



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
en ODORa BUSTAMANTE 16

Lucha indígena y reforma neo-mercantil
DIEGO IRRALOE 22

Dorozocío: ¿camino o laberinto?
DIEGO BORJA 32

ACTUALIDAD



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

Alternativas a la política social neo-liberal
JOSE LUIS 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 tercetos
- El conector de los sentimientos
- Cerrar las fronteras

128

El ciudadano

y el cliente



El cliente anula al ciudadano, y tiende a construir una visión que se alimenta a sí misma de un pragmatismo extremo

Simón Pachano
Profesor-investigador de FLACSO

1. Las palabras

Ya sea por el rigor con que son tratadas dentro de un ordenamiento teórico, o más bien como efecto de modas intelectuales o simplemente por la fuerza que les da el uso cotidiano, algunas palabras han alcanzado el

rango de conceptos ampliamente utilizados en estos veinte años de democracia al estilo ecuatoriano. Participación, representación, gobernabilidad, ciudadanía, liderazgo, libertades, populismo, derechos, exclusión, clientelismo, consolidación, entre otras, han sido materia de interés de investigadores y han llegado incluso a permearse el reducido aunque siempre frondoso lenguaje de los políticos. Debido a ese intenso proceso de búsqueda de conceptos explicativos, no debe llamar la atención que se incluyera entre ellos el debate acerca de la noción de régimen democrático. Utilizado para calificar al ordenamiento vigente desde 1979, éste ha terminado por aceptarse como algo dado, pero a la vez, y en abierta contradicción, como una condición que debe ser sometida a prueba para confirmar su validez. Dicho de otra manera, las ciencias sociales ecuatorianas no han escapado a la tendencia general de utilizar la misma palabra para designar a una situación existente y para calificar a

una aspiración o a un ideal. Ese ha sido el origen de la inquietud por conocer -en referencia al régimen democrático- si existe esa condición básica del concepto que es la coherencia entre la palabra y el objeto al que designa. Por ello, y quizás porque el tiempo transcurrido bajo este régimen ofrece la perspectiva adecuada para hacerlo, es necesario caminar por esa vía.

No pretendo entrar en el estéril campo del formalismo conceptual, que termina por convertirse en una camisa de fuerza para la comprensión de los procesos. Mi objetivo, en este corto artículo, es indagar en algunas características del régimen constituido a lo largo de estos veinte años para, a partir de ellos, dejar planteadas algunas preguntas acerca de sus potencialidades. Tomar esa dirección supone o exige previamente llenar los conceptos con sus elementos constitutivos, ya que se hace necesario contar con ciertos instrumentos de navegación que permitan comprender las especificidades de hechos y procesos que se presentan en la realidad. No me preocupa demasiado si esto lleva a la construcción de tipos ideales o si puede ser visto -erradamente, a mi entender- como teleologismo. Creo que los problemas van por otro lado.

Para comenzar conviene destacar que derechos y participación han sido campos privilegiados de la crítica a la democracia ecuatoriana. Gran parte del debate académico y político se ha centrado en ellos, generalmente en términos de su insuficiencia o de su debilidad. Al haberse convertido en puntos fundamentales de la crítica, han adquirido más importancia que cualquiera de los otros aspectos que ocasionalmente han ocupado la atención de investigadores y políticos. Sin embargo, como trataré de demostrar, la manera en que han sido abordados ofrece pocas salidas porque, en el tema de los derechos, se tiende a exigir a la democracia atributos que en esencia no le corresponden y, en el ámbito de la participación, se construye una falsa oposición entre ésta y la representación. De esta visión doblemente sesgada se desprende una concepción errada de la democracia y, lo que es más grave, se deja fuera temas de tanta o mayor importancia que éstos (como los de control de los poderes, ciudadanía, institucionalización de los procesos, cultura política, entre otros).

Para contar con referentes puede ser útil recordar uno de los acercamientos clásicos que se han hecho sobre los procesos de democratización y que se asien-

ta precisamente sobre aquellas dos dimensiones. Me refiero a la conocida propuesta de Robert Dahl (1989), que ha tenido gran repercusión en el mundo académico, especialmente en el norteamericano, y que ha sido recientemente recogida para el análisis de los procesos latinoamericanos (O'Donnell, 1996). Para evitar las fatigosas discusiones acerca de la democracia, Dahl propuso hace casi treinta años la utilización del concepto de poliarquía, que coloca al debate exclusivamente en el nivel político y que intencionalmente deja de lado todos los demás atributos que deben caracterizar a la democracia.

Su reflexión parte desde las dos dimensiones señaladas: la liberalización, caracterizada por la vigencia de condiciones que aseguren el ejercicio del debate público, y la participación, entendida como la capacidad de incidir de alguna manera en la conducción política. Para lograr condiciones óptimas en estos dos niveles se requiere de un conjunto de garantías institucionales que apuntan fundamentalmente a la materialización de libertades y derechos (de asociación, de expresión, de voto), a la igualdad de condiciones frente a lo público (elegibilidad, competencia política) y a la consolidación de una estructura institucional que garantice la relación entre expresión de las preferencias de la población y orientación política del gobierno. Así, "las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que franca-

mente abiertos al debate público" (Dahl, 1989, 18). Consecuentemente, en la liberalización y la participación, entendidos como conceptos centrales que sostienen a la poliarquía, se plasma un conjunto tan grande de condiciones que terminan por abarcar un campo mucho más extenso que el de su nominación. En realidad, ambos aluden al conjunto del régimen y del sistema político, a sus instituciones, a sus regulaciones y a sus prácticas, por lo que resulta pertinente tomarlos -en términos operativos⁽¹⁾- como guía para iniciar la reflexión.

