



Portada: Fotos archivo diario HOY

# ÍCONOS

REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR

Nº 9. Abril, 2000

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores. No reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR  
RO. FERNANDO CARRIÓN

EDITOR ICONOS  
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS  
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

CONSEJO  
EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER  
FERNANDO CARRIÓN  
MARIA FERNANDA ESPINOSA  
CORNELIO MARCHAN  
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR  
DISEÑO: K&T Editores Gráficos  
IMPRESION: Edimpres S.A.

**FLACSO ECUADOR**  
Dirección: Av. Ulpiano Páez  
118 y Patria  
Teléfonos: 232-029  
232-030 / 232-031 / 232-032  
Fax: 566-139  
E-Mail: fburbano@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

## INDICE

### COYUNTURA

Cuando todos saltan al vacío  
FELIPE BURBANO 4

Fuerza y límite de los símbolos  
n ODORa BUSTAMANTE 16

Lucha indígena y reforma neo-toerct  
DIEGO ItuRRALOE 22

Dororzocío:  
¿camino o laberinto?  
DIEGO BORJA 32

### ACTUALIDAD



las paradojas de la multiculturalidad  
MARIA F. ESPINOSA 42  
TON SALMAN

Alternativas a la porrtica social neo-liberal  
JOSELUIS CORAGGIO 52

### DEMOCRACIA

y Sin embargo...se mueve  
ANDRES MEJIA 64

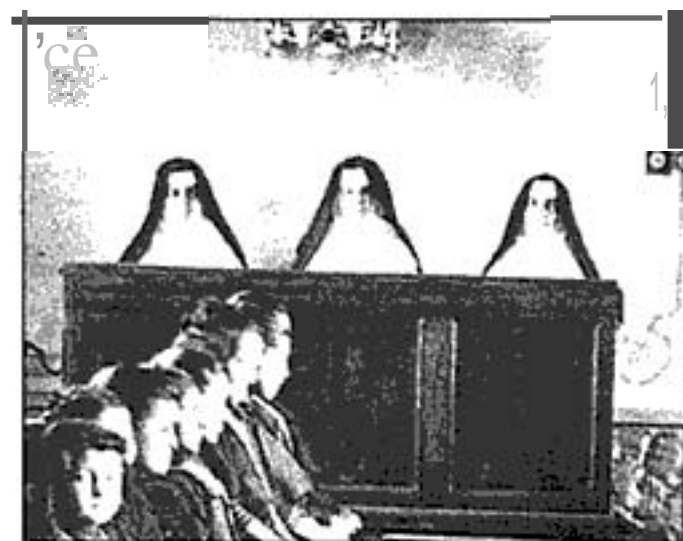


Veinte años de populismo y democracia  
CARLOS DE LA TORRE 80

Los partidos como orientaciones culturales  
FERNANDO BUSTAMANTE 88

El ciudadano y el cliente  
SIMON PACHANO 98

### ENSAYO



Nación y educación en el Ecuador de los años treinta y cuarenta  
EMANUELLE SINARDET 110

### LIBROS

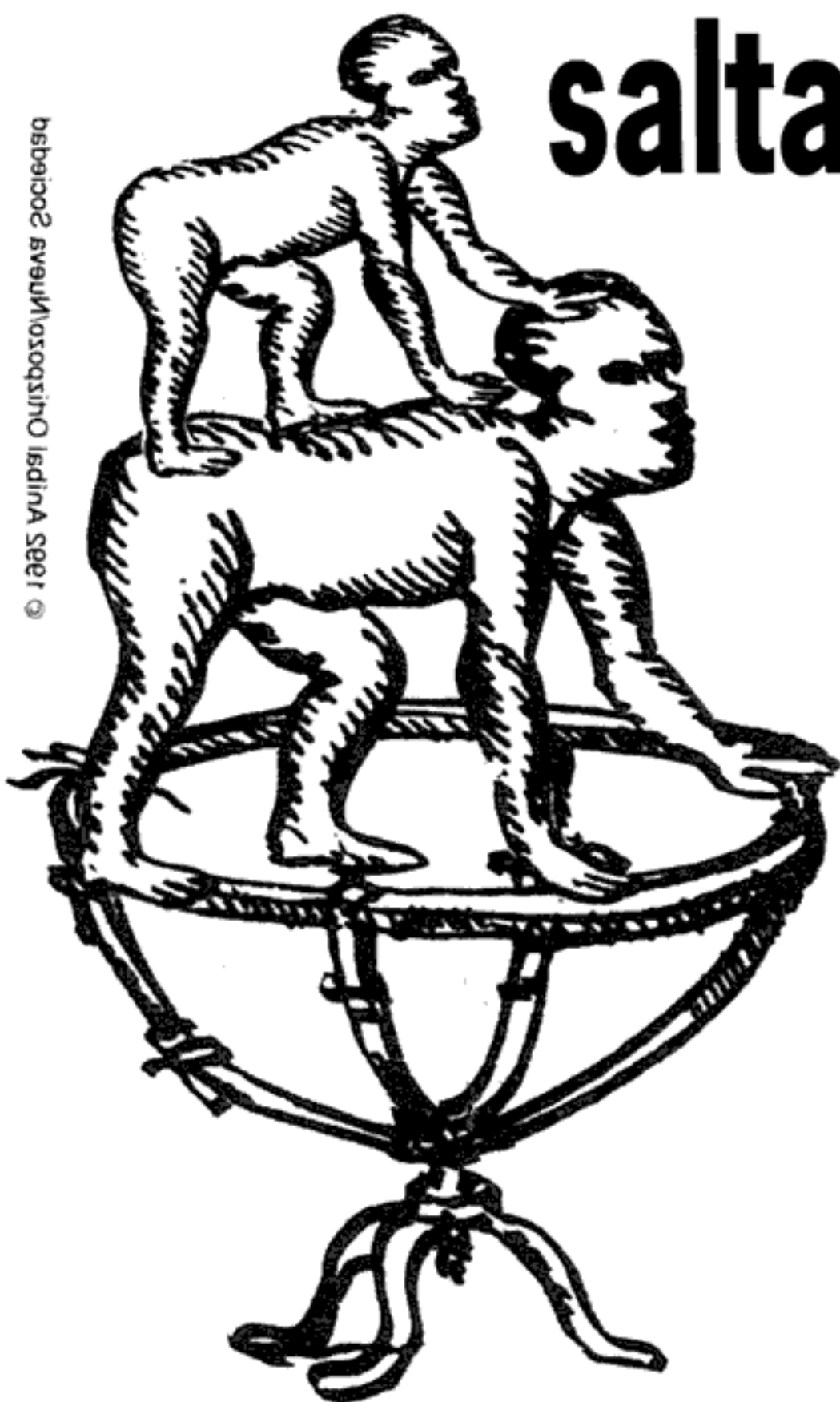
- La descentralización
- El animal público
- El fin de los terncos
- ucconoro de los sentimientos
- cneor las fronteras

128

Reflexiones a propósito del 21 de enero

# Cuando todos deciden saltar al vacío

© 1995 Anupriya Chitambar, Nueva Sociedad



Felipe Burbano de Lara  
Profesor-investigador de FLACSO

## El desplome del espacio nacional

**L**a caída de Mahuad es la segunda que se produce desde el retorno a la democracia en 1979. La primera ocurrió en febrero de 1996 con el ex presidente Abdalá Bucaram, apenas a los seis meses de gobierno. Aún cuando las razones y los actores que intervinieron en los dos hechos difieren sustancialmente, ambos fenómenos muestran el nivel de

El sistema político, por acción de las cúpulas partidistas, se ha convertido en un espacio atrincherado, donde se imponen las rivalidades y las diferencias entre los partidos, y entre éstos y el presidente de turno

fragmentación e intolerancia política en el Ecuador, así como la fragilidad de las instituciones democráticas para procesar el conflicto político social.

