

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Hernán Ibarra Crespo  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

PuntoyMagenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE 80

---

Quito-Ecuador, Agosto del 2010

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Vicisitudes del presidencialismo  
y de la intervención estatal / 7-22

El desarrollo del mercado de valores en el Ecuador: Una aproximación  
*Luis Rosero* / 23-34

Conflictividad socio-política: Marzo – Junio 2010 / 35-44

## TEMA CENTRAL

¿Más allá de la democracia representativa procedimental?

*Carlos de la Torre* / 45-62

Para una democracia de alta intensidad

*Boaventura de Sousa Santos* / 63-76

El presidente Rafael Correa y su política de redención

*Pilar Pérez Ordoñez* / 77-94

Apuntes sobre la polarización política en Venezuela y los países andinos

*Margarita López Maya* / 95-104

La nueva izquierda indígena-nacionalista en Bolivia

*Sofía Cordero* / 105-120

Una democracia de rostro populista

*Patricio Moncayo* / 121-136

## DEBATE AGRARIO

Movilización campesina en la costa (1950-1963)

*Hernán Ibarra* / 137-148

## **ANÁLISIS**

Crítica, política, modernidad (Bolívar Echeverría y el marxismo)

*Rafael Polo Bonilla / 149-154*

Gabinetes itinerantes, enlaces ciudadanos y consejos comunales

*Janeth Patricia Muñoz / 155-178*

El secuestro, un nuevo rostro de la vulnerabilidad del migrante  
centroamericano en México

*Rodolfo Casillas / 179-196*

Poder, dependencia y pobreza: invisibilización en el África subdesarrollada

*Germán Carrillo García / 197-218*

## **RESEÑAS**

Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética / 219-220

Historia del Ecuador en contexto regional y global / 221-228

# Una democracia de rostro populista

Patricio Moncayo M.

*La especificidad del proceso democrático ecuatoriano iniciado en 1979 fue que las elites confluieron en arreglos institucionales donde predominaron los intereses particulares. En los años ochenta y noventa, se fue incubando una circunstancia de fuerte cuestionamiento al ejercicio del poder que se había concentrado en la administración de la crisis. El gobierno de Correa busca ganar legitimidad con un incremento de medidas redistributivas, pero no hay señales de mecanismos adecuados de petición y rendición de cuentas.*

## Introducción

**E**l presente texto se propone hacer un análisis comparativo de dos momentos del proceso de transición de la democracia en el Ecuador entre 1979 y 2010. Con este fin reviso los aportes de Avritzer a la teoría de la democracia y en particular sus críticas a la teoría de la transición a la democracia.

“El concepto de lo público permite a la teoría de la democracia superar la dicotomía élite-masas en base a una nueva forma de abordar la democratización, esto es a través del análisis de las prácticas prevaletentes en la esfera pública” (Avritzer, 2002: 4).

Avritzer sobre todo tiene en mientes las experiencias del Cono Sur, México y Brasil. En el Ecuador, las tensiones que él anota entre movilización e institucionalización, no se dieron, dado el acuerdo civil-militar de retorno a la democracia. Sin embargo, Avritzer tiene razón en la necesidad de poner en tela

de duda las convicciones democráticas de las elites y el rol antidemocrático que la teoría tradicional de la democracia le atribuye a las “formas de acción colectiva”. Según él, la consolidación de los procesos democráticos ocurridos en la tercera ola de democratización en América Latina no podrá darse si se asienta solamente sobre la voluntad y acción de las elites. A la vez, Avritzer apuesta a una propuesta teórica alternativa que promueva una democratización basada en “públicos participativos”.

¿En qué medida en el Ecuador las concepciones de la democracia que han contenido y contienden se expresan en prácticas políticas diferentes?

Para responder a esta pregunta he estimado necesario partir de un análisis somero de los contextos en los cuales se aplicaron, enunciar sus características más relevantes a la luz de los aportes de Avritzer, los actores que las promovieron, las interacciones que tuvieron lugar y sus efectos.

### La tercera ola de democratización en el Ecuador

Ésta ocurre en los años ochenta. El retorno a la democracia no tuvo en el Ecuador los antecedentes traumáticos que vivieron Argentina o Chile. Hubo un pacto civil-militar que lo viabilizó. Sin embargo, sí es posible sostener que el proyecto de reestructuración jurídica del Estado tuvo ingredientes de lo que Avritzer denomina “elitismo democrático”. Ello contrastó con las expectativas que a nivel popular se levantaron. Dada la crisis económica que sobrevino al inicio de los ochenta, los gobernantes tendieron a poner límites a la participación popular y a constreñir la democracia a una competición entre las elites. Se trataba de lograr que la democracia fuera “the only game in town”, lo cual implicaba convencer a las elites no democráticas (de “línea dura” usando la expresión de Avritzer) a aceptar las reglas establecidas tanto en la Constitución aprobada en el referéndum, como en las leyes de elecciones y de partidos. En cuanto a los sectores populares y a los partidos de izquierda, las elites durante un buen tiempo los subestimaron, en términos político-electorales. Los primeros representaban cuando más “bases electorales” o fuerzas de apoyo (“masas” en la acepción de Avritzer); los segundos eran, en realidad, las minorías, mientras que las tendencias políticas mayoritarias iban del centro derecha al centro izquierda. En todo caso, se trataba de una pugna entre elites que competían por el apoyo del pueblo. Las movilizaciones de masas, muchas de ellas, de inspiración izquierdista, compensaron la debilidad electoral de los partidos de esta tenden-

cia. Así, eran vistas como potenciales fuentes de desestabilización, desde la perspectiva de las elites. Nunca se fue más allá de una institucionalidad mínima y en cierto modo precaria. De ahí que para los gobiernos de turno la *gobernabilidad* fuera su preocupación central. La democracia se reducía a los eventos electorales y a las luchas, a veces crispantes, entre las funciones del Estado. Los partidos políticos no lograron constituirse en órganos de mediación entre los gobernantes y los gobernados. También cayeron presa del dominio de intereses particulares. El realismo devino la divisa de los gobernantes.

