

#10,00

ICONOS 10

Revista de FLACSO-Ecuador
No 10. Abril, 2001

Los artículos que se publican
en la revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores,
no reflejan necesariamente el
pensamiento de **ICONOS**

Consejo editorial

Felipe Burbano de Lara (Editor)
Edison Hurtado (Co-editor)
Franklin Ramírez
Alicia Torres
Mauro Cerbino
Eduardo Kingman

Traducción:

Bryant Richardson

Producción:

FLACSO-Ecuador

Diseño e ilustraciones:

Antonio Mena

Impresión:

Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador

Dirección: Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria

Teléfonos: 232-029/ 030 /031

Fax: 566-139

E-mail: fburbano@flacso.org.ec

ICONOS agradece el auspicio del
Instituto Latinoamericano de Ciencias
Sociales (ILDIS)

Índice

5
Renovación

Coyuntura

8
Crisis, iniquidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano
Interpretación política de la coyuntura 1998-2000
César Montúfar

18
**Un barco que se hunde,
un archipiélago que se contamina
o un país encallado**
Teodoro Bustamante

Dossier

28
El levantamiento indígena ecuatoriano de 2001: una interpelación
Manuel Chiriboga

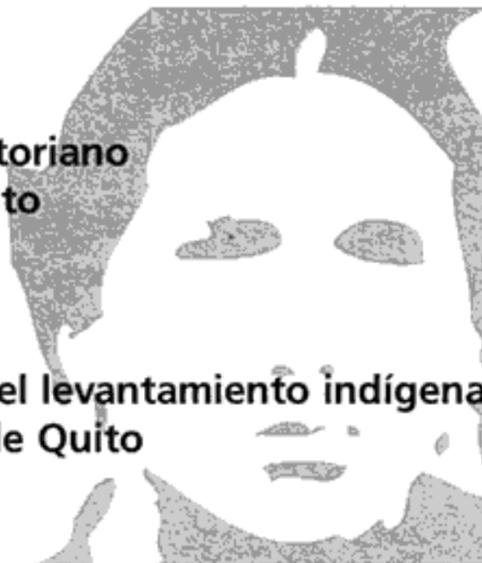
34
¿Un levantamiento indígena más?
A propósito de los sucesos de febrero de 2001
Fernando García S.

39
"Nada sólo para los indios"
A propósito del último levantamiento indígena
Augusto Barrera G.

48
Conflicto étnico, democracia y Estado
Jorge León T.

57
**El movimiento indígena ecuatoriano
y la política del reconocimiento**
Marc Saint-Upéry

68
**La ciudad como reinención: el levantamiento indígena
de enero de 2000 y la toma de Quito**
Eduardo Kingman



Frontera

80

El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional

Francisco Leal Buitrago

87

El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia

Bruce Michael Bagley

Debate

100

Libertad, desarrollo y democracia:

para re-pensar la democracia realmente existente en Ecuador

Pablo Andrade A.

Temas

112

Golbalización y fútbol postnacional

Sergio Villena Fiengo

Diálogo

118

Pensar el multiculturalismo

Entrevista a Will Kymlicka

132

Reseñas

144

Sugerencias bibliográficas



Libertad, desarrollo y democracia: para re-pensar la democracia realmente existente en Ecuador

Pablo Andrade A.

1. Evaluación y evolución

En el número 9 de *Iconos*¹ varios autores evalúan la evolución del régimen político ecuatoriano entre 1979 y 2000. Esas contribuciones presentan varias perspectivas que cubren un amplio rango de temas, desde el rol central del parlamento en las prácticas políticas ecuatorianas hasta un ensayo acerca del rendimiento general del “sistema político” ecuatoriano, pasando por análisis antropológicos y sociológicos sobre las culturas políticas que se han conformado y jugado en los veintiún años de democracia en Ecuador². A pesar de las diferencias teóricas y metodológicas entre los diferentes ensayos, éstos coinciden en evaluar al régimen político existente en el Ecuador dentro de los parámetros, y a través de los temas consensuales, de lo que en otro lugar he llamado “la concepción procedural de la democracia como forma puramente política”³. Antes de proseguir con nuestra discusión conviene examinar brevemente la lógica y consecuencias de tal coincidencia.

Al utilizar una perspectiva procedural de la democracia como forma política se asume que un régimen político dado puede caracterizarse como de-

El derecho a la subsistencia económica es un requisito básico para el ejercicio de derechos políticos.

mocrático (o autoritario) en función de ciertos patrones de conducta (implícitos y explícitos) que regulan las acciones de los actores políticos (es decir: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, partidos políticos, movimientos sociales y ciudadanos en general); desde este punto de partida el análisis clasifica las conductas, valores y símbolos (culturas) de dichos actores como “no-democráticas”, “pre-democráticas”, o “democráticas”. He argumentado que esos supuestos y perspectivas crean un campo discursivo acerca de la política como juego institucionalizado al tiempo que separan de tal campo a las relaciones entre lo económico y lo político⁴.

Esa maniobra doble no deja, sin embargo, de tener costos cognitivos; por un lado se condena a sí misma al examen reiterativo de la coyuntura (oculta tras la proliferación constante de nuevas y viejas formas tipológicas, ej: “democracia”, “autoritarismo”, “populismo”, “democracias calificadas”, “poliarquía”, etc.). Por otro lado, la maniobra reduce los sentidos valorativos y conceptuales de la democracia al dejar de lado relaciones substanciales a ella, a saber, aquellas que median el ejercicio de la libertad, en sus varias formas, los derechos básicos que

* Ph.D.©, Social & Political Thought, York University, Canadá

1 Quito: FLACSO – Ecuador, Abril 2000.

2 Véase Andrés Mejía (64-79), Carlos de la Torre (80-7), Fernando Bustamante (88-97) y Simón Pachano (98-108) en FLACSO: loc. cit.

