

**ECUADOR**

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

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

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

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\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## **ECUADOR DEBATE**

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

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

## **PORTADA**

Magenta

## **DIAGRAMACION**

Martha Vinuesa

## **IMPRESION**

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 58

Quito-Ecuador, abril del 2003

## PRESENTACION / 3-4

### COYUNTURA

Presupuesto General del Estado y Carta de Intención,  
rinden tributo a los acreedores de la deuda pública / 5-16

*Equipo Coyuntura CAAP*

De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O cómo dejar  
de gobernar para mantenerse en el gobierno / 17-30

*J. Sánchez – Parga*

Conflicto bélico y debilitamiento de la economía mundial / 31-42

*Marco Romero Cevallos*

Conflictividad socio – política: Noviembre 2002 – Febrero 2003 / 43-48

### TEMA CENTRAL

Geopolítica del petróleo en América Latina / 49-76

*Guillaume Fontaine*

Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo / 77-100

*Alberto Acosta*

Transnacionalización y concentración de poder  
en la escena petrolera actual / 101-110

*Aurelia Mañé Estrada*

Petróleo, Estado y Proyecto Militar / 111-134

*Bertha García Gallegos*

### ENTREVISTA

Capitalismo global y modernidad compleja / 135-142

Entrevista a Bernat Riutort Serra

### DEBATE AGRARIO-RURAL

Desarticulación social y tensiones latentes en las áreas florícolas  
de la sierra ecuatoriana: un estudio de caso / 143-158

*Tanya Korovkin*

La calidad sanitaria de los cultivos de importancia económica:  
Impactos del Programa Nacional de Control Biológico del Perú / 159-180  
*George Sánchez Quispe*

#### **ANALISIS**

El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy  
Una mirada desde América Latina / 181-222  
*Amparo Menéndez-Carrión*

Reflexiones antropológicas acerca de las problemáticas  
actuales de la cultura en Ecuador / 223-236  
*Mauro Cerbino*

#### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

"Entre el hastío y la participación ciudadana  
Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002) / 237-242  
*Comentarios: Pablo Andrade*

## **De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O como dejar de gobernar para mantenerse en el gobierno**

J. Sánchez - Parga\*

*Si por un lado las clases dirigentes y sectores dominantes ya no necesitan intervenir en el Estado, participar en el gobierno e influir en sus políticas, cuando la reproducción de su poder e intereses ya está consolidada, por otro lado, nada más seguro para un gobernante, que sólo aspira a mantenerse en el gobierno, que dejar de gobernar; y cuanto menos responsabilidades gobernantes asuma y más bajo el perfil de las políticas emprendidas tanto menores serán las hostilidades contra su gobierno.*

**A**l análisis político le interesa menos lo que *fue* el Crln. Gutiérrez y más lo que *hace* como actual Presidente; y tras lo que hace y no hace se evidencia que al no tener un plan y modelo de gobierno, terminará por imponérsele de manera más o menos ineluctable el modelo dominante. Resulta ya muy evidente la sumisión a este modelo autoritario generalizado en los cinco países andinos durante la última década, el cual puede ser comprendido y explicado por razones y procesos comunes, si bien las particularidades propias de cada uno de los países responden a factores históricos y políticos di-

ferentes. Además de militarizar el Estado y el gobierno con el nombramiento de 180 ex militares y 30 militares en servicio activo, Gutiérrez militariza la policía y policializa las FFAA<sup>1</sup>.

Aunque el *modelo de gobierno autoritario en regímenes democráticos* ha adoptado distintas características bajo Fujimori en Perú, Uribe en Colombia, Chávez en Venezuela y Sánchez de Lozada en Bolivia, sin embargo en todos los países las mismas causas comunes permiten su interpretación y justificación.

La militarización del modelo autoritario colombiano en el contexto de

---

\* Investigador del CAAP

1 Cfr. *Gestión*, Febrero, 2003. La posesión en el mando del Comandante General de la Policía tuvo lugar muy simbólicamente en un recinto militar, junto con los comandantes de las FFAA.

una guerra interna cada vez más "civil" implementada por un gobierno que se ha legitimado desde su misma victoria electoral en cuanto "antiterrorista", se diferencia del modelo autoritario de Chávez, cuya militarización no ha sido hasta el momento armada sino acuartelada, y cuyo autoritarismo se funda más en la desinstitucionalización de la democracia y del Estado, y en un gobierno demagógico y populista extraordinariamente personalizado. Como lo fue también el de Fujimori, quien además de desinstitucionalizar todo el sistema político aprovechó las tradicionales tendencias y tentaciones pretorianas del las FFAA para legitimarse también en una lucha antiterrorista, que degeneró en una "guerra sucia", la que finalmente le costó el poder. En Bolivia es la lucha cocalera y la guerra antinaírcotraficante la que funda y legitima una militarización del modelo autoritario, manteniendo latente un intenso clima de conflictividad social.

