civil- como momento prioritario con respecto a las reformas y mecanismos políticos institucionales[21], es decir aquel en que se elaboran los consensos, expresan los conflictos y articulan las diferentes posiciones de sujeto, podría pensarse nuevamente en que se trata de un espacio saturado de diferentes concepciones sobre la política y el mundo social en general y que cada una de ellas busca las formas de aparecer y legitimar su existencia. La pluralidad de las culturas políticas, imbricadas en relaciones de competencia y poder, es así irreductible y constitutiva del mundo de la política.

Esta politización de la cultura acepta que los significados y las prácticas -particularmente aquellas teorizadas como marginales, críticas, oposicionales, minoritarias, residuales, emergentes, alternativas, silenciadas, y otras, todas ellas concebidas en relación a un orden cultural dominante dado- pueden ser la fuente de procesos que deben ser definidos como políticos. Que esta entrada teórica sea raramente asumida en los estudios en boga, es más una señal de las restringidas nociones de política existentes que una indicación acerca de la fuerza social, la eficacia política y la relevancia epistemológica de lo político en la cultura. Lo cultural es político porque los significados son constitutivos de procesos que, implícita o explícitamente, buscan redefinir las relaciones de poder (Álvarez et. al).

---

21 La "innovación" de la propuesta gramsciana, con respecto a los postulados marxistas, radica en que coloca a los planos superestructurales, donde cohabitan dialécticamente sociedad civil y sociedad política, en una relación determinante del ámbito estructural: "no es la estructura económica la que determina la acción política, sino la interpretación que se haga de ella y de las llamadas leyes que gobiernan su desenvolvimiento" (Gramsci, en Bobbio, 1985: 352. Subrayado mío). Tal momento interpretativo ocurre en el seno de la sociedad civil y Gramsci lo calificó como "catarsis", es decir, el paso del momento meramente económico al momento ético político: "...la elaboración superior de la estructura en la superestructura en la conciencia de los hombres..." (Ibíd.).

Salida

Como ya se advirtió, en general las reflexiones sobre la cultura política "ecuatoriana" no han pasado de ejercicios ensayísticos formulados en torno a la comparación entre ciertos expresiones culturales (tal vez) existentes y el ideal de una cultura política democrática-occidental, vista como un modelo a emular, un deber ser, lo cual redunda en una concepción negativizada, colmada de sentidos ajenos, de las culturas políticas existentes. En efecto, se habla de una cultura política carente de la noción de igualdad, de ciudadanía, de individuo, de racionalidad instrumental, y por tanto anti-democrática, anti-institucional, irracional.

No se ha concebido un ejercicio de significación positiva, por decirlo de algún modo, de las expresiones culturales relativas a la política. Clifford Geertz plantea que comprender la cultura de una sociedad, de un pueblo, implica captar su carácter normal sin reducir sus particularidades, "cuanto más me esfuerzo por comprender lo que piensan, sienten, actúan los otros tanto más lógicas y significativas me parecen sus actuaciones" (1990: 26). Con este enfoque se buscaría, entonces, construir una mirada más antropológica del sustrato subjetivo de la democracia: se trataría de elaborar una suerte de etnografía "densa" que disipe la opacidad y negatividad con que se ha caracterizado a la cultura política local, sobre el supuesto metodológico de que aquello es posible solamente si las formulaciones simbólicas interpretadas se orientan en función de los actores realmente existentes y bajo una mirada retrospectiva que permita construir nexos causales explicativos sobre las condensaciones culturales presentes.

Hacer una etnografía, dice Geertz, es como tratar de leer -en el sentido de "interpretar un texto"- un manuscrito extranjero, casi siempre borroso, plagado de elipsis e incoherencias (1990: 19), para tratar a continuación de reconstituir su originalidad, su orden interno, sus sentidos vitales. Una mirada en exceso institucional de la democracia -asociada a los valores unívocos que la activan, la igualdad, la ciudadanía, la participación formal, etc.- parece haber bloqueado las posibilidades de comprensión de las significaciones racionales y estratégicas que los ciudadanos confieren a los actos y a los discursos con que se relacionan con la democracia.

Siguiendo a Nun (1984), soy de la opinión que las experiencias de la realidad, las interpretaciones del sentido común poseen siempre algún grado pro-

pio de estructuración, que varía según el contexto y que segmenta y organiza la facilidad del mundo de la vida cotidiana para sus actores; por ello, si se les quiere hacer justicia tales interpretaciones deben ser, ante todo, comprendidas en sus términos, como manifestaciones de sistemas simbólicos "construidos históricamente, mantenidos socialmente e individualmente aplicados" (Geertz, 1990: 368). De ahí que, es necesario poner distancia entre interpretaciones construidas desde observadores externos, que usan sus propias pautas lógicas, a la luz de las cuales tales formulaciones simbólicas aparecen como incoherentes, asistemáticas, o suicidas y la lógica que poseen para los miembros de determinados grupos, y que aparecen con "una coherencia, una claridad y una consistencia suficientes para darle a cualquiera una oportunidad razonable de entender y ser entendido" (Schutz, en Nun, 1984: 224).