“Es importante comprender qué significaba el realismo para la tradición democrática elitista; para Schumpeter, Downs y Sartori, el realismo implica renunciar a cualquier intento de añadir un elemento programático o sustantivo al concepto de soberanía popular (...).” (Avritzer, 2002: 26).

Era, pues, preferible, a la luz de ese criterio, sacrificar el *proyecto* en aras de la gobernabilidad. Ello fue deteriorando la legitimidad de la democracia. Se puede sostener que la democracia o, al menos, el concepto elitista de democracia adoleció de legitimidad. No hubo una acción *hegemónica* en torno a la implantación de la democracia. Quizá en un primer momento los militares y los partidos de la llamada *reforma* intentaron construir un discurso hegemónico, pero dada su inconsistencia salvaron “su” gobernabilidad con posiciones pragmáticas. La derecha se recompuso y logró articular la democracia elitista con el discurso neoliberal. Hubo una competencia desigual entre una tendencia

socialdemócrata débil, sin bases sociales obreras ni campesinas y una corriente neoliberal más agresiva, que tuvo como base de sustentación a los sectores empresariales. Fue ésta la que finalmente re-vertió la dirección del proceso iniciado en 1979.

Las elites que coparon la dirección política del Estado, desde el retorno a la democracia no se plantearon el objetivo de consolidar el proceso democrático. Se limitaron a protagonizar *arreglos institucionales* que no se tradujeron en un robustecimiento de la institucionalidad democrática: los intereses particulares tendieron a predominar sobre los intereses *generales*. Las masas se sintieron defraudadas y fueron acumulando una resistencia que se expresó en una sanción (*accountability* vertical) a tales prácticas en las urnas.

También las relaciones entre las elites y las masas se moldearon bajo *prácticas sociales y políticas* instrumentales. Hubo una explosión de intereses particulares que pusieron en entredicho la dicotomía, criticada por Avritzer entre "racionalidad" de las elites e "irracionalidad" de las masas. La primera supone la búsqueda de la "voluntad general" y del "bien común". La segunda alude a la "presión de las masas en el sistema político".

"El desarrollo de una democracia moderna de masas ha vuelto la discusión pública argumentativa una formalidad vacía. Muchas normas de la legislación parlamentaria contemporánea, por encima de todas las previsiones concernientes a la independencia de los representantes y a la apertura de las sesiones, funcionan en consecuencia como una decoración superflua... Los parti-

dos... no discuten las opiniones de hoy dándose la cara, sino como grupos de poder sociales y económicos, que calculan sus mutuos intereses y oportunidades de poder" (Schmitt, citado en Avritzer, *Ibíd.*: 13).

Y claro, Schmitt se estaba refiriendo no a las sociedades "atrasadas", sino a las del capitalismo temprano. Lo cual, por cierto, relativiza las tesis de Avritzer en el sentido de atribuir a las primeras, *desviaciones* del "modelo original".

Los sectores organizados de la sociedad -gremios, partidos, sindicatos, asociaciones profesionales, fuerzas universitarias- actuaron como grupos de presión y no como "públicos participativos". Lo que prevaleció fue el choque de intereses particulares y no el propósito de forjar una esfera pública, en la que esos intereses particulares se articularán al interés general.

Avritzer muestra cómo la relación entre las instituciones y el comportamiento político no siempre se encuadró dentro de una matriz democrática.

"Las elecciones y el imperio de la ley han sido el horizonte de las prácticas de las elites. Al mismo tiempo, debe notarse que esto no agota el concepto de instituciones. Entre las dos concepciones de la institucionalidad reside un problema que ha caracterizado la escena latinoamericana: la abierta posibilidad de que los miembros de las elites puedan interactuar de acuerdo con parámetros diferentes de los legales. (...) El problema no es meramente heurístico: cómo entendamos las instituciones influirá en la dirección de la construcción institucional (...)" (Avritzer, *Ibíd.*: 30).

Hay, desde luego, un tono normativo en este juicio de Avritzer. El nivel de las

prácticas también tiene que ver, dice Avritzer, con la dimensión cultural:

“Hábitos de larga data tales como bajos niveles de *accountability*, privatización de la ciudadanía persisten como importantes tendencias que moldean el sistema político. (...)” (Avritzer, *Ibíd.*: 34).

Se insiste, en mi opinión, en una perspectiva normativa.

Ello pone trabas a la innovación tanto de las prácticas sociales no institucionales como de las prácticas políticas. Unas y otras se ínter influyen, lo cual no permite avanzar en la construcción de una institucionalidad propiamente democrática.

Avritzer sostiene que las instituciones de la democracia representativa implantadas en América Latina sufrieron las modificaciones derivadas de las tradiciones culturales preexistentes. Las elites incorporaron los elementos culturales “no modernos” para “fortalecer su legitimidad y hegemonía” (Cf., Avritzer, *op. cit.*: 64).