Las dos caídas pueden ser explicados a partir de la dinámica impuesta al juego democrático por la dirigencias partidistas en el marco de un régimen presidencial. También por la dificultad de esas mismas elites para sostener "el espacio nacional" partir de una búsqueda continua de acuerdos alianzas. Lo que evidencia el Ecuador es la ruptura de todos los precarios equilibrios -regionales, culturales, económicos y políticos- sobre los cuales se sostuvo la democracia en los últimos 20 años.

Una primera clave para descifrar lo que ocurre gira alrededor del sistema político y a su poca capacidad para permear los conflictos y las demandas sociales. El sistema político, por acción de las cúpulas partidistas, se ha convertido en un espacio atrincherado, cerrado, donde se imponen las rivalidades y las diferencias entre los partidos y entre éstos y el presidente de turno. Desde el retorno a la democracia, las instituciones políticas, con ecos profundos sobre toda la sociedad, se convirtieron en el escenario permanente de pugnas entre el Congreso y el Ejecutivo. (1) La pugna de poderes ha sido la expresión más clara de las rivalidades entre los partidos, de la distancia sistemática que ha puesto el Congreso frente al Ejecutivo, y de la creciente dificultad para armar mayorías de apoyo al gobierno. Las pugnas de poder polarizaron a la sociedad. La dejaron sin espacios de mediación. Su efecto a lo largo de la etapa democrática ha resultado catastrófico para el presidencialismo ecuatoriano. Los últimos dos mandatarios electos democráticamente han sufrido los efectos acumulados del bloqueo del sistema político al que condujo la pugna de poderes. Por un lado, corroyó el poder presidencial en términos gubernamentales y simbólicos. En la medida en que el presidente gobierna sobre un escenario fragmentado, sin acuerdos partidarios perdurables, está condenado al descrédito, a una rápida pérdida de autoridad política y de legitimidad, agravada por la persistente crisis económica. Por otro lado, la distancia simbólico-política entre los partidos, explicable solo por la existencia de unas culturas políticas que definen el sentido de la política en términos incompatibles los unos con los otros, ha generado pocos espacios para la formación de mayorías perdurables. El problema se volvió tan agudo con Mahuad, que a partir de junio el gobierno mantenía una distancia casi insalvable con todos los bloques parlamentarios, incluidos sectores de su propio partido. Mahuad quedó aislado en el poder, en parte por su propia manera de conducirse políticamente, pero también por el bloqueo al que arribó el juego parlamentario. Un presidente que no puede actuar, y un Congreso dividido en bloques de minoría sin espacios de diálogo, provocaron la inmovilización del sistema político. (2) En este escenario, las dirigencias partidistas han desarrollado un mecanismo perverso para salir del blo-

La pugna de poderes ha sido la expresión más clara de las rivalidades entre partidos y de la distancia sistemática del Congreso frente al Ejecutivo

queo: buscar la destitución del presidente de la República. (3) Como lo puso el ex editor general del diario El Comercio, José Hernández: el golpe de Estado se ha convertido en el medio de hacer oposición al presidente. De esta manera, la democracia ecuatoriana recrea un círculo vicioso: el desgaste de los presidentes por los efectos de la crisis económica y el bloqueo político, se produce tan rápidamente que los partidos toman inmediatamente distancia del gobierno. Con ello, contribuyen al aislamiento del presidente y a producir las crisis de gobernabilidad donde se propician las intervenciones militares y los relevos constitucionales. Los tiempos políticos que necesita construir la democracia para asegurar su propia estabilidad y continuidad se ven así estrechados al máximo.

La debilidad del sistema presidencial se ha visto agravada por el desmoronamiento del Estado como referente central e integrador de la política. En los primeros años de la democracia -podría hablarse, en realidad, del período 1979-1992- la inestabilidad generada por la pugna de poderes encontraba en la fortaleza del Estado un punto para su propia contención, un reducto institucional importante desde donde se podían preservar los equilibrios precarios del espacio nacional. Detrás de la pugna de poderes y de la fragilidad del sistema político, aparecía un todavía robusto Estado. Se han juntado dos fenómenos para llevar al Estado a su debacle: las

extenuantes políticas de ajuste, que siempre recayeron sobre el "sector público", y la dinámica de unas cúpulas partidistas que lo han exprimido hasta hacerlo reventar. El otrora próspero Estado petrolero ecuatoriano, aquel de los años 70, aquél que heredó la democracia, es hoy un aparato debilitado al extremo, sin capacidad alguna de representación social y política, y con una muy débil posibilidad de acción instrumental.

Con el colapso del Estado hay un desplome del "espacio nacional". Como se argumentará a lo largo de este texto, la idea de nación en el Ecuador siempre fue débil frente a la profundidad de los cortes regionales, étnicos y de clase. El petróleo apenas creó la ilusión de un Estado nacional. En realidad, el Estado, bajo un modelo centralista, solo sustituyó a la nación con todo su aparataje y su inicial prosperidad. Todos los actores sociales y políticos convergían en el Estado, pero no lo hacían como

componentes activos de la nación, sino como mercaderes que acuden a realizar sus transacciones de poder y recursos en el único escenario reconocido. La evanescencia del espacio nacional produce una corrosión sistemática de la figura del presidente de la República, catastrófica en un régimen presidencial. Ningún líder político puede encarnar, ni siquiera mínimamente, la nación, porque la nación se ha convertido en un lugar vacío, en el lugar solo para los desencuentros. Al erosionarse el Estado como espacio de integración negociada, como lugar de unos equilibrios precarios, se ha producido un sentimiento generalizado de amenaza y exclusión, de riesgo y pesimismo, que hace del campo político el escenario de una lucha angustiada y violenta por reconocimientos. No hay sector social que encuentre hoy un espacio claro y seguro de representación en el Estado ecuatoriano.

