

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

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

ECUADOR DEBATE

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

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazu Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

62

Quito-Ecuador, agosto del 2004

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004 / 7-19

Diego Pérez Enríquez

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak / 21-32

Mabel González Bustelo

Conflictividad socio – política / 33-40

Marzo 2004 – Junio 2004

TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático / 41-82

J. Sánchez Parga

Antipolítica, representación y participación ciudadana / 83-102

César Montúfar

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela / 103-118

Margarita López Maya

Bolivia: La erosión del pacto democrático / 119-136

Stéphanie Alenda

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina / 137-160

Marcello Baquero

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula / 161-186

Luzia Helena Herrmann de Oliveira

DEBATE AGRARIO

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90 / 187-208

Fernando Guerrero

ANÁLISIS

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano / 209-232

Pablo Andrade A.

La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador / 233-250

Marco A. Córdova Montúfar

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998) / 251-270

Andrés Mejía Acosta

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur / 271-282

Andreas Otto Brunold

PRESENTACIÓN

El número 30 de Ecuador Debate, publicado hace 10 años, contenía en su tema central la discusión sobre Gobernabilidad y Democracia, discutiendo la gobernabilidad exigida como contraparte a las políticas de ajuste, que tuvieron su mejor expresión durante la presidencia de Durán Ballén. Desde entonces la democracia ha sido un tema recurrente asumido, tanto en la sección Análisis como en temas centrales.

La reinstalación de regímenes democráticos cumple un cuarto de siglo en América Latina. Después del entusiasmo inicial, se ha venido instalando pesimismo y desencanto. Los ajustes estructurales, no han resuelto las desigualdades sociales, y frecuentemente las han agudizado.

En tales circunstancias, cabe preguntarse sobre la legitimidad que tienen los regímenes democráticos. Toda legitimidad de un orden político, se fundamenta en las creencias que comparten los sujetos visibilizados en la constitución de vínculos de confianza de los ciudadanos con el gobierno. Estas creencias descansan no sólo en el ejercicio de derechos electorales y libertades políticas mínimas, sino en la existencia de una comunidad política. Precisamente la fragilidad de las comunidades políticas, resultante de la profundización de las brechas sociales, han originado una creciente deslegitimación de los regímenes políticos

Así, nuestros regímenes políticos democráticos, sobreviven impregnados de la pervivencia de modos patrimonialistas de ejercicio del poder. En tanto que las movilizaciones provenientes de los grupos populares y étnicos, contribuyen a una inestabilidad constante, produciéndose una crisis de legitimidad que erosiona la convivencia democrática. Una crisis que además está conduciendo crecientemente a tentaciones autoritarias del más diverso signo.

Las crecientes desigualdades en la distribución de la riqueza, el autoritarismo con el que se mantienen los gobiernos, democráticamente elegidos, como respuesta a las protestas, a sus malas políticas gubernativas, provocan un desorden que deslegitima el orden democrático. Tal es el análisis de José Sánchez Parga que se interroga sobre el por qué se deslegitima las democracias en América Latina y en particular en los países andinos.

A su vez, la protesta social, al cuestionar a la democracia representativa generan actitudes antipolíticas que se acentúan por la crisis de representación, centrándose como alternativa en la denominada "democracia representativa", sin embargo ésta parece ser otra forma de acción política corporativa fundada en formas de presión particularistas; de hecho la democracia representativa no excluye la participación, en su contenido, ya que supone diversos mecanismos de relación con la autoridad legítima.

mente constituida. Esta reflexión nos trae César Montúfar en su artículo: "Antipolítica, representación y participación ciudadana". En todo caso el asunto a juzgarse es esa legitimidad.

La legitimidad para unos es la ilegitimidad para otros, el debate y las cerradas opciones, provocan situaciones violentas, que visibilizan sociedades polarizadas por las agudas diferencias entre pobres y ricos, profundizando las fracturas sociales y volviendo inviable el funcionamiento societal. Tal es el caso de la Venezuela de hoy, observado por Margarita López Maya.

Los pactos y acuerdos políticos, en contextos de empobrecimiento societal y de continuidad de formas caudillistas, como es el caso boliviano, no parecen suficientes para asegurar el funcionamiento del sistema y de su legitimidad. Tras veinte años de relativa coerción y estabilidad institucional, Bolivia vio truncado su modelo que se mostró, a la larga, incapaz de absorber la conflictividad, como nos demuestra Stéphanie Alenda, en el artículo que publicamos: "Bolivia: La erosión del pacto democrático" y que nos vuelve a la inquietud fundamental sobre si los capitalismo rentistas, atrofiados, condicionados por las decisiones del FMI-BM, son capaces de albergar formas democráticas; al revés, si las democracias pueden propiciar un desarrollo fundado en el bien común, distinto de los intereses particulares de los grupos de presión.

Este "bien común" que implica al decir de Portantiero, la constitución del orden sobre el desorden, de esa confianza básica entre el gobierno y el pueblo, presupone una institucionalidad en la

que todos se sienten identificados, cubiertos e involucrados, en el sentido de un "capital social", cuya construcción aparece, según el artículo de M. Baquero, como una alternativa de funcionamiento y legitimidad democrática. El como esto se produce, en un gobierno nacido de una inédita expresión electoral, el del Brasil del Presidente Lula, en la relación Ejecutivo-Congreso, nos expone L. Herrmann.

La función de los militares en el actual gobierno, un asunto expuesto en anteriores análisis de coyuntura de la revista, es ampliamente estudiado por Diego Pérez. Las Fuerzas Armadas, nos dice, más allá de su conocida tutoría sobre el estado y la democracia, son "un actor político determinante". El hegemónico poderío de los Estados Unidos, representa un desafío para la institucionalidad construida luego de la II Guerra Mundial; la ONU es por lo pronto incapaz de crear un orden a este desenfrenado poderío. Tal es la visión de M. González Bustelo.

Por causas ajenas a nuestra voluntad, de ofrecer información sobre el acontecer de la economía nacional, lamentamos la ausencia de la coyuntura económica en este número. Pedimos disculpas.

Pese a su importancia, las transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra, es escasamente estudiada en el país; el artículo de F. Guerrero, sobre el mercado de tierras en Cotacachi, nos muestra tanto las potencialidades e importancia de este tipo de aproximaciones, así como las formas y los conflictos que el acceso a este recurso generan.

En su serie DIALOGOS, el CAAP publicó **Releer los populismos**, una importante y controversial discusión, desde la experiencia ecuatoriana, está contenida en el trabajo de P. Andrade, con una invitación a continuar con el debate.

La sección Análisis, contiene además un esfuerzo comparativo, muy pertinente a la hora de pensar la política en el contexto andino, de M. Córdova. Los efectos de la reelección de diputados,

permitida a partir de las reformas de 1994 a la Constitución, ha posibilitado tanto la presencia predominante de un partido político, el Social Cristiano, como el desarrollo de una carrera política. Esta interesante entrada al análisis de funcionamiento del sistema político, está contenida en el artículo de A. Mejía. La sección se completa con el aporte de A. O. Brunold, sobre la cooperación hacia el cumplimiento de la Agenda 21.

PUBLICACION CAAP



Esta nueva publicación de la serie DIALOGOS, discute los populismos, tanto para contribuir al esclarecimiento de este concepto, muy propia a la política Latinoamericana, como para desentrañar esos "vacíos políticos", en los que emergen.

Al volverse parte de la cotidianidad discursiva y del lenguaje común, este concepto ha ido perdiendo su capacidad explicativa y cognoscitiva.

No todo lo que se presenta como popular, rocolero, claudicante e inexplicable corresponde a su definición.

Sin embargo, para poder entender el cómo promesas electorales contrarias a las políticas de ajuste, se transformaron luego en la aplicación del recetario neoliberal: aparece el término "neopopulismos", de mayor ambigüedad y dificultad para explicar los momentos cruciales de la reciente historia política.