“El significado de fondo del argumento hibridista es claro: en las sociedades latinoamericanas, tanto las elites como las clases populares combinaron elementos culturales modernos y tradicionales, y la interpretación de estas sociedades debe tomar esto en cuenta.” (Avritzer, *Ibíd.*: 66).

Avritzer sostiene que las especificidades culturales de América Latina tuvieron efectos de consideración sobre la organización de tres instituciones propias de la democracia: las relaciones entre lo público y lo privado; las formas públicas de asociación; y el carácter de la movilización popular. Nuevamente hace falta matizar esta caracterización a

la luz de nuevos enfoques que cuestionan el “relativismo cultural”.

### “Que se vayan todos”

Creo que este “grito” define no solo el estado de ánimo que fue calando en las masas, sino el concepto de democracia que se fue perfilando en las plazas, las calles y los espacios públicos de las ciudades y los campos. Este grito comienza a cobrar fuerza en los noventa y logra articular las demandas de una variedad de sectores sociales que acceden a la arena política. De la *lógica de la diferencia* se fue pasando a la *lógica de la equivalencia* (Laclau).

“El sujeto de la demanda es diferente en los dos casos. En el primero, el sujeto de la demanda era tan puntual como la demanda misma. El sujeto de una demanda concebido como una particularidad diferencial le llamaremos *sujeto democrático*. En el otro caso el sujeto será más amplio, pues su subjetividad será el resultado de la agregación equivalencial de una pluralidad de demandas democráticas. Un sujeto constituido sobre la base de esta lógica lo llamaremos *sujeto popular*. (...)” (Laclau, 2005: 37).

Se fue, pues, construyendo en el Ecuador desde 1996 un concepto más amplio de democracia. Ello llevaría a plantear una contradicción en la arena política ecuatoriana. La democracia de factura “occidental” se enfrentaría a una democracia “criolla” en gestación, bajo la influencia de tendencias populistas con matices izquierdistas.

“(…) Sobre la base de la obra del filósofo francés Claude Lefort, mantenemos

que la democracia (constitucional) se caracteriza por su propia lógica coherente, esencialmente determinada por la demanda de que en un régimen democrático la sede del poder debe permanecer como un lugar vacío. Esta lógica democrática puede, sin embargo, degenerar en dos diferentes formas patológicas. En la lógica del liberalismo la sede del poder desaparece y es reemplazada por el imperio totalmente anónimo de la ley. En lo que llamamos la lógica del populismo, por el contrario, el lugar vacío del poder es llenado por la imagen sustantiva del pueblo como una unidad homogénea. (...)” (Abts y Rummens, 2007: 406).

En América Latina, como lo sustenta Zanatta, tal concepción chocaría con el concepto de democracia orgánica.

“Desde Fulgencio Batista en la Cuba de los años 30 hasta Hugo Chávez en la Venezuela de los 90, del coronel Perón en Argentina en los años 40 al general Velasco Alvarado en Perú en los 70, que sean, se proclamen o sean percibidos de derecha o de izquierda, autoritarios o democráticos, los populismos de América Latina aparecen emparentados por la aversión a la democracia representativa de tipo liberal y a la concepción social que ella implica, a la que contraponen la explícita invocación o la implícita pulsión hacia una “democracia orgánica”. Es en virtud de dicha homogeneidad que la comunidad populista se suele expresar a través de una voz unívoca: la voz del líder, figura de la que rebosa la historia del populismo latinoamericano, que no representa sino encarna a su pueblo, del cual se propone e impone como médium en el camino hacia la redención y la salvación.” (Zanatta, 2008: 34).

Las tensiones derivadas de este conflicto desembocaron en el derrocamiento de tres presidentes en el lapso de diez años. Zozobró la estabilidad tan cara para las elites, aunque ellas también fueron responsables de este giro que tomó la política ecuatoriana. El achicamiento del tamaño del Estado, el progresivo abandono de la planificación estatal, la política de las privatizaciones -aunque incompletas y mal hechas- la obsesión por los equilibrios macroeconómicos, la subordinación de las políticas económicas a los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el predominio de los intereses particulares sobre los generales, hizo parte de ese vaciamiento de la sede del poder, lo cual tensó aún más las contradicciones entre las elites y las masas, entre la democracia practicada como “*the only game in town*” por las elites, pero de espaldas a las demandas y reivindicaciones de los diversos actores sociales. Por el otro lado, se fue incubando un proyecto político que demandaba la desocupación de la sede del poder por las elites, bajo el slogan “que se vayan todos” y la ocupación de dicho espacio “vacío” por quienes supieron capitalizar el descontento popular.

Desde luego que en la aplicación de este concepto alternativo de democracia tampoco se pudo superar la presencia de prácticas sociales y políticas arraigadas en la cultura política. En ese concepto “alternativo” de democracia se advierte la presencia de ese “populismo genérico”, al que alude Zanatta, aunque quepa poner en discusión el carácter culturalista de su aserción: “Un humus que



remite a los traumas más profundos de las sociedades latinoamericanas.” (Ibíd.: 33). Avritzer, en cierto modo, suscribe ese punto de vista, con lo cual se estaría refrendando una diferencia “esencial” entre un modelo “occidental” de democracia y otro de países menos desarrollados.

### Las prácticas deliberativas

Ni bajo la democracia de orientación elitista ni bajo la democracia de signo populista ha sido posible construir una esfera pública. Por ello me parece necesario pasar revista a algunas de las premisas planteadas por Avritzer para la existencia de dicha esfera, aunque sin olvidar el carácter normativo de sus argumentos.