3 Véase Andrade, Pablo, “Teoría Democrática, Democracia Política y Movimientos Sociales”, conferencia presentada en las “Jornadas sobre Movimientos Sociales y consolidación democrática en la Región Andina”, FLACSO-Ecuador, Enero del 2000, también Andrade, Pablo, “Democracia y Economía” en *Iconos*, Revista de FLACSO Ecuador, No. 8, Junio/Agosto 1999.

4 Véase Andrade, Pablo, “El imaginario democrático en el Ecuador”, en *Ecuador Debate*, No. 47, Agosto de 1999, Quito: CAAP, especialmente p.p. 262-264.

realmente disfrutaran los ciudadanos⁵ y los intentos de dichos ciudadanos por expandir sus demandas por libertad e igualdad. El artículo de Simón Pachano ("El Ciudadano y el Cliente", p.p. 98-108) tiene, entre otros méritos, el de poner en evidencia tanto las virtudes como los defectos de un ejercicio evaluativo efectuado desde la perspectiva de la democracia como forma exclusivamente política⁶.

La validez cognitiva de las afirmaciones de Simón Pachano, en general el conjunto de su ejercicio analítico, depende de que el lector acepte la pretensión del autor de que es posible estudiar la política en el Ecuador dejando de lado el análisis crítico de las tensiones entre igualdad, libertad y derecho. Para ello el autor proclama que es realista distinguir entre "Estado de derecho" (es decir libertades políticas e igualdad política) y democracia (equivalente esta última a la distribución de poder o "Estado social")⁷. Tal distinción, sin embargo, es problemática cuando se considera que existen interconexiones extensivas entre las libertades políticas y la comprensión y logro de necesidades económicas⁸. En efecto, es posible argumen-

tar que tales conexiones son constructivas tanto como instrumentales. Son constructivas en tanto que la concepción de lo que constituye o no una necesidad económica depende críticamente del ejercicio de las libertades que hacen posible el debate y la discusión pública, cuyas condiciones de publicidad deben estar socialmente garantizadas⁹. Son instrumentales en tanto que la existencia de incentivos políticos obligan a los gobernantes a responder a las demandas y críticas de los constituyentes o ser penalizados con la remoción de sus cargos¹⁰.

El "realismo" de una distinción rígida entre la política, la democracia y la economía resulta, paradójicamente, no realista; tanto más cuanto que el proceso a evaluarse es el de la democracia en un país en desarrollo. Es poco plausible sostener que se puede hacer un ejercicio de valoración de un "régimen político" en el Ecuador si al mismo tiempo se descuida la consideración de que el Ecuador es un país en desarrollo, es decir dejando de lado las interconexiones centrales entre desarrollo y democracia tanto para las prácticas económicas como para las políticas¹¹.

Entre las ventajas cognoscitivas de una estrategia de análisis que ponga atención a las conexiones y tensiones entre el desarrollo, como proceso de expansión de libertades humanas, y la democracia está la de forzar a quien la emplea a volver explícitos sus criterios de valoración. En efecto, como primer paso de tal evaluación hay que tomar posición fren-

5 Sobre la importancia del ejercicio de derechos básicos, en oposición a su mero reconocimiento institucionalizado, véase Henry Shue, *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1996 (2nd Edition), especialmente p.p. 15-20.

6 Pachano adopta esta perspectiva como punto de partida de su discusión cuando sostiene que para evitar "entrar en el estéril campo del formalismo conceptual ..." concentra su atención en "... 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" (p.99). La adopción es tanto más explícita cuando adopta la terminología y estrategias analíticas de la teoría de transición de regímenes y su base conceptual más elaborada, esto es la teoría empírica contemporánea de la democracia tal y como ha sido formulada en Dahl (1989): "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— como guía para iniciar la reflexión" (idem). Las salvedades que anota Pachano a pie de página no desmienten el hecho de que el conjunto de su análisis sea de inspiración "Dahliana".

7 Idem, 100-1.

8 Sen, Amartya, "The Importance of Democracy" en *Development as Freedom*, New York – Toronto: Alfred A. Knopf / Random House of Canada, 1999, 147 y ss. Véase también Sen, Amartya, "Freedoms and Needs", *New Republic*, January 10 & 17, 1994.

9 Sen, 1999: 48. Para el análisis entre garantías sociales y derechos véase Shue: 1996, 16.

10 Sen, 1999: 52; Dahl, Robert, *Toward Democracy: A Journey, Reflections: 1940-1997*, vol. 1, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1997: p. 9, también 96-97 y table 1, p. 98.

11 Decir que el "sistema político" ha tenido "bajos rendimientos económicos y sociales" (Pachano, p. 104); constatar que, una vez hecha la respectiva separación entre economía y política, "los avances son significativos en referencia al Estado de derecho y, en consecuencia, a la protección del ciudadano" (idem, p. 100); y conectar una y otra aseveración (supuestamente) empíricas a través de la "ausencia de la ciudadanía civil", o de "déficits de un diseño institucional y procedimental en el sistema político", o de "recursos que materialicen la distribución del poder" no resuelve los problemas teóricos (ni analíticos) en cuestión. Vuelvo sobre esta cuestión en la tercera parte del presente artículo.

te a la posibilidad de otorgar prioridad a las libertades políticas *vis-á-vis* otras libertades humanas¹².