Hacia el debate, *Releer los populismos*, contiene los artículos:

- Clarificando un concepto: "el Populismo en el estudio de la política latinoamericana"; de *Kurt Weyland*
- Un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo de: *Carlos De la Torre*
- Repensando el populismo: *Gerardo Aboy Carlés*
- El populismo en la política ecuatoriana contemporánea: *Hernán Ibarra*

COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004

Diego Pérez Enríquez*

El endurecimiento de las acciones militares per sé, no va a solucionar ninguno de los problemas de defensa y seguridad que amenacen al país. Al contrario, limitar la respuesta únicamente a un endurecimiento de este tipo podría redundar únicamente en la exacerbación de una oleada de violencia anti gobiernista y anti militarista

Los primeros meses del año 2004, evidenciaron la relevancia que mantienen las Fuerzas Armadas como un actor político determinante en el ejercicio de la democracia ecuatoriana. Este rol político data de la fundación misma del Ecuador y tiene una base legal configurada por ese espacio "gris" que representa la enunciación de las misiones de la institución en el actual artículo 183 de la Constitución¹. Considerar como parte de su misión garantizar el ordenamiento jurídico del país permite que la actuación militar se justifique cuando ese orden se vea amenazado en cualquiera de los ámbitos que componen la vida de un Estado.

Los límites alrededor del "desorden" que amenazaría su vida son definidos por la misma institución castrense. Esto lleva a que la intervención militar en política sea abordada como una misión básica e ineludible especialmente cuando la solidez institucional y el respeto de los gobernantes a los fundamentos del Estado de derecho no son elementos esenciales del sistema. Y, cuando la sociedad desde sus imaginarios concibe a la institución militar como profesional, sólida, con capacidad ejecutiva y poseedora de un valor moral indiscutible, es decir, todo aquello que las instituciones políticas civiles no son, los espacios de intervención se legitiman y no en-

* Licenciado en Ciencias Políticas y Derecho por la Universidad Internacional del Ecuador y Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Política Internacional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Investigador de las relaciones civiles – militares en el Ecuador.

1 La función militar siempre se la ha asociado con una función política como demuestra lo enunciado por la Constitución de 1835 donde señala que una de las funciones de las FFAA es "...mantener el orden interior y sostener las instituciones, las leyes y el gobierno". Cita realizada en MONCAYO, Paco, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1995.

frentan contestación por parte de los individuos comunes.

Estos elementos conducen a pensar en el Ecuador como una “democracia protegida”², donde la intervención política de los militares no es vista como un elemento anómalo y externo al ejercicio civil de la misma, sino considerada una situación permanente y en muchas ocasiones añorada cuando no está presente.

La actuación militar se rige dentro de los marcos legales que imponen la Constitución, la Ley de Seguridad Nacional y los reglamentos relacionados. Pero también existe un componente operacional que determina los marcos de acción de la institución. Dentro de éste se pueden considerar sus planes estratégicos y las políticas diseñadas para dar cumplimiento a sus objetivos institucionales. La política de defensa nacional publicada en 2002 apareció en parte como un elemento dentro de los planes estratégicos realizados en 1997 y luego en 2001, pero respondió también a una maniobra política que permitió a la institución legitimar públicamente sus espacios de actuación, reservarlos a futuro y también clausurar cualquier posterior intento de debate amplio sobre el rol militar en la vida civil ecuatoriana.

La política de la Defensa Nacional del Ecuador

1998 es el punto de quiebre entre un rol monolítico e incontestado de la actuación militar en todos los aspectos de la vida civil, y los primeros cuestionamientos que llevaron a la institución a formular un documento que recogiera las diversas demandas de los civiles. Hasta ese año el gran tema de la defensa nacional era la protección de la frontera con Perú, un conflicto histórico que permitió la creación de muchos espacios de intervención, de exclusividad militar y de secretismo absoluto. Los temas de “interés para la seguridad nacional” excluían cualquier posibilidad democrática de control pues se consideraba que al tratarlos podían politizarse y por lo tanto poner en peligro la misma existencia del Estado.

La consolidación de un acuerdo de paz con el Perú – el 26 de noviembre de 1998 – permitió que la sociedad comenzara a preguntarse sobre cuáles debían ser las funciones que a partir de ese día debían tener las Fuerzas Armadas, pues la principal amenaza ante la que el Ecuador debía defenderse había desaparecido. No obstante, el nuevo marco constitucional inaugurado también en ese año – el 10 de agosto – permitía a la

2 Esta noción la enuncia Carlos de la Torre en *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian experience*, quien citando la tesis de Brian Loveman indica como el papel de las Fuerzas Armadas llega a ser gravitante dentro del funcionamiento político del país, hasta el punto de dar vía libre a sucesiones presidenciales, aunque estén teñidas por la inconstitucionalidad (ej, el caso de Bucaram en 1997). Esa capacidad de imponer visiones o agendas a espacios propios de los civiles puede percibirse en otros aspectos como la utilización de fuerzas militares para labores de seguridad o la indefectible presencia de militares en los directorios de varias empresas estatales consideradas estratégicas.

institución castrense mantenerse con sus funciones de protectora de la democracia. Así, 1998 puede definirse como la representación de la continuidad jurídica frente al rol de los militares en la sociedad, pero el inicio de un período de una remota preocupación social sobre las funciones de las fuerzas armadas en el país.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que históricamente la tendencia de esta institución ha sido preservar sus espacios tradicionales de intervención y por ello el fin de la amenaza peruana no podía representar la terminación de la captación de los espacios políticos civiles. En esta lógica las coyunturas externa e interna que se desataron a continuación permitieron a la institución redefinir sus funciones en la forma y mantener sus capacidades políticas como elemento de fondo. En 1999 la aparición del Plan Colombia empujó a Fuerzas Armadas a pensar en la necesidad de planificar sus acciones en un marco defensivo que permita contener un posible desborde del conflicto interno colombiano. En el ámbito interno en cambio, ya se podían notar los primeros indicios de politización y del “re-despertar” político que vivía la institución. Los recientemente retirados generales Paco Moncayo y René Yandún habían sido elegidos diputados e iniciado una carrera política que los llevaría a la alcaldía

de Quito y la prefectura de Carchi, respectivamente.

Los años que siguieron, en lo externo se manejaron con una estrategia defensiva y de no involucramiento – que mantiene viva la sensación de vulnerabilidad, permitiendo que ante la amenaza existencial para el Estado cualquier actuación sea válida –, mientras que en lo interno el protagonismo político fue *in crescendo* hasta llegar a la alianza de un grupo de militares con el movimiento indígena para el golpe del 21 de enero del 2000. A partir de ese momento, se puede pensar, la gravitación política de los militares alcanzó su cenit dentro del nuevo período democrático ecuatoriano, por ejemplo el nuevo Presidente juró su cargo en el Ministerio de Defensa, mientras la población sentía que las Fuerzas Armadas eran quienes al final habían facilitado la salida de un Presidente considerado corrupto y causante del caos que vivía el país. Sin embargo, esa desembozada actuación política y poco tiempo después la aparición de probables casos de corrupción dentro de la institución abrieron un frente que comenzó a debilitarla a los ojos de sus clientes³. En ese punto la necesidad de permitir un nuevo espacio para la relación civil – militar se evidenció con la convocatoria a la población para la construcción de la política de defensa nacional.