“La virtud del concepto de deliberación pública es que permite conectar tres elementos principales de la esfera pública (libre expresión y discusión, la formación de identidades plurales, y la asociación libre) con dos mecanismos posteriores que los ligan con la deliberación: los foros públicos y la rendición de cuentas (*accountability*)”. (Avritzer, Ibíd.: 51).

La deliberación pública puede entrar en conflicto con la complejidad administrativa, en cuyo nombre la teoría elitista de la democracia sostiene la necesidad de que sean las elites las encargadas de la toma de decisiones. No se considera posible ni recomendable que el “estado llano” tenga acceso a las instancias decisorias del Estado. Pero tampoco la teoría decisionista de Schmitt contempla la posibilidad de que el pueblo pueda asumir esa función. Para Schmitt el decisionismo “es el proceso a

través del cual el imperio de la ley y el parlamento son reemplazados por una función ejecutiva fuerte que asume la mayoría de las tareas legislativas” (citado en Avritzer, Ibíd.: 13). De ahí que bajo esa concepción se considere legítimo que el líder sea quien asuma, en nombre del pueblo, esa facultad.

Avritzer destaca tres fenómenos que habrían impedido la consolidación de un espacio público en América Latina: 1) la diferenciación entre lo privado y lo público, se dio aquí de manera muy diferente a cómo se dio en el resto de Occidente.

“En el contexto de la construcción de la nación, esto resultó en una esfera privada desproporcionadamente grande y la posibilidad siempre presente de que las relaciones personales se extiendan al ámbito político. (...)” (Avritzer, Ibíd.: 72).

2) la carencia de formas de asociación colectiva o su tardía emergencia. En el Ecuador estas formas de asociación colectiva se dieron recién en el siglo XX, y tuvieron un marcado carácter corporativo.

3) el carácter indiferenciado de la movilización social.

“En este sentido, se puede sostener desde tres ángulos una explicación sobre las dificultades para la implementación de la democracia y la construcción de una esfera pública igualitaria en América Latina, que descansa en la conjunción de tres factores interrelacionados: 1) los elementos comerciales y administrativos, incapaces por ellos mismos de generar democracia, cuando fueron transferidos desde los países de Occidente; 2) estos elementos interactuaron con la privatización amplia y la carencia de asociación que prevaleció durante el proceso

de formación de la nación; y 3) estas tradiciones no fueron superadas fácilmente durante el proceso de modernización porque las elites optaron por una confrontación cultural cuyo principal foco de oposición en contra del exterior fue una cultura popular intocada, ella misma no democrática. (...)” (Avritzer, *Ibíd.*: 74).

Avritzer destaca otra característica que dificultó el proceso de construcción de la democracia: el uso instrumental de la democracia de las elites y de las masas.

“Así el elitismo democrático y el Marxismo, las dos tradiciones más influyentes en América Latina en los 50’s y en los 60’s, compartieron las mismas asunciones de la democracia; cada uno a su manera consideró instrumentalmente a la democracia” (*Ibíd.*: 76).

Para las elites era posible irse en contra de los resultados electorales, si no les favorecían. Para quienes se autodefinían como representantes de las masas, “su instrumentalidad se manifestó en la subordinación de la democracia a la ampliación de los intereses populares, mediante la autonomía económica nacional” (*Ibíd.*: 75). De ahí que en el retorno a la democracia en el Ecuador las elites no fueron muy ortodoxas respecto del cumplimiento de la Ley, mientras los sectores organizados de las masas no ocultaron su adhesión al régimen de facto, sobre todo el presidido por Rodríguez Lara bajo el cual esperaban un uso más decidido de la autonomía relativa del Estado, en favor de cambios estructurales radicales. Por ello no se mostraron muy afectos al regreso de la democracia.

Fue, pues, un obstáculo para la constitución de una esfera pública en Amé-

rica Latina la vigorosa presencia de los particularismos y del uso instrumental de la democracia.

### La coyuntura de la “liberalización”

Según Avritzer, en la coyuntura de la liberalización se producirían algunos cambios que han favorecido la emergencia de una esfera pública. ¿Qué se entiende por liberalización? En los países del Cono Sur, la etapa de retirada de los regímenes autoritarios. Bajo tales regímenes y en las etapas previas prevaleció la centralidad estatal de la política. Ello, bajo la etapa “desarrollista”, se legitimó en razón de la búsqueda de un modelo de desarrollo que lograra márgenes de independencia respecto del sistema económico internacional y reformas estructurales que redujeran los niveles de desigualdad entre las clases sociales. A la finalización de los regímenes autoritarios se abrió paso una descentralización estatal de la política. Ello, por cierto, debilitó la *autonomía relativa* del Estado y tuvo como contraparte, un fortalecimiento de las elites económicas.

Otro elemento importante, señalado por Avritzer fue la “moralización” de la política. En el pasado, el juego democrático no era necesariamente limpio. Los perdedores en las elecciones se creían con el derecho a conspirar en contra de los gobiernos legalmente electos. Esto comenzó a cambiar, según Avritzer, durante la “liberalización”. Lo cual, al menos en el caso del Ecuador, no se dio. Los derrocamientos de tres presidentes legalmente electos se produjeron con la complicidad e intervención de las elites, en plena vigencia del neoliberalismo.