El modelo autoritario de gobierno podría entenderse como la fase terminal de lo que hemos conceptualizado como la *desconsolidación democrática* de los años 90 y el inicio de un nuevo período de *democracias autoritarias*<sup>2</sup>. Ya que si las democracias de los 90 resistieron la implementación de políticas gubernamentales tan "oligárquicas", excluyentes y empobrecedoras, el desgas-

te y deslegitimación consiguientes de la institucionalidad democrática propicia las democracias gobernadas con autoritarismos de escalas y violencias muy variables, y hasta de formas políticas muy diferentes dependiendo de las condiciones de cada país.

Al entrar en crisis el régimen democrático y las instituciones democráticas se deterioran y corrompen, no sólo por carecer de efectos democráticos en la sociedad sino por servir a fuerzas e intereses antidemocráticos, se deterioran y corrompen al convertirse en instrumentos de los programas de ajuste estructural y de políticas gubernamentales cada vez más supeditadas al modelo global de acumulación y concentración de riqueza. Si bien es gracias al régimen e instituciones democráticos que se viabilizan y hasta en cierto modo legitiman tales "gobiernos económicos de la política" a costa del más extraordinario y rápido empobrecimiento regional de la historia, más de dos décadas de políticas neoliberales han devastado las democracias andinas, que nunca habían sido muy sólidas, hasta tal punto que en la actualidad han perdido toda eficiencia y legitimidad democráticas, y difícilmente sirven ya para sustentar gobiernos cada vez más obligados a implementar las políticas del FMI<sup>3</sup>.

2 Hemos tratado este tema en *El desorden democrático en América Latina: su contradictoria consolidación: el caso de la democracia en los países andinos*, Doc. CAAP, Quito, 2000. Cfr. también J. Sánchez Parga & F. Rhon Dávila, "Ecuador: perspectivas andinas y escenarios futuros", en Ch. Freres & Karina Pacheco, *Nuevos horizontes andinos*, RECAL / Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

3 Cfr. J. Sánchez Parga, "Ciclo político de la economía y el gobierno económico de la política", en *Ecuador Debate*, No. 55, abril, 2002.

Es en este preciso contexto que se vuelve necesario un modelo, que sirviéndose de los residuos democráticos (de las democracias residuales) del sistema político, haya de dotarse de un peculiar autoritarismo incluso ejercido lo más democráticamente posible, y configurado por un conjunto de factores, elementos y formas que merecen ser analizados.

El Coronel® Gutiérrez ha conformado su gobierno integrando aquellas fuerzas que además de haber contribuido a su elección presidencial, fueron los protagonistas del golpe de Estado, en cuya conducción participó, y que provocaría la caída del anterior presidente, Jamil Mahuad: las FFAA y los indígenas asociados con sectores populares y de izquierda en el partido *Pachacutick* tan intercultural como interclasista<sup>4</sup>. De esta manera la "alianza indígena - militar", sobre cuya fuerza desarrolló su campaña electoral, será trasladada al esquema de gobierno<sup>5</sup>. Con la presencia de los indígenas y militares en el gobierno, además de conjurar el principal peligro de desestabilización, se dota de dos fuerzas capaces de neutralizar o disuadir cualquier género de movilizaciones antigubernamentales.

La metamorfosis del movimiento indígena en partido político con su participación (y cooptación) en el actual gobierno clarifica muy significativamente en qué medida el carácter político de los movimientos sociales ha llegado a pesar tanto en ellos que termina transformándolos en movimiento y partido político. Lo que obliga a pensarlos de muy diferente modo. Fue muy elocuente la tensión y las diferencias entre dirigentes indígenas de la CONAIE y la dirección del partido Pachacutick en cuanto a la modalidad de participación en el gobierno y sobre todo cuando fueron tomadas las primeras medidas de ajuste económico dictadas por el FMI. Pero la gran contradicción que presenta el cambio de lo social (movimiento) a lo político (partido) consiste en que el movimiento en cuanto partido deberá ser pensado y tratado en términos de representación política. Al movimiento se le podría cuestionar sobre la conducción de los sectores indígenas por parte de su dirigencia y organizaciones, pero el partido y sus políticas pueden ser cuestionados en cuanto a su representación de dichos sectores indígenas.

Esta transformación política de un movimiento social (como es el caso del

- 
- 4 Tanto la formación como la composición sociopolítica de *Pachacutick* ha de comprenderse a partir de la "forma clase" y "forma étnica", que siempre combinó el movimiento indígena sobre todo a partir de la consolidación de sus organizaciones en la década de los 70. Sobre este tema cfr. J. Sánchez Parga, "Etnia, Estado y forma clase", en *Ecuador Debate*, No. 12, diciembre, 1986.
- 5 Cfr. Hernán Ibarra, "El triunfo del Coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar" en *Ecuador Debate*, No. 57, diciembre, 2002: 21-34. Además de la dirigencia indígena, que ha ocupado entre otros cargos la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Agricultura, y de los nombramientos de militares que aún se suceden, no hay que olvidar la presencia de generales dirigiendo el Municipio de Quito, y la Prefectura del Carchi

movimiento indígena) resulta extremadamente significativa de un doble fenómeno: en primer lugar, en democracias gobernadas por fuerzas oligárquicas (nacionales y globales) un movimiento social solo sobrevive en la medida que se politiza y termina perdiendo su fuerza social al convertirse en partido; en segundo lugar, dicha transformación muestra cómo las violencias de un sistema político destruye las estructuras que lo integran: politizando la sociedad civil (movimientos sociales) y privatizando la sociedad política (los partidos, sus fuerzas, estrategias e intereses)<sup>6</sup>. En conclusión, el movimiento indígena que había representado y podía representar un serio desafío para cualquier gobierno, una vez convertido en partido político o subsumido por el partido, pierde toda su fuerza social.