3 El uso del término viene de considerar que la forma de relación entre la institución y la población no es muy distinta a la existente entre un partido político y sus votantes. Las FFAA ecuatorianas realizan labores de apoyo al desarrollo principalmente con las poblaciones pobres de la Sierra, y a su vez, éstas retribuyen respeto, admiración y apoyo a la imagen del militar y a sus actuaciones. Esto se evidencia en los llamamientos al servicio militar obligatorio considerado además la “universidad de los pobres” donde el número de postulantes casi siempre excede las necesidades de la institución

El Libro Blanco de la defensa, producto del debate que se llevó a cabo entre mayo y diciembre de 2002 puso en claro un elemento que por sí mismo define la situación de las relaciones civiles – militares en el país: los representantes civiles del poder político no se involucraron activamente en el proceso. A pesar de la amplia participación ciudadana, los detentadores del poder político fueron casi inexistentes en el proceso. Ello lleva a reconocer tres hechos que nuevamente inducen a pensar en la función de protección, deseada u otorgada, que ejerce la institución militar sobre la democracia:

- 1) Los temas de defensa son considerados como dominio exclusivo de los militares, por eso los políticos no conocen, y no intentan conocer, sobre ellos, auto – excluyéndose de su discusión,
- 2) esa exclusión reduce las posibilidades de conflicto entre militares y políticos, especialmente cuando los últimos saben que los primeros po-

drían indicar un pulgar hacia abajo si sintieran amenazados sus espacios de actuación⁴, por lo que consideran más provechoso evitarse potenciales problemas al no topar estos temas, otorgando total libertad de acción a los militares, y,

- 3) las Fuerzas Armadas han mantenido esta protección desde la creación del Ecuador, la han conservado en todos los textos constitucionales, y lo han hecho sin buscar consensos con los civiles, por lo que no harán ningún esfuerzo grandioso por sí mismas para devolver sus espacios de participación política ni someterse al control democrático efectivo. Únicamente los cambios en la forma serán tolerados, pero en el fondo, esto es en el ámbito constitucional, legal y reglamentario, tales cambios no podrán consolidarse.

Así, el proceso del Libro Blanco de la defensa, arrojó un documento que permitió a la institución modificar su pensamiento y aproximación a las nue-

4 Existe la posibilidad de jugar con la teoría de que un factor determinante en la caída del gobierno de Bucaram se debió a sus tradicionales malas relaciones con esta institución, pero casos similares se evidencian también en la actuación frente a Mahuad y años antes con respecto a un miembro de la misma institución, el Gral. Frank Vargas Pazzos. El hecho es que cuando sus intereses corporativistas se ven amenazados sea desde fuera o desde adentro, la institución opta por un saneamiento que permita mantener su solidez, aunque éste signifique arremeter contra el orden constitucional; se ha podido evidenciar nuevamente esta postura con la actuación militar en el caso del diputado Guillermo Haro. Ver: DE LA TORRE, Carlos, *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian experience*; BUSTAMANTE, Fernando, *Los militares y la creación de un nuevo orden democrático en Perú y Ecuador* Documento de trabajo No. 370, FLACSO, Santiago de Chile, Marzo 1988; RIBADENEIRA, Edmundo, *Caleidoscopio del 5 de Febrero*, en Varios Autores, *¿Y ahora qué?*, Eskeletra Edit. Quito, 1997; CORDOVA DEL ALCAZAR, Gabriela, *Anatomía de los golpes de Estado; la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*, serie Magister N° 28 UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional, Quito 2003.

vas amenazas externas e internas definiéndolas con mayor claridad, mientras que en cuanto a su papel como actor político, legitimó por “unción” de la sociedad “representada”, por los asistentes al evento, un espacio de intervención elevado a la categoría de política de Estado, y garantizó, en el largo plazo, la clausura de la discusión iniciada por los civiles en 1998 y profundizada en 2000 y 2002 sobre ¿qué hacen y qué deben hacer los militares en el Ecuador?

Escenarios de la política de defensa

La respuesta a estas preguntas es, evidentemente, contradictoria. Desde la formalidad que representa el Libro Blanco existen claras definiciones de misiones militares y una proyección sobre el futuro de la institución. Desde esta formalidad se puede considerar clausurada esta discusión. No obstante, los hechos revelan que estas mismas preguntas subyacen cuándo se piensa sobre el sistema político ecuatoriano, y es entre estos espacios que se realizará este breve análisis.

Se tendrán en cuenta tres escenarios alrededor de los que actuarían las Fuerzas Armadas: la coyuntura interna, que evidencia un deterioro institucional nacional, lo que ha tornado aún más evidente la condición de los militares como un actor político; la coyuntura regional con un fuerte énfasis en la frontera con Colombia y las dificultades que

ésta representa para el país; y a nivel mundial el giro que puede significar en la política militar que determina los lineamientos regionales el resultado de la elección presidencial estadounidense. Alrededor de estos escenarios se verá qué planteamientos tiene la política de defensa, y qué puede motivar a que la institución militar se allane o se deslinde de tales enunciados que, cabe recordar, no tienen carácter vinculante.

Coyuntura interna: inestabilidad y deterioro institucional

Las cuatro precisiones iniciales que realiza el Libro Blanco sobre amenazas internas son justamente aquellas que demandan acción política efectiva y promoción del desarrollo para enfrentarlas. Además, son las que en el 2004 muy probablemente presentarán retos ineludibles para la institución, pues la pobreza, la corrupción, la migración y los conflictos de gobernabilidad difícilmente reducirán su incidencia en el cotidiano vivir ecuatoriano.

Desde el discurso oficial las señales económicas son halagadoras, pero si es que se considera la cercanía del modelo actual con el modelo argentino de convertibilidad, las expectativas pueden ser deprimentes, especialmente si se recuerda la tradicional dependencia del precio del petróleo y de los préstamos internacionales a los que pudiera acceder el país⁵. Además, al aproximarse a

5 Sobre las similitudes entre la dolarización y la convertibilidad ver: CORREA, Rafael, La convertibilidad argentina y la dolarización ecuatoriana, ponencia para la mesa redonda “Es posible una salida ordenada de la dolarización? Lecciones de Argentina” organizada por FLACSO, Quito, Febrero 11 del 2003

la realidad de la situación ecuatoriana, existe un deterioro sensible de los niveles de vida, una profundización de la brecha entre pobres y ricos y signos de lo que puede ser una recesión que daría el golpe de gracia a un sistema que sólo puede mantenerse en base al flujo de divisas que logre capitalizar. Bajo estos parámetros la incidencia de pobreza tendería a crecer, y por ende los incentivos para los emigrantes crecerían también.

La estrategia de Fuerzas Armadas frente a este escenario, se menciona en el Libro Blanco, sería en el campo de apoyo al desarrollo manteniendo la ejecución de los programas existentes, poniendo un especial énfasis en las regiones fronterizas. Además, concibiendo la pobreza como un factor para la inestabilidad social, este documento militar ratifica la vinculación – de tiempos de la doctrina de la seguridad nacional – que se hace entre seguridad y desarrollo y ratifica su decisión de trabajar principalmente en temas de salud pública, educación e infraestructura básica, con aquellos grupos de la población considerados más vulnerables. Frente a la violencia generada por la pobreza, la estrategia en seguridad ciudadana y seguridad pública aclara que "...las Fuerzas Armadas se emplearán como fuerza militar y no como fuerza policial"⁶, por lo que su involucramiento para el control de todo tipo de violencia ciudadana deberá supeditarse a la expedición de un decreto de emergencia y en coordinación con la Policía Nacional.

Dentro de las acciones reales conducentes a paliar de algún modo los efectos negativos de la pobreza – que a la final es la generadora de la migración y de la violencia interna – puede darse por descontado que indudablemente se mantendrá una actuación efectiva y sensible por parte de la institución. Los motivos para ello son doctrinarios y de estrategia política.