La limitación del poder

Sin lugar a dudas, la vigencia de los derechos ciudadanos es uno de los pilares sobre los que descansa la democracia como régimen político. Resulta tan difícil imaginar un régimen democrático sin aquella condición, que algunos autores han terminado por

Derechos y participación han sido campos privilegiados de la crítica a la democracia, en términos de su insuficiencia o de su debilidad



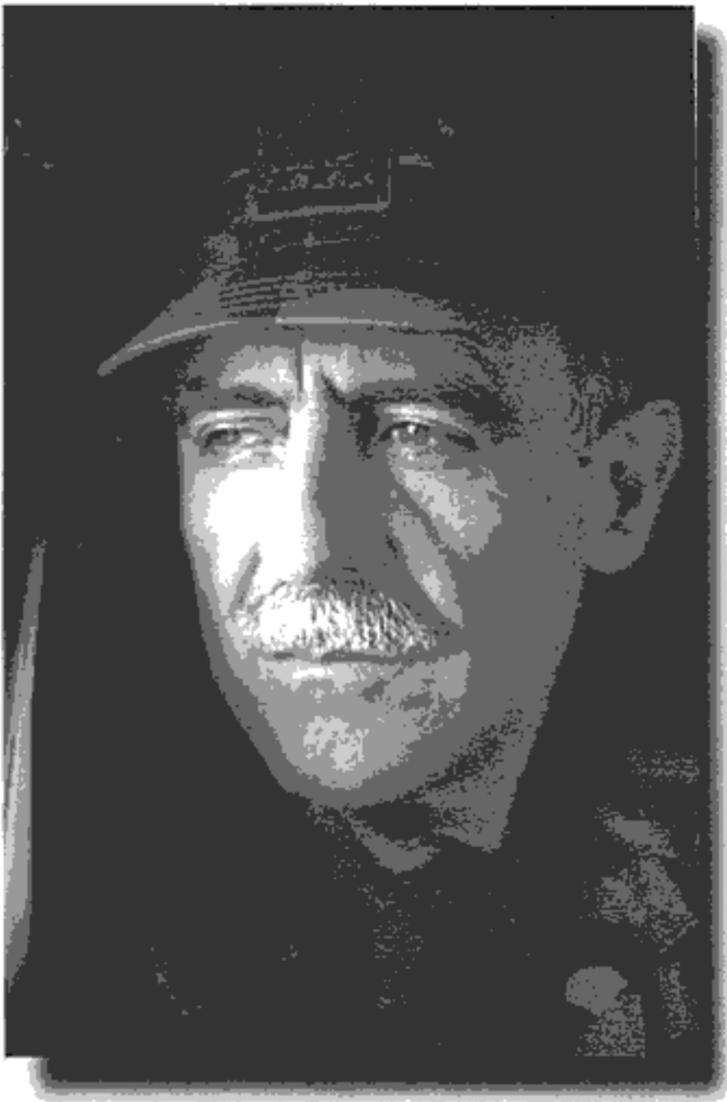
■ El abrazo de la paz: Mahuad y Fujimori en Brasilia

convertirla en parte consustancial de la definición de democracia en sí misma. Sin embargo, se hace necesario precisar de qué derechos se trata y en qué nivel se expresan. En el planteamiento general de vigencia de los derechos, utilizado frecuentemente como medida de la amplitud -o, por el contrario, de la limitación- de la democracia, pueden convivir varios conjuntos que no aluden necesariamente a ésta. Dicho de otra manera, no todos los derechos tienen como condición la existencia de un régimen democrático, y tampoco todo régimen democrático asegura la vigencia de todos ellos. Por esto, el principal riesgo de un planteamiento tan amplio como el señalado es que puede ser demasiado abarcativo, con lo que se permite la entrada de elementos que hacen referencia a condiciones diferentes a las que deben caracterizar a la democracia. De manera especial, en una visión de ese tipo se atribuye a la democracia algunos rasgos que corresponden al Estado de derecho (o Estado liberal).

Al respecto, cabe recordar una sencilla sentencia que establece las diferencias entre uno y otra: el Estado de derecho limita el poder, mientras que la democracia lo distribuye (Bobbio, 1992). Este simple planteamiento permite entrar en un campo muy fértil

para la discusión, ya que ofrece la posibilidad de identificar con claridad los niveles en que ella se mueve y, sobre todo, elimina el riesgo de asignar los atributos del uno a la otra o viceversa. En el fondo de esta afirmación se encuentra la diferencia entre los derechos que protegen al ciudadano de los posibles excesos del Estado o de la acción de los otros ciudadanos (enmarcados en la concepción del Estado de derecho), y los derechos del ciudadano para participar en la gestión (gubernamental) de ese mismo Estado (enmarcados en la concepción de la democracia). A pesar de que en la actualidad es muy difícil pensar en la existencia de los unos sin los otros, no es menos cierto que históricamente caminaron separados y que incluso en algún momento fueron antagónicos. Pero, aún cuando esto no hubiera sido así, en términos analíticos es necesario tratarlos aisladamente, especialmente cuando se busca comprender algunos de los elementos que han estado presentes en un debate como el ecuatoriano.