Solo cuando se han sentado las bases sobre las que se fundamenta el ejercicio evaluativo, así como

El "realismo" de una distinción rígida entre política, democracia y economía resulta, paradójicamente, no realista. Es poco plausible sostener una valoración de un "régimen político" en Ecuador si se dejan de lado las interconexiones centrales entre desarrollo y democracia tanto para las prácticas económicas como para las políticas

especificado la base informacional que éste usa, se puede emitir un juicio. En beneficio del presente argumento cabe precisar en qué consiste el ejercicio analítico sobre la democracia ecuatoriana. No se trata solamente de caracterizarla como uno u otro tipo de régimen (ejercicio descriptivo) sino de pronunciar una evaluación sobre la calidad de tal democracia, en términos que si se quiere pueden ser formulados según principios de eficiencia y eficacia (instrumentales), pero sólo cuando tales principios se hayan redefinido de manera amplia. Sin embargo, puede no ser claro que para tal propósito una concepción mínima de "democracia

cia y eficacia (instrumentales), pero sólo cuando tales principios se hayan redefinido de manera amplia. Sin embargo, puede no ser claro que para tal propósito una concepción mínima de "democracia

12 Quienes adhieren a una visión procedural de la democracia sostienen que las libertades políticas (las instituciones de la poliarquía para usar la terminología de Dahl) tienen prioridad sobre cualquier otro tipo de libertades. Una posición problemática a la que retorno más adelante. Véase por ejemplo: Dahl, Robert, "Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development", en Dahl, 1997: 459-61; Sartori, Giovanni, "How Far can Free Government Travel?", *Journal of Democracy*, vol. 3., July 1995: 100-111, especialmente p.p 104-106. Para un análisis crítico de posiciones similares sostenidas por los "transitólogos" (O'Donnell, Karl Schmitter, etc.) véase Whitehead, Laurence, "The vexed issue of the meaning of 'democracy'", *Journal of Political Ideologies* (1997), 2(2), 121-135. Sobre la formulación más articulada de la primacía de las libertades políticas véase Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, revised version, 1999, especialmente capítulo IV, sección 39: 214-220, y del mismo autor, *Political Liberalism*, New York, N.Y.: Columbia University Press, 1996 especialmente conferencia V: 174-176.

política" (o "realmente existente") resulta insuficiente, razón por la cual en este artículo me centro no en el ejercicio evaluativo en sí, sino en avanzar, en primer lugar una crítica al minimalismo político; y en segundo, en ofrecer una alternativa teórica a desarrollarse en el futuro.

2. Libertades sustantivas, derechos básicos y democracia

La distinción analítica entre necesidades económicas y libertades políticas tiene una larga e ilustre tradición en las ciencias sociales, derivada de las interpretaciones de los clásicos del pensamiento social y político de los siglos XVIII y XIX¹³. Sin embargo, es mérito del pluralismo del siglo XX el que se establezca una dicotomía tajante, incluso contradictoria, entre economía y política como supuesto inicial para el estudio de la política. Toda vez que se asume que libertades económicas y libertades políticas tienen una relación contradictoria, es posible plantear que las libertades políticas son secundarias a la satisfacción de necesidades económicas urgentes, o viceversa; la primera variante da origen a liberalismos económicos sin libertades políticas (p.ej.: la China contemporánea o el Chile de Pinochet), la segunda a defensas principalistas de las "democracias realmente existentes"¹⁴.

13 Cabe recordar, sin embargo, que para los análisis clásicos de la economía política, Adam Smith, David Ricardo, Marx y John Stuart Mill, el análisis del potencial emancipador del capitalismo va de la mano con el estudio del logro de libertades políticas. Y que incluso en Max Weber, a pesar de su formación en la economía utilitaria de fines del siglo XIX (con frecuencia se olvida que Weber construyó su sociología como una extensión de las tesis sobre la maximización de utilidades), la reflexión sobre la modernidad tiene a su centro la tensión entre el potencial emancipador de las libertades económicas y el desarrollo de libertades políticas generalizadas.

14 Pachano nota acertadamente las consecuencias que tales oposiciones han tenido en los estudios políticos ecuatorianos: "... 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

Como señalé anteriormente no sólo consideraciones instrumentales permiten desechar la noción de la primacía de las necesidades económicas como errónea. También entra en juego el aspecto constitutivo de las libertades políticas; en efecto, es posible argumentar que existen buenas razones para considerar, racional y emocionalmente, como valiosas en sí mismas a las libertades políticas (libertad de expresión y acción, participación en actividades sociales y políticas, libertad de comunicación y argumentación, y libertad para elegir a los gobernantes). Como ha señalado Sen (1999: 153), “los derechos políticos y civiles, especialmente aquellos que garantizan la existencia de discusión, debate, crítica y disenso abiertos son centrales al proceso de creación de decisiones informadas y reflexivas”¹⁵.

Sin embargo, el argumento funciona también en el otro sentido. Afirmar que las libertades políticas son fundacionales y constructivas de las libertades económicas no implica que éstas tengan prioridad (conceptual o pragmática) sobre aquellas. El elemento que articula unas y otras es el concepto de derecho. Es claro que toda teoría de la democracia supone una teoría del derecho; sin embargo, es claro también que frecuentemente la apelación a tal concepción padece con frecuencia de confusiones, particularmente cuando se identifica al derecho con normas institucionalmente sancionadas que tienen fuerza jurídica. Esta confusión entre el derecho y la norma legal plaga a las concepciones procedurales de la democracia, pues éstas confunden lo prescrito en un cuerpo jurídico (la Constitución) con los derechos intrínsecos de las personas¹⁶.