### La capacidad de las elites políticas, a pesar de todo

Lo que sorprende del caso ecuatoriano es la capacidad de las dirigencias partidistas para perseverar en una lógica política que le ha llevado al país irremediablemente al abismo. Si bien los partidos han sido los vehículos a través de los cuales los intereses corporativos y clientelares, locales y regionales, accedieron al sistema político y al Estado, sus dirigencias y cúpulas constituyen un grupo extremadamente fuerte, cuyo poder deriva de su sorprendente capacidad para controlar las instituciones democráticas vías procesos electorales. Al mismo tiempo, y dada la naturaleza poco democrática de la cultura política ecuatoriana, quienes acceden al poder a través del juego de las representaciones electorales, se convierten en una "elite política"; es decir, en un grupo que entiende el ejercicio del gobierno, y en general la conducción política del país, como responsabilidad exclusiva suya, como una misión casi redentora. La contraparte de la "elite redentora" es un "pueblo" o "masa" incompetente para el ejercicio de la política. No importa si esas elites se definen a sí mismas como tecnocráticas o populistas. En cualquiera de los casos, el "pueblo" siempre será un "sujeto" sin la madurez para actuar autónoma y soberanamente en la política; un "sujeto" que tiene que ser conducido y gobernado. De esta forma, lo que constituye una vieja tradición política ecuatoriana

-la política como responsabilidad de las elites- se ha confundido con la misma democracia. La elite política cree tener el derecho a monopolizar el poder estatal, a repartir lo que se pueda a sus huestes y socios, y a gozar de algunos de los privilegios que otorga el poder. Esta elite política no rinde cuentas a nadie, no tiene por qué hacerlo. Y si bien no se muestra completamente cerrada al ingreso de las demandas sociales al sistema político, siempre las subordina a su lógica e intereses. La elite política castiga las demandas que surgen desde actores autónomos.

El desprestigio de la elite política se ha contrapuesto con su capacidad para dominar los procesos electorales y, a través de ellos, la institucionalidad democrática (ejecutivo, congreso, cortes de justicia, ministerios). (4) El mecanismo legítimo establecido por la democracia para acceder al poder -las elecciones- devuelve siempre la política a los partidos y a sus cúpulas, a pesar de su desprestigio. Perversidad de la política, paradojas creadas por la democracia en sociedades largamente modeladas por una cultura elitista y autoritaria.

Pero la democracia ha producido también otros efectos. Ha generado expectativas, cambios de comportamientos políticos, demandas, tensiones. Nos encontramos con un conjunto de instituciones políticas apropiadas por las dirigencias partidistas y sus círculos más cercanos; sin embargo, el campo de "constitución simbólica de la política" -donde se definen sus imágenes, sus representaciones, sus sentidos- escapan al control de los partidos y de sus dirigencias. (5) La política, en un cierto sentido, se ha democratizado. El campo simbólico de su constitución se localiza en una serie de puntos dispersos: medios de comunicación, foros públicos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, organismos de los derechos humanos. El "discurso democrático" circula y se redefine a través de todas estas instancias. Sirve, a la vez, como instrumento de crítica de las mismas elites políticas. La movilidad del discurso democrático ha permitido que distintos sectores, desde distintos espacios, se apropien de su retórica para denunciar las prácticas de las elites políticas, y reivindicar su propia versión de la democracia. Desde esos valores, que se expresan en una multiplicidad de lenguajes y voces, en el ejercicio de

La contraparte de la "elite redentora" es un "pueblo" o "masa" incompetente para el ejercicio de la política. La conducción del gobierno es una atribución de la élite

unas libertades civiles, en la construcción de demandas ciudadanas, en apelaciones a la igualdad, en exigencias de transparencia y representatividad, se despliegan críticas constantes al ejercicio atrincherado de las elites en las instituciones. Los partidos han perdido el control de la configuración simbólica de la política. Se ven imposibilitados de legitimar su juego. No sería correcto sostener, en consecuencia, que la crisis del Ecuador se explica solo por una pérdida de legitimidad de la democracia. También se produce porque hay unos dispositivos democráticos operando más allá de la elite política, y desde los cuales se pone en marcha una crítica sistemática a su conducta pública y a su manejo de la institucionalidad democrática.

A los impasses mencionados se añaden los que surgen de la misma dinámica interna de la elite política. En primer lugar, su tribalismo, unido a un personalismo extremo, caudillista, que le lleva siempre a subrayar las distancias y las rivalidades. En segundo lugar está la corrupción. La credibilidad de la elite política se ha destruido por repetidos y sonoros casos de corrupción, sin que ninguno haya sido sancionado. Esto demuestra, a su vez, la politización del aparato de justicia. En tercer lugar, la sobrerrepresentación que logran los grupos de poder económico a través de ciertas elites políticas, las mismas que se imponen en la lucha parlamentario. Y si no se imponen, tienen al menos una capacidad para bloquear el juego político. (6) Los vínculos de las principales dirigencias partidistas con los grupos de poder han estigmatizado la política, y por extensión a la democracia representativa, como una conspiración en contra de los intereses de la mayoría de la población, de los más pobres y excluidos. El orden político aparece subordinado a intereses económicos, sin la autonomía requerida para desplegar una acción democratizadora sobre la sociedad. La tensión entre demandas democratizadoras y dominio de la esfera política por las elites y los grupos de poder, visible a lo largo del período democrático, reventó con Mahuad, una vez que se denunciaron sus vínculos con Fernando Aspiazú, responsable del mayor atraco financiero de la historia del país.

### La dolarización: la última batalla

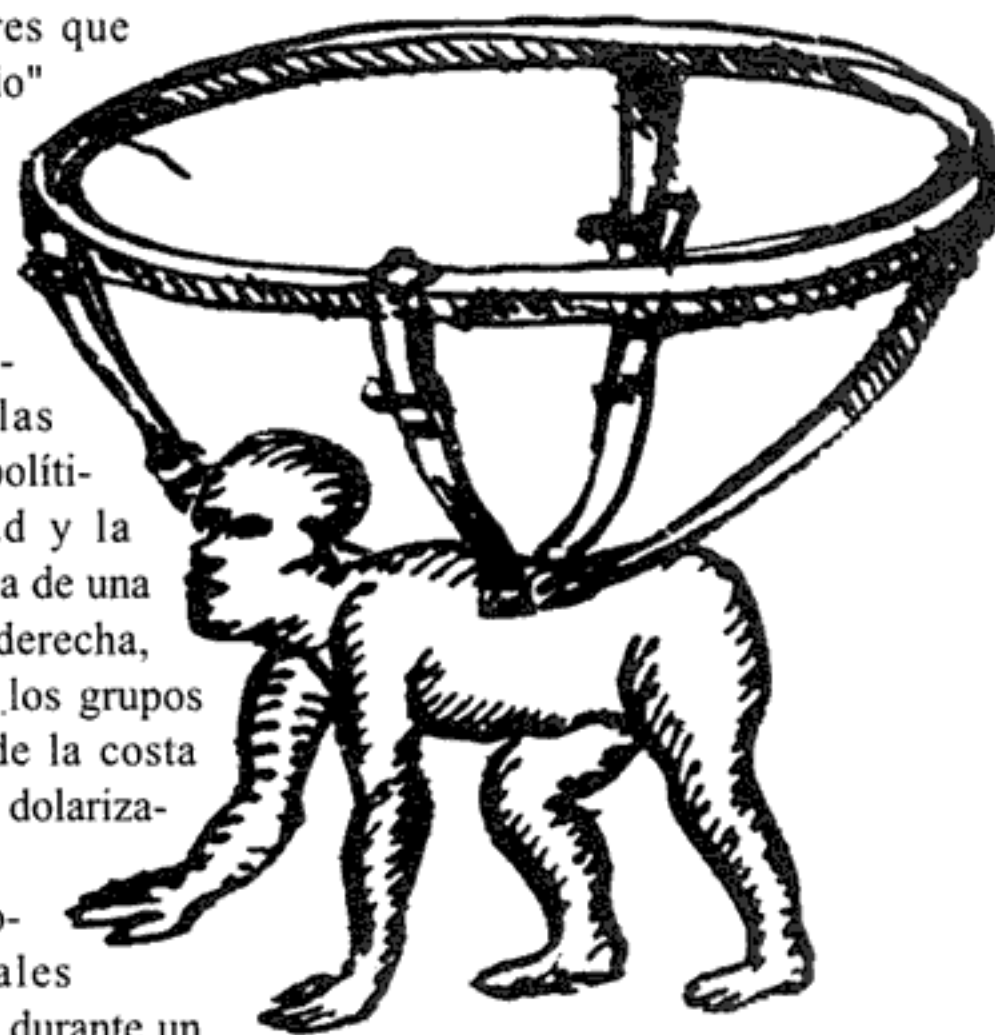
El Ecuador ha vivido desde 1984 un proceso extenuante de discusión en torno al "modelo económico". Si bien el país avanzó mucho en aspectos importantes de la agenda neoliberal, aún quedan temas de reforma pendientes. (7) Por un lado, toda la batalla por la privatización de la electricidad, parte

de la industria petrolera, las telecomunicaciones y la seguridad social. De otro, la definición del "tamaño" del Estado, de sus funciones en el marco de una economía orientada hacia el mercado, y de su relación con los sectores populares. La falta de una definición clara sobre los dos temas, ha conducido a un desmantelamiento progresivo, y sin ninguna dirección, del aparato estatal.

El escenario de una reforma neoliberal incompleta es la expresión de la heterogeneidad política del país, de las divisiones entre los grupos empresariales de la costa y la sierra, cada uno con una visión distinta de política económica; de las rivalidades entre las cúpulas partidistas, pero también de la capacidad de "resistencia" de los sindicatos estatales, vinculados a las centrales sindicales nacionales, y en los últimos años al movimiento indígena. En este "bloque" también hay que añadir a las FF.AA., como ya se verá más adelante. El anti-neoliberalismo ha sido una bandera poderosa de lucha política en el Ecuador. Desde esa trinchera, no se levantaron muchas alternativas viables a la crisis, pero sí se desplegó una gran capacidad para frenar reformas que, a los ojos neoliberales, resultaban fundamentales.

El anuncio de la dolarización formulado por Mahuad el 9 de enero se inserta dentro de este contexto general de impasses "neoliberales". Cuando el ex presidente anunció el nuevo modelo monetario, declaró que había llegado el momento de "aplastar el acelerador" hacia la modernización. En un país polarizado por la crisis y por la larga disputa entre los "modelos", la dolarización fue asumida como una "declaratoria de guerra final" por aquellos sectores que habían "resistido" la implantación total del modelo. (8) También marcaba el abandono de las ambigüedades políticas de Mahuad y la puesta en marcha de una alianza con la derecha, el populismo y los grupos empresariales de la costa partidarios de la dolarización.

Para los sectores empresariales que presionaron durante un



año entero por la dolarización, la medida suponía "liberar" el manejo monetario y cambiario del juego político interno. La dolarización es una camisa de fuerza en tanto pone una barrera a la acción de la política sobre variables claves de la economía. Desde su perspectiva, la estabilidad cambiaria queda asegurada frente a la inestabilidad política del país. Los beneficios que reporta la estabilidad de un tipo de cambio fijo son mayores a los costos que supone la pérdida de soberanía sobre el manejo monetario. Para los críticos de la dolarización, en cambio, el renunciamiento a una moneda nacional no solo vuelve más vulnerable a la economía frente a los choques externos, sino que también lesiona la soberanía y entraña una inaceptable claudicación a la vieja idea de construir un proyecto nacional. Despectivamente, se dijo que el Ecuador entraba en un proceso de "panameñización". También se argumentó que constituía un improvisado e inaceptable "salto al vacío".

Para poder impulsar la dolarización, y salvarse a sí mismo, Mahuad requería negociar el apoyo de las fuerzas políticas que se habían declarado partidarias del nuevo esquema, el PRE y el PSC. Una negociación compleja y enredada por dos razones. La primera, por la rivalidad histórica entre el PSC y el PRE, más allá de sus coincidencias en este tema puntual. Y la segunda, porque el acuerdo con el PRE, ya visible meses antes gracias al apoyo de este partido a la proforma presupuestaria para el 2000, dañaba todavía más la imagen política del presidente. En la escena pública aparecía una suerte de festín político entre las mismas elites corruptas para empujar una improvisada dolarización, lanzada por un agónico presidente. Lo más paradójico de la negociación resultaba la reconciliación de Mahuad con Bucaram. El líder del PRE, que había permanecido en el ostracismo, excluido del juego político después de su destitución, aparecía ahora plenamente legitimado por el gobierno y como el defensor de la democracia frente a las diversas

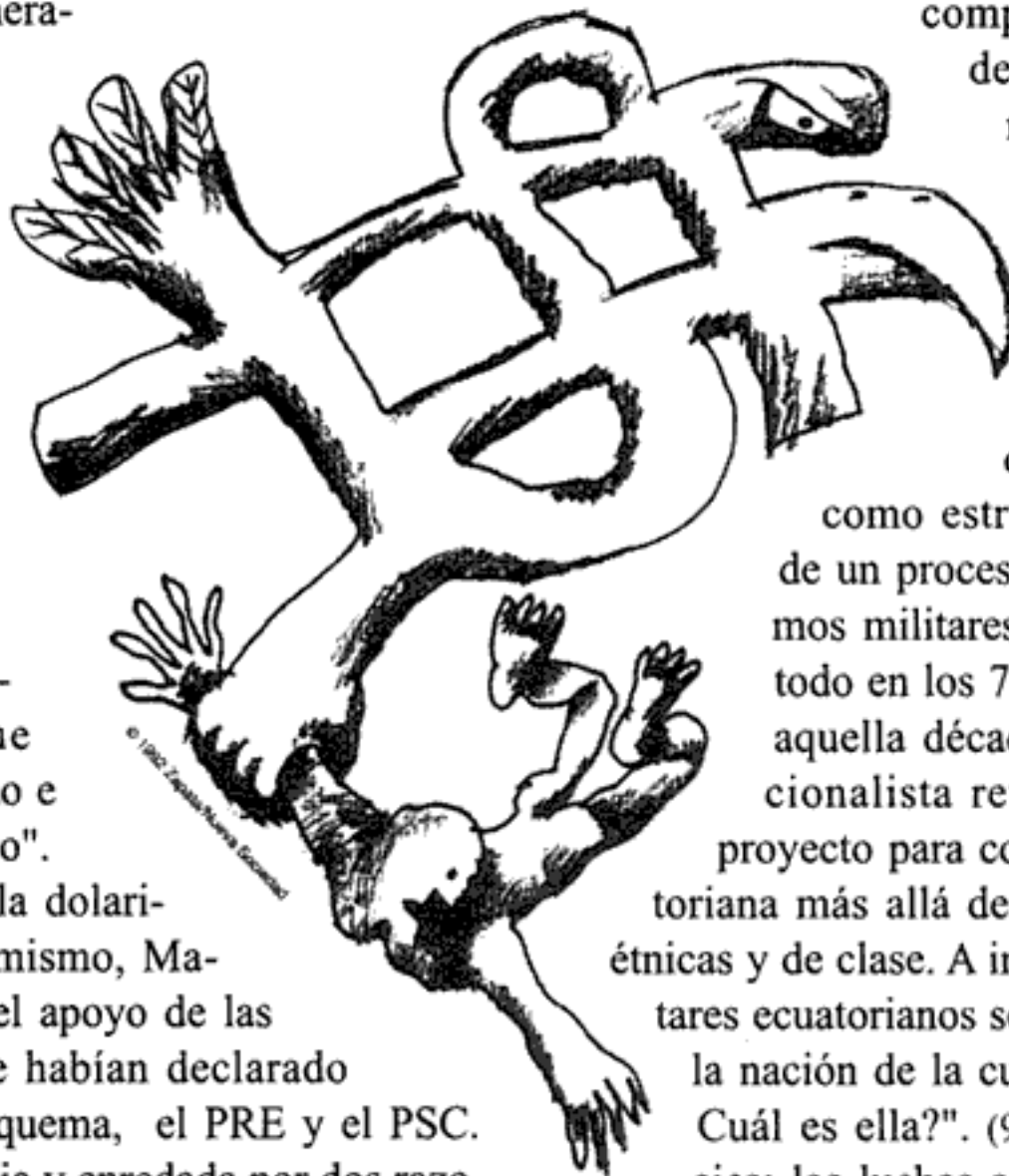
conspiraciones para derrocar a Mahuad. Hecho paradójico, por su puesto, ya que el presidente, como alcalde de Quito, lideró el movimiento que terminó por echar del poder a Bucaram. Mahuad había levantado la lucha de la honestidad y la dignidad para enfrentarse al "líder de los pobres". Tres años después, en un gesto de desesperación política, apelaba a Bucaram para salvar su presidencia.