Así, en una visión de conjunto de estos veinte años se puede asegurar que los avances son significativos en referencia al Estado de derecho y, en consecuencia, a la protección del ciudadano. La instauración del habeas data y de la defensoría del pueblo, junto al re-



■ Con la mirada en la frontera: Moncayo durante la guerra del Cenepa

conocimiento de sujetos colectivos y a la denominada ciudadanía social, entre otros, constituyen claras expresiones de lo señalado. En síntesis, en el régimen político, que es uno de los niveles en que se materializa el Estado de derecho, se obtiene un balance positivo ⁽²⁾. En buena medida, allí se ha avanzado en términos de los derechos civiles, que constituye uno de los tres tipos clásicos de derechos ciudadanos (junto a los políticos y sociales) ⁽³⁾. Sin embargo, dado que la construcción del Estado de derecho se realiza paralelamente a la democracia, ha sido necesario avanzar también en el campo de los otros derechos. Obviamente, esto no significa que se elimine definitivamente la posibilidad de ruptura entre su enunciado y la práctica, pero ese es un problema que corresponde a otro nivel y que será tratado más adelante.

Por el momento, más bien cabe destacar que el reconocimiento de los tres tipos de derechos constituye uno de los elementos de tensión y a la vez de confluencia entre democracia y Estado de derecho, no sólo en el caso ecuatoriano sino incluso en términos conceptuales. La vigencia del Estado mínimo como garantía o protección del ciudadano encuentra sus límites (o más bien los rebasa) cuando debe actuar como Estado social, algo inevitable en un mundo en

que se van imponiendo los valores de la democracia y en especial en países con desigualdades extremas como el Ecuador. Los encuentra (o rebasa) también cuando la ciudadanía política dispone solamente del Estado como el ámbito para realizarse. Dicho de otra manera, los avances en el Estado de derecho no se han restringido a la ciudadanía civil, como postulaba la doctrina del Estado mínimo, sino que han empujado a ese mismo Estado hacia el desempeño de funciones ligadas a las otras dos formas de ciudadanía.

Es interesante señalar que, al contrario del ejemplo clásico inglés en que las tres formas de ciudadanía aparecen secuencialmente y constituyen el resultado de específicas luchas sociales, en el caso ecuatoriano se plantean como tareas a cumplir simultáneamente y se encarnan casi totalmente en el Estado. Por consiguiente, la construcción del Estado de derecho se confunde con la búsqueda de un Estado social que debe responder a las demandas y necesidades concretas de la población. Inevitablemente, esto lleva a un grado de tensión que ha sido muy difícil de resolver en estos veinte años, en especial en lo que hace relación a la consolidación de la ciudadanía en sus tres formas. En efecto, la limitación del poder y de las funciones del Estado, característica de la primera de



Foto: Archivo Diario Hoy

■ Un brindis por la modernización y la economía neoliberal: Sixto y Dahik

éstas, tiende a confundirse -tanto en términos de las acciones estatales como de la percepción ciudadana- con la ampliación de ese mismo poder y de las funciones, que es la condición de las otras dos. Esto explica en gran medida la hipertrofia de la función del Estado como arena política, que tiende a revertirse como obstáculo para la consolidación de la ciudadanía civil (que alude a toda la sociedad), ya que los derechos que la sostienen aparecen confundidos con los que alimentan a las demandas sociales de sectores específicos.

Por otra parte, cabe recordar que tanto la vigencia de la ciudadanía civil como la posibilidad de consolidar las de carácter político y social necesitan, como contrapartida indispensable, del cumplimiento de la premisa básica del ejercicio de la soberanía por parte del Estado. Esta, que tiene como condición -y como elemento de materialización- la existencia de un conjunto de instituciones, procedimientos, reglas y jerarquías, puede medirse por la capacidad estatal de ejercer el poder y por la voluntad de la población para acatarlo. Pero, al mismo tiempo y dado que el Estado debe consolidarse como Estado social, éste debe cumplir un conjunto de funciones que, a su vez, pasan a ser evaluadas por la sociedad. Es decir, la construcción y consolidación de la ciudadanía, en cualquiera de sus formas, pasa por la eficacia y la legitimidad del Estado. No basta con el enunciado de los derechos que conforman a las diversas manifestaciones de la ciudadanía si no existe, al mismo tiempo, la capacidad estatal para ponerlos en vigencia, lo que quiere decir que éste debe contar con la posibilidad

de ejercer su poder y de cumplir sus funciones.

Aquí es precisamente en donde se pueden encontrar algunos de los vacíos que deja el Estado de derecho en el Ecuador, especialmente cuando se constatan las serias dificultades que encuentra para ejercer soberanía (desplegar su poder) sobre el conjunto de su territorio y de sus habitantes, así como para mostrar eficiencia y eficacia (cumplir sus funciones). Si es así, el problema se plantea en varios niveles: en el diseño institucional, en la actitud de la sociedad respecto a la construcción y ejercicio del poder, en la acumulación de funciones en el Estado, en los mecanismos de recepción y procesamiento de las demandas, entre otros. Por consiguiente, a pesar de los avances mencionados antes, aún quedan muchas tareas pendientes en la construcción de ciudadanía y de Estado de derecho, y su realización no se restringe a un solo ámbito ni le corresponde solamente a la élite política.