Las concepciones procedurales de la democracia apuestan a la posibilidad de que toda vez que se institucionalizan jurídicamente los derechos políticos

de los individuos, éstos podrán expandir sus demandas hacia otros campos. De esta manera queda establecida no sólo la primacía de las libertades políticas, sino también el nudo del problema para las llamadas “democracias pobres”. Pachano (101-102) formula este dilema en los siguientes términos:

“... 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 efecto, la limitación del poder y de las funciones del Estado, característica de la primera de estas [formas de ciudadanía], tiende a confundirse ... con la ampliación de ese mismo poder y de las funciones, que es la condición de las otras dos [es decir, “ciudadanías económicas y sociales”]”¹⁷

El peso de la argumentación recae en dos pilares. Primero, sobre una lectura lineal de la evolución de la democracia moderna en Occidente, según la cual los derechos políticos habrían precedido a los derechos sociales. Segundo, sobre el supuesto de que es posible tal cosa como disfrutar de libertades políticas sin que existan garantías sociales para el ejercicio de otras libertades. Como nuestro a continuación, ambas premisas son erróneas, tanto empírica como conceptualmente.

El primer argumento, cuya pretensión de validez apela a la experiencia histórica de Occidente, se basa en una interpretación selectiva de ésta. Dos

Afirmar que las libertades políticas son fundacionales y constructivas de las libertades económicas no implica que éstas tengan prioridad (conceptual o pragmática) sobre aquellas. El elemento que articula unas y otras es el concepto de derecho.

solucionar primero los problemas materiales para abordar posteriormente los asuntos relacionados con las libertades y con la participación-representación.” (p. 104). Coincido con Pachano que tal mecanicismo es teórica y prácticamente inaceptable.

15 A menos que se indique lo contrario, todas las traducciones citadas en este ensayo son mías.

16 Así por ejemplo Sartori (op. Cit.: 109) afirma: “la forma (el elemento liberal-constitucional) es el componente universalmente exportable [de la democracia], mientras que el contenido [lo que un pueblo desea y demanda] es el elemento contingente, culturalmente dependiente la protección del pueblo es indiferente a condiciones económicas y permi-

te, por tanto, plantear teóricamente [*ex hypothesi*] la existencia de una democracia “pobre”” La traducción y el subrayado son míos. La distinción de Pachano entre derechos políticos, económicos y sociales (100-1) va en paralelo a las ideas de Sartori, aunque sin llegar al extremismo de éste.

17 Las adiciones parentéticas son mías.

ejemplos permiten ver esa selectividad. El primero es la Guerra Civil Americana; se puede argumentar que esta guerra tuvo como propósito extender las libertades políticas (por ejemplo, la libertad de asociación y voto) a un sector de la población (los esclavos afro-americanos) que carecían de ellas. Aunque tal interpretación contiene más de un germen de verdad es parcial, puesto que no considera que dada la naturaleza de la esclavitud en los estados de la Confederación, la guerra buscaba otorgar a los esclavos una libertad económica esencial, la de contratar su fuerza de trabajo, y establecer definitivamente esta libertad como intrínseca a todo ciudadano americano -y esto mucho antes de que el New Deal (la política social y económica americana bajo Roosevelt) fuera incluso imaginable¹⁸. El segundo ejemplo lo provee Inglaterra¹⁹, como han mostrado Edward P. Thompson (1968, 1974) y Ellen Meiksins Wood (1991), las reivindicaciones de la clase obrera inglesa en formación (siglos XVIII-XIX) fueron por derechos políticos y económicos, simultáneamente no sucesivamente, siendo los ejemplos más notables el movimiento contra la Ley de Pobres y el movimiento Cartista²⁰.

Se argumentará que esa simultaneidad de reivindicaciones económicas y políticas en nombre del derecho y la democracia son peculiarmente anglo-sajones; sin embargo, cabe recordar que también en Francia hasta 1848, cuando menos, la palabra “democracia” servía para designar tanto el poder de gobierno del pueblo como la creación de un gobierno representativo, o para ponerlo en terminología moderna “los derechos sociales” tanto como “los derechos políticos”. Luego del estableci-

18 Para un análisis de la Guerra Civil Americana que presta atención a las conexiones entre derechos políticos y derechos económicos véase Rueschemeyer, Dietrich, Evleyne Huber Stephens & John D. Stephens, *Capitalist Development & Democracy*, Chicago: The University of Chicago Press, 1992: 125-127, y la bibliografía allí citada, especialmente Moore, 1966.

19 Caso explícitamente aludido por Pachano (103).

20 Véase Thompson, Edward P., *The Making of the English Working Class*, Harmondsworth, 1968: 288-290; también “Time, Work-Discipline and Industrial Capitalism” en Flinn and Smout, Oxford, 1974. Meiksins Wood, Ellen, *The Pristine Culture of Capitalism. A Historical Essay on Old Regimes and Modern States*, Londo-New York: Verso, 1991: 59-81.

miento del sufragio universal en 1848 la palabra “democracia” vino a significar “más que un régimen o una sociedad, el término en el futuro designará una creencia en la igualdad” –críticamente empleada para poner en evidencia a las máscaras y rituales de soberanía popular del Segundo Imperio²¹. Se sigue entonces que no hay nada particularmente propio a las democracias “pobres”, con la supuesta “sobrecarga de demandas” por todo tipo de libertades (económicas, sociales y políticas).