Desde la visión de la doctrina bajo la que se forman las Fuerzas Armadas, el involucramiento en este tipo de acciones es una obligación y una necesidad estratégica que garantiza la supervivencia del Estado. Sí el origen de los problemas internos del país – inseguridad – está en las deficiencias del desarrollo alcanzado, y sí esos problemas internos ponen en riesgo el ordenamiento jurídico y social del mismo, es natural que la institución que tiene como mandato preservar el ordenamiento jurídico y defender la integridad del Estado, deba involucrarse en la provisión y apoyo de todo aquello que permita la consecución de niveles de desarrollo que permitan neutralizar la amenaza. Actualmente, los elevados niveles de violencia bajo los que ha comenzado a vivir el país servirán como elemento catalizador para que los militares profundicen su trabajo con comunidades afectadas por el subdesarrollo, pues éstas serían potenciales focos de migración excesiva y de violencia interna.

En cuanto a la estrategia política que motivaría a la institución para mantener su trabajo con las poblaciones pobres

6 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*, Quito, 2002, p.90.

del país, es, desde mi punto de vista, una estrategia que viene de una vertiente propia de las relaciones clientelares y populistas realizadas por cualquier partido político nacional. Si consideramos que el sistema político ecuatoriano se basa en una relación de favores y lealtades, no de derechos y responsabilidades ciudadanas, y, como se dijo al iniciar este texto, las Fuerzas Armadas son un actor político real dentro de este sistema, sería ingenuo negar que ellas operan por fuera de las reglas que rigen tal sistema.

Así, más allá del fundamento doctrinario que se brinde a las acciones de apoyo al desarrollo, éstas sirven para que la institución militar posea la capacidad de hacer favores a zonas sumamente necesitadas en el país – la mayoría en realidad – a cambio de lealtad, respeto y hasta temor reverencial por parte del pueblo a la imagen del militar. Esto ha llevado a que el rango de soldado sea considerado, en el sentido más tribal que se le pueda dar, un elemento de honor y orgullo frente a la comunidad para las familias del individuo que se ha involucrado con la organización. (Un elemento demostrativo de este hecho se ha mencionado en la nota número 3, respecto a la situación del servicio militar obligatorio).

Esta relación tan estrecha entre las Fuerzas Armadas y los sectores populares, les ha evitado que enfrenten cuestionamientos en cuanto a su actuación, pues la relación clientelar manda que el beneficiado agradezca por lo otorgado y eventualmente pague el favor de la forma en que su benefactor disponga. Por ello, y ante las actuales denuncias

de corrupción y deterioro institucional, las Fuerzas Armadas estarán obligadas a profundizar su relación con la población, darle más ayuda, para evitar posibles cuestionamientos originados en quienes son la base política que siempre ha otorgado legitimidad a la acción militar, cualquiera que ésta haya sido.

La institución armada deberá enfrentarse a más cuestionamientos originados en el sector político, independientemente de su veracidad o ulteriores intenciones políticas y electorales, pero si es que mantiene su labor en las áreas que la relacionan más estrechamente con la población, las posibilidades de cuestionamientos profundos a su acción se limitará grandemente. No obstante, el involucramiento militar en acciones que le obliguen a una represión mayor a la tolerada históricamente en las misiones de control de manifestaciones populares – especialmente cuando éstas se originen en organizaciones que agrupan a grandes sectores pobres de la Sierra –, el mantenimiento de operativos de control demasiado prolongados en coordinación con la Policía que lleven a pensar en el no – cumplimiento de sus misiones, y la comprobación de actos de corrupción o la aceptación de un rol como herramienta de un líder o partido político originado en sus propios cuarteles, podría afectar el nivel de lealtad de sus clientes, y por lo tanto produciría la ruptura del “pacto” con sus bases. Pero este escenario difícilmente se produciría, dado que los objetivos permanentes de la institución, impiden que ésta se someta a actividades o alianzas que puedan dañar su capacidad y credibilidad como protectora de

la democracia, y es en ese sentido que ha podido completar procesos importantes de auto – depuración, por un lado, y de contra – ataque efectivo a sus detractores, por otro, durante los últimos años.

Coyuntura regional: Colombia

Para la región andina, el más tenso y más antiguo problema ha sido el de las fuerzas irregulares colombianas que mantienen una lucha con el Estado desde hace cuarenta años. La acción militar ecuatoriana, como se mencionó antes, ha tenido que dirigir su estrategia de defensa hacia la frontera norte. El apareamiento del Plan Colombia generó debates que terminaron por popularizar una posición ecuatoriana de no – involucramiento, posición nacida de las organizaciones sociales y grupos políticos de izquierda y grupos con una representación marginal.

Durante la discusión tendiente a la legitimación de la Política de la Defensa Nacional, la necesidad de mantenerse al margen del conflicto fue una ponencia recurrente que nació desde muy diversos representantes. Esta posición terminó por ser parte del documento final donde se ratifica la actitud de no intervención militar. Aunque loable y ciertamente popular, este enunciado de la política de defensa no resume la realidad de la situación ecuatoriana como vecino, espectador y participante. Existe una pretensión de cerrar los ojos frente

a realidades evidentes como la de que a través del país se realiza un tráfico de armas y sustancias ilícitas, a más de ser un centro de reabastecimiento, descanso y hasta central de encuentro político para los jefes guerrilleros. Frente a las provincias ecuatorianas de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas se puede entrar en contacto directo con las AUC, las FARC o el ELN. Además, muchos desplazados por la violencia huyen al territorio ecuatoriano, por lo que mantener un discurso de no involucramiento es irrelevante, pues éste ya ha tenido lugar.

La captura del líder de las FARC, Simón Trinidad, evidencia con claridad las afirmaciones anteriores pero; aún desde las mismas acciones del gobierno ecuatoriano, son constantes los indicios que llevan a pensar en una pretensión de involucrar activamente al país en este conflicto. El más reciente hecho se lo puede sacar a partir de las declaraciones más recientes del embajador ecuatoriano en Colombia donde se le daba al Ecuador la calidad de un apéndice de ese país⁷, y por lo tanto, se podría interpretar que está sometido al mismo manejo político que se hace en el resto. Si bien se puede estar haciendo una interpretación demasiado amplia, de lo que quizás fue una simple muestra de incapacidad dialéctica del general Wilson Torres, también se puede citar toda la discusión alrededor del *rocket* del ejército ecuatoriano disparado contra un ganadero colombiano en 2003 la “marejada” diplomática que ello creó, la men-

7 Ver: Diario EL UNIVERSO, Ecuador es Colombia pequeña, afirma el Embajador en Bogotá, 27 de febrero de 2004, edición electrónica, www.eluniverso.com, y, Diario EL COMERCIO, El embajador Torres explica sus palabras, 28 de febrero de 2004, edición electrónica, www.elcomercio.com

cionada captura de Trinidad y el velo de misterio que rodea al tema de quién hizo la labor de inteligencia para permitir su captura. En definitiva, todos estos elementos hacen que la discusión política sea constante, y demuestran que el involucramiento, sea forzado, voluntario o discursivo, no es una opción.

La política de defensa ecuatoriana también prevé la intervención del ejército ecuatoriano en misiones de preservación de la paz bajo la bandera de la ONU, un tema que también fue mencionado con firme decisión por Gutiérrez durante la posesión presidencial de Alejandro Toledo en Perú. No se puede ocultar que la preocupación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas no se limita a una labor de contención de las fuerzas irregulares colombianas. Desde el plano político tampoco se puede negar la preocupación por la permeabilidad fronteriza. Las consecuencias inmediatas van desde contemplar la imposición de un visado para los colombianos que ingresen al país – medida por lo demás simplona y que no soluciona el problema real de la permeabilidad en los pasos fronterizos no oficiales, y que no contempla la posibilidad de que los documentos puedan ser falsificados como se comprobó con Trinidad –, hasta la elaboración de planes de seguridad en conjunto con la policía para “controlar” a elementos colombianos peligrosos para el ordenamiento jurídico del Ecuador.