La distribución del poder

La tensión entre la limitación del poder y la ampliación de las funciones estatales (por presión de las demandas de la sociedad), que es inevitable cuando se combinan las tareas de construcción de la democracia y del Estado liberal, es precisamente la expresión de la contradicción que ha caracterizado a estos veinte años. Aquí es cuando tiene sentido volver a la perspectiva de Dahl, en tanto su definición de poliarquía se refiere al segundo de estos dos términos, la distribución del poder. Cabe recordar que el autor

agrupa los requisitos para la poliarquía en tres categorías definidas por las oportunidades que ofrecen: para "formular las preferencias", para "manifestar las preferencias" y para "recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias" (Op. Cit.: 15). Resulta obvio que, al moverse exclusivamente en el campo de las preferencias, las tres categorías se refieren a los requisitos que se podrían asociar a los derechos de ciudadanía política, ya que consideran al individuo en tanto sujeto de la acción política (4). Los derechos sobre los que ellas descansan se sitúan claramente en el régimen y en el sistema político y, por tanto, dejan de lado los que corresponden a las ciudadanía civil y social. Por tanto, al contrario de lo que se le exige al Estado de derecho, a esta visión restringida de la democracia que es la poliarquía no cabría pedirle sino el cumplimiento de las condiciones en el plano estrictamente de la liberalización y de la participación.

Es probable que, al observar desde esta perspectiva la experiencia ecuatoriana de estas últimas décadas, la conclusión sea afirmativa en el sentido de que se había construido algo muy cercano a la definición de poliarquía (con un sesgo hacia lo que el mismo autor denomina oligarquías competitivas). Por lo menos hasta febrero de 1996, cuando se produjo el golpe de Estado parlamentario en contra de Abdalá Bucaram -revestido de forzada formalidad constitucional-, el país había cumplido con los atributos que alimentan al concepto de Dahl. Hasta ese momento se había mantenido la que O'Donnell llama "vigencia razonable de las condiciones asociadas de libertad de expresión, acceso a información alternativa y libre asociación" (1996: 74). De ahí en adelante es otra historia, sobre la que volveré más adelante, pero previamente es necesario destacar que, a la luz de una definición mínima y en gran medida procedimental de la democracia, como es la de poliarquía, el Ecuador de estas dos décadas no reprobaba el examen. Pero esto no responde a la interrogante de fondo acerca de los elementos que faltan para que pueda ser considerada como una democracia. En otros términos, se puede tener la seguridad de que la presencia de aquellos atributos en el nivel del régimen político no es suficiente para calificar como democracia al

ordenamiento vigente, pero no ofrece respuesta acerca de qué otros elementos son necesarios para poder considerarla como tal.

Buena parte de la crítica a la democracia en países como Ecuador pone énfasis en las deficiencias del sistema político para lograr la participación ciudadana, con lo que sugiere que la respuesta se encontraría en el nivel del diseño institucional y en aspectos procedimentales. En su versión más radical, esta posición atribuye las deficiencias al carácter oligárquico del sistema político y en general de la democracia. Dado que existiría una intervención directa y sin intermediación por parte de grupos oligárquicos, el sistema político se conformaría a su imagen y según sus

conveniencias e intereses, y estaría repleto de obstáculos para la entrada de otros sectores. Por tanto, la democracia estaría impedida de realizarse porque en su lugar se habría conformado un ordenamiento de elites para elites, con claras exclusiones para los demás actores sociales. Conclusión final de esta perspectiva es que en el mejor de los casos se trataría de una democracia formal, con lo que se alude a la existencia de los requisitos señalados antes como constitutivos de la poliarquía pero sin aplicación práctica y sin resultados en otros

ámbitos (como el económico).

Resulta difícil dejar de compartir lo esencial de esos planteamientos cuando se observa la práctica política nacional de los últimos veinte años. Precisamente, una de las características que se muestra a primera vista es la manifestación directa de oligarquías en el sistema político y, a partir de ello, la utilización del espacio público (poderes y funciones del Estado) para beneficios privados. Es cierto también que, como resultado de esa situación, el sistema político ha tendido a cerrarse para otros tipos de representación o, si se quiere, para el libre ejercicio de la ciudadanía. Pero no es fácil compartir plenamente el diagnóstico acerca de las causas que habrían llevado a esta situación, en especial cuando se las busca precisamente en los dos niveles que abarca el concepto de poliarquía. De acuerdo a lo señalado antes, no se puede afirmar que los problemas se encuentran en aquellos atributos, sino en otros niveles y condiciones que no están considerados en una definición mínima como la señalada. En efecto, si se adopta ese punto de vista es fácil comprobar que en el ordenamiento político ecuatoriano no han existido impedimentos expli-

Según algunas interpretaciones, la democracia estaría impedida de realizarse porque se habría conformado un ordenamiento de elites para elites

bitos para la participación y para el ejercicio de las libertades, e incluso en los últimos años ha ampliado su capacidad de inclusión de problemas y de procesamiento de conflictos.