### El vacío político y los militares

La fragilidad de "la nación" ecuatoriana, compensada por la fortaleza del Estado -un Estado sin nación, diríamos- tuvo en las últimas décadas un soporte institucional: las FF.AA. Los militares han sido el último reducto, digámoslo así, donde el Estado existió

como estructura nacional. Se trata de un proceso construido por los mismos militares en los años 60s y sobre todo en los 70s. El gobierno militar de aquella década, autodenominado "nacionalista revolucionario", lanzó un proyecto para constituir "la nación" ecuatoriana más allá de sus fracturas regionales, étnicas y de clase. A inicios de los 70s, los militares ecuatorianos se preguntaron "¿dónde está la nación de la cual somos los defensores? ¿Cuál es ella?". (9) El proyecto tuvo dos ejes: las luchas anti-oligárquicas, expresadas en un plan de modernización desarrollista cuyo centro fue el Estado que luego heredó la democracia; y la lucha contra los populismos entendidos como anacronismos políticos, burdas formas de manipulación del pueblo. Constituía, al mismo tiempo, un programa para diseñar las bases de una institucionalidad política más estable y moderna, democrática en el mediano plazo, que permitiera delimitar claramente los ámbitos del poder civil y del poder militar. La consolidación de una nueva institucionalidad política constituía un elemento decisivo para evitar "el asedio" de los civiles a los militares, la permanente instrumentalización de las FF.AA. en las luchas de los civiles por el poder. (10)

La política democrática no generó la estabilidad esperada por los militares. Al contrario, el sistema



político se vio enfrascado en constantes pugnas de poder, mientras el Estado veía erosionar su poder e institucionalidad por la crisis económica y fiscal. El Ecuador empezó a ser interpretado como un país expuesto a una creciente "crisis de gobernabilidad". Las FF.AA. asociaron inmediatamente el concepto de gobernabilidad con el de seguridad. (11) La crisis de gobernabilidad constituía, además, una amenaza a la necesaria unidad del "frente interno" en las negociaciones del viejo conflicto territorial con el Perú. Es allí, en esa percepción de caos, de ingobernabilidad, de amenaza externa, de pérdida de autoridad de las instituciones políticas y descrédito de los civiles, donde renace la preocupación militar por la viabilidad del orden político de la democracia. Los militares se encuentran en un contexto que puede convertirles en fuerza arbitral y decisoria del desorden político de los civiles. Las FF.AA. vuelven a concebirse como instancia última del orden.

El abstencionismo político de los militares se rompió el 5 de febrero de 1996 con las movilizaciones en contra del gobierno de Abdalá Bucaram. En esa coyuntura difícil, compleja, las FF.AA. intervinieron para pedir la renuncia del presidente Bucaram y dar paso a lo que sería un gobierno interino. Con ello se produjo la mayor anomalía en las relaciones cívico-militares desde el retorno a la democracia en 1979. "De esta forma, los militares ya saben y tienen muy claro que en cualquier otra situación previsible de 'vacío de poder', ellos serán nuevamente llamados a jugar el rol de último recurso decisivo". (12)

La intervención militar en la crisis de febrero de 1996 reafirmó el papel tutelar de las FF.AA. sobre la democracia y contribuyó a deslegitimarla, aunque hayan sido los mismos civiles quienes invitaron a los militares a intervenir en la crisis. La intervención se planteó como parte de un acto de salvación nacional frente al "repugnante otro" que constituía Bucaram. (13) Los mismos civiles, algunas de sus elites en particular, resaltaron la imagen salvadora de las FF.AA. Si Bucaram, en su estilo atrabiliario y populista, llevó la democracia hasta unos límites casi inaceptables -muhos de ellos en el ámbito estrictamente simbólico- los militares aliados a las elites modernizadoras y anti-populistas de sierra y costa condujeron el proceso más allá de los límites constitucionales.

**La intervención militar en la crisis de febrero de 1996, reafirmó el papel tutelar de las FF.AA. sobre la democracia, y contribuyó a deslegitimarla, como se vio tres años después con el derrocamiento de Mahuad**

Lo ocurrido el 21 de enero es una continuación del cambio que sufrieron las relaciones cívico-militares con el golpe en contra de Bucaram. Las informaciones aparecidas luego del derrocamiento de Mahuad muestran algunos elementos adicionales que explican la intervención directa de los militares en la última crisis. En primer lugar, el malestar profundo del Alto Mando con el gobierno de Mahuad, a quien en varias oportunidades habían expresado su preocupación por la descomposición del país, atribuida en mucho a la lentitud del presidente para tomar decisiones, pero también a la falta de voluntad política para sancionar la corrupción bancaria. Para el Alto Mando, Mahuad había perdido credibilidad ética para conducir "la nación". En segundo lugar, mostró una politización de los coroneles del ejército a partir de algunos elementos: a) una crítica implacable a la "clase política", a la que se le responsabiliza del saqueo de los recursos públicos, del desplome del Estado de derecho y del fracaso de la democracia; b) un sentido mesiánico derivado de una suerte de obligación moral frente a "la nación" y su integridad. Frente al saqueo de los recursos públicos por parte de las elites políticas, vinculadas a los intereses económicos, los coroneles asumen la defensa de los intereses del pueblo excluido, desprotegido.