Entre los cambios más importantes que se produjeron en la etapa de “liberalización” Avritzer anota los siguientes: la *expresión*, la *identidad* y la *asociación*. Lo primero se expresaría en la “emergencia de un lenguaje político diferente en el nivel público”. Los actores sociales se verían a sí mismos como sujetos independientes y en tal condición se formularían unos a otros sus aspiraciones. Los temas que saldrían a la luz bajo esta modalidad de comunicación revestían un interés para los sectores menos aventajados de la sociedad: el transporte, la salud, la vivienda entre otros. Este lenguaje ya no era el lenguaje “populista” tras del cual se agolpaba una masa indiferenciada. Era un discurso que convertía a la sociedad en el centro de una “expresión plural de reclamos y demandas.”

“El elemento central de este proceso era establecer formas horizontales de comunicación entre actores sociales como parte de un intento por crear nuevas formas de expresión pública (...)” (Avritzer, *ibíd.*: 82).

En cuanto a la *identidad* los actores sociales ya no se presentaban como pertenecientes a un sector popular homogéneo, sino a un espacio social plural. Ello, según Avritzer, supuso un desafío a la visión determinista y teleológica del espacio público centrado en un solo actor y en un solo conflicto. En ello coincide con Laclau. Lo característico de esta nueva presencia de los actores sociales es que no se inscriben en un proyecto hegemónico totalizador.

Respecto de la *asociación* la política dejó de estar determinada por el estado. Ni siquiera los partidos políticos fueron

las organizaciones a través de las cuales se hicieron conocer esas nuevas demandas de los nuevos actores sociales. Cada vez más éstos se valieron de sus propias asociaciones para poner sus demandas y reclamos en la arena pública. Ello tuvo un efecto importante. Las nuevas organizaciones dependieron menos de la intermediación clientelar de los partidos y dirigentes políticos, lo cual golpeó la “cultura clientelar de intermediación política”.

Estos aspectos relevados por Avritzer, se cumplieron en términos muy relativos en el Ecuador en las últimas décadas. La liberalización en nuestro caso se dio coincidentemente con la presencia de políticas económicas neoliberales y con la influencia del postmodernismo. La centralidad política estatal se vio socavada tanto por la presencia de nuevos movimientos sociales, como por la concentración de la riqueza y la cada vez mayor injerencia de los organismos multilaterales de crédito. La coexistencia de un poderoso movimiento indígena con la aplicación de políticas neoliberales, creó un clima de peligrosa confrontación que fue el antecedente de los derrocamientos de tres presidentes constitucionales. Los gobiernos de turno no incorporaron los nuevos temas que salieron a la luz, aunque no pudieron dejar de inscribirlos en la Constitución de 1998, en la que a la vez se refrendaron los preceptos neoliberales. Estas ambigüedades e incoherencias provocaron un alejamiento de la política de las nuevas generaciones así como de las masas. Los partidos que se sucedieron en el ejercicio del poder no marcaron mayores diferencias en cuanto a la orientación de

su gestión y ello provocó un distanciamiento entre los partidos políticos y los movimientos y organizaciones de la llamada “sociedad civil”.

Las nuevas generaciones dejaron de creer en las utopías. O al menos, en aquellas utopías. De ahí el declive de los “grandes relatos”. La caída del Muro de Berlín, la crisis de los paradigmas, los impactos de la globalización económica y tecnológica son factores que dieron aliento a la liberalización, pero también a la resistencia. El fenómeno de los “forajidos” creo que se inscribe en este giro socio-político... ¿En qué medida fue una manifestación espontánea? ¿En qué medida fue una *construcción* política y mediática? Hay, por cierto, síntomas de la presencia de nuevos lenguajes, de la constitución de espacios públicos de deliberación no controlados por el Estado. Pero también se advierte una eclosión del individualismo, del egoísmo y de los particularismos. Los partidos políticos que fueron “construidos” como la panacea fueron objeto de todo tipo de estigmatizaciones justas o no, pero en su lugar, en el vacío dejado por ellos, no emergieron organizaciones capaces de erradicar las prácticas utilitarias de tales partidos. Ello ha provocado un debilitamiento del sistema político que mal que bien se pretendió crear en 1979. Las luchas sociales y políticas han asumido nuevas formas y sus expresiones ideológicas también han tenido que mimetizarse. La lucha de clases parecería ser que sigue siendo el motor de la historia, aunque revestida de nuevas formas dada la conformación de un movimiento social más amplio.

Pero volvamos a las prácticas deliberativas. Según Avritzer, parte sustantiva

de tales prácticas es la capacidad de la sociedad de evaluar la gestión de los gobernantes, esto es, lo que en inglés se denomina *accountability*.

“Un mecanismo de *account* es, así, un mapa de los resultados de las acciones... de funcionarios públicos sometidos a sanción por los ciudadanos. (...)” (Avritzer, *Ibíd.*: 104).

Para que estos mecanismos funcionen, dice Avritzer, debe haber continuidad y para ello es indispensable la creación de esferas deliberativas con la presencia de actores sociales.

“El conflicto entre actores en el nivel público y las prácticas en el nivel de la sociedad política presenta un problema muy difícil para el establecimiento de estructuras de *accountability* político precisamente porque la *accountability* presupone la existencia de una conexión o flujo de comunicación entre lo público y lo político. (...)” (Avritzer, *Ibíd.*: 131).