Una vez captada e integrada en el gobierno esta doble alianza (indígena y militar), Gutiérrez se asegura antes de iniciar su gobierno una triple alianza. En primer lugar, con el FMI y el gobierno de los EEUU. El apoyo de Bush y del Departamento de Estado tenía la finalidad de rectificar una imagen que pudiera asociarlo al perfil demasiado reformista o revolucionario de un Chávez o un Lula, con los que la prensa internacional lo había en un principio identificado<sup>7</sup>. En segundo lugar, el apoyo del

FMI respondía a la misma táctica reactiva: el FMI podía ser un enemigo político (durante la campaña electoral), pero era el mejor aliado gubernamental: y si el FMI legitimaba el gobierno de Gutiérrez a costa de deslegitimarlo ante las fuerzas e ideas que los apoyaron, muchas de éstas son ya parte del mismo gobierno. En tercer lugar, las posiciones y discursos reformistas y de izquierda, también usados durante la campaña electoral, quedarán hipotecados en las conversaciones y acuerdos con la derecha política nacional, la que representada en el PSC apuesta más por una estabilización que por una desestabilización del actual gobierno, para garantizar su mejor sucesión. Aun cuando no haya un pacto explícito de sucesión con la derecha, a lo que más podría aspirar un gobierno como el actual es concluir su período constitucional. Esto podría constituir la mejor herencia para el relevo del PSC.

Tras los fracasos gubernamentales de los dos anteriores gobiernos, y ante el ineludible riesgo de gobernar una democracia con políticas fondomonetaristas, con una institucionalidad tan precaria y al margen de las mismas instituciones democráticas y del Estado, en lugar de adoptar un proyecto o programa de gobierno, cualquiera que sea, el Presidente opta más bien por tácticas y estra-

6 Hemos desarrollado más ampliamente esta problemática en *Desconsolidación democrática y destrucción del sistema político*, CAAP, Quito, enero, 2003.

7 En su primera visita a la Casa Blanca, el Coronel © se declaró “el más fiel aliado del gobierno de Bush” en todas sus luchas. Cfr. I. Ramonet, “Vive Brasil!”, *Le Monde Diplomatique*, janvier, 2003; Emir Sader, “Année cruciale pour la gauche latino-américaine”, *Le Monde Diplomatique*, février, 2003. Ambos autores consideran a Gutiérrez representante de una nueva izquierda y enemigos del neoliberalismo.

tegias, escaramuzas y estratagemas gubernamentales. Mas que "carecer" de una línea o plan de gobierno, sus movimientos políticos entre versátiles y erráticos, sus cambios constantes de posicionamientos, y la misma configuración tan heterogénea y nepotista de su gobierno, todas estas actuaciones responden a un mismo condicionamiento y objetivo: no gobernar el país sino simplemente administrarlo. Lo cual podrá reforzar tanto como debilitar su gobierno, dependiendo del tipo de dificultades y conflictos que tenga que enfrentar.

La militarización del gobierno y del mismo Estado no se limita a fines defensivos del propio gobierno sino a una remilitarización de la política nacional, que en parte compensa a las FFAA del histórico protagonismo perdido al firmarse la paz con el Perú, en parte les devuelve una influencia mayor, de la que nunca carecieron del todo, en la escena política nacional, y finalmente les proporciona tres nuevos campos de acción geopolítica: la defensa del territorio nacional frente a la guerra interna colombiana, la participación

en la guerra antiterrorista comprometida con la base de Manta (centro hemisférico de operaciones militares norteamericanas sustitutivo del de Panamá) y la militarización del orden interno y guerra contra la delincuencia<sup>8</sup>.

Si más de dos décadas de régimen democrático no han logrado supeditar del todo o definitivamente las FFAA al ordenamiento jurídico, económico y político del Estado Nacional, permitiendo que tanto judicial como económica y políticamente las FFAA sigan regulándose por procedimientos tan autónomos como poco públicos, el actual gobierno parece querer fortalecer aún más los poderes y autonomías militares, con mayores competencias deliberativas<sup>9</sup>. Una interrogante política no dejará de pesar sobre el actual gobierno: en qué medida su poder (lejos de estar en la Constitución) está en las FFAA o el mismo se ha vuelto rehén de ellas.