Representación y rendimientos

Pese a su capacidad explicativa y a la posibilidad que ofrece para aislar problemas y niveles, una visión como la de la poliarquía deja sin solución muchos problemas que se presentan de manera especial al enfrentarla a la realidad de países como Ecuador. Al restringirse al nivel estrictamente político, no contempla la otra cara de la medalla de los derechos y de las libertades, conformada por dos elementos: las demandas de la sociedad sobre el sistema político en busca de satisfacción de sus necesidades, y la capacidad de respuesta de éste para satisfacer esas demandas. La definición de poliarquía -y de ahí la negativa de su autor a hablar de democracia- deja de lado las condiciones sociales sobre las que se deben asentar la liberalización y la participación. Ellas vienen a ser un hecho dado o una premisa, lo que es válido para los países desarrollados (ese cuadrante noroccidental del mapamundi, al cual se refiere O'Donnell). Pero en casos como el de Ecuador no necesariamente ocurre así. Por el contrario, uno de los problemas centrales que debe enfrentar la construcción de democracia en este caso es precisamente la consolidación de sus propias condiciones sociales, esas premisas que permiten asegurar la vigencia de la poliarquía.

Aparentemente, con esto volveríamos a aquellas concepciones que acusan a las democracias latinoamericanas de no ser tales (o ser solamente formales) porque no han podido resolver los problemas económicos y sociales de la población, especialmente de los sectores más pobres. Igualmente, parecería que se pueden alimentar visiones negativas como las que se expresan en consignas de gran impacto ("con pobreza no hay democracia"), a las que les siguen propuestas jacobinas de solucionar primero los problemas materiales para abordar posteriormente los asuntos relacionados con las libertades y con la participación-representación⁽⁵⁾. Pero, a pesar del atractivo que pueden tener posiciones de esta naturaleza -sobre todo cuando se observan experiencias de bajos rendimientos, como la ecuatoriana-, en la práctica el problema es mucho más complejo. En efecto,

éste no se plantea única ni principalmente en términos de los rendimientos económicos y sociales de la democracia, sino que alude más bien a la relación entre democracia, Estado de derecho y Estado social (o, visto desde otra perspectiva, entre las tres formas de ciudadanía).

Al impulsar la consolidación de la ciudadanía (especialmente en su expresión de libertades y derechos civiles), el Estado de derecho en sí mismo ayuda a la generación de una conducta activa de la sociedad. La vigencia de las libertades de pensamiento, de asociación, de prensa, entre otras, constituye el campo propicio para la expresión de las demandas, ya no solamente acerca de esas mismas libertades, sino fundamentalmente en torno asuntos económicos y sociales de la más variada especie⁽⁶⁾. Esto se alimenta y

se robustece por aquella otra tarea que se cumple paralelamente en países como Ecuador, que es la construcción de Estado social (o por lo menos de algo que se le asemeja), y que establece una relación económica-social entre el sistema político y la sociedad. Finalmente, a esos dos procesos se suma la democratización, que por definición (en tanto distribución del poder) empuja las demandas sociales bajo la forma de presiones por recursos. Con esto se completa un triángulo que tiene a uno de estos elementos -Estado de

Al impulsar la consolidación de la ciudadanía, el Estado de derecho en sí ayuda a la generación de una conducta activa de la sociedad

derecho, Estado social y democracia- en cada uno de sus vértices. De ahí que avances o retrocesos en cualquiera de ellos afecte significativamente a los otros dos. Así, el problema no puede ser visto como una relación lineal de democracia versus pobreza o, retomando la vieja contraposición, de libertad versus igualdad, sino de la tensión señalada inicialmente entre limitación y distribución del poder.

Con esta percepción cabe volver sobre los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema político en estos veinte años. Más allá de la constatación, ésta permite encontrar las causas en los elementos que son consustanciales a la construcción y consolidación de los diversos tipos de ciudadanía. De acuerdo a lo señalado, la ciudadanía civil se consolida en el Estado de derecho o frente a él, por lo que necesita de la limitación del poder, mientras que las otras dos (política y social) se consolidan en la democracia y en el Estado social, de manera que requieren de la distribución del poder. A su vez, ésta tiene como vehículos a la participación y a la representación, para las cua-

les se hace necesario contar con tres condiciones: primera, un diseño institucional y procedimental adecuado en el nivel del sistema político; segunda, orientaciones y actitudes correspondientes en la sociedad; tercera, recursos que materialicen esa distribución. El déficit de uno o varios de estos tres elementos es el que ha generado el bajo desempeño económico y social de la democracia ecuatoriana. El sistema político no ha podido llegar a grados de eficiencia y de eficacia a causa de vacíos institucionales, pero también por ausencias significativas de la sociedad y, en gran parte del período, por escasez de recursos para distribuir.

La ausencia de cualquiera de estas condiciones, o de las tres en su conjunto, durante estos veinte años ha alimentado formas de procesamiento de los conflictos -y de distribución de los recursos y del poder- ajenas a las que deberían haber sido propias del sistema político. El resultado evidente de esto se encuentra en el predominio de la relación clientelar como práctica central de la política nacional, que se revierte sobre el sistema político en términos negativos para su institucionalización. Por definición, el clientelismo opera al margen del sistema político, o por lo menos exige de éste una adaptación a prácticas y fines que le son ajenos, lo que lleva a la constitución de espacios y estructuras externas para el procesamiento de las demandas y a la utilización de los recursos estatales con fines de satisfacción y control de las clientelas políticas (Cf. Menéndez, 1986). Desde la perspectiva aquí adoptada, esta relación constituye una forma de negación de la ciudadanía tanto en su versión política como social, ya que obstaculiza la realización de éstas en términos de participación y de representación. El cliente niega al ciudadano, tanto en su función de sujeto activo que da vida a la participación, como en su función de mandante que origina la representación.