El sistema político, tal como está constituido y opera, no garantiza el funcionamiento de los mecanismos de *accountability*. Esto también tiene que ver con los conceptos de democracia. Ni el elitismo ni el autoritarismo legitimados electoralmente pueden propiciar el funcionamiento cabal de estos mecanismos. De ahí que autores como Peruzzotti estimen insuficiente la existencia de los mecanismos de *accountability* vertical (elecciones) u horizontal (intraestatales) e introduzcan la dimensión societal, esto es, la *accountability* social (la que emerge de la sociedad, justamente por iniciativa y acción de una gama de actores sociales). Estos mecanismos de *accountability* son la otra cara de la representación, aquella ejercida por los representados. Y desde luego, no pueden

estar situados en el nivel estatal, sino promovidos desde la sociedad civil. Ello, por cierto, exige que la democracia se asiente sobre principios plurales y deliberativos, y sobre una cultura política no cimentada en los particularismos.

Tal caracterización no deja de tener ingredientes normativos. Los cambios operados en el Ecuador, tal como fueron reseñados, no crearon espacios de *accountability*. Seguimos enfrascados en las mismas prácticas de una relación vertical entre gobernantes y gobernados; el único mecanismo de *accountability* que ha funcionado es el del voto. Los electores sí han ejercido esta facultad, de ahí que los gobernantes de turno no fueron reelectos cuando volvieron a presentarse como candidatos, pues el pueblo los reprobó en las urnas.

### Las democracias y la política social

La crisis económica y la cada vez mayor influencia de la ideología neoliberal en el manejo del Estado imprimieron a los gobiernos de turno una excesiva preocupación por la economía y por los llamados equilibrios macroeconómicos. La política social no recibió de tales gobiernos suficiente atención. Por otro lado, tal política social desplegada en el marco de una democracia constitucional estaba sujeta a los pesos y contrapesos que mal que bien funcionaron en ese período. Como acertadamente analiza Kurt Weyland, la política social es un campo en el que contrastan los estilos de gestión de los gobiernos reformistas pero no populistas y los populistas. Los primeros, sostiene Weyland, se ven constreñidos por la propia práctica de la competición democrática. Esto es,

tales gobiernos deben concertar acuerdos con la oposición que puede ser mayoría en el Congreso. Tampoco puede hacerse de los oídos sordos frente a la crítica de la opinión pública y de la acción de *accountability* ejercida por los medios masivos de comunicación social. Ello hace que el reformismo de los gobiernos no populistas sea de lenta maduración. Los resultados de tales políticas sociales no pueden ser espectaculares y ello les hace perder efectividad política frente a los sectores mayoritarios de la población. La negociación de los acuerdos con la oposición, con los gremios empresariales y laborales, les obliga a tales gobiernos a reducir el universo de los destinatarios y beneficiarios de las políticas sociales. Otro limitante es la existencia de instancias técnicas a nivel estatal, cuyo poder de veto en las democracias no populistas suele ser un freno para políticas de alta rentabilidad política pero de dudosa eficacia técnica.

Este es el un lado de la moneda. Pues también hay que señalar que los gobiernos llamados “reformistas” al menos en el Ecuador se apartaron de sus plataformas programáticas y se redujeron a “administrar la crisis” cumpliendo fielmente las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros centros internacionales de poder, así como de los núcleos de poder nacional.

### La emergencia de una democracia “alternativa”

El derrocamiento de los regímenes políticos constitucionales se puede producir, según Arato (2000) de dos maneras: una dictadura derivada de un golpe de estado que tiene por objetivo restaurar

el orden legal preexistente, pero con una autoridad debilitada. Se trata, por tanto, de una dictadura temporal. La segunda es una dictadura denominada “soberana” o “revolucionaria”, cuyo cometido es establecer un nuevo “orden” constitucional. “Las fuerzas que deben ser eliminadas por medios dictatoriales son las que se oponen al nuevo régimen revolucionario y no al antiguo” (Ibíd.: 2).

Esta segunda dictadura no pretende la legalidad sino la legitimidad. La “temporalidad” de este régimen es incierta.

Según Schmitt, citado por Arato, lo que él tiene en mientes “es la legitimidad en un sentido sociológico fuerte basada en un apoyo popular, plebiscitario”. (Ibíd.: 1). Schmitt no propone ningún orden procedimental para medir la legitimidad democrática” (Ibíd.: 1).

Canovan (2000) hace una instructiva discusión de la relación entre populismo y democracia. La coexistencia entre los dos, revela, a su parecer, las complejidades de la democracia. “¿Es el populismo democrático?” Ella muestra las tensiones al interior de la democracia liberal y también las tensiones entre “el ideal” y la “realidad”. El populismo se colaría en el medio. También describe el “estilo populista” que tiende a ser “simple y directo”. A los populistas les gusta “la transparencia”, rechazan los conciliábulos, los procedimientos complicados, los tratados secretos y los tecnicismos que sólo los expertos entienden” (Cf., Ibíd.: 6).

Estas citas ayudan a enmarcar el análisis del régimen surgido en las elecciones del 2006 en el Ecuador. ¿Es dicho gobierno una “dictadura revolucionaria” tal como la entiende Schmitt? ¿Es un gobierno democrático populista, como lo

caracteriza Canovan? Ha habido mucho debate al respecto. La derecha lo ve como una “dictadura revolucionaria”; otros lo tildan de populista. La izquierda lo ve como una “oportunidad” para producir una revolución.

Canovan sostiene que la democracia tiene dos caras: la redentora y la pragmática. Ambas son interdependientes: mientras la primera promete la salvación, no deja de tener un lado pragmático: es una manera de lidiar pacíficamente con los conflictos de las sociedades modernas mediante reglas y prácticas altamente contingentes. (Cf., Ibíd.: 10).