Dos posiciones típicamente castrenses han comenzado caracterizando ya las primeras actuaciones del gobierno, y aparecen como portadoras de potenciales desempeños autoritarios: los ataques y enfrentamientos contra la cla-

---

8 Ya electo el Presidente, el Coronel ® declaró "como militar su profundo pesar" por la firma de la paz con el Perú, firmada por el presidente que él mismo derrocó. Mientras que la política nacional y la de su Canciller es no declarar terrorista la guerrilla colombiana, sus posiciones al respecto parecen contradictorias; pero tanto las posiciones de involucramiento como de no involucramiento refuerzan y legitiman el armamentismo del Ejército Nacional. Gracias a uno de los artículos intencionalmente más confusos de la Constitución ecuatoriana las FFAA han integrado la policía nacional, militarizando aún más la naturaleza castrense de ésta, sustrayéndola a las competencias del Ministerio de Gobierno, y facilitando las actuaciones policiales por parte de las FFAA:

9 La misteriosa y explosión de los polvorines del cuartel de Riobamba, la verosímil intencionalidad y responsabilidades criminales del Ejército, y el tratamiento secreto y extrajudicial de todo el asunto, puso en evidencia, que nada se respeta tanto en el país como los fueros y privilegios militares.

se política, en particular partidos y Congreso (discurso antipolítico típicamente militar en el Ecuador) y el poco respeto a las instituciones públicas y representativas de la sociedad civil, lo que se refleja en cuestionamientos y abusos de ellas (desde la prensa hasta organismos empresariales). Resulta además evidente que una centralización y personalización tan fuerte del gobierno en el Presidente de la República conlleva una desinstitucionalización y deslegitimación de las instituciones, que irremisiblemente conduce a derivas autoritarias.

Muy sintomático de la verdadera naturaleza de este gobierno son las pocas medidas tomadas contra la corrupción, principal bandera de su campaña electoral, únicamente orientadas a la moralización y judicialización de funcionarios corruptos, pero no a un ordenamiento y regulación institucionales que eviten la corrupción.

El discurso "anticorrupción" se ha convertido en un slogan imaginario tendiente más a legitimar a quien lo empuña que a la identificación de corruptores y corruptos. Aunque el principal efecto de dicho discurso "anticorrupción" consiste en encubrir la principal causa de todos los conflictos en el país: las luchas y protestas contra las políticas del gobierno: de ahí que el mismo gobierno protagonice la campaña "anticorrupción" resulta muy sintomático de la ocultación que se opera sobre las críticas o protestas contra sus propias políticas.

Una interpretación, quizás demasiado epidérmica y periodística, ha apreciado que con el nuevo gobierno (indio - mestizo), incluido su Presiden-

te, "el poder ha cambiado de color" en el Ecuador, y que son nuevos sectores sociales, pertenecientes a clases inferiores o subalternas, los que ocupan puestos directivos y de responsabilidad en la conducción del Estado. Habría que preguntarse, sin embargo, si el nuevo gobierno no hace más que extremar, escenificar y poner de manifiesto con mayor visibilidad un cambio mucho más profundo que el cromático o cultural. ¿No será que hoy menos que nunca el poder real ya no es un poder político, ni tampoco como nunca los reales poderes que conducen y rigen el país son los poderes gubernamentales? ¿No estaremos estrenando el primer gobierno democrático que para evitar las luchas contra las políticas gubernamentales decide dejar de gobernar, abandonándose a las inercias y automatismos del Estado y de las fuerzas reproductoras de lo social?

### **No gobernar para mantenerse en el gobierno**

Pero además de esto hay algo más serio y todavía más grave: en las actuales condiciones, la ilusoria "governabilidad" que se les pide a los gobernantes no es que real y efectivamente gobiernen el país, sino que lo administren lo mejor que puedan, gestionando los intereses reales de aquellos poderes no políticos ni siquiera nacionales, que realmente lo gobiernan. Por muy paradójico que parezca, no hay peor riesgo político ni mayor peligro para un gobierno, que el pretender o intentar la implementación de un programa de gobierno realmente "propio" o "nacional" prescindiendo del libreto o del

guión ya globalmente establecido y estructuralmente enmarcado<sup>10</sup>.

De otro lado, y prueba de todo esto, es que mientras durante la década de los 80 e incluso inicios de los 90 (exactamente hasta el gobierno de Rodrigo Borja en el Ecuador: 1988-92), la actividad política de los sectores empresariales y financieros del país estaba acompañada de una masiva presencia de dichos sectores en los gobiernos, ejerciendo una fuerte influencia en las políticas gubernamentales, durante la última década, las actuaciones e intervenciones políticas de la clase dirigente ha disminuído, pero además han abdicado del mismo poder gubernamental del Estado. Los sectores empresariales en concreto parecen haber desertado de la política, como si ya no necesitaran hacer política en términos convencionales o institucionales<sup>11</sup>. Como si, por otro lado, el poder del Estado y el ejercicio político del gobierno se hubieran vuelto tan arriesgados y deslegitimados como inútiles, cuando se ha hecho mucho más fácil, menos arriesgado y mu-

chísimo más eficiente el gobierno económico de la política sin costos políticos. Las clases dirigentes, no sólo en el Ecuador sino en todo el mundo, ya no están interesadas en administrar políticamente sus intereses, en participar en los gobiernos, en controlar la gestión del Estado, ni influir en las políticas públicas; el modelo se encuentra tan afianzado, que todos los gobiernos, prescindiendo del partido e ideología política a los que pertenezcan, resultarán funcionales a los grupos e intereses realmente dominantes<sup>12</sup>.

Cuando los presupuestos de los Ministerios han quedado tan reducidos a los "gastos de mantenimiento", a falta de recursos operacionales, y cuando muchos de estos recursos dependen de los programas de la cooperación internacional, más allá de las ventajas personales que se pueden obtener, la dirección y gobierno de los aparatos de Estado ni siquiera reporta beneficios políticos; ya que las posibilidades de una real acción social y política se encuentran tan condicionadas como limitadas por

10 Sin pretender justificar gobiernos como los de Alan García en el Perú, Alfonsín o De la Rúa en Argentina, incluso los de Mahuad y Chávez, de su fracaso no son ajenas las fuerzas que realmente gobernaban más allá de sus políticas gubernamentales.

11 Prueba de ello es el bajo nivel de conflictividad en el que se han visto involucrados los sectores dominantes de la economía en la última década en comparación con su intensa actividad política de la década anterior. Cfr. Alexis Naranjo, "Las Cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980 - 1990", en *Ecuador Debate*, No. 30, Diciembre, 1993.

12 Esta situación tan característica de un dominio oligárquico de la democracia responde a una clásica figura política, que ya Maquiavelo ilustra con el ejemplo de la todopoderosa poderosa clase dominante florentina, que había dejado de interesarse por ocupar cargos de gobierno, dejando estas cargas a otros, para libremente gozar de los públicos beneficios: "*potere tutti gli altri affligere con i publici carichi, e voi, liberi de quelli avere tutte le publiche utilità*" (Historias Florentinas, VII, 23. *Tutte le opere*, Sansoni, Firenze, 1992).

el omnipotente gobierno económico de la política<sup>13</sup>.

Aprovechándose de un sistema político que propicia las “responsabilidades compartidas” y una cultura política que legitima las irresponsabilidades políticas, el Presidente ha abusado de ambos fenómenos para el nombramiento de muchos cargos de dirección política para su gobierno, incluso para aquellas funciones reservadas a su responsabilidad<sup>14</sup>. Pero si nada hay más ajeno a un militar que las responsabilidades políticas, se comprende su dificultad de asumir las responsabilidades gobernantes.

Se ha estudiado mucho la figura, comportamientos y procedimientos políticos de los militares que gobiernan dictaduras, pero no la de militares que gobiernan regímenes democráticos. Aunque todavía es reducida, la muestra que aún cuenta con pocos ejemplos (Ríos Mont, Banzer, Chávez, Gutiérrez), prueba la profunda y tenaz confusión entre mandar y gobernar. Los militares no saben ni pueden mandar ni tampoco gobernar democráticamente. Habitados a mandar no saben gobernar, y

cuando están en el gobierno no pueden mandar como habían aprendido. Se trata de un síndrome político muy singular. De ahí que con frecuencia oscilan entre el autoritarismo y el desgobierno.

No hubo, por lo menos hasta ahora, otro gobernante que de manera tan evidente tuviera menos voluntad de gobernar con la única finalidad de mantenerse en el gobierno, en un contexto político en el que no gobernar se ha vuelto la mejor garantía para resistir en el gobierno. Esta parece subyacer como razón de fondo, que explica los exponentes, las incoherencias y contradicciones que han comenzado con todos los nombramientos gubernamentales por parte de quien, rehusando gobernar deja que operen libremente en la sociedad las fuerzas, los intereses, y automatismos dominantes en ella, tanto a su interior como externamente. En las actuales circunstancias de Estados debilitados tras dos décadas de privatizaciones, “modernizaciones” forzadas, “descentralizaciones” erráticas, un gobernante que realmente gobierne y tenga

---

13 Es tan irrelevante políticamente la función de un Ministro, que dimitido el recién nombrado Ministro de Vivienda por precedentes actos de corrupción el Presidente solicita a la Comisión Anticorrupción, que le nombre una terna de la cual elegir un nuevo Ministro; también para la Dirección de Aduanas solicita una terna a las FFAA para elegir uno de ellos. De hecho había declarado meses antes que encargaría a una empresa de recursos humanos la designación de personal para los puestos de más alta dirección del gobierno. Mientras que los organismos empresariales protagonizaban en la década de los 80 un 3% de la conflictividad total del país, desde los últimos años dicha conflictividad empresarial ha descendido hasta el 0.3% (Cfr. *Ecuador Debate*, No. 53, diciembre, 2001).

14 En Ecuador son muchos los cargos para puestos del Estado o del Gobierno que son o bien elegidos en terna por el Congreso y nombrados por el Presidente, o bien elegidos en terna por éste y nombrados por el Congreso. Cuanto más compartidas son las responsabilidades menos responsables serán políticamente.

voluntad de gobernar incurre en el dilema o de no disponer de recursos estatales y públicos para sus políticas realmente gobernantes o bien refuerza o amortigua las reales fuerzas e intereses dominantes; y en ambos casos corre el serio riesgo de fracasar tanto en sus políticas gubernamentales (reforzando dichos poderes) o en sus políticas de gobernabilidad social (atenuándolas).

Por ello, si fue difícil la "gobernabilidad" que en los 80 frenó los proyectos y perspectivas de desarrollo de la sociedad, y también se volvió difícil gobernar el empobrecimiento de la década de los 90, tendría que resultar más fácil el gobierno de una sociedad ya empobrecida y debilitada tanto económica como políticamente, y tan decepcionada de las instituciones democráticas, de las que ya poco confía y espera. Según esto, el actual gobierno puede cumplir su expediente político, limitándose a hacer bien sus "deberes" económicos y mantener saneadas sus cuentas macroeconómicas, manejando con una mínima solvencia la "caja chica" de las finanzas públicas y el gasto social.

Por todas estas razones el autoritarismo de las actuales democracias no requiere expresarse por procedimientos represivos, por el recurso a la violencia ni siquiera la infracción de los derechos humanos. El autoritarismo ha permeado tanto el Estado, el gobierno y la misma sociedad, que cada vez se siente menos y cada vez se vive más como una suerte de fatalismo instalado en el funcionamiento de toda la realidad socio-económica y política. Para entender el nuevo modelo autoritario es preciso despejar el teorema de su violencia: las violencias generadas en el transcurso de las

últimas décadas bajo los procesos de empobrecimiento y exclusión se manifiestan actualmente en incontables espirales de criminalidad y delincuencia. Ésta es la que hoy se puede legal y legítimamente reprimir. Mientras que las otras violencias son metabolizadas por la resignación e indolencias sociales.

De ahí que a la militarización del orden interno corresponde un endurecimiento de los procedimientos judiciales y penales (aumento de penas carcelarias, iniciativas de cadena perpetua o pena capital); con el agravante de que esta situación en Ecuador tenderá a confundir todavía más las diferentes competencias armadas y legales, con la consiguiente mayor penalización de la justicia (uso socialmente vengativo de la ley) y una mayor militarización de la justicia penal (aplicación de la ley de fuga y ejecuciones extrajudiciales).

### **Deslegitimación e ilegalidad del gobierno democrático**

Si a los actuales gobiernos democráticos les resulta cada vez más difícil "legitimar la violencia", que era el fundamento político sobre el que se formaron los Estados nacionales, no menos difícil para gobernar se les vuelve "legitimar la ilegalidad". Los gobiernos democráticos podían antes recurrir a procedimientos ilegales o incurrir en ilegalidades, en la medida que se trataba de actuaciones ocasionales o políticas muy circunscritas, las cuales se enmarcaban en un contexto de mayor legitimidad. En la actualidad, al no contar con mucha legitimidad y al tener que recurrir con relativa frecuencia a prácti-

cas y procedimientos ilegales, fácilmente el gobierno democrático se sitúa al margen de la ley. Y nada visualiza tanto esta situación como las nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso; las nuevas formas de sus enfrentamientos.

No hay que olvidar que tanto Fujimori en Perú como Chávez en Venezuela comenzaron gobernando gracias a una suerte de "autogolpe constitucional", que por procedimientos plebiscitarios (*referéndum*, *reformas constitucionales*) lograron doblegar el Congreso y someter las fuerzas parlamentarias al poder Ejecutivo. Gutiérrez ha intentado la misma estratagema, y todavía no lo ha logrado: un Referéndum popular, que le otorgue más poderes en detrimento de las fuerzas parlamentarias, e indirectamente consiguiendo debilitar aún más los partidos.

Mientras que todos los proyectos, programas, recursos y discursos sobre la "governabilidad" se han orientado a fortalecer los Ejecutivos y los poderes del Presidente de la República, con la finalidad de garantizar mejor la implementación de los programas del ajuste y las políticas del modelo de acumulación global, simultáneamente este paradójico *reforzamiento de la gobernabilidad* (que en realidad ocultaba un *reforzamiento de la gubernamentalidad*), se operaba en detrimento y debilitamiento

de los poderes parlamentarios, deliberativos y legislativos del Congreso.

Sin embargo, en el transcurso de la última década dentro del proceso de desconsolidación democrática y de las profundas crisis de desestabilización de los Ejecutivos (con el consiguiente derrocamiento de dos sucesivos Presidentes), el Congreso Nacional parece destinado a convertirse en el último, más legítimo y efectivo reducto de la institucionalidad democrática, y en el más resistente baluarte para frenar las políticas fondomonetaristas o aquellas programadas internacionalmente y desde el extranjero<sup>15</sup>.

A pesar del progresivo recortamiento de las competencias legislativas y fiscalizadoras del Congreso, a pesar de convertidos sus poderes legislativos en poderes meramente tribunicios (limitados a impedir o bloquear los del Ejecutivo), a pesar de los constantes chantajes o acosos corruptores a los que se encuentran sometidos sus partidos y diputados, y aun a pesar de su precarizada legitimidad, el Congreso Nacional enfrenta a gobernantes que declinan gobernar para mantenerse en el gobierno a cualquier precio; y a través de su control del presupuesto y de su veto a la leyes los representantes nacionales han comenzado a ejercer una fuerza política cada vez más defensora de los inte-

15. Tanto en las recientes crisis de Argentina (desde el gobierno De la Rúa) como en los períodos que precedieron la caída de Fujimori y aseguraron la transición institucional, pasando por los dos sucesivos golpes en Ecuador con la caída de Bucaram y Mahuad, los Congresos desempeñaron un papel fundamental en la continuidad de la democracia. Y si la crisis venezolana en torno a Chávez se ha crispado y enconado hay que atribuirlo a una gran debilidad del Congreso, y su incapacidad para mediar en el conflicto.

reses de los ciudadanos frente a los mismos gobiernos, cada vez más entregados a fuerzas e intereses ajenos y opuestos a los nacionales.

Que una institución como el Congreso no goce de la misma visibilidad y atractivos mediáticos como la que consigue capitalizar un Presidente o jefe de gobierno, incluyendo las actuaciones más desafortunadas o torpes de éstos, de ninguna manera excluye el reconocimiento de su creciente valor político y democrático. Precisamente por eso los Congresos en América Latina han comenzado a sufrir las presiones y acosos más o menos directos del FMI, cada vez más interesado en influir sobre la misma producción legislativa o sobre la función fiscalizadora de los Congresos, sobre todo cuando se trata de materias económicas y del gasto social.

Esta misma situación ha obligado también al Ejecutivo a modificar su relación con el Congreso. De la "pugna de poderes" institucionalizada durante la década de los 80, que a pesar de las tensas crispaciones tendía a consolidar ambos poderes del Estado, se pasa en la década de los 90 (tras una desafortunada reforma constitucional, que liquida la función de control gubernamental del Ejecutivo por parte del Legislativo) a un ciclo de negociaciones y corrupción entre los poderes del Estado, y a una política de hostigamientos tendiente al mutuo debilitamiento. En la actualidad, al ser tan frágil el poder parlamentario frente al Ejecutivo, como tan débil se

muestra el Ejecutivo ante el Congreso, las relaciones entre ambos se vuelven cada vez menos institucionalizadas, más autoritarias y sobre todo mutuamente deslegitimadoras, en base a continuas pruebas de fuerza por ambas partes.

Pero nada deslegitima más al Congreso por parte del Ejecutivo como la invención o improvisación de espacios deliberativos y consultivos, más o menos artificiales, al margen de la institución parlamentaria, instalando en la sociedad civil el síndrome negociador de un *dialogismo* y *mesismo*, tendiente a anestesiar las críticas y protestas contra el gobierno, al mismo tiempo que se despoja al Congreso de lo que son sus competencias políticas, y se incurre en una contradictoria *politización de la sociedad civil*<sup>16</sup>.

### ¿Hacia un autoritarismo plebiscitario?

Una democracia plebiscitaria, que no sólo se legitima electoralmente a partir de una campaña populista, sino que además intenta gobernar con una regular interpelación a sus bases, sectores populares y movimientos sociales, puede adoptar un modelo autoritario de gobierno tendiente en parte a encubrir sus políticas neoliberales y en parte también a metabolizarse bajo las formas de sumisión y resignación, de fatalismos inhibidores y autocontroles, por los que la misma sociedad reprime y constriñe su propia conflictividad.

16 Y todo ello con el agravante que todas estas "mesas de negociación" que se instalan en las principales ciudades del país cuentan con recursos de los organismos internacionales de cooperación.

En la década de los 90, durante la fase de desconsolidación democrática, cuando los *gobiernos democráticos* implementan con mayor fuerza las *políticas oligárquicas*, la conflictividad social se intensifica masivamente contra las "políticas estatales".

No es mera casualidad que el actual gobierno haya desviado la atención contra la lucha "anticorrupción", convertida ésta en una coartada, para encubrir el principal objeto del conflicto durante los últimos años: las políticas gubernamentales<sup>17</sup>.

Desde 1999 hasta diciembre del 2002 el rechazo de las *políticas estatales*

se ha vuelto la principal causa u *objeto de conflicto* con un promedio del 35% sobre el total de la conflictividad, mientras que en segundo lugar las *denuncias y protestas contra la corrupción* aparecen con un promedio del 21%.

Ahora bien, si el *conflicto gubernamental*, totalmente distinto del conflicto de "governabilidad", tiende a declinar es en primer lugar por la razón sociológica de un *desgaste del conflicto* propio de cada género de conflictividad y de sector social, pero que en términos políticos hay que conceptualizar como una derrota de las fuerzas e intereses en conflicto.