En suma, se hace necesario revisar esa idea de racionalidad única que ha venido gobernando los discursos dominantes de la democracia liberal, existen múltiples formas de actuar la democracia, de experimentarla, de otorgarle contenidos múltiples, tal vez en conflicto, pero que finalmente pueden estar conduciendo a una resignificación del sistema político en su conjunto y de las representaciones unívocas que en apariencia existen sobre la democracia. Se trata, en definitiva, de sentar las bases para programas de investigación sobre el orden democrático vigente que se alejen de miradas normativas, evolucionistas o teleológicas, y que dejen de comprender al país "real" a partir del país "pre-visto".

Bibliografía

Andrade, Pablo. 1999. "El imaginario democrático en el Ecuador", *Revista Ecuador Debate* N.47. Quito, Ecuador: CAAP

Alejandro, Roberto. 1993. *Hermeneutics, Citizenship and the Public Sphere*. State University of New York Press.

Álvarez, Sonia, Dagnino, Evelina y Escobar, Arturo.1997. "The cultural and the political in Latin American Social Movements" (Introduction), en *Cultures of Politics / Politics of Cultures: Revisionning Latin American Social Movement.*Mimeo.

Arditi, Benjamin.1993. "Tracing the political". Mimeo.

Bobbio, Norberto.1985. "Gramsci y la concepción de la Sociedad Civil", en *Estudios de Historia de la Filosofía.* Editorial Debate, Primera Edición.

Burbano de Lara, Felipe.1998. *Cultura política y democracia en el Ecuador: una aproximación a nuestros vacíos.* Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Proyecto de Gobernabilidad. Documento de trabajo #10.

Bustamante, Fernando.1996. "La cultura política y ciudadana en el Ecuador", en *Ecuador: un problema de gobernabilidad.* CORDES-PNUD

Bustamante, Fernando.1997. "Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio", en *Ecuador Debate* #42. Quito: CAAP.

Bustamante, Fernando. 2000. "Los partidos como orientaciones culturales", en *Revista Iconos* # 9. Ecuador: FLACSO.

Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* México: Paidós.

Certeau de, Michel. 1984. *The Practice of Everyday Life.* Berkeley: University of California Press.

Cueva, Agustín. 1988. *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador.* Ecuador: Planeta Letraviva.

De la Torre, Carlos.1996. *Un solo toque: Populismo y cultura política en Ecuador.* Quito: CAAP.

Echeverría, Julio.1997. *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano.* Quito: Letras.

Fernández Iván y Ortiz Gonzalo. 1988. *¿La agonía del populismo.* Quito: Editorial Plaza Grande.

Geertz, Clifford. 1990. *La interpretación de las culturas.* Barcelona: Gedisa.

Habermas, Jurgen. 1992. "Further reflections on the public sphere", en *Habermas and the Public Sphere.*Cambridge: Craig Calhoun (editor).

Hurtado, Oswaldo. 1990. *La política democrática. Los últimos veinte y cinco años.* Quito: CEN

Hurtado, Oswaldo. 1994. "Cultura Política", en *Léxico Político Ecuatoriano.* Quito: ILDIS.

Lechner, Norbert (compilador).1987. "Presentación", en *Cultura Política y democratización.* Chile-Santiago: FLACSO-CLACSO-ICI.

Lechner, Norbert. 1990. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política.* Chile: FCE, Segunda Edición.

Lechner, Norbert. 1994. "Os novos perfis da política -um esboco", en *Cultura Política e Democracia.* Marcello Baquero (organizador). Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Mignolo, Walter 1998. Latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate. En *Teorías sin disciplina.*, S. Castro-Gómez y Mendieta (editores). México: University of San Francisco.

Morey, Miguel. 1995. "Una crítica de lo normal. Sobre el discurso filosófico de Michel Foucault", en *Michel Foucault, filósofo.* Barcelona: Gedisa.

Mouffe, Chantal. 1993. *The Return of the Political.* Verso: London.

Nun, José.1987. "Gramsci y el sentido común", en *Cultura Política y democratización.* N. Lechner (compilador). Santiago-Chile: FLACSO-CLACSO-ICI.

Pachano, Simón.1996a. "Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994", en *Democracia sin sociedad.* Quito: ILDIS.

Pachano, Simón.1996b. "El espejo empañado: crisis de legitimidad del Estado", en *Democracia sin sociedad.* Quito*:* ILDIS.

Ramírez Gallegos, Franklin. 2002. *Representaciones, prácticas y discursos del conflicto en el Ecuador democrático: el taurazo (1987).* Tesis de Maestría, Universidad Internacional de Andalucía – España.

Sánchez Parga, José. 1991. "La sociedad contra sí misma o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables", en *Ecuador: la democracia esquiva.* Quito: ILDIS.

Sánchez Parga, José. 1998. *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano.* Quito: Abya-Yala.

Silva Telles, Vera. 1994. *Sociedade civil, direitos e espacos públicos.* Sao Paulo: Polis # 14.

Williams, Raymond.1981. *Cultura.* Fontana: Glasgow.

Willis, Paul.1990. *Common Culture.* Verso: London.

Este Libro se terminó de
imprimir en julio de 2003 en
la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador