



Portada: La Virgen de Quito  
Cuadro: Ramiro Jácome  
Foto: Mimo Privitera

# ICONOS

REVISTA DE  
FLACSO - ECUADOR

Nº 1. Febrero - abril, 1997

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  
ARO. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS  
FELIPE BURBANO DE LARA

## COLABORADORES EN ESTE NUMERO

ALBERTO ACOSTA  
SIMON PACHANO  
CESAR MONTUFAR  
FELIPE BURBANO  
MARIA CUVI  
ALEXANDRA MARTINEZ  
ANA MARIA GOETSCHEL  
FERNANDO CARRION  
ADRIAN BONILLA  
LUCIANO MARTINEZ  
EDUARDO KINGMAN  
HERNAN IBARRA  
CARLOS ARCOS

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR  
DISEÑO: Luis Ochoa LL.  
IMPRESION: Edimpres S.A.

## FLACSO ECUADOR

Dirección:  
Av. Ulpiano Páez 118  
y Patria  
Teléfonos: 542-714,  
542-715 y 542-716  
Fax: 566-139  
E-Mail: info@flacso.ecx.ec

# CONTENIDO

## EDITORIAL

Las razones de  
Iconos **3**

## ACTUALIDAD

Democracia a  
la medida **7**  
SIMON PACHANO

¿Crisis en democracia  
o democracia en crisis? **14**  
CARLOS ARCOS

Las contradicciones de  
la Convertibilidad **20**  
CESAR MONTUFAR

## MUJERES Y POLITICA

Los códigos ocultos del  
poder masculino **34**  
MARIA CUVI Y  
ALEXANDRA MARTINEZ



Reflexiones a propósito  
de "un loco que ama" **43**  
FELIPE BURBANO

Sobre machos,  
adúlteras y caballeros: **52**  
ANA MARIA GOETSCHEL

## DIALOGO

'Se acabaron las  
formas ventrílocuas  
de representación': **60**  
ANDRES GUERRERO

## FRONTERAS

Límites y horizontes de  
la negociación **68**  
ADRIAN BONILLA

Colombia:  
la violencia sin fin **76**  
FERNANDO CARRION



## DEBATE

Los años 90 **87**  
FERNANDO  
BUSTAMANTE

Crítica de una  
ciencia crítica **98**  
IMELDA VEGA

Globalización y  
conocimiento **105**  
JAIME MASSARDO

## NOVEDADES

Reseñas  
bibliográficas **116**  
EDUARDO KINGMAN  
HERNAN IBARRA  
CARLOS ARCOS  
LUCIANO MARTINEZ  
SIMON PACHANO

## NOTICIAS FLACSO

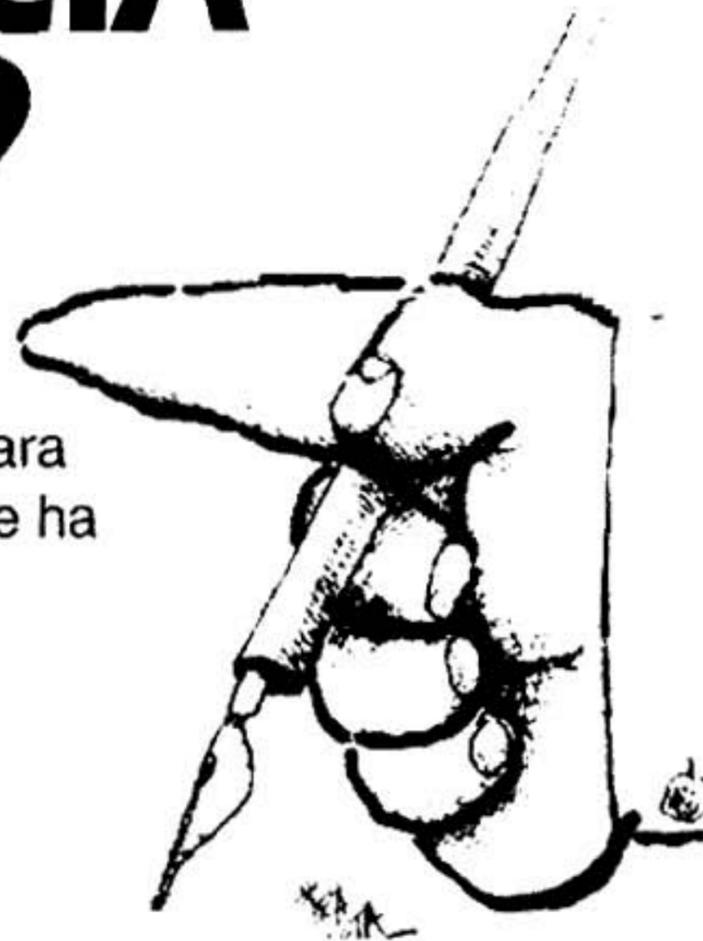
Nuevos programas  
docentes **122**

A propósito de la caída de Bucaram

# ¿CRISIS EN DEMOCRACIA O DEMOCRACIA EN CRISIS?

El sistema político ecuatoriano encontró una apurada salida para alejarlo del poder, la misma que ha sido catalogada como la única respuesta posible a una movilización social

Carlos Arcos Cabrera  
Investigador social



*En la actual situación están presentes las diferentes visiones e intereses que los distintos grupos sociales y políticos tienen sobre el país actual, su futuro y, del momento crítico que vivimos.*

**B**ucaram Presidente tuvo un mérito: hizo madurar a ritmo vertiginoso todos los elementos de la situación de crisis nacional, que se fueron acumulando desde el inicio mismo del período democrático. En cierta forma, fue representación tragicómica de aquella crisis y un acelerador de la misma. A nombre de una sociedad que desde 1979 observó el fracaso reiterado, tanto de las propuestas políticas de centro izquierda como de la derecha, llegó al gobierno, para a su vez, fracasar.

El sistema político ecuatoriano encontró una apurada salida para alejarlo del poder, la misma que ha sido catalogada como la única respuesta posible a una movilización social, que el 5 de febrero tuvo su expresión

masiva considerada, por todo género de observadores, como histórica.

La salida política debió recurrir a interpretaciones jurídicas extremas para preservar la imagen de una solución constitucional. A pesar de haber permitido al Ecuador sacudirse de Bucaram y de la mafia que se enquistó en el gobierno, no dejará de ser fuente de tensiones, conflictos y debate en el futuro.

¿Señala, tal salida, el fin de la crisis? ¿El Ecuador se encuentra frente a una crisis en el marco de la democracia o frente a una democracia en crisis? Sería dramático, y una muestra de extrema ceguera, que las fuerzas políticas y sociales involucradas en la crisis, no se formulen la misma pregunta y

con prisa excesiva, dirijan su mirada hacia las elecciones de 1998, como si en ellas se encontrara la clave del futuro de la democracia ecuatoriana.

En la actual situación están presentes las diferentes visiones e intereses que los distintos grupos sociales y políticos tienen sobre el país actual, su futuro y, del momento crítico que vivimos. Se ha puesto en evidencia las debilidades estructurales de la democracia ecuatoriana en tres aspectos:

a) la generación de consensos o acuerdos en torno al modelo económico; b) la incorporación en la agenda política de las demandas de actores sociales, que han emergido en estos años y que han enriquecido y vuelto, aún más complejas, las relaciones entre el sistema político y la sociedad; c) su poder para aceptar, procesar e institucionalizar una amplia exigencia social por establecer o re-establecer el valor de normas morales en el ejercicio de la función pública y política, bajo la forma de una ética pública, en que se fundamenta el rechazo ciudadano a la corrupción. Este, junto al rechazo a la arbitrariedad fueron poderosos motivos para el 5 de febrero.

También ha permitido que aflore una certeza: en la sociedad ecuatoriana existe una poderosa corriente, de la que forman parte los más significativos actores y grupos sociales, que ha legitimado la democracia. Las líneas que siguen son reflexiones al calor de los acontecimientos.

## **LA PRUEBA Y EL ERROR: PARADOJAS DE LA DEMOCRACIA**

Es frecuente leer en los ensayos sobre el Ecuador contemporáneo, que el Estado estuvo siempre por delante de la sociedad, abriendo y configurando el camino para su constitución como una sociedad moderna. Esto efectivamente fue así a partir del gobierno liberal de Galo Plaza. Con altibajos, avances y retrocesos, el periplo de las propuestas políticas y económicas que concedían a la iniciativa estatal una función estratégica se cierra, curiosamente con el retorno a la democracia.

La primera paradoja es que la gran corriente popular democrática que llega al gobierno y que inaugura la democracia a finales de los setenta, es en lo esencial la portadora de aquel paradigma en aprietos. La fa-

mosa carta del Presidente Hurtado a la CEPAL pidiéndole buscar alternativas a la crisis de la deuda y a las políticas de ajuste, fue una carta sin respuesta. El primer gobierno democrático tuvo pues que enfrentar la llamada crisis de la deuda y un contexto internacional, liderado por Reagan y Margaret Thatcher, que promovía un neoliberalismo a ultranza cuyo objetivo central era el desmantelamiento del Estado recurriendo a una difícil mezcla de medidas económicas que conjugaban visiones contrapuestas y cuya expresión fue el denominado gradualismo. La democracia tuvo allí su primera prueba, cuando estalló la resistencia en organizaciones obreras, sindicatos públicos y sectores urbanos organizados, liderados por la izquierda. No fue la izquierda la que se benefició de la crisis, sino una agresiva fuerza política de derecha, portadora del nuevo paradigma neoliberal en boga (1). Y tampoco tuvo el éxito que presagiaba.

La segunda paradoja es la alternancia entre gobiernos de derecha, abanderados del paradigma neoliberal, y de centro izquierda, que no pusieron en duda el paradigma del Estado o que no encontraron un paradigma alternativo, sin que ni uno ni otro tuviera la fuerza política suficiente para hacer hegemónico su proyecto, o que dispusiese de la capacidad política para negociarlos y llevarlos a la práctica. Dos realidades emergieron de la alternancia. Por un lado, la democracia se afianzó como un mecanismo de prueba y error, a través del cual los votantes fueron agotando sucesivamente las variantes políticas. La opción final por Bucaram fue algo así como un salto al vacío, que se expresaba en la frase: "Con el loco no salvamos o nos hundimos". La frase representa precisamente el agotamiento de las opciones políticas y de las propuestas para sacar al país de una crisis económica extremadamente larga.

Por otro lado el fracaso de una y otra política erosionaron al Estado democrático en todos los órdenes, incluido el sistema de administración de justicia. Bucaram llevó el proceso hasta el final, sin contar con alternativa alguna. Ninguna propuesta de reforma ha logrado revertir estas tendencias. Las reformas constitucionales y las sucesivas consultas fueron insuficientes para romper la inercia destructiva, institucional y política, de la democracia ecuatoriana.

El resultado final es un Estado democrático colapsado tanto en su capacidad económi-

*El primer gobierno democrático tuvo pues que enfrentar la llamada crisis de la deuda y un contexto internacional, liderado por Reagan y Margaret Thatcher, que promovía un neoliberalismo a ultranza cuyo objetivo central era el desmantelamiento del Estado*

*La crisis actual es, en definitiva, del conjunto del sistema democrático formado en los ochenta. Es una crisis de la democracia en democracia.*

ca para cumplir el rol que la Constitución le asigna como proveedor de servicios, como en su capacidad técnica para gerenciar programas, proyectos, servicios, etc. Existe sin embargo otro efecto: la relación directa entre el Estado y la sociedad, que desde los 50 dio a aquel una función organizadora, creadora de sociedad, se difuminó en los oscuros y perversos vericuetos del clientelismo y de la corrupción que fueron los canales de relación con la sociedad y los más diversos grupos sociales.

La crisis actual es, en definitiva, del conjunto del sistema democrático formado en los ochenta. Es una crisis de la democracia en democracia.

La presencia del MPD, del Pachakutic-Nuevo País, de la Coordinadora de Movimientos Sociales, junto a los Social Cristianos y a la Democracia Popular; de Nebot junto Borja y a Hurtado ¿es señal de nuevos tiempos?

La búsqueda consensuada de una salida a la situación, en la cual Bucaram es la marioneta que creyó controlar los hilos del sistema, es evidentemente resultado de circunstancias y debido a ello puede ser circunstancial. Sin embargo, a riesgo de repetir la historia, es imposible dejar de ver otras realidades que se han forjado a lo largo de estos diez y ocho años de democracia.

**CUELLOS DE BOTELLA**

La persistencia del maniqueísmo y la excesiva ideologización con que las fuerzas políticas han afrontado las reformas económicas sólo puede acarrear nuevos conflictos y la renuncia a mirar los retos que el Ecuador debe afrontar como colectividad. Uno de los grandes retos de esta crisis de la democracia, consiste en establecer un acuerdo político sobre la reforma económica. No hacerlo es continuar transitando la senda del fracaso.

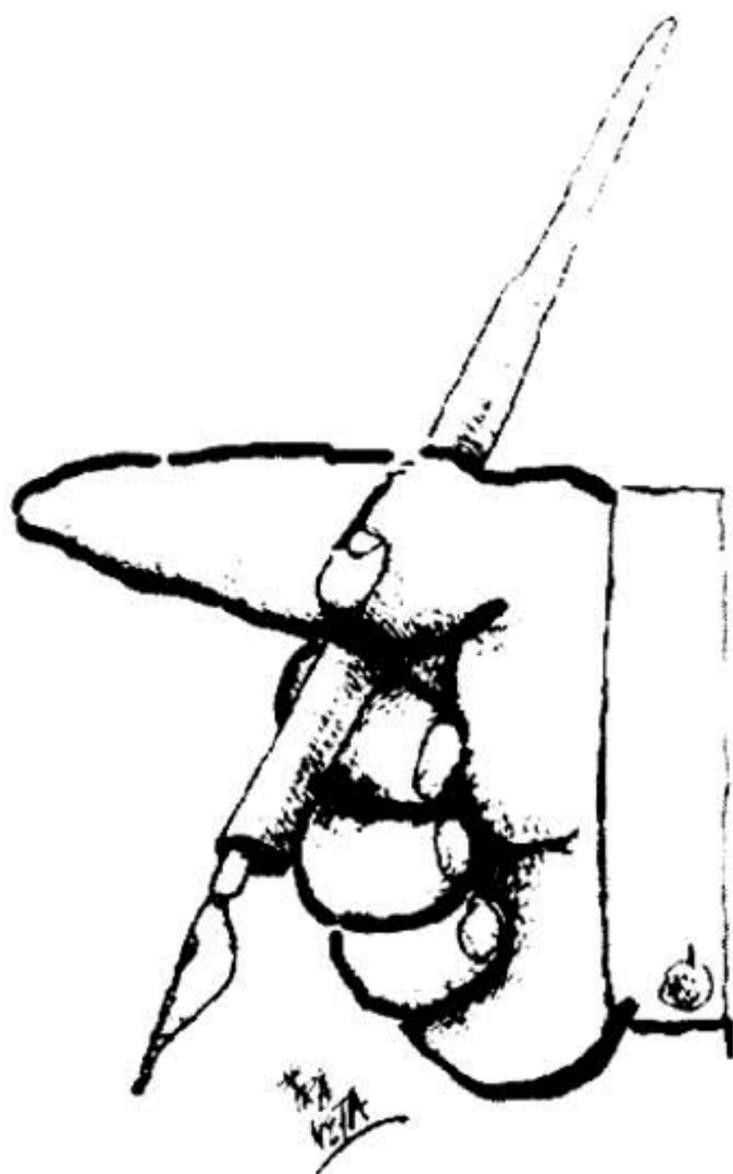
Desde la perspectiva de las izquierdas viejas y nuevas es esterilizante mantener como bloque el discurso económico basado en el paradigma estatal. Hacerlo le resta posibilidades a futuro. La defensa a ultranza del Estado como conjunto, la recurrencia a un concepto excesivamente amplio de áreas estra-



*Tomado de Nueva Sociedad No 107.*

tégicas, el ataque indiscriminado a los mecanismos de mercado como esencialmente productores de desigualdad e inequidad, y al sector privado como un grupo de explotadores, la defensa, también en bloque del sindicalismo público, definitivamente, carece de perspectiva. El Estado está destruido y es preciso crear uno nuevo y no reconstruir el antiguo. Urge buscar propuestas alternativas viables sin renunciar a sus planteamientos explícitos de justicia social y a la búsqueda de equidad. Hasta ahora las izquierdas viejas y nuevas han desempeñado un rol exclusivamente reactivo en la producción de propuestas a la inevitable modernización económica.

Comparto la necesidad de preservar un fuerte control público sobre la actividad petrolera. Chile, modelo de neoliberalismo, mantiene el control sobre uno de sus principales recursos económicos, el cobre. Sin embargo, no encuentro razón alguna para no abrir la generación de energía a una amplia participación, no sólo de capitales privados, nacionales y externos, sino de cooperativas y



empresas comunitarias en la producción de estos bienes, en que participen activamente sectores pobres de la población. Tampoco observo argumentos válidos para considerar que las telecomunicaciones sean un sector estratégico. En estos dos últimos campos, una actitud propositiva debería enfocarse a conseguir una sólida legislación antimonopólica, la formación de organismos de control en que participen consumidores y usuarios a fin de garantizar calidad y precios. Los monopolios estatales son tan ineficientes como los privados.

Las derechas viejas y nuevas, económicas y políticas, se atrincheraron a lo largo de estos años en un discurso económico que se resumía en señalar el papel obstructivo del Estado en el desarrollo. La sociedad ecuatoriana, luego de los vaivenes del ajuste y del conocimiento de las experiencias de Argentina, Perú y México, tiene la certeza de que los vendedores de milagros han fracasado en generar el prometido bienestar. La corrupción, los conflictos sociales, y la pobreza han puesto en duda los beneficios del modelo.

Imponerlo ahora, sólo será posible a través de un gobierno autoritario. Pero por lo visto en estos 180 días, la sociedad ecuatoriana no quiere autoritarismo de ningún tipo. Durante las grandes marchas no demandaron un dictador que ponga orden. Tampoco cerró los ojos a las ventajas de mercados competitivos, de una economía sana, equilibrada, sin inflación y con un crecimiento sostenido y sustentable, que genere empleo y promueva la equidad.

Una de las experiencias más valoradas de la sociedad civil, que en esta crisis ha sido un actor destacado, es su capacidad de organizar y administrar servicios, puesta a prueba desde hace más de una década, por diversos grupos que se han involucrado en programas de desarrollo. Si la participación de la sociedad civil es vista utilitariamente, como la fuerza en que se apoyaron los políticos para sacudirse de Bucaram, se habrá cometido un error histórico de proporciones. Esa sociedad civil que participó tiene en su haber experiencias que pueden ser el punto de partida de un tercer camino en la búsqueda de un modelo económico. Tengo la sensación que la crisis actual ha sepultado por igual al estatismo extremo y al neoliberalismo también extremo. Y que la sociedad, sabiamente prefiera un camino que combine lo mejor de las dos propuestas.

## **VIEJAS CONSIGNAS Y NUEVOS ACTORES**

Paralelamente al agotamiento político, en el juego de prueba y error en que se involucró el electorado ecuatoriano y al colapso del Estado democrático, la sociedad ecuatoriana ha sido sujeto y objeto de una revolución silenciosa y sin precedentes. No me refiero a hechos políticos. Por darle un nombre me referiré a ella como una revolución situacional, en medio de la pobreza extrema, la desigualdad y la falta de servicios que son realidades conocidas y estudiadas.

El primer rasgo de la revolución situacional es la revolución en la información con la masificación del acceso a la televisión y especialmente a la radio. El acceso a la información ha cambiado el carácter de la rela-

*Una de las experiencias más valoradas de la sociedad civil, que en esta crisis ha sido un actor destacado, es su capacidad de organizar y administrar servicios, puesta a prueba desde hace más de una década, por diversos grupos que se han involucrado en programas de desarrollo.*

*Durante el período democrático la sociedad ecuatoriana cambió a ritmo vertiginoso, se diversificó, generó nuevos actores y escenarios en cierta medida al margen y con autonomía del sistema político, más no de la democracia pues las nuevas demandas han sido dirigidas al sistema democrático y los nuevos actores han optado por moverse al interior de éste.*

ción entre las personas y los acontecimientos públicos. La caída del Muro, la derrota sandinista en el noventa, el desempleo en la Argentina de Menem como consecuencia de los programas económicos, la huída de Dahik acosado por las denuncias de corrupción o la guerra del Cenepa, el fenómeno Bucaram, es información socialmente procesada que genera puntos de vista, actitudes y tomas de posición que crean corrientes de opinión unas favorables y otras desfavorables al hecho democrático.

En lo que tiene que ver con la realidad nacional, no hay un emisor único privado o público, no hay un monopolio de información. Esto ha enriquecido las interpretaciones sobre hechos de significado histórico. Existe un amplio espacio de opinión pública heterogénea y diversa, que ha ido conformando opiniones políticas y decisiones políticas. La democracia lo permitió y es una de sus fortalezas.

En el segundo lugar podemos hablar de una revolución de los derechos y de las representaciones. A lo largo del período democrático la sociedad ecuatoriana incubó silenciosamente nuevos actores sociales, nuevas demandas y formas de representación de esas demandas que superaban las tradicionales y, hasta cierto punto agotadas, reivindicaciones económicas hacia el Estado, en su calidad de árbitro y mecenas, que fueron la razón de ser del movimiento sindical, que ocupó el escenario social en los ochenta. Indios, afroecuatorianos, mujeres, ecologistas, niños, jóvenes, etc., irrumpen en el escenario social y político. Estos nuevos actores demandaban derechos. Esta demanda reafirma los mecanismos democráticos pues son realizadas al interior del sistema democrático, pero a la vez los subvierte radicalmente pues implican, necesariamente, una revisión de los aspectos constitutivos y fundacionales del Estado, pues lo que buscan es el reconocimiento de la diversidad. En la tradición política y jurí-

dica ecuatoriana este es un hecho de un enorme poder disruptor. El sistema político democrático solo parcialmente ha sido capaz de absorber y dar respuesta a estas demandas.

No es únicamente la irrupción de actores y demandas, es también y esencialmente, una proceso de conformación de identidades sociales no basadas en categorías que han te-

nido hasta ahora un carácter universalizador. Se entrelazan con el complejo tejido social del Ecuador contemporáneo. En tal sentido la modernidad no homogenizó el tejido social, contrariamente lo volvió extremadamente heterogéneo.