El argumento, común en la Segunda Post-guerra del siglo XX, de que los pueblos en desarrollo no estaban listos para la democracia por las exigencias impuestas por su pobreza, que se ha demostrado absurdo, no puede sin embargo substituirse por un nuevo absurdo, hoy en voga: el que los pueblos en desarrollo no están listos para demandar la plena vigencia de sus libertades económicas y sociales hasta que no se establezcan y consoliden, primero, sus libertades políticas. Este absurdo, sin embargo, es el que se esconde tras la consideración de que los derechos políticos son prioritarios e independientes de las libertades económicas y de los derechos básicos de las personas. La inconsistencia de esta argumentación queda en evidencia cuando se examinan dos derechos largamente establecidos como básicos y universales: el derecho a la seguridad física de las personas y el derecho a la subsistencia económica.

El derecho a la seguridad física puede caracterizarse como el derecho básico a no estar expuesto a asesinato, tortura, violación o asalto. Esto no significa necesariamente que toda persona en toda circunstancia deba disfrutar de la libertad de no ser asaltado, o sometido a algún otro tipo de amenaza a su seguridad física. El derecho a la seguridad física involucra únicamente que las personas deben estar libres de amenazas permanentes (en el sentido de sistemáticamente presentes) a su seguridad. Es difícil imaginar que alguien pueda ejercer plenamente su libertad para asociarse con otros y expresar sus opiniones (los derechos civiles y políticos tan caros para los defensores de la primacía de la libertad política) si su seguridad física se encuentra sistemáticamente amenazada; los riesgos asociados

21 Véase Rosanvallon, Pierre, “The History of the Word “Democracy” in France” en *Journal of Democracy*, vol. 6, No. 4, October 1995: 140-153.

a tal situación serían tan altos que el ejercicio de cualquier otro derecho no sería posible (independientemente de que éstos se encuentren consagrados en una constitución)²².

Tal vez el caso de la libertad respecto de amenazas a la seguridad física suene forzado precisamente por ser inmediatamente evidente a la reflexión racional. Es fácil aceptar que deban existir garantías sociales a la integridad de las personas como requisito básico para el ejercicio de cualquier otro derecho. Sin embargo, ¿se puede decir que el derecho a la subsistencia económica es básico en ese mismo sentido?. Aquí entra en consideración la definición de libertades sustantivas; el derecho a disfrutar de subsistencia económica significa que la persona que está investida de tal derecho disfruta de la libertad de no morir en una edad temprana, bien sea por la ausencia de garantías sociales que le permitan verse libre de enfermedades previsibles o curables, o por no la inexistencia de arreglos sociales que la protejan de la exposición crónica a la desnutrición²³. Estoy hablando de que la libertad de las personas se fundamenta en su capacidad para llevar una vida razonablemente sana y activa, no de la existencia de un "Estado social de bienestar".

Se puede plantear el caso de la relación entre condiciones mínimas de subsistencia económica y libertades políticas de manera abstracta. La deprivación sistemática de nutrientes o la ausencia sistemática de cuidados médicos, son obstáculos mayores para la capacidad de una persona para vivir y participar activamente en la vida social y política de la comunidad a la que pertenece. Es claro, o debería serlo, que quien se encuentra desnutrido o enfermo difícilmente puede ejercer activamente sus derechos políticos —el ejemplo extremo puede encontrarse en las víctimas de hambrunas. En este sentido, entonces, es posible sostener que el derecho a la subsistencia económica (es decir, la libertad de la enfermedad o la desnutrición) es un requisito básico para el ejercicio de derechos políticos²⁴.

Contra la posible objeción de que el ejemplo abstracto es una reducción al absurdo puede argu-

mentarse un ejemplo concreto. Sen ha descrito en varios lugares la hambruna en Bengala de 1943; en este caso, varios miles de personas murieron de hambre, a pesar de la existencia de alimentos suficientes en la región —de hecho Bengala continuó enviando alimentos fuera de la región durante la hambruna. Las muertes pudieron preverse de haber el gobernador de Bengala adoptado medidas que restitúan a los habitantes sus derechos de subsistencia, temporalmente denegados por el aumento de precios de los alimentos. Ciertamente, como argumenta Sen, el que los habitantes de Bengala fueran sujetos coloniales (en ese tiempo la India todavía se encontraba bajo la administración colonial inglesa) jugó un amplio papel en la creación de la hambruna —y de aquí la importancia constitutiva de los derechos políticos—, pero también lo es que la deprivación de la libertad de subsistencia creó un balance de poder tal en el que los más débiles se volvieron aún más invisibles a los ojos de los poderosos²⁵.

Y es que ahí está el peligro de la distinción conceptual entre el incremento de la libertad humana en todas las esferas de acción de la persona (a saber, el tema del desarrollo) y el logro de libertades políticas. El otorgar precedencia teórica a las libertades políticas hace que descuidemos los efectos que éstas puedan tener para incrementar o disminuir el alcance de otras libertades humanas, tanto como el descuido de otras libertades humanas puede poner en peligro el ejercicio de las libertades políticas. La omisión, analítica y práctica, de la libertad de las

Otorgar precedencia teórica a las libertades políticas hace que descuidemos los efectos que éstas puedan tener para incrementar o disminuir el alcance de otras libertades humanas, tanto como el descuido de otras libertades humanas puede poner en peligro el ejercicio de las libertades políticas.

22 Véase Shue, 1996: 20-21.

23 Situaciones harto frecuentes en el Ecuador contemporáneo, al igual que en la mayor parte de los países en desarrollo.

24 Shue, op.cit., p: 26.

25 Sen, 1999: 167-169, también Dréze, Jean y Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press, 1989: 26-28.

personas para participar en las decisiones que afectan a su vida es sólo la instancia más obvia de tal desprecio frente a las consecuencias de la primacía de las libertades políticas. El derecho a la participa-

Ni las libertades políticas han tenido primacía empírica (histórica) sobre otras formas de libertad, ni las libertades políticas pueden tener primacía conceptual sobre otras libertades sustanciales. De allí que las perspectivas que consideran las relaciones entre derechos civiles, libertades e instituciones políticas desde un punto de vista instrumental (o de proceso) pueden producir únicamente análisis parciales

ción política²⁶ implica que las personas tienen la libertad de controlar, y en último término revertir, toda decisión que afecta a su libertad para sobrevivir o encontrarse protegidos de amenazas permanentes a su seguridad física, cuando menos. La participación política así definida, y no como mera concurrencia al acto electoral, no es un elemento que se añada al ejercicio activo de la ciudadanía por milagro de la experiencia y el tiempo, es un elemento constitutivo de ella.