La democracia se define como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Pero desde un punto de vista pragmático, no es más que una simple forma de gobierno, una manera de conducir lo que es siempre una política particular entre otras en un mundo complejo. (Cf., Ibíd.: 10).

Hay una tercera implicación: pragmáticamente la democracia significa instituciones. Instituciones no sólo para limitar el poder, sino para constituirlo y hacerlo efectivo. Pero en la faz redentora hay un impulso fuertemente antiinstitucional que empuja a la inmediatez, espontaneidad y superación de la alienación. (Cf., Ibíd.: 10).

El gobierno de Rafael Correa, sin duda, lleva dentro de sí las ambigüedades señaladas por Canovan. Tiene una faz redentora y una pragmática. Unió a las fuerzas políticas y sociales que propugnaban un cambio mediante un discurso antineoliberal, antiimperialista y antioligárquico. Propone dismantelar el “viejo régimen” y construir uno nuevo. Sin embargo no pasa de ser un movi-

miento en el que intervienen fuerzas heterogéneas, desde la derecha hasta la extrema izquierda. Un movimiento sin un proyecto político claro, con distintas “agendas”, intereses y estrategias.

Para sorpresa de muchos, Correa, pese a ser el producto de una “revolución ciudadana” que comenzó con los “forajidos”, apostó al retorno a la centralidad estatal de la política. Mediante una asamblea constituyente convocada para deshacer la maquinaria neoliberal establecida en la Constitución de 1998, el gobierno de Correa quiso legitimar un nuevo orden basado en principios de un “socialismo del siglo XXI” que nunca se llegó a precisar su contenido ni su significado. El proceso constituyente, a decir de académicos cercanos al gobierno, fue un laboratorio y un campo de experimentación de la mayoría de Montecristi. Se trataba, en realidad, de una nueva generación de políticos sin mayor experiencia política ni administrativa.

¿De dónde a donde va el discurso y de dónde a dónde la concreción de un proyecto político revolucionario? ¿Es la Constitución de Montecristi un instrumento para iniciar un “cambio de época” como se anunció con “bombos y platillos”? ¿O más bien terminó siendo un instrumento para la consolidación del poder personal del presidente de la República? ¿O resultó un “Frankenstein” que puso en tensión las dos caras de la democracia de Canovan?

La Constitución de Montecristi diseñó una transformación que no ha sido plenamente asimilada por el presidente y que ha suscitado un fraccionamiento del movimiento que lo encumbró al poder.

La reelección de Correa como presidente constitucional, pretendía romper

todo vínculo con el pasado, incluso con su primera elección. En este nuevo período, sin embargo, Correa se vería obligado a concretar su plan de gobierno. Quedaba atrás la lucha contra el neoliberalismo y la partidocracia. Hoy debía definir el rumbo de su acción, en concordancia con la Asamblea Nacional, integrada ya no mayoritariamente por Alianza País. Por primera vez, el presidente se vería obligado a concertar alianzas con otros grupos políticos, lo cual le daría a la Asamblea Nacional un mayor protagonismo en la aprobación de leyes. Se hablaba ya en las filas gubernamentales del paso de un momento a otro: del discurso y ocupación de los espacios mediáticos, característica de los primeros dos años de gobierno, al momento de la negociación o “real politik”, en el que la Asamblea Nacional jugaría un papel destacado. Esto le colocaba a Correa en una situación comprometida. No podía (ni puede) ignorar la realidad, pero a la vez, no podía (ni puede) hacer tabla rasa de sus compromisos “revolucionarios”. Podría decirse que Correa está enfrentando la disyuntiva señalada por Zanatta:

“En este sentido, por definición, los populismos son revolucionarios, ya que producen un repentino y drástico recambio de las elites políticas. Pero si parecen revolucionarios en relación a los regímenes que los precedieron, o sea a sus “enemigos”, no se puede decir que los populismos lo son igualmente en el momento en el cual delinean un nuevo orden social, construido sobre las ruinas del viejo. (...)” (Zanatta, 2008: 37).

En verdad el régimen ha desmantelado la institucionalidad precedente e intentado crear otra: una nueva

Constitución. Sin embargo, en el “aterri-zaje” de la norma constitucional a las leyes específicas, la Asamblea Nacional debe balancear los criterios del presidente con los de la oposición. En este punto se han abierto las primeras grietas en las filas de los partidarios de Correa. Unos pretenden seguir practicando la obsecuencia frente al líder. Otros, más pragmáticos, saben que hay que lograr acuerdos para alcanzar la mayoría y que ello implica un proceso de negociación y una cierta flexibilidad en la defensa de las tesis oficialistas. Otros, finalmente, siguen apostando al “proyecto” y a un cambio radical de las estructuras de desigualdad, todavía vigentes. De otro lado, las fuerzas sociales y políticas críticas aspiran a colocar sus puntos de vista en la agenda gubernamental, en la perspectiva de radicalizar el proceso de la revolución ciudadana. Aspiran no sólo a la estabilidad del régimen sino a potenciar su capacidad transformadora. Respecto de estas definiciones, el gobierno de Correa enfrenta tres opciones: quedarse en el “populismo”; avanzar hacia posiciones “revolucionarias”; o ser otro de tantos gobiernos.