A la vez, esto se ha volcado sobre el ya debilitado sistema político dando lugar a la reducción de la capacidad de ejercicio del poder y de las funciones del Estado. O, para decirlo con mayor apego a la realidad, esos poderes y esas funciones se han desplazado hacia otros lugares y han conformado una estructura paralela de procesamiento de las demandas, de resolución de los conflictos y de asignación de los recursos. Pero, dado que el control de estos últimos (bajo la forma de partidas presupuestarias, abastecimiento de servicios, manejo de empresas públicas) se puede lograr únicamente desde las instancias del sistema político, el acceso a éstas se ha convertido en un imperativo aún cuando el ejercicio del poder y las funciones estatales se realicen por la vía de las

estructuras paralelas. De esa manera, a las instituciones del sistema político se las ha orientado hacia la obtención de objetivos particulares y se las ha sometido a presiones para las cuales no están hechas. Incluso los tiempos que establece la relación clientelar (caracterizados por el inmediatez y por los resultados tangibles) se han convertido en factores de erosión de esas instituciones. En su conjunto, la institucionalidad política se ha visto afectada por la vigencia de este fenómeno que, cabe señalarlo, ha ido creciendo a lo largo de estos años.

Tres resultados adicionales se desprenden de todo esto. En primer lugar, se ha reducido la capacidad de agregación de intereses por parte de las instituciones del sistema político, especialmente de los partidos. Dado que estos actúan como los instrumentos de la relación clientelar, están cada vez más presionados a vincularse a los intereses de pequeños grupos, con lo que tiende a limitarse su capacidad de representación colectiva y por tanto de construcción del interés general. La expresión concreta de esta situación es el corporativismo en la política nacional o, si se puede decir así, la gremialización de la política. Con ello se vuelve extremadamente difícil que instituciones en las que se debe construir el interés colectivo (como los propios partidos y, caso paradigmático, el Congreso Nacional) cumplan a cabalidad esa función. Por el contrario, ellas aparecen crecientemente como la instancia de representación de intereses específicos, tanto sociales como regionales y étnicos. En sí mismo se ve disminuido el concepto de representación democrática, ya que pierde su contenido de expresión de la totalidad al ser reemplazado por la del mandato vinculante ⁽⁷⁾. Sobra decir que se convierte también en impedimento para el intercambio político y para la consolidación de acuerdos y la obtención de consensos.

En segundo lugar, esta misma representación de intereses particulares desemboca en formas patrimonialistas de la política, que debe ser entendida en doble sentido. Por un lado, en que los espacios y los recursos públicos se utilizan para fines particulares de grupos poderosos y, por otro lado, en que esos mismos sectores eliminan cualquier mecanismo de intermediación política y asumen directamente su representación. El patrimonialismo constituye el germen de problemas que han alcanzado niveles casi incontrolables, como la corrupción y el enriquecimiento ilícito, así como alimento para el clientelismo ya que esos sectores pueden disponer discrecionalmente de los recursos públicos ⁽⁸⁾. En estas condiciones, no ha sido posible la construcción de un espacio público en todos los sentidos de la pala-

bra. Tampoco ha sido posible superar las dimensiones locales y sectoriales, de manera que el tratamiento de los problemas ha estado siempre sujeto a la coyuntura y a las demandas más inmediatas. Consecuentemente, son obvios los efectos negativos sobre la construcción de ciudadanía en todas sus connotaciones.

En tercer lugar, todo esto ha contribuido a reducir la capacidad de gobierno y de administración, tanto de las instancias nacionales como de las locales. Los bajos rendimientos sociales y económicos de la democracia, a los que aludí antes, están directamente asociados a los problemas mencionados y encuentran en esta conflictiva relación alguna pista explicativa. Ciertamente, es casi imposible pedirle eficiencia y eficacia a un sistema que, para que sus funciones sean realizadas en instancias ajenas a él, ha sido vaciado de todas sus capacidades y de sus atribuciones. La informalización de la política -resultado inevitable de todo este juego-, es el principal enemigo no solamente de la eficiencia y de la eficacia, sino del sistema político en sí mismo ⁽⁹⁾. Para lo que aquí interesa, con esto se pierde o por lo menos se reduce considerablemente la función de la democracia como forma de construcción de gobierno. No es, por tanto, un dilema de buena o mala administración -lo que le reduciría a un simple asunto de carácter técnico- sino de un enorme vacío dentro de la misma democracia que, además de la función de representación debe cumplir esta otra forma de conformación de gobierno, lo que constituye un asunto estrictamente político ⁽¹⁰⁾.