Esto explica su entendimiento con los indios. Les mueve una suerte de "mesianismo plebeyo", como lo ha calificado Fernando Bustamante.

A estos factores se suman tres muy importantes de orden más coyuntural: el proceso de autonomías al que se ve abocado el Ecuador por la crisis del Estado central y la presión de las élites políticas locales. Para una institución que se mira a sí misma como la depositaria última de la integración nacional, las autonomías ponen en peligro la unidad del país y pueden agudizar la ingobernabilidad. Una condición de esa unidad, tal como se la pensó en los años 70s, era un modelo centralista del Estado. Más que nación, centralismo estatal. Ese modelo está hoy sitiado por las luchas autonómicas.

Un segundo tema es el de la dolarización y la tradición estatista de las FF.AA. Como ya se vio, la dolarización viene acompañada de un proceso de privatizaciones y de una redefinición del rol del Estado en el manejo económico. Los militares no han sido ajenos a la "lucha de los modelos" a lo largo de

todos estos años. Al contrario, han sido un factor de "resistencia" a los programas neo-liberales. Conservan una ideología marcada por el "desarrollismo estatista". (14) Ese modelo les dio un papel "estratégico" en el manejo de sectores claves de la economía, pero también la administración de un importante número de empresas. La dolarización atenta contra esa visión, a la vez que supone la pérdida de espacios de soberanía en el manejo de la política económica, inaceptable para quienes aún creen viable, factible y necesario construir un proyecto nacional. Se activa, en este caso, también una cierta ideología nacionalista y dependentista arraigada en sus filas. (15)

En tercer lugar, está la búsqueda de un nuevo espacio dentro del Estado una vez firmada la paz con el Perú. El "estado de guerra" que vivió el Ecuador con el Perú alrededor de la "frontera" convirtió a las FF.AA. en un elemento central de cohesión de la política nacional. Su misma distancia respecto de la política les permitió ejercer una presión "desde afuera" para conservar la "unidad" del frente interno. Las negociaciones con el Perú después del conflicto de 1995 convirtieron a los militares en un actor todavía más estratégico en el seno del Estado. No es difícil entender las consecuencias que ha tenido la firma de la paz con el Perú para la "unidad nacional" y para las relaciones cívico-militares. Sobre lo primero. La "frontera" operó para los ecuatorianos como un signo cohesionador y de identidad, desde el cual surgió un discurso nacionalista. (16) Más importante aún, la disputa por la frontera traducía un conflicto por el "espacio nacional". El conflicto construye un "espacio nacional" a partir de un signo -la frontera- que desata un proceso de identificación y cohesión "hacia adentro" y de antagonismo "hacia fuera". La pregunta obvia después del conflicto se formuló así: "Resta saber qué sucederá al interior del país una vez que se apague definitivamente la frontera como símbolo de cohesión e identidad nacional". (17) La respuesta también parece clara aunque muy compleja políticamente: "(A)nte el arreglo definitivo, un reto fundamental de los dos países es 're-imaginarse' a la nación. Ya no habrá ese 'otro' estigmatizado, perverso y hostil". (18) Pero mientras nos "re-imaginamos la nación", ésta seguirá siendo un "significante vacío", al que todos querrán darle contenido. (19) La disolución de la "frontera-signo" dejó el "espacio nacional" desnudo frente a sus propios antagonismos. A la vez, el arreglo del conflicto afectó el rol estratégico de los militares en el seno del Estado. El sorprendente consenso civil y político que se logró

alrededor de la paz produjo un relegamiento de las FF.AA. en el Estado. Eso se vio en una reducción del presupuesto militar y el "empobrecimiento" de una institución que antes era próspera. Los coroneles que se levantaron en enero también defendían el presupuesto

### Los indígenas entran en acción

Esta suerte de dispositivo-militar se acentuó en crisis mediante una confusa alianza con el movimiento indígena, cuya fortaleza y capacidad marcaron la coyuntura política a lo largo de 1999. (20) El movimiento indígena irrumpió en la escena política con un discurso radical: exigir a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Corte Suprema) e instalar un "gobierno popular". Lo de "gobierno popular" resultó nuevo curso indígena. Los ejes de sus demandas habían girado más bien alrededor de la plurinacionalidad y el reconocimiento de los colectivos de los pueblos indios.

Lo de "popular" aparece ciertamente como un puente para crear un espacio de alianzas entre sectores sociales descontentos con la situación política y golpeados por la crisis. (21) Lo que en este giro puede verse es la capacidad de "lo indio" para articular "lo popular" frente a una forma inédita de constitución popular, alejada de todos los modelos tradicionales: el de izquierda (centrado en la clase obrera), el de la izquierda lista (centrado en el líder), y el partidista (centrado en la lógica clientelar y en el "pueblo"). Hay un desprendimiento de "lo popular" de los políticos tradicionales de articulación política, de los límites y referentes "mestizos". Por primera vez, "lo popular" muestra su rostro indígena. Su fuerza y su capacidad para antagonizar con la institución existente. En esta coyuntura, el movimiento indígena ha dejado de lado sus reivindicaciones étnicas, específicas a los pueblos indios, para plantear temas de la "gran política".

Desde otra lectura, el desplazamiento del movimiento indígena hacia "lo popular" muestra las debilidades de la democracia ecuatoriana y la matriz populista de la cultura política. Los modelos de relacionamiento político recreados por la democracia fueron variantes de la división política entre "elite" y "pueblo" descrita por la democracia. La democracia dio solo tímidamente por constituir el escenario político en términos de "gran política". El movimiento indígena expres



guedad de esa transición: convertido en expresión inédita de constitución de la ciudadanía en el marco de la democracia y de su reivindicación de "lo indio" como lo excluido de la nación, su lucha se desplaza hacia "lo popular". Una manera inédita no de rebasarse a sí mismo, como creen algunos, sino de "apropiarse" de ese campo político del cual también fue excluido. La continuidad de "lo popular" como espacio de disputa política muestra, pues, la debilidad de la democracia para sustituir ese ámbito de mediación por nociones más positivas de ciudadanía.

Desde la idea de "gobierno popular" el movimiento indígena adoptó una actitud ambigua hacia las instituciones democráticas. (22) La pregunta que se le plantea, sin embargo, es si él mismo no es resultado de la democracia? Si no se ha legitimado en la democracia y en el ejercicio de las libertades abierto por ella? La lucha indígena ha renovado amplia y permanente los espacios públicos nacionales. A lo largo de los últimos diez años, ha mantenido un activismo constante a través de levantamientos, marchas, parlamentos populares, asambleas constituyentes alternativas, movilizaciones. Los indígenas han accedido a espacios de poder local, desde donde crecieron y cuestionaron las formas tradicionales de dominación y discriminación política. Desde ese activismo, han creado una identidad propia para dialogar y confrontar al poder "mestizo". El movimiento indígena puede verse como una original construcción de una "ciudadanía diferenciada" a partir de la ruptura de lo que Andrés Guerrero llamó la "representación ventrílocua" (23) y la consiguiente reivindicación de sus derechos colectivos; esto es, a partir de la constitución de un sujeto que rompe con las formas tradicionales de dominación política para actuar soberana y autónomamente en el marco de la política democrática. A partir del levantamiento de 1990, los indios empezaron a hablar por ellos mismos, a través de sus propios dirigentes y a participar sobre la base de sus organizaciones. Crearon formas inéditas de contestación y lucha. Se movilizaron, llenaron y, en muchos sentidos, renovaron los espacios públicos. Hicieron suyos los espacios políticos abiertos por la

d e -  
mocracia.  
Por qué, entonces, habrían de optar por una línea golpista, abiertamente extra institucional?