En síntesis si 1) las libertades políticas no han tenido precedencia empírica (histórica) sobre otras formas de libertad, y 2) las libertades políticas no pueden tener precedencia conceptual sobre otras libertades sustanciales²⁷, se sigue que perspectivas que toman en consideración las relaciones entre derechos civiles, libertades e instituciones políticas considerándolas únicamente desde un punto de

26 Que no es lo mismo, y en esto coincido con Pachano, que la representación política. Incidentalmente, la distinción que hace Pachano entre una y otra contradice la definición de participación política en una poliarquía, al menos en la definición clásica de Dahl.

27 Debería ser claro de la argumentación precedente que cuando me refiero a “libertades sustanciales” no estoy restituyendo, aunque sea sólo al nivel semántico, la dicotomía que he criticado. Otra manera de plantear el asunto sería que el ejercicio del desarrollo, en tanto que ejercicio político, pasa por la remoción de no-libertades en todos los campos de la vida humana (incluido el privado, como bien lo ha señalado la teoría feminista).

vista instrumental (o de proceso) pueden producir únicamente análisis parciales. Para que el análisis esté completo debemos rescatar la complejidad de las interacciones entre lo político y lo social, es decir el aspecto constitutivo de las libertades sustanciales en tanto que procesos políticos y de éstos en tanto que ampliación o reducción de las libertades sustanciales de las que realmente disfrutaban los miembros de una sociedad política. Contrariamente a lo que sostienen los autores que se han centrado en el estudio exclusivo de los procesos políticos, el intentar restituir esas complejidades e interacciones mediante la apelación a la hipótesis de la “ausencia de ciudadanía” (o en forma más moderada de la “diversidad cultural de las ciudadanías”) no significa una ganancia conceptual; por el contrario trae más confusión al debate.

3. El falso dilema del ciudadano vs. el cliente

La perspectiva procedural avanza no sólo pretensiones metodológicas y epistemológicas; también desliza en su discurso prescripciones normativas y propuestas de deseo. Del lado de lo normativo, la concepción de una democracia puramente política asume que un “sistema político” bien constituido debe contar con “un diseño institucional y procedimental adecuado . . . orientaciones y actitudes correspondientes en la sociedad . . . recursos que materialicen esa distribución.”²⁸ En cuanto al aspecto de deseo, la perspectiva pone su esperanza en la posibilidad de que si el modelo se parece a la realidad creada en una sociedad cualquiera, las instituciones políticas del Estado de derecho (liberales aún cuando no se quiera reconocer ese origen) distribuirán el poder político de manera tal que incluso los menos poderosos y económicamente más vulnerables estarán protegidos (social y económicamente) y eventualmente lograrán suficiente poder como para avanzar cada vez más en el logro y disfrute de otras libertades.

El juego entre el aspecto prescriptivo y el elemento utópico (lo que he llamado “la esperanza”)

28 Pachano, *ibid*: 105.

es responsable en gran medida del atractivo que posee la perspectiva procedural para el análisis político. En efecto, si los resultados no ocurren de acuerdo a lo predicho en el modelo, entonces se abre un campo fértil para la proliferación de explicaciones sobre por qué los efectos no se dan u ocurren de maneras no previstas. Tomemos, por ejemplo, el “caso ecuatoriano”. Según Pachano, se puede decir que aunque los rendimientos del sistema político han sido altos en el campo de los derechos civiles (el ejemplo empírico más obvio es el “empoderamiento” de los indígenas), otros efectos que cabría esperar no han ocurrido. Por ejemplo, en lugar de que la población haya avanzado en cuanto al disfrute de un sistema de salud eficiente y de amplia cobertura, ésta se ha visto cada vez más disminuida en su capacidad para estar libre de enfermedades previsibles y/o curables; los rendimientos sociales han sido bajos. La tensión entre altos rendimientos políticos y bajos rendimientos económicos y sociales crearía un círculo vicioso de tensiones y desencuentros que estarían minando la legitimidad de las instituciones políticas.

A partir de esta supuesta comprobación empírica²⁹ se pueden plantear varias hipótesis para resolver una pregunta: ¿Qué factor(es) impide(n) la extensión de la democracia hacia las esferas social y económica de la sociedad ecuatoriana? O dicho de una manera más simple ¿Porqué no ha ocurrido la democratización del conjunto de la sociedad?³⁰. Una

29 Digo “supuesta” no porque tal exclusión de la población no haya ocurrido, en efecto el deterioro de los índices de calidad de vida de los ecuatorianos en los últimos diez años ha sido dramático. Me refiero al hecho de que así planteada la descripción lo que se deja de lado es la afirmación positiva de que en efecto han ocurrido distribuciones de poder, pero no en el sentido de la dispersión como lo predice el modelo abstracto, sino en el de la concentración. Paralelamente a la exclusión de grandes sectores de la población de servicios mínimos de salud, otro sector, minoritario, ha visto significativamente mejoradas sus oportunidades de contar con servicios de salud de alta calidad. Un proceso similar ha ocurrido en la educación, para no mencionar la distribución de ingresos y recursos.