El cliente contra el ciudadano

Lo señalado permite comprender que los problemas que ha debido enfrentar -y que no ha podido resolver- la democracia ecuatoriana en estos veinte años son más complejos que las fórmulas con que se los ha tratado. La oposición entre representación y participación pasa a segundo plano cuando se observa el problema desde la perspectiva de la(s) ciudadanía(s) en tanto condición y resultado de la construcción de la democracia y del Estado de derecho. Precisamente, el problema central parece residir en la tensión ya señalada entre ambos términos. Como he tratado de demostrar a lo largo de este artículo, esta tensión debe ser entendida en dos niveles, esto es, en tanto construcción de un orden (instituciones, procedimientos) y en tanto construcción de ciudadanía (en los tres ámbitos que establecen sus derechos: civiles, políticos y sociales). Es aquí donde una mirada medianamente atenta a las condiciones

ecuatorianas permite advertir los vacíos y los desafíos que aún deben ser enfrentados. Así, se puede afirmar que las tareas que se necesitan para cada uno de esos procesos difieren enormemente, pero a la vez se condicionan mutuamente y, lo que es muy importante, deben enfrentar a los mismos obstáculos. Esto aparece con claridad cuando se considera que en ambos se busca consolidar alguna de las formas de ciudadanía y que éstas no pueden desarrollarse cuando encuentran los problemas que han tomado carta de naturalización en la política nacional.

En efecto, y para ponerlo de una manera sintética, resulta prácticamente imposible cumplir con las tareas propias de la construcción del Estado de derecho al mismo tiempo que las del Estado social y las de la democracia (que son las tareas de la transición), cuando lo fundamental de la política ocurre fuera del sistema político. En este sentido, el problema está en la erosión de las instituciones que sostienen al Estado de derecho y que a la vez lo expresan, así como de las que facultan a hablar de democracia y de Estado social, e igualmente en la sustitución de los procedimientos, prácticas, rutinas y conductas que los alimentan a todos ellos. Formas de relación o de intercambio político como el clientelismo y el patrimonialismo, dentro de un marco de auto-representación de intereses y de corporativismo en la política, corroen los pilares sobre los que deben asentarse aquellos procesos y al mismo tiempo cierran la posibilidad de ciudadanizar a la sociedad. En ese marco, la poliarquía no encuentra esos elementos que he destacado como las condiciones previas necesarias para instaurarse y desarrollarse, y que tienen que ver tanto con el diseño institucional como con las conductas

Plantado así el problema, se desplaza fundamentalmente hacia dos espacios: el de las instituciones y el de la cultura política. En el primero, se hace evidente la débil constitución del sistema político en tanto entorno institucional que pueda asegurar y viabilizar la recepción y el procesamiento de las demandas provenientes de la sociedad. En esa debilidad se destaca la sustitución de los procedimientos establecidos y la implantación de rutinas y procedimientos por formas externas al sistema político, específicamente por la relación clientelar. Su resultado es la escasa capacidad de representación del sistema político, en especial de los partidos que han abdicado su función de agregación de las demandas y han asumido identidades particularistas.

En el segundo, el de la cultura política, se muestra con claridad la orientación de la sociedad hacia las reivindicaciones inmediatas, también particularistas,



■ Plaza y Hurtado: dos generaciones enlazadas por la transición democrática

alejada de aquella visión de conjunto de la sociedad que idealmente caracteriza a la ciudadanía en cualquiera de sus formas. El cliente anula al ciudadano, y tiende a construir una visión que se alimenta a sí misma con un pragmatismo extremo por el cual su relación con los derechos (civiles, políticos y sociales) forman parte de un esquema de prebendas y de favores. Al implantarse esta cultura como dominante, ha introducido elementos de distorsión e incluso de fractura en la representación y en la participación. En efecto, resulta prácticamente imposible que el individuo que actúa dentro de la relación clientelar -y que ayuda a reproducirla- pueda ejercer plenamente como mandante, muchos menos como activo participante, especialmente si se considera que, por definición, ésta es absolutamente vertical (Cf. Menéndez, 1986). Desde esa visión, los partidos pasan a ser instrumentos de una relación que se sitúa en el exterior del sistema político.

Si todo lo dicho tiene algún asidero en la historia reciente del Ecuador, entonces no estaríamos precisamente ante el fracaso de la democracia formal o de

la insuficiencia de la democracia representativa, sino más bien de la ausencia de una y otra ⁽¹⁾. La erosión de la capacidad de representación del sistema político se expresa básicamente como un problema institucional o, dicho de otra manera, como deficiencias en los aspectos formales de la democracia. De igual manera, la sustitución de la relación entre el ciudadano y el poder por relaciones clientelares y por el particularismo se expresan como un vacío en las condiciones de representación o, más correctamente, como la ausencia de democracia representativa.

Por ello, y a contramano de lo que se suele afirmar al respecto, quizás conviene recordar que, en un juego de oposiciones, frente a la democracia formal debería colocarse la informalización de la democracia, y frente a la democracia representativa debería situarse a la estructura clientelar. Posiblemente eso pueda ayudar a arrojar luces sobre este complejo ordenamiento que, literalmente, se sale de los marcos establecidos tanto en la teoría como en la práctica.

Noviembre 1999

NOTAS

1.- La utilización de los conceptos de Dahl no significa adscripción a su visión global del problema. Simplemente se trata de tomar dos elementos que permiten aislar el sistema político del resto de factores en juego (en particular los aspectos económicos y sociales). Más adelante me desprenderé de esta visión estrecha para incorporar esos otros elementos.