El golpe del 21 vuelve a plantear el tema del poder en la democracia. No del poder a secas. Cómo hacer política desde una visión que se proponga no "tomarse el poder" sino democratizarlo, redistribuirlo, a través del juego de las representaciones? Con la idea de "tomarse el poder", el movimiento indígena repite las conductas de las elites políticas; intenta arrebatarles ese derecho, pero no busca profundizar el espacio representativo en el marco de una visión democrática de la política. Al contrario, apunta a su clausura, a su monopolización. Desde esta perspectiva, la participación de los indios en el golpe del 21 marca una ruptura frente a lo que había sido su lucha en el escenario nacional para abrir justamente el espacio de representación a sus demandas. El activismo de los indios, en efecto, abrió el espacio político no solo a reclamos históricos indispensa-



© 1992 Astur Demartino Nuvera Sociedad

bles, sino a debates sobre el Estado, la identidad nacional y la naturaleza "blanco mestiza" de la estructura de poder, que ampliaron las nociones de la democracia en el Ecuador. La política como representación encierra la idea de un poder abierto, siempre en juego, conectado con las luchas sociales, pero inscrito también en unas reglas válidas para todos, vinculantes. Nadie puede clausurar ese espacio, ni los partidos políticos bajo el argumento de que los electores delegan en ellos toda su soberanía; ni el movimiento indígena bajo el supuesto de encarnar los intereses populares.

### **Balance y perspectivas**

Los acontecimientos del 21 de enero profundizaron la fragilidad institucional y simbólica de la democracia ecuatoriana. Con los últimos dos golpes de Estado, la democracia se ha debilitado incluso en sus versiones minimalistas, como poliarquía. (24) Las elecciones confieren una legitimidad muy limitada a los nuevos gobiernos. Los "tiempos políticos" que construye la democracia para darse a sí misma estabilidad, se agotan antes de lo establecido en las reglas del juego.

El golpe también dejó una gran confusión respecto de qué es la democracia, cómo entenderla y cómo asumirla. Más grave todavía: no hay definiciones claras sobre qué posición adoptar frente a las instituciones actuales dada su enorme precariedad y desprestigio. Los cuestionamientos apuntan a la viabilidad de la democracia en el Ecuador. La democracia ha dejado de ser un referente mínimo compartido, un marco normativo para la co-existencia política. Dejó de ofrecer un horizonte colectivo. En consecuencia, se abre la perspectiva de una lucha política todavía más arbitraria y desestabilizadora, sin espacios públicos reconocidos para la deliberación ni voluntades dispuestas al acuerdo. Los lenguajes políticos no encuentran en la democracia, puesto que no sabemos bien qué es, un referente común donde descifrar y procesar sus diferencias, de allí los fracasos permanentes de todas las invocaciones a la conciliación y el diálogo. Las groseras acumulaciones de poder y riqueza han resquebrajado el vínculo social y comunicativo. En lenguaje habermasiano, podría decirse que la política ecuatoriana ha caído en un extremado ideologismo, si por ello entendemos una "deficiencia comunicativa", un obstáculo al despliegue de una "relación dialógica" que apunte a dos cosas: lograr el reconocimiento de los distintos actores y restablecer una cierta unidad del "espacio simbólico".

(25) Sin reconocimiento y sin una estructura simbólica compartida, los diálogos están condenados al fracaso, y la política a repetir la lógica de la guerra.

El relevo de Mahuad por Noboa permitió a las elites políticas mantener un control sobre la precarísima institucionalidad democrática. En lo inmediato, el gobierno de Noboa ha renovado las perspectivas de una alianza de la derecha política, con el respaldo de los grupos empresariales de la costa, principalmente, pero también de la sierra. El eje de su propuesta sigue siendo la dolarización. Noboa intenta viabilizar la alianza política que Mahuad no pudo sostener.

El fenómeno más significativo producido por el 21 de enero es un desplazamiento de la política hacia un territorio extra-institucional copado por el movimiento indígena. La presencia de este actor, las simpatías que despierta entre todos quienes sienten que el "orden político" actual les ha empobrecido, explotado, robado, saqueado, se ha convertido en un referente contestario de la actual institucionalidad política. Los indios simbolizan la resistencia a ese poder discriminador y empobrecedor. Desde el movimiento indígena y los sectores que aglutina, la dolarización se presenta como una política de las elites para las elites, como la radicalización de un modelo que llevó al Ecuador a la banca rota.

El problema mayor para el Ecuador gira en torno a la reconstrucción de un espacio nacional que haga posible la coexistencia política a mediano y largo plazo. Se requiere restablecer un espacio creíble donde las representaciones políticas recuperen legitimidad y capacidad de mediación. Y esa posibilidad pasa por recrear una nueva forma estatal. Frente a la disolución del espacio nacional, expresión de un modelo de Estado centralista y unitario agotado, las elites políticas se han replegado hacia sus espacios locales y regionales de influencia y poder. Han renunciado a la dimensión nacional, donde no hay perspectivas claras ni de acuerdo ni de hegemonía, para refugiarse en lo local, donde sí encuentran espacios de legitimidad. Hoy más que nunca resulta evidente la ausencia de partidos nacionales en el Ecuador. Está claro que el espacio nacional solo podrá reconstruirse a partir del juego de las autonomías locales. El proceso está en marcha, de allí también la sensación de desintegración que ronda en el Ecuador.

En el proceso autonómico aún no aparece el espacio de mediación entre los actores que lo empujan. Dicho de otra manera, no surge todavía la voluntad de afirmar esas energías autonómicas

en el marco de una nueva forma estatal. Sin ese espacio de mediación, las autonomías apuntan a la fragmentación. La riqueza de la mediación radica precisamente en su capacidad para reanimar el diálogo entre identidades replegadas al ámbito local; permite incorporar "al otro" como elemento constitutivo de toda construcción y redefinición identitaria. El Ecuador está en la fase de la explosión autonómica, del parricidio, de la ruptura de una cierta forma de unidad, necesaria para rehacerse a sí mismo. Se requiere pasar del juego de las autonomías, en todos los ámbitos, al reconocimiento democrático de las diferencias. Requieri-

mos una visión de la política que nos permita transformar las oposiciones excluyentes en diferencias procesables en el terreno de una nueva estatalidad. El proceso no puede venir solo desde las elites políticas, tiene que empatar con las orientaciones que promueven los actores locales y regionales. Pero también está planteado el otro escenario, el de la continuación de los impasses señalados a lo largo de este artículo. Este segundo escenario solo vislumbra una agudización de la crisis y de la desintegración nacional, no un punto desde el cual podamos imaginarnos un Ecuador distinto.