Finalmente la irrupción de actores e identidades se da en un contexto muy específico y que tiene connotaciones de "fin de historia", pues la historia de fronteras llega a su fin. La guerra del Cenepa, por un mecanismo que no alcanzo a comprender, sentó las bases para mirar el tema nacional por excelencia, que no es otro que el conflic-

to con el Perú, desde una óptica distinta. Descadenó y consolidó un proceso que se venía gestando desde el retorno mismo de la democracia. Consciente o inconscientemente todo el país sabe que llegó la hora de mirar hacia adelante. Esta circunstancia alienta el reconocimiento no traumático de las nuevas identidades, incluso institucionales, que han surgido.

A lo dicho hay que añadir los cambios demográficos (la población del país es predominantemente joven, menor de 24 años), las significativas modificaciones en la estructura social que guardan estrecha relación con la estructura del empleo y su informalización, y el hundimiento del antiguo mundo rural, incluyendo a las comunidades indígenas y campesinas y, la urbanización, que es la base de las demandas de descentralización del Estado.

Durante el período democrático la sociedad ecuatoriana cambió a ritmo vertiginoso, se diversificó, generó nuevos actores y ese-

**La irrupción de actores e identidades se da en un contexto muy específico y que tiene connotaciones de "fin de historia", pues la historia de fronteras llega a su fin**

narios en cierta medida al margen y con autonomía del sistema político, más no de la democracia pues las nuevas demandas han sido dirigidas al sistema democrático y los nuevos actores han optado por moverse al interior de éste. Lograr una mayor empatía entre el sistema político y estos nuevos actores implica un gran acuerdo social para la reforma política.

## EPILOGO

La salida política, basada en una coincidencia de intereses, que tiene mucho de coyuntural, entre esa sociedad civil que ha irrumpido con fuerza en el escenario, con importantes corrientes del sistema político, han privado a Bucaram de ser víctima o héroe haciendo recaer sobre él y sus guerreros, para retomar la autodefinición que hizo de la pandilla uno de sus miembros, toda la responsabilidad de su fracaso. De alguna forma se rompe cierta tradición, sobre la que los caídos han rearmado el tinglado para la vuelta al poder.

Sin embargo, el síndrome Bucaram estará presente como una amenaza para la democracia sino existe un acuerdo político para la reforma económica y un amplio acuerdo social para la reforma política. Desde la sociedad civil no se puede dejar de ver que la elección de Bucaram fue resultado del fracaso reiterado de las propuestas y visiones de la sociedad que constituyeron la democracia ecuatoriana, hoy en crisis.

## CITA

1.- En una publicación reciente sobre la reforma del Estado en América Latina, el Banco Mundial procura establecer una distancia con aquella visión imperante en los ochenta y que hoy es un lugar común en la ideología de cambio de la nueva derecha. "Hace diez años -sostiene- en América Latina y el Caribe existía una corriente de pensamiento que afirmaba que el papel del Estado era obstructivo y negativo para el desarrollo. Todo lo que se necesitaba era achicar el Estado, sacarlo del mercado, quitarle funciones y reducirlo a su aspecto esencial: proveer la defensa común y cuidar el orden. Pero han pasado diez años y hemos recogido experiencias que, como hemos visto, dejan enseñanzas. El Estado tiene un papel especial e innovador en la forma como se relaciona con los mercados para la provisión de bienes y servicios públicos, asegurando la estabilidad macroeconómica y la credibilidad, garantizando la equidad y la protección ambiental. Al pasar revista a estas experiencias y enseñanzas, llegamos a la conclusión de que el papel del Estado en el desarrollo es más importante de lo que solía pensarse". Banco Mundial (1996), ¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado? Oficina de Asuntos Externos, Banco Mundial, Washington, D.C.

*Sin embargo, el síndrome Bucaram estará presente como una amenaza para la democracia si no existe un acuerdo político para la reforma económica y un amplio acuerdo social para la reforma política.*