A partir de estos elementos se puede constatar cómo la construcción del Libro Blanco ecuatoriano tuvo un objetivo limitado a la clausura de la discusión de

los temas civiles – militares y a la reivindicación de la imagen democrática de Fuerzas Armadas, pero en lo práctico este documento no es la “Biblia”, como lo definió el Tcnel. Edison Narváez, Director de Relaciones Públicas y Comunicación del Ministerio de Defensa⁸. De hecho, la existencia de un problema en la frontera norte ha permitido que la institución militar tenga carta blanca para operar en labores de seguridad interna junto con la policía, y en el gran contexto, le ha permitido ratificar la percepción de amenaza constante sobre el Estado para que se blinde frente a cualquier cuestionamiento que pudiera surgir.

Coyuntura mundial: Estados Unidos

Decididamente lo que suceda en Estados Unidos es siempre determinante para el espacio y alcance de las actuaciones que tengan las Fuerzas Armadas latinoamericanas, pero para las ecuatorianas estos lineamientos se han vuelto aún más importantes dada la vecindad con Colombia y por lo tanto la relativa importancia estratégica ecuatoriana. A más de existir una vinculación tácita, como se indicó en la sección previa, el gobierno ecuatoriano hizo patente su decisión de alinearse irrestrictamente con las políticas de defensa que emanen de Washington cuando en febrero de 2003 Gutiérrez proclamó que Ecuador sería el mejor aliado de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

Estos dos azotes son considerados por el Libro Blanco como las amenazas más graves que debe soportar un Estado

8 Entrevista personal con Tcnel. Edison Narváez, Quito, 6 de octubre de 2003.

– se las señala inmediatamente después de la amenaza que representan los “efectos del conflicto interno colombiano” – puesto que “...han socavado la función del Estado, generando estructuras paralelas que desgastan la legitimidad constitucional”⁹. El pensamiento estadounidense post 11 de septiembre, mezcló los elementos del idealismo Wilsoniano – el excepcionalismo americano y la actuación en política exterior basada en determinantes morales para los Estados – y los asoció a un realismo que no termina de adaptarse a los escenarios de un mundo que no se fundamenta únicamente en los Estados – “si un estado es víctima de agentes privados, como los terroristas, tratará de eliminarlos haciendo imposible que encuentren refugio y castigando a los estados que los acojan”¹⁰ – y se espera que sus aliados actúen dentro de estos parámetros. Por ello, es natural que las Fuerzas Armadas ecuatorianas hayan planteado dentro de su estrategia de defensa el apoyo y cooperación con la policía para enfrentar al narcotráfico, así como que definan su misión como la de “enfrentar las amena-

zas tradicionales, las no tradicionales y asimétricas... (porque pueden) llegar a poner en riesgo la paz y el orden interno”, so pena de que “...impere el caos y la anarquía”¹¹ en el país.

Esta aceptación de los límites considerados “correctos” en una política nacional de defensa son entendibles cuando un país pequeño y sin ningún poder político, diplomático, militar o económico, debe enfrentarse a la elección de “estar a favor o estar en contra” del poder hegemónico en la región. Pero dejando de lado las consideraciones teóricas que llevaron a incorporar estos temas como amenaza, la evaluación estratégica realizada por Fuerzas Armadas es real y estos temas podrían poner en peligro la estabilidad del Estado. No obstante, la línea entre la contención de un posible desborde y la actuación de fuerzas militares nacionales contra las fuerzas irregulares colombianas puede ser muy delgada y no muy difícil de traspasar.

Es grande el interés estadounidense en Ecuador desde el inicio del plan Colombia¹², y el alineamiento doctrinario

9 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Quito, 2002, p.80.

10 HOFFMANN, Stanley, Choque de globalizaciones, *Foreign Affairs en Español*, Volumen 2, número 3 (otoño – invierno 2002), p.70.

11 Diario EL COMERCIO, FFAA condecoró al Presidente y el ejército le juró lealtad, 28 de febrero de 2004, edición electrónica, www.elcomercio.com

12 Así lo demuestran cuatro visitas oficiales al Ecuador, en un período de dos años, del Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, James Hill; “ un promedio de 1.000 oficiales y técnicos de las Fuerzas Armadas del Ecuador (que) recibe, anualmente, entrenamiento en EE.UU”, misiones estadounidenses que reciben capacitación en la Brigada de Selva 19 Napo y alrededor de 65 millones de dólares recibidos en ayuda humanitaria y militar en los últimos cinco años, como lo señala Diario EL UNIVERSO en: General Hill: FFAA del Ecuador son profesionales, 12 de febrero de 2004, edición electrónica,

www.eluniverso.com

que se indicó se complementa con acciones materiales. A pesar de cierta independencia ecuatoriana para definir a las FARC, al ELN, y a las AUC como grupos terroristas, hay una tendencia que aparentemente empujaría al Ecuador a tomar acciones más contundentes en el tema fronterizo, bajo el pretexto de preservar el orden interno. Justamente las dinámicas de violencia interna en el país podrían catalizar la necesidad de realizar una acción preventiva, base de la doctrina Bush de defensa, para evitar la "colombianización" del Ecuador. Tal acción preventiva se la puede sentir, en una forma muy primigenia, con las acciones conjuntas de patrullaje en pro de la seguridad que han comenzado a realizar militares y policías en las principales ciudades; también, y esta hipótesis depende de investigaciones posteriores, en las amenazas y acciones que han buscado silenciar a individuos críticos del gobierno.

En todo caso, una reelección de Bush en noviembre permitiría que se prolongue la lógica de la preservación de aquello que es "correcto" y la prevención de cualquier amenaza a la estabilidad regional a toda costa, independientemente de las intervenciones militares en espacios civiles que deban cumplirse en los Estados del hemisferio. Es importante señalar que este pensamiento es muy propio de la Doctrina de la Seguridad Nacional y se refleja incluso en declaraciones de la embajadora

estadounidense en Ecuador, cuando pide que no se preste atención a "la ola de violencia en el país sino a "...lo que estamos haciendo hoy: fortalecer la democracia, dar más seguridad y más apoyo al desarrollo"¹³.

Si en noviembre los resultados electorales estadounidenses arrojaran como Presidente de los Estados Unidos a John Kerry, existen altas posibilidades de que la política de defensa y seguridad cambie. En primer lugar por haber sido un tema importante de la campaña, donde se ha criticado "las equivocadas políticas de Bush de unilateralismo y guerra preventiva"¹⁴.

No obstante, existen dos elementos que permiten presumir el mantenimiento de la línea marcada por Estados Unidos para la actuación militar ecuatoriana frente al tema colombiano: 1) Durante y después del 11 de septiembre el Kerry fue Jefe del Subcomité en Terrorismo, Narcóticos y Operaciones Internacionales del Congreso de Estados Unidos, posición desde la que necesariamente debió haber mantenido contacto con temas inherentes al Plan Colombia, sin embargo en el sitio web oficial de este candidato no se menciona nada al respecto por lo que se puede presumir que no tiene reparos en cuanto a su tratamiento actual, y, 2) es evidente que el mayor dolor de cabeza para quien gane la elección es el tema de Irak y la consecución de una salida digna de la región, un hecho que se puede evidenciar

13 Diario EL UNIVERSO. General Hill: FFAA del Ecuador son profesionales, 12 de febrero de 2004, edición electrónica, www.eluniverso.com

14 Propuesta de John Kerry en la sección Política Exterior en www.johnkerry.com (Traducción propia)

con toda claridad en el mismo sitio web donde los únicos temas tratados son Irak, Afganistán y en tercer lugar las relaciones palestino – israelíes. Sin embargo, y este es un elemento que también debe considerarse, las administraciones demócratas tradicionalmente son menos bruscas en cuanto al manejo de los temas militares, y en este caso lo sería aún más para que la memoria de la gente no la vincule con la administración Bush ello quizás evitaría una resolución por la fuerza del tema de la guerrilla en Colombia...algo que garantizaría que el tema llegue nuevamente a un punto muerto.