2.- Otro nivel, de suma importancia pero que no será materia de análisis en este artículo (a pesar de la judicialización de la política), es el del poder judicial. En términos estrictos, éste debería ocuparse de la protección del ciudadano, especialmente en lo que hace referencia a sus derechos civiles, mas no constituye una instancia de apelación o de arbitraje político, como en otros regímenes (como el norteamericano, en que Corte Suprema se convierte en instancia final de ape-

lación política)

3.- La formulación original de T. H. Marshall sobre los tipos de derechos que constituyen la ciudadanía han dado lugar a una rica discusión, dentro de la que se cuentan los aportes de Giddens. Al respecto véase Held, 1997

4.- Esto queda mucho más claro cuando el autor hace un ejercicio de clasificación de 114 países, específicamente "por su actitud para participar en las elecciones y por el grado de apertura hacia una oposición pública" (Op. Cit.:205). Con este fin utiliza un conjunto de variables e indicadores que apuntan exclusivamente a las condiciones políticas (Cf. Ibíd: 211 y ss).

5.- Una posición que lleva a conclusiones similares es la que opone gobernabilidad a democracia, que puede ocupar espacios tanto de la derecha como de la izquierda. Al respecto véase Muñoz (1996).

6.- Esta realidad determina que en la práctica haya sido imposible la consolidación del Estado mínimo ideado por el liberalismo clásico. Sus propios resultados se revierten sobre él para convertirlo en el Estado social, especialmente en la medida en que históricamente avanzaba la democratización con su carga de demandas sociales sobre el Estado (Cf. Bobbio, 1985: 42 y ss.)

7.- Extrañamente, a pesar de ser un fenómeno extendido y con consecuencias significativas en la representación y en la ciudadanía, en nuestro medio no se le ha otorgado importancia al corporativismo. Al contrario, se lo alimentado incluso con medidas de ingeniería constitucional, como la reforma

electoral que sustituyó al sistema de representación proporcional con presencia de minorías por el de listas abiertas y de votación personalizada. Una excepción, en el nivel académico, se encuentra en Bustamante (1999). Sobre la importancia del corporativismo, véase Schmitter (1998), Sartori (1999) y Bobbio (1985).

8.- No existen estudios sobre la relación entre autorepresentación de sectores poderosos y utilización discrecional de los recursos públicos, pero son muchos los indicios que permiten asegurar que ella ha tomado cuerpo en la política ecuatoriana. El resultado de ésta ha sido una extraña forma de clientelismo practicado por los sectores oligárquicos tradicionales que, entre otros efectos, se ha constituido en el origen de una disputa entre populismos, uno de signo plebeyo y otro de conducción oligárquica. Huelga decir que éste ha sido el principal obstáculo para el desarrollo de políticas económicas y sociales de largo plazo.

9.- La noción de informalización de la política fue acuñada para el análisis de las formas populistas bolivianas de Carlos Palenque y Max Fernández. Al respecto véase Lazarte (1992)

10.- Se trata de la relación entre la democracia gobernada y la democracia gobernante, que coloca el tema de la democracia no solamente en el nivel de la representación, sino también en el de la gobernabilidad (Cf Sartori, 1988; 1999).

11.- Para decirlo en los términos utilizados al inicio, no estaríamos frente al fracaso de la poliarquía, sino ante la ausencia de sus elementos constitutivos.

BIBLIOGRAFIA

- Andrade, P. 1999: "El imaginario democrático en el Ecuador", en Revista Ecuador Debate N1 47, agosto.

- Arocena, R. 1999: "Bloqueo o cooperación? Partidos políticos y sociedad civil", en Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Nueva Sociedad, Caracas

- Bobbio, N. 1985: El futuro de la democracia. Plaza y Janes, Barcelona

- Bobbio, N. 1992: Liberalismo y democracia, Fondo de Cultura Económica, Bogotá

- Dahl, R. 1989: La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos, Madrid (versión original inglesa de 1971).

- Giddens, A. 1985: OJO: Crítica de Materialismo Histórico

- Held, D. 1997: "Ciudadanía y autonomía", en Revista La Política N1 3, Paidós, B. Aires, págs. 41-68.

- Lazarte, J. 1992: "Partidos políticos e informalización de la política", en Mayorga, R. (comp.): Democracia y gobernabilidad en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas.

- Linz, J. y A. Stepan 1996: "Hacia la consolidación democrática", en Revista La política N12, Paidós, B. Aires, págs. 29-50.

- Menéndez, A. 1986: La conquista del voto, Corporación Editora Nacional, Quito.

- Muñoz, F. 1997: "La forma de estado y el régimen democrático en el Ecuador del 90", en Yanes (1997)

- O'Donnell, G. 1996: "Ilusiones sobre la consolidación", en Revista Nueva Sociedad N1 144, Julio-Agosto, págs. 70-89

- O'Donnell, G. 1999: "Democratic Theory and Comparative Politics", University of Notre Dame, Working Paper 99-7

- Sartori, G. 1988: Teoría de la democracia, Alianza, Madrid

- Sartori, G. 1999: "En defensa de la representación política", en Revista Claves de razón práctica N1 19, Abril, Madrid

- Schmitter, P. 1998: "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en El fin del siglo del corporativismo, Nueva Sociedad, Caracas

- Yanes, H. (comp.) 1997: El mito de la gobernabilidad, Trama, Quito