## NOTAS

Este artículo es una versión sintetizada de otro escrito para el Anuario que publica la sede de FLACSO.

1.- Sobre la pugna de poderes y su impacto sobre la dinámica general de la sociedad se puede consultar: Michel Rowland y Felipe Burbano de Lara, "Pugna de poderes, presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador: 1979-1997", CORDES, Quito, 1998; José Sánchez Parga, "La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano", Abya-Yala, Quito, 1998

2.- Hay que reconocer que el estilo tecnocrático de Mahuad, unido a su indecisión política, a su compromiso con los grupos de poder económico y a su lentitud para tomar decisiones, contribuyeron al bloqueo político. Su estilo debilitó el ya frágil poder del Ejecutivo y la imagen del presidente como conductor de la nación. Hubo temporadas en las cuales el presidente desaparecía de la escena política, no se lo veía, tampoco se lo escuchaba, era un fantasma habitando el Palacio de Gobierno.

3.- El clima de inestabilidad política que generaron los partidos y algunos movimientos sociales llegó a niveles extremos con Mahuad. De su caída se empezó a hablar en marzo de 1999, es decir, a los siete meses de estar en el poder. Mahuad enfrentó entonces la primera gran protesta en contra de su política económica. El tema se aplacó algo hasta junio, cuando enfrentó una segunda gran crisis. Entonces, se reactivó el debate sobre la caída. En noviembre, el gobierno estaba tan débil que se discutía públicamente la renuncia del presidente y la sucesión constitucional. En diciembre, tres ex presidentes de la República, incluido su co-ideario y mentor político Osvaldo Hurtado, pidieron la renuncia.

4.- Como muchos otros países de la región, el Ecuador incorporó en los últimos años reformas a las leyes electorales para permitir la participación

de los llamados "independientes". No obstante, los procesos electorales siguen favoreciendo ampliamente a los candidatos de los partidos políticos. El tema aún no ha sido estudiado con detenimiento.

5.- El problema ha sido analizado por Jesús Martín Barbero. Del autor se puede consultar: "El miedo a los medios. Política, comunicación y nuevos modos de representación", Nueva Sociedad # 161, Caracas, 1999

6.- Es el caso del Partido Social Cristiano (PSC) vinculado a los grupos empresariales de Guayaquil y la Costa. Su fuerza electoral no le ha permitido triunfar en las elecciones presidenciales, pero sí tener un poderoso bloque en el Congreso. Desde 1992, el PSC ha intentado gobernar desde el Congreso. Cuando sus posiciones no fueron aceptadas, entonces jugó al bloqueo político. El PSC mantuvo una alianza con Mahuad durante los seis primeros meses del gobierno. Posteriormente, se convirtió en opositor y volvió a bloquear todo cuanto estuvo a su alcance.

7.- Alberto Acosta, "El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano", Nueva Sociedad #161, Caracas, 1999.

8.- El mismo Acosta definió la dolarización en los siguientes términos: "No representa un cambio de rumbo. Radicaliza el modelo neoliberal. Constituye una fase superior para acelerar más en la evolución del ajuste inspirado en el Consenso de Washington. Anuncia el capítulo final de la larga y tortuosa marcha neoliberal. . . ". Alberto Acosta, "La trampa de la dolarización. Mitos y realidades para la reflexión", en "Dolarización, informe urgente", varios autores, Friedrich Ebert y Abya-Yala, Quito, 2000

9.- Fernando Bustamante, "Fuerzas Armadas en Ecuador: Puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?", en "Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica", varios autores, CORDES, Quito, 1988, p. 136

10.- Bustamante, op. cit. p. 136

11.- Berta García, "Democracia, seguridad y go-

bernabilidad"; en Ecuador Debate #42, CAAP, Quito, 1997. Sobre el mismo tema también se puede consultar: Bustamante, Fernando, "Las FF.AA. ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo", en "Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas", Rut Diamit (ed.), Universidad Torcuato Di Tella y Nuevohacer, Argentina, 1999

12.- Fernando Bustamante, "Las FF.AA. ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo", en "Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas", Rut Diamit (ed.), Universidad Torcuato Di Tella y Nuevohacer, Argentina, 1999, p 341. El mismo autor ha planteado que la retirada de los militares de la política en 1979 se dio sobre un pacto implícito para no permitir el retorno de los populismos al poder. Los militares se vieron obligados a respetar el triunfo electoral de Bucaram en las elecciones presidenciales de 1996. Pero no tuvieron ningún empacho en intervenir para empujar su destitución apenas se presentó la primera oportunidad. Se puede consultar el primer artículo citado de Bustamante (cita 16).

13.- Carlos de la Torre ha hecho un estudio muy interesante en el que muestra cómo las "elites modernizadoras", anti-populistas, construyeron una imagen de Abdalá Bucaram como el "repugnante otro". Carlos de la Torre, "Un solo toque: populismo y cultura política en el Ecuador", CAAP, Quito, 1996

14.- Bustamante, op. cit. p. 344

15.- Bustamante, op. cit. p. 344

16.- La idea de la frontera como un "signo" de integración del "espacio nacional" ha sido desarrollada por Adrián Bonilla. Ver, al respecto, su artículo "Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú", en "Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto", Adrián Bonilla (ed.), FLACSO, Quito, 1999.

17.- Bonilla, op. cit. p. 24.

18.- Fredy Rivera, "Ecuador-Perú: algunas dimensiones prospectivas", en "Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto", Adrián Bonilla (ed.), FLACSO, Quito, 1999, p. 339

19.- Sobre la idea de "significante vacío" consultar: Ernesto Laclau, "Emancipación y diferencia", Ariel, Argentina, 1996, pp. 69-86

20.- En los días posteriores al golpe se conoció que los contactos entre los dirigentes indígenas y los militares venían desde noviembre, y no solo involucraron a oficiales sino también a integrantes del Alto Mando, como el jefe del Comando Conjunto, general Telmo Sandoval.

21.- Algunas cifras de la crisis: el desempleo pasó del 13,8% en agosto de 1998 al 18,1% en mayo de 1999. La tasa de desempleo resulta alarmante si paralelamente se considera que el subempleo afecta al 54% de la PEA. Estimada sobre la base del método de consumo desarrollado por el Banco Mundial (número de personas con un consumo inferior a una canasta básica de alimentos), la pobreza pasó del 34% en 1995, al 46% en 1998, y al 69% en 1999.

22.- En los días posteriores al golpe, la dirigencia indígena volvió a la escena política con una propuesta de consulta popular que, entre otras cosas, plantea: la revocatoria del mandato de todos los diputados, la destitución de los jueces y magistrados de la Corte Suprema, el rechazo a la dolarización, y la amnistía para los oficiales enjuiciados por participar en el golpe.

23.- Andrés Guerrero, "Poblaciones Indígenas, Ciudadanía y Representación", Nueva Sociedad # 150, Caracas, 1997.

24.- Ver el artículo de Simón Pachano, "El ciudadano y el cliente", que se publica en este mismo número de ICONOS.

25.- Me apoyo en la interpretación de Habermas planteada por Paul Ricouer en su libro "Lectures on Ideology and Utopia", Columbia University Press, Nueva York, 1986, pp. 216-253