30 Sobre los orígenes de la problemática de la democratización en la teoría empírica de la democracia en América Latina véase O’Donnell, Guillermo and Philippe Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Transitions from Authoritarian Rule*, vol. 5, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, pp 9-12.

respuesta posible es que el modelo, a pesar de todas sus improbabilidades históricas que he mencionado anteriormente, es válido sólo en presencia de todas las condiciones para su funcionamiento (razonamiento normativo). Por tanto, si no funciona es porque: a) el diseño institucional y procedimental es inadecuado –y por lo tanto hay que ajustarlo, con lo cual abrimos campo a soluciones de ingeniería política y constitucional³¹-, o b) las actitudes ciudadanas correspondientes a un diseño institucional y de procedimientos justo (democrático) se hallan ausentes –y en su lugar se encuentran otras, clientelares por ejemplo–, o c) los recursos (económicos y sociales) necesarios para realizar la distribución de poder son escasos, o d) todas las anteriores. Pachano (ídem) opta por la última hipótesis, pero concentra su explicación en la segunda alternativa, esto es que “la relación [clientelar] constituye una forma de negación de la ciudadanía ... que obstaculiza la realización [de las ciudadanía políticas y sociales] en términos de participación y de representación”, esto es de los resultados prometidos por el modelo abstracto de democracia política. Toda vez que se llega a esta conclusión se sigue que hay que explorar la lógica de la relación clientelar y su contrapartida, el patrimonialismo político, para dar cuenta de los resultados reales –pero patológicos– de la “democracia realmente existente”³².

El argumento luce plausible, sin embargo sufre de serias debilidades conceptuales. En primer lugar, tal y como se lo presenta el argumento pierde de vista el resultado principal de la democracia realmente existente en el Ecuador; a saber, la reconcentración de poder en el grupo dominante de la sociedad ecuatoriana. Esto es, aún cuando dejamos de lado hipótesis la idea de que la sociedad política ecuatoriana post-1979 fue deliberadamente constituida como un ordenamiento de elites para beneficio de las elites, es posible sostener que a través de la adop-

31 Se trata entonces del problema técnico de la gobernabilidad: dadas instituciones políticas que permitan la formación de alianzas estables entre grupos de poder políticamente representados, aquellos otros conjuntos que momentáneamente no están representados (o lo están de manera inadecuada) podrán hacer sus demandas de manera ordenada y crear alianzas en la coalición gobernante para hacerlas valer.

32 Véase la elaboración que hace Pachano de esta temática en los párrafos 3 y 4 , p. 105 y 1, p. 106.

ción de un modelo de desarrollo que convierte en sistemática la privación de grandes sectores de la población de sus libertades sustantivas (educación, subsistencia económica, salud y participación política, entre otras) es **previsible** (no necesariamente **intencional**) que estos sectores tengan menos posibilidades para ejercer sus libertades políticas, y por tanto su poder se haya reducido en lugar de incrementarse. El efecto inverso se daría entre los sectores que ya son poderosos, al incrementarse sus libertades sustantivas (al tener mejores oportunidades de vida, tales como acceso a una educación de calidad o ingresos y control de recursos garantizados por el Estado y en general por el funcionamiento conjunto de la sociedad, como se pudo observar en la crisis financiera de 1999-2000³³) sus oportunidades para adquirir y mantener representación política y controlar el gobierno también han mejorado. El análisis causal no implica necesariamente la atribución de intencionalidad conspirativa³⁴.

La segunda debilidad de la hipótesis del clientelismo/patrimonialismo es doble; por un lado lleva a culpar a las víctimas, y por otro conduce a considerar el patrimonialismo como un hecho dado y no como un proceso que se crea y reproduce en condiciones particulares, que tienen que ver estas últimas con la ausencia de libertades sustantivas. El primer efecto se puede resumir en el cliché de que cada cual tiene lo que se merece. Las actitudes y conductas ciudadanas no existen (o cesan de existir) porque en lugar de comportarse como ciudadanos (demandar sus derechos) los ecuatorianos actúan como clientes, esto es buscan beneficios particulares como favores; por tanto los ecuatorianos contribuyen a crear y mantener una lógica de favor/beneficio que hace poderosos a quienes están en capacidad de conceder esos favores y prodigar esos beneficios.

Sería absurdo negar que la lógica del favor/beneficio se da, pero ¿es la explicación individualista y conductista la única posible? Aún más ¿es la lógi-

ca clientelar/patrimonial tan extendida y responsable de tantos males como se le atribuyen? Despejemos primero la última pregunta. Así como se puede constatar empíricamente que hay conductas clientelares³⁵, también es posible observar que los ecuatorianos emplean frecuentemente el lenguaje de los derechos y la organización ciudadana para avanzar sus demandas³⁶. Lo importante aquí no es desechar la existencia de conductas clientelares como irrelevantes, sino conservar la sensibilidad suficiente como para considerar que estas coexisten con otras conductas y valores que pueden ser calificados como “ciudadanos” (o democráticos o emancipadores). Las conductas y valores de los ecuatorianos en el mejor de los casos son ambiguos, esto es no exclusivamente clientelares o ciudadanos.

Retorno ahora al examen de la explicación conductista e individualista y sus relaciones con la construcción de la ciudadanía y lo público, que constituyen los elementos sustantivos de la hipótesis del clientelismo/ patrimonialismo. Amparo Menéndez-Carrión ha avanzado la hipótesis de que la articulación de valores y conductas clientelares ocurre toda vez que se han creado condiciones de “carencia estructural” en un contexto de modernización de la economía y de la presencia de grandes conglomerados urbanos³⁷. Aún cuando la autora no menciona esta posibilidad, podríamos decir que el patrón puede operar como tal sólo en condiciones en las que la población está severamente restringida

34 Sobre la diferencia entre análisis causal y la atribución de resultados deliberados, véase Sen, 1999: chapter 11, especialmente 255-261, así como las referencias que hace Sen a Adam Smith (1776) y Frederick Hayek (1967).