Conclusiones

Durante el año 2004, las Fuerzas Armadas ecuatorianas parecen tener un papel protagónico en tres escenarios que a la larga las consolidarán como un actor político importante dentro del país. No obstante la actuación militar difícilmente se enmarcará en los términos planteados por su propia política de defensa, pues ésta se evidencia más como un documento que sirvió para legitimar el *status quo* y garantizar el control y eventual clausura de espacios civiles de discusión de temas civiles – militares.

Las acciones militares que se lleven adelante en los escenarios interno y externo dependerán de la evaluación, que desde sus intereses, realice la institución para garantizar la permanencia de sus capacidades como actor político determinante. Ese elemento podría detener un involucramiento brusco y evidente en el Plan Colombia, no obstante, la sensación de inseguridad ya se ha asen-

tado, y se ha comenzado a combatirla a través de un involucramiento militar en acciones policiales – lo que viola el planteamiento de la política de defensa puesto que no se ha decretado la emergencia, ni se ha podido comprobar que las capacidades policiales han sido rebasadas, más aún cuando cada seis meses se gradúa un promedio de 4000 policías. No obstante la escalada de violencia, así como el tradicional apoyo popular hacia la institución militar, permite pensar en la no contestación a este tipo de intervenciones.

En el ámbito externo, las consideraciones frente a Colombia no se rigen por una política decidida de manera autónoma por el Ecuador, sino por los lineamientos que vienen desde Estados Unidos. En ese sentido la suerte que correrá Ecuador, en cuanto al involucramiento velado o la consolidación de una situación de incertidumbre y estancamiento en las acciones, dependen grandemente de los resultados electorales en ese país. Desde Colombia hacia Ecuador, seguirán fluyendo refugiados y líderes rebeldes que busquen algún tipo de refugio, pues la imposición de una visa de poco servirá para detener a la gente que busca alguna forma de alivio en el Ecuador. A su vez, en cambio, seguirá transitando armamento, precursores químicos y otros suministros que posibilite la subsistencia cruzando la línea divisoria y con generosas ganancias para sus transportadores.

El endurecimiento de las acciones militares *per sé*, no va a solucionar ninguno de los problemas de defensa y seguridad que amenacen al país. Al contrario, limitar la respuesta únicamente a un endurecimiento de este tipo podría

redundar únicamente en la exacerbación de una oleada de violencia anti gobiernista y anti militarista; sin embargo, es difícil que estos niveles de conflicto social lleguen a evidenciarse en Ecuador, pues históricamente y en toda coyuntura, las Fuerzas Armadas han sabido calmar los ánimos, cumplir con sus múltiples misiones, y conservar el apoyo general de la población, como bien lo ha demostrado la casi inútil existencia del Libro Blanco, nacido de un proceso del cual la gran mayoría salió sintiéndose feliz de ser parte de su democrática construcción.

Bibliografía

- CORDOVA DEL ALCAZAR, Gabriela
 2003 *Anatomía de los golpes de Estado: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram*, Serie Magister Nro. 28, UASB – Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito.
- HEY, Jeanne
 1993 *Foreign Policy options under dependence: a theoretical evaluation with evidence from Ecuador*, Journal of Latin American Studies, Octubre, volumen 25, número 3.
- KISSINGER, Henry
 1994 *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York.

**socialismo
y participación 97**
ABRIL, 2004

José Rivero / Políticas educativas y
exclusión en América Latina.
Juan Chacaltana/ Nuevos
enfoques para comprender la pobreza.
Javier vila/ Fujimorismo desde abajo.
Alfredo Quintanilla/ Extensión de la
ciudadanía en el medio rural.
Fernando Bravo Alarcón / El tópico ambiental
en la agenda de comunidades y pueblos del Perú.
Antonio Romero Reyes/ Retos del desarrollo
en la economía de Lima Metropolitana.
Javier Tantaleán Arbulú/ El nacimiento del
fenómeno de la Ilustración en Europa.
Javier Alcalde /Los estados fallidos
en el mundo de hoy.
Raúl Chacón / Ecologismo popular
en las comunidades de Vicco y San Mateo.



EDICIONES SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN
Av. José Faustino Sánchez Carrión 790,
Lima 17, Perú.
E-mail: cedep@cedep Peru.org

Subscripciones:
Anual por 4 números: Lima y Perú S/. 80.00 (incl. IGV) / América US\$60.00 /
Europa, Asia y África US\$ 65.00

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak

*Mabel González Bustelo**

Los atentados del 11-S y la guerra de Irak han contribuido a enmarcar el nuevo orden económico global con un reordenamiento bélico del mundo, donde la "guerra antiterrorista" se convierte en el principio, capaz de legitimar cualquier medida o estrategia, incluso por encima del ordenamiento político (ONU) y legal internacional y de ahí la necesidad de alternativas multilaterales y anti-imperialistas en todos los ámbitos, comenzando por el derecho internacional.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta posterior de EE UU y de algunos de sus aliados han abierto la puerta a un período peligroso en las relaciones internacionales. EE UU decidió catalogar esos atentados como una guerra, en lugar de calificarlos como un crimen contra la humanidad, y declaró una guerra global antiterrorista que ha tenido como primeros pasos Afganistán e Irak, pero puede ir mucho más lejos, especialmente si George Bush es reelegido en las próximas elecciones en noviembre de 2004. En realidad esta guerra es un intento de imponer la hegemonía de EE UU en un sistema que algunos analistas califican de neoimperial, en el sentido

de que rompe con la concepción del equilibrio y acuerdo entre poderes, y se apoyaría más en el poder unilateral de un país. A la vez, el sistema de instituciones y reglas con el que se rigió el mundo en el último medio siglo se vería alterado en función de los intereses de EE UU.

Antes del 11 de septiembre el sistema multilateral era débil y sufría muchas tensiones. Este sistema está compuesto por Estados que definen sus relaciones en términos de poder y, por tanto, algunos Estados tienen más capacidad que otros para defender sus intereses. Sin embargo, desde la II Guerra Mundial el mundo se fue dotando de unas instituciones que, con mayor o

* Mabel González Bustelo es analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM, Madrid). La autora agradece las sugerencias y comentarios de Mariano Aguirre para realizar este trabajo.

menor éxito y tensiones, definieron algunas grandes líneas de lo que deberían ser las relaciones entre los Estados y de éstos con sus pueblos. Desde la creación de la ONU o instituciones regionales como la Organización de Estados Americanos y la Unidad Africana, hasta las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), o la elaboración de tratados internacionales relativos a los derechos humanos y la tortura, la protección del medio ambiente, el sistema internacional ha ido adoptando, con avances y retrocesos, instrumentos para regular sus relaciones y evitar el dominio de la ley del más fuerte.

“Se ha producido además un importante cambio en el alcance y contenido del Derecho Internacional. Las formas del Derecho Internacional del siglo XX —desde las leyes que regulan la guerra hasta las concernientes a los crímenes contra la humanidad, las cuestiones medioambientales y los derechos humanos— han creado componentes de los que puede decirse que forman un marco emergente de ‘derecho cosmopolita’, derecho que circunscribe y delimita el poder político de los Estados individuales”.¹ El 11 de septiembre y los acontecimientos posteriores parecen haber dejado de lado esta agenda. EE UU intenta imponer sus prioridades y para ello se basa en su fuerza militar, su poderío económico y comercial, el peso diplo-

mático en las instituciones y una serie de explicaciones, que giran esencialmente alrededor de la responsabilidad de liderar la guerra global contra el terrorismo.