### Número de conflictos por cuatrimestre Noviembre 1999 – Febrero 2003

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE	T. C.*
Noviembre 1999 - Febrero 2000	237	15,36%	
Marzo 2000 - Junio 2000	227	14,71%	-4,22%
Julio 2000 - Octubre 2000	179	11,60%	-21,15%
Noviembre 2000 - Febrero 2001	293	18,99%	63,69%
Marzo 2001 - Junio 2001	162	10,50%	-44,71%
Julio 2001 - Octubre 2001	104	6,74%	-35,80%
Noviembre 2001 - Febrero 2002	81	5,25%	-22,12%
Marzo 2002 - Junio 2002	94	6,09%	16,05%
Julio 2002 - Octubre 2002	85	5,51%	-9,57%
Noviembre 2002 - Febrero 2003	81	5,25%	-4,71%
<b>TOTAL</b>	<b>1543</b>	<b>100,00%</b>	

T. C. = Tasa de crecimiento con respecto al cuatrimestre anterior

Fuente: Observatorio de conflictos. CAAP

Elaboración: Belisario Torres

17 En un estudio anterior hemos demostrado cómo el "conflicto democrático" propio de la transición y consolidación democráticas de la década de los 80 se transforma en "conflicto oligárquico" contra las políticas neoliberales implementadas por los gobiernos a partir de inicios de los 90. Cfr. J. Sánchez Parga, "Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del desgobierno" en *Ecuador Debate*, No. 53. Agosto, 2001

De hecho, desde hace poco más de tres años, la conflictividad social y política ha iniciado una drástica disminución en sus frecuencias e intensidades. Entre diciembre de 1999 a febrero 2000 y noviembre 2000 a febrero del 2003 el porcentaje de conflictividad total del país se ha reducido del 15.3% al 5.2%. Esto no significa que las causas de la conflictividad habrían desaparecido, ya que el principal factor del conflicto durante el mismo período siguen siendo "las políticas estatales", aunque también se reducen los conflictos provocados por ellas, siguen siendo la principal causa de conflictividad total muy superior a los otros conflictos con un 30%.

Según esto nos encontraríamos en presencia de un fenómeno muy singular, pero que ya habíamos identificado y conceptualizado en los análisis e interpretaciones de la conflictividad social: el *umbral mínimo de la conflictividad*, que se produce en una sociedad o bien por la fuerte represión y las pruebas de violencia gubernamentales, que impiden la normal expresión de los conflictos, o bien porque la misma sociedad se encuentra tan debilitada e internaliza (legítima) hasta tal punto la dominación (bajo formas de resignación) que ella

misma se reprime, inhibe y autocontrola sus luchas y protestas<sup>18</sup>.

La democracia en el Ecuador (tampoco en muchos otros países latinoamericanos) no ha producido ciudadanos ni desarrollado ciudadanías, sino más bien movilizaciones y movimientos cada vez menos sociales y más plebiscitarios, capaces de derrocar Presidentes, derrumbar gobiernos, reclamar "revocaciones de mandato". Y esto precisamente porque los sectores y movimientos sociales han perdido su fuerza y condiciones para protagonizar e interpretar los conflictos sociales, y sólo son capaces de masificarse compensando su incapacidad conflictiva en masificaciones y futuros plebiscitarios. Por eso los gobiernos que han apostado menos a las instituciones gobernantes que a los flujos y reflujos de las opiniones y las masas tienen siempre ante sí un futuro muy incierto.

Los márgenes de "governabilidad" se precarizan y crispan en casi toda la región andina, y los gobiernos cada vez más huérfanos de partidos políticos se encuentran obligados a improvisar sus propias fuerzas y alianzas. E incluso sus alternativas gobernantes se les imponen y les constriñen cada vez más, reconociendo que "...un gobierno no es otra

18 Cfr. J. Sánchez - Parga, *Conflicto y democracia en Ecuador*, CAAP, Quito, 1995; *Las cifras del conflicto social en el Ecuador: 1980 - 1995*, CAAP, Quito, 1996. Hemos conceptualizado como *umbral máximo* cuando la conflictividad tanto por sus formas, frecuencias o intensidades se vuelve democráticamente ingobernable y provoca la desestabilización de un régimen democrático. Un caso de desestabilización democrática por efecto del *umbral mínimo de conflictividad* tuvo lugar durante el gobierno autoritario de Febres Cordero, generando uno de los episodios más desestabilizadores de toda la década: el levantamiento de la base militar de Taura.

cosa que mantener de tal modo a los súbditos, que no puedan o deban atacarte; esto se logra o bien defendiéndose en todo, quitándoles todo medio de perjudicarte, o bien beneficiándoles de modo que no tengan razón para desear

algún cambio”<sup>19</sup>. Si casi en ningún país de América Latina puede ya un gobernante cumplir la última condición, será necesario comenzar a pensar qué formas adopta la primera de las condiciones.

---

19 “...uno governo non é altro che tenere in modo i sudditi che non ti possano o debbano offendere: questo si fa o con assicurarsene in tutto, togliendo loro ogni via da nuocerti, o con beneficiarli in modo, che non...abbiano a desiderare di mutare fortuna” (N. Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, II. 23).