35 Cualquier observador imparcial que haya asistido a una junta parroquial u otro grupo similar puede “ver” que los interesados hacen sus demandas ante un patrón o jefe local usando un cierto código lingüístico articulado como “petición de favores”, y además que una vez concedido el favor los miembros de ese grupo otorgan un apoyo contingente (a los resultados obtenidos) al patrón.

36 El mismo observador imparcial encontrará en esas mismas agrupaciones que éstas nacen como iniciativas organizacionales avanzadas por activistas preocupados por el bienestar de su comunidad –y no sólo por sus intereses personales–, que las organizaciones así creadas (comités cívicos, juntas parroquiales, etc.) realizan asambleas participativas con frecuencia, que las acciones colectivas son intensamente debatidas y adoptadas mediante procedimientos tradicionalmente considerados democráticos, etc.

33 Sobre las garantías sociales a lo que he llamado grupos poderosos véanse: Salgado, Wilma, “Desencadenantes y beneficiarios de la crisis económica en el Ecuador” en *Ecuador Debate*, No. 48, diciembre de 1999: 5-24, y North, Liisa, “Austerity and Disorder in the Andes” en *NACLA, Report on the Americas*, volume XXXIII, No. 1, July/August 1999: 6-9.

en sus libertades sustantivas (por ejemplo mediante la ausencia de sistemas sanitarios y de salud pública), y que tales restricciones incluyen la incapacidad para participar activamente en la toma de decisiones. Siguiendo el razonamiento de libertades sustantivas que he mantenido a lo largo de este texto, puede decirse, entonces, que la sustitución de una lógica de demanda/derecho por la lógica del favor/beneficio ocurre únicamente cuando las garantías sociales a las libertades sustantivas han sido minadas o no se han establecido³⁸.

Lo anterior supone reexaminar las relaciones entre derecho, libertades sustantivas y ciudadanía. Todo derecho básico, en general todo derecho, se basa en la posibilidad de que la persona puede demandar el cumplimiento de tal derecho, es decir el "acceso" a la substancia de ese derecho. Tal acceso es imposible, como he señalado anteriormente, si no se encuentra socialmente garantizado; esto es "tener un derecho [y disfrutarlo o ejercerlo realmente y no sólo mediante su reconocimiento formal] es estar en posición de hacer demandas a otros, y estar en tal posición significa, entre otras cosas, que la posición de quien demanda cae bajo principios generales que constituyen buenas razones para conceder que las demandas deban reconocerse"³⁹. Los derechos no son concesiones o favores, otorgados por cualquier razón. Los derechos constituyen demandas que pueden insistirse sin vergüenza. Sin embargo, una persona que se encuentra permanentemente privada de libertades sustantivas, como por ejemplo constantemente expuesta a la desnutrición o a la falta de educación, ve minada su libertad para participar en la vida de la comunidad sin sufrir vergüenza⁴⁰. Quien no está investido de libertades sustantivas, como por ejemplo de la educación necesaria para articular sus demandas de forma coherente y

comprensible, es despojado también de su autorespeto y autoestima, pudiendo entonces –y sólo entonces- convertirse en cliente; esto es verse colocado en una situación de sumisión tal que la apelación a la bondad o a la piedad del poderoso es el recurso para poder disfrutar de aquello que se necesita. Tal proceso, en el cual –efectivamente- se desaloja al ciudadano (por despojarlo de sus libertades sustanciales) para sustituirlo por el cliente, es una construcción activa, y no simplemente la actualización de una actitud culturalmente extendida.

Cuando un cierto patrón de desarrollo económico elimina o erosiona las garantías sociales a las libertades sustantivas de la mayoría de la población (al tiempo que crea nuevas garantías sociales o fortalece las que ya existían para la minoría de esa población) el examen de las libertades políticas y de los procesos decisionales tiene que considerar esas dinámicas como efectos intrínsecos a las instituciones políticas vigentes, y no simplemente como patologías que podrían explicarse en términos más o menos formales. Ciertamente el cambio de perspectiva que he argumentado en este texto hace lugar a imprecisiones y ambigüedades, y está menos formalizado que la perspectiva procedural; sin embargo, como anotaba Sen "es preferible acertar vagamente que estar precisamente errado".

La sustitución de la lógica de demanda/derecho por la de favor/beneficio ocurre únicamente cuando las garantías sociales a las libertades sustantivas han sido minadas o no se han establecido. Quien no está investido de libertades sustanciales es despojado también de su autorespeto y autoestima, pudiendo entonces –y sólo entonces- convertirse en cliente

37 Menéndez-Carrión, Amparo, *La conquista del voto*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1986. Véase especialmente la discusión de la autora sobre la hipótesis de la marginalidad urbana y el capítulo I.

38 Para un análisis del clientelismo como institución económico-política central en países pobres véase Khan, Mush-taq, "State Failure in Weak States: A Critique of New Institutional Explanations" in Harris, John, Janet Hunter and Colin M. Lewis, editors, *The New Institutional Economics and Third World Development*, London-New York: Rutledge, 1997, pp. 71 – 86.

39 Shue, op.cit., p. 14. La aclaración es mía.

40 Una libertad esencial, y un derecho básico sobre el cual Adam Smith tenía mucho que decir.