Cuando sucedió el 11 de septiembre, había transcurrido una década desde el final de la Guerra Fría. Estados Unidos asumía su papel como la mayor potencia mundial debatiéndose entre participar de los instrumentos multilaterales y conservar su poder para gestionar sus intereses. O, en otras palabras, trataba de mantener esa hegemonía combinando la negociación con posibles rivales (y en algunos casos aliados estratégicos) como la UE, China y Rusia con un uso limitado de la fuerza en el Tercer Mundo.²

La Unión Europea de 15 miembros adoptó la moneda común y preparó una expansión hacia el Este que integró a diez Estados y que la convertirá, como conjunto, en la primera potencia demográfica y comercial del mundo. A pesar de las dificultades y diferencias internas (inherentes a todo proceso de cesión de soberanía) en la década de los noventa Europa trataba de avanzar en la definición de aspectos como su política exterior y de seguridad común y adoptaba medidas para avanzar en la cohesión y desarrollo interno. Rusia entró, por su lado, en un proceso de debilidad tras el colapso de la Unión Soviética, que hizo decaer su poder político, económico y comercial. Mantiene sin embargo su influencia por su poder de veto en la

1 David Held y Anthony McGrew, *Globalización / Antiglobalización*, Paidós Estado y Sociedad, 109, Barcelona, 2003.

2 Inmanuel Wallerstein, “Entering Global Anarchy”. *New Left Review*, mayo-junio de 2003.

ONU y parte de su capacidad militar, aunque sus fuerzas armadas están muy debilitadas. De todos modos, ha tratado de mantener su influencia en el área de lo que fue la ex URSS, como Chechenia, Georgia y las repúblicas de Asia Central.

Japón hizo frente a problemas económicos que le obligaron a frenar su carrera de actor global y centrarse en la zona de Asia y Pacífico.³ Por su parte China, con una combinación de ortodoxia política comunista y apertura comercial y económica, inició un proceso de crecimiento que puede convertirla en actor global. Indonesia y los denominados tigres asiáticos vieron truncado su florecimiento económico y algunos de ellos cayeron en una crisis que tuvo efectos en sus poblaciones y a nivel global, incluso en América Latina. La crisis mexicana y la posterior de Argentina marcaron también la evolución de ese continente.

Al tiempo, las pretensiones de principios de la década, de que el mundo sería un lugar más pacífico tras el final de la Guerra Fría y de que los derechos humanos se convertirían en un estándar global, habían caído en el vacío. Ni el "nuevo orden mundial" del presidente George Bush padre (que suponía consolidar el "poder blando" (o sea, no solamente militar, de EE UU a través de su fuerza tecnológica, económica, comercial, cultural y su papel en la ONU) se convirtió en realidad, ni la *Agenda para la Paz* que el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, presentó en 1992 había logrado avanzar. La de-

fensa de los derechos humanos siguió siendo selectiva, y las intervenciones humanitarias (Somalia, Grandes Lagos, Balcanes) también selectivas, tardías y dependientes de los intereses de los Estados poderosos.

Muchos Estados de Asia, África y América Latina avanzaban en un proceso de desintegración o debilitamiento motivado por la corrupción, las herencias del colonialismo, una integración dependiente y subordinada en la economía global y modelos de Estado poco adaptados a sus características históricas, impuestos desde fuera y no incluyentes. En estos países donde los ciudadanos no están protegidos ni tienen cubiertas sus necesidades básicas, imperan formas de violencia que sustituyen a la ley y se generan economías ilegales que integran a grupos sociales y excluyen a la mayoría de la población.

En la ex URSS y los Balcanes las mafias, en ocasiones más fuertes que el Estado, aprovecharon su debilidad para infiltrarse en las estructuras del poder económico y político. En África, elites que controlan el Estado y señores de la guerra explotan descontroladamente los recursos naturales con la complicidad o al menos el silencio de actores internacionales. En América Latina, la exclusión y la violencia afectan a grandes sectores de población progresivamente desencantados con las instituciones y la democracia, mientras el crimen organizado crece en poder e influencia.

En este tipo de Estados tienen lugar alrededor de 30 conflictos armados al

3 Mariano Aguirre, "Nous avons le pouvoir de refaire le monde", *Enjeux Internationaux*, N° 2, otoño, 2003, Bruselas. "¿En las puertas de un mundo nuevo?", 2003 (en prensa).

año, guerras civiles entre grupos de identidad o por la explotación de recursos que sin embargo poseen fuertes conexiones globales, hasta el punto de que algunos autores consideran que son formas de “violencia armada organizada” con masivas violaciones de los derechos humanos y prácticas mafiosas que sustituyen, en muchos casos, a las pretensiones y el discurso político. Guerras civiles que se conectan con la economía global mediante el tráfico de armas y recursos, y que generan grandes crisis humanitarias, flujos de desplazados y refugiados, destrucción medioambiental y atraso socioeconómico.⁴

Pero junto con estos acontecimientos también ha aumentado una conciencia global acerca de la violación de los derechos humanos y de la existencia de problemas globales, como la pobreza, la exclusión o el deterioro del medio ambiente, que no pueden ser solucionados sólo desde un Estado sino que requieren la cooperación multilateral. La adopción de instrumentos como sucesivos tratados y pactos sobre derechos humanos, convenios contra la tortura o la discriminación de las mujeres o los derechos de los niños, pactos para la lucha contra la pobreza o para la protección del medio ambiente como el Proto-

colo de Kioto, tratados contra la proliferación de armas de destrucción masiva o para la prohibición de las minas anti-persona permiten, pese a sus imperfecciones e incumplimientos, avanzar hacia formas de cooperación global. Esto también se manifiesta en sucesivas conferencias de la ONU de gran relevancia sobre medio ambiente, población, mujeres, pobreza o financiación del desarrollo.

En cuanto a la protección de los derechos humanos, en la década de los noventa se dio un giro a través de los avances en el principio de justicia universal, que se manifestaron, entre otras cuestiones, en los Tribunales *Ad Hoc* para juzgar crímenes de guerra y contra la humanidad en la ex Yugoslavia y Ruanda, la detención de Augusto Pinochet y la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional.⁵ A pesar de sus limitaciones y retrocesos, el sistema multilateral seguía estando en pie.

El 11-S hace tambalearse el sistema

Con la controvertida elección de George W. Bush para la presidencia de EE UU, en el año 2000, algunas cosas cambiaron. EE UU siempre ha tenido una posición ambivalente, que se deba-

4 Sobre la relación entre globalización, fragilidad Estatal y conflictos armados ver Mabel González Bustelo, “Conflictos olvidados, un motivo para la reflexión”, en VV AA, *Conflictos en la sociedad globalizada: preguntas y respuestas. Nuevas dimensiones a la luz de la guerra en Irak*, Ed. UCLM, 2003-2004 (en prensa). También Mariano Aguirre, “Introduction: Constructing Complex Knowledge on Modern Armed Conflicts”, en Mariano Aguirre y Francisco Ferrándiz (Coord.), *The Emotion and the Truth: Studies in Mass Communication and Conflict*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2002; Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2002, y los *Anuarios* del CIP de los últimos años.

5 Lisa Hajjar, “From Nuremberg to Guantánamo. International Law and American Power Politics”, en *Middle East Report*, Nº 229, invierno de 2003.

te entre participar y reforzar los mecanismos internacionales (por ejemplo con el presidente Woodrow Wilson) o aislarse y ser unilateral (una larga tradición que se fortalece con Ronald Reagan y renace con George W. Bush).