### **Tecnocratismo y “populismo”**

La vuelta a la centralidad estatal de la política tuvo como instrumento la planificación estatal que había sido dejada de lado en el período “neoliberal”, en el cual se privilegió al mercado como elemento regulador de los equilibrios macroeconómicos. La Constitución de Montecristi tuvo como marco de referencia el “Plan Nacional de Desarrollo”. En él se aprecia un enfoque tecnocrático que choca con el perfil populista del li-

derazgo de Correa. Éste se sustenta en una confrontación permanente con los responsables de la implantación del neoliberalismo y de la crisis de la democracia. Sin embargo, ya no es suficiente apelar a este discurso descalificador. También está obligado a mostrar resultados y a adoptar un estilo de gestión eficiente y responsable. A medida que corre el tiempo de su mandato ya no puede seguir echando la culpa de los problemas sociales a sus antecesores. El tiempo es su principal enemigo. De ahí que la “revolución ciudadana” deba apelar a la celeridad. Pero ello conspira en contra de la eficiencia, lo cual a la larga puede afectar su legitimidad. Aquí reside precisamente la debilidad de los gobiernos “populistas”. Weyland (2009) sostiene que “el populismo puede alcanzar resultados impresionantes en el corto plazo, pero a menudo sus efectos son decepcionantes en el mediano y largo plazo”. (Ibíd.: 8). En este plano surgen diferencias entre el enfoque tecnocrático y el populista. El líder busca réditos políticos a través de medidas redistributivas de impacto en los sectores marginados de la sociedad, lo cual sacrifica el análisis técnico, la evaluación de opciones, el buen diseño de las políticas. Weyland dice: “la acción se pone delante de la reflexión” y ello contraría elementales principios de planificación. La base económica de la política social del populismo es precaria. Depende de la bonanza coyuntural generada por bienes primarios de exportación. Esto supone un alto riesgo para este tipo de política social. El momento en que los gobiernos populistas se quedan sin estas fuentes de financiamiento ya no es posible mantener altos niveles de gasto público y en



esas condiciones la política social se vuelve insostenible. Entonces comienzan a aparecer las “piedras en el camino”. No sólo por el lado de la oposición que no ha logrado reconstituirse como una fuerza capaz de detener los abusos del ejercicio del poder, sino por el lado de sus ex “compañeros de ruta”. El discurso hegemónico que se impuso en Montecristi ya presenta fisuras. Y es que tanto en la Constitución vigente como en el plan de desarrollo se perciben orientaciones contradictorias. Entre una orientación “extractivista” y otra “ecologista”. Entre el “buen vivir” y el desarrollo económico. Entre el corto plazo y el mediano y largo plazos, entre la racionalidad técnica, el compromiso ideológico y la voluntad política. Pero además de estas contradicciones de orden político se perfilan contradicciones de orden económico y social. La fragmentación de los beneficiarios de la política social del régimen populista crea tensiones que pueden dislocar la política social y económica con impredecibles repercusiones en la arena política.

No está clara, pues, la viabilidad de este proyecto que prometió la construcción de una democracia alternativa. Por el lado político, no se advierte la emergencia de una democracia participativa, por el lado social tampoco se vislumbra el afianzamiento de una política redistributiva sustentable y por el lado económico, sigue prevaleciendo un modelo primario exportador. Tampoco se han logrado desterrar las viejas prácticas de la “partidocracia”. No hay señales de que bajo este nuevo régimen puedan establecerse mecanismos de petición y rendición de cuentas.

## Conclusiones

Avritzer resalta el significado de la “*accountability*” y sigue a varios autores que coinciden en señalar que este mecanismo supone “un mapa de los resultados de las acciones... de los funcionarios públicos puestos a consideración y sanción de los ciudadanos” (Ibíd.: 104). No se trata, por tanto, de que el gobierno sea el que ejerce la “*accountability*”, sino de que éste se someta a la *accountability* de los ciudadanos.

Avritzer propone un modelo alternativo al de las “transiciones a la democracia” que se enfocó en “devolver” la competencia entre las elites. El modelo alternativo se basa en la existencia de “públicos participativos”, sustentado en cuatro elementos:

- 1) establecimiento de mecanismos de deliberación “cara a cara” en los que haya libre expresión y asociación,
- 2) establecimiento de prácticas alternativas de evacuación de temas controversiales en la esfera pública que sean compatibles con los derechos humanos y que no apelen a formas clientelares de apropiación de bienes públicos,
- 3) preservación para los públicos participativos de un espacio para la complejidad administrativa en el que puedan contrarrestar el acceso exclusivo de los tecnócratas en la toma de decisiones,
- 4) las deliberaciones de estos públicos están estrechamente conectados con la búsqueda de formas institucionales capaces de atacar los temas levantados en el nivel público.

Es evidente que no es este el modelo que se ha aplicado en el Ecuador desde el 2007.

## Bibliografía

- Abts, Koen y Stefan Rummens  
 2007 "Populism versus Democracy", *Political Studies*.
- Arato, Andrew  
 2000 "Good-Bye to Dictatorships", *Social Research* 67.
- Avritzer, Leonardo  
 2002 *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, USA.
- Canovan, Margaret  
 1999 "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy", *Political Studies* 47.
- Diario *El Comercio*, (2009, 2010).
- Laclau, Ernesto  
 2005 Populism: What's in a Name?, en Francisco Panizza (Editor), *Populism and the Mirror of Democracy*, London y New York.
- Weyland Kurt  
 2009 *Populism and Social Policy in Latin America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Texas, USA.
- Zanatta, Loris  
 2008 "El populismo, entre religión y política. Sobre las raíces históricas del antiliberalismo en América Latina", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe Vol. 19, No. 2*, Universidad de Tel Aviv.