Desde el principio Bush mostró un cierto desinterés por la política exterior (en su discurso de toma de posesión afirmó que EE UU se centraría más en sus asuntos y no se embarcaría en aventuras de 'construcción de naciones', *nation-building*, ni en intervenciones humanitarias en lugares donde no hubiera intereses estadounidenses en juego). Nombró para los principales puestos de su Administración a personajes de la derecha más conservadora y, entre sus primeras decisiones, retiró la firma de Bill Clinton del Estatuto de la CPI y atacó otros pactos multilaterales para la lucha contra la pobreza o el control de armas. Pero el verdadero ataque contra el multilateralismo llegaría tras el 11 de septiembre, y EE UU se embarcaría en una agresiva y unilateral política exterior.

Bush es un presidente "bisagra" que ha permitido a varios grupos de la derecha estadounidense encajar y relanzar sus proyectos de convertir a EE UU en líder mundial indiscutido. Por un lado están los derechistas unilateralistas, como el secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el vicepresidente Dick Cheney, que creen en la fuerza militar como forma de resolución de problemas. Por el otro, los llamados "neoconservado-

res" como el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz o Richard Perle, que además tienen una visión de la "misión" de EE UU de expandir su sistema de economía y gobierno al resto del mundo.⁶ La asesora especial de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, es una actora especial ya que viene del mundo de los estudios sobre la ex URSS pero ha adoptado las ideas neoconservadoras. A ellos se sumó la derecha cristiana, representada entre otros por el fiscal general John Ashcroft.

Todos piensan que EE UU está en declive por una combinación de debilidad en política exterior (desde la época de Jimmy Carter) y decadencia moral en el plano interno.⁷ Esa situación podría modificarse mediante una actitud enérgica de liderazgo, dado que los europeos son débiles en tomar decisiones sobre el uso de la fuerza, Rusia y China no son fiables, y en el Tercer Mundo menos todavía se puede confiar. El 11 de septiembre habría mostrado que el mundo enfrenta una terrible amenaza terrorista y que el único país que está en condiciones de asumir su responsabilidad es EE UU. Para ello debe prepararse, adoptar estrategias (guerra preventiva), políticas internas, redefinir su papel en las organizaciones multilaterales y asumir que se está en guerra.

Pero esta política no es sólo una reacción al 11 de septiembre sino que tiene antecedentes. En la Directiva de Política de Defensa, elaborada en 1992

6 Se utiliza el término más común para referirse a este grupo a pesar de que, en la tradición política europea, serían considerados básicamente como ultraderechistas.

7 Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial*, Icaria, Barcelona, 2003, y José María Tortosa, *La agenda hegemónica*, Icaria, Barcelona, 2003.

por Paul Wolfowitz y el actual jefe de personal del vicepresidente Cheney, Lewis Libby, cuando trabajaban para Cheney como jefe del Pentágono, ya se pide el predominio militar de EE UU para evitar el ascenso de cualquier otra potencia, y los ataques preventivos contra cualquier Estado sospechoso de poseer armas de destrucción masiva. No se menciona a la ONU en ningún momento y comentaristas políticos se refirieron a él, en aquel momento, como una *Pax Americana*.

Varios de los neoconservadores crearon en 1997 el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano (Project for a New American Century), cuyo primer documento reclama “una política exterior basada en la fuerza militar y la claridad moral”. Lo firman Cheney, Libby, Rumsfeld, Wolfowitz y muchos otros que llegaron al poder en el año 2000. En septiembre de ese año, antes de las elecciones, el PNAC publicó *Rebuilding American Defences*, un plan estratégico para el futuro de EE UU. En este documento se llama a incrementar los gastos en defensa y expandir el poder militar de EE UU, se menciona a Irán, Irak y Corea del Norte y se habla explícitamente de “preservar la *Pax Americana*” y “un siglo XXI unipolar”. Curiosamente, el informe reconoce que “el proceso de transformación puede ser largo, a menos que se produzca un evento catastrófico y catalizador, como un nuevo Pearl Harbour”.⁸

Después del 11 de septiembre los neoconservadores deciden que es el momento adecuado para poner en marcha esa agenda. EE UU debe prescindir de las reglas e instrumentos multilaterales como la ONU. Su objetivo es desgastarlos, quitarles contenido, debilitarlos y, a partir de ahí, utilizarlos si sirve a sus intereses. Lo mismo ocurre con otras instituciones como la Corte Penal Internacional o normas del Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario (cuya aplicación reclaman para sí pero niegan a otros, como muestra el caso de Guantánamo). El Derecho Internacional es otra de las arenas en las que se está librando la “guerra antiterrorista”: por ejemplo, en los debates sobre si la ONU y el Consejo de Seguridad siguen siendo relevantes como árbitros de la paz y la seguridad mundial o si los Convenios de Ginebra deben o no aplicarse en esta guerra. No se trata de dismantelarlo sino de disminuir su nivel de poder y utilizarlo para los propios intereses.

A la vez, se trata de redefinir el equilibrio entre Estados y el balance de fuerzas que, según el realismo tradicional, es el que mantiene la paz. El nuevo realismo neoimperialista deja fuera de juego a los antiguos realistas, como Bush padre y, por momentos, al propio Henry Kissinger (aunque éste ha sabido pasarse al nuevo campo). Washington, desde entonces, sólo acepta aliados subordinados pero no negociaciones ni pactos.

8 Tom Barry y Jim Lobe, “The Men Who Stole the Show”, *Foreign-Policy in Focus*, Special Report, octubre de 2002. Ver también Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial*, Icaria, Barcelona, 2003. Y se puede consultar su página web en www.pnac.org

La “guerra global antiterrorista”, que es el instrumento de su estrategia, es definida e implementada desde EE UU, con el apoyo pero no co-liderazgo de quienes quieran sumarse.

Esto significa una ruptura con la política exterior estadounidense. Desde la II Guerra Mundial, los presidentes Franklin D. Roosevelt y Harry S. Truman entendieron que EE UU no podría sostener su hegemonía sin la aprobación de otros países y contribuyeron a crear un sistema político que, sin poner en peligro esa hegemonía, permitía la participación de otros poderes. Esto se reflejó en la ONU y en las instituciones de Bretton Woods en primer lugar. No se trataba de debilitar la posición de EE UU sino que era necesario dar un margen de maniobra a los aliados y a otros países, para que pudieran participar. La hegemonía se sostenía mediante la cooperación y cediendo una pequeña parte del poder.⁹

Los neoimperialistas (aunque evitan usar esta terminología) van más allá. Para su proyecto, necesitan que Europa (en especial países más reacios a aceptar la hegemonía de EEUU, como Francia y Alemania) acepten el liderazgo indiscutido. Y necesitan que la ONU se pliegue a las nuevas pretensiones de Washington para darle legitimidad. Pero la ONU, de todos modos, se pretende que quede relegada a funciones que ellos no tienen interés en asumir como asistencia humanitaria o reconstrucciones posbélicas, eliminando su papel político como único órgano con legitimidad para dirimir cuestiones relaciona-

das con la paz y seguridad internacional.

Su estrategia tiene varios frentes y objetivos. Afganistán fue bombardeado y los talibán desalojados del poder alegando que era un “Estado santuario” de organizaciones terroristas y que se lucharía contra el terror implantando la democracia. Irak, porque supuestamente tenía armas de destrucción masiva, vínculos con organizaciones terroristas y porque serviría de ejemplo para reordenar el mapa de Oriente Medio y expandir la democracia en la zona. En realidad, ambas campañas también pretenden enviar el mensaje de que EE UU está dispuesto a imponer su voluntad: cerrar el anillo de bases militares del Golfo Pérsico, el Cáucaso y Asia Central, cortando el paso geopolítico a China y Rusia; aislar a Irán y Siria y presionar a Arabia Saudí; controlar el petróleo y el poder geopolítico del área; apuntalar a Israel; marginar a la ONU y dividir a la UE. A la vez, dentro de EE UU, y basándose en la lógica del miedo, han impuesto una política ultraconservadora que recorta derechos y libertades conseguidos durante décadas y merma los derechos procesales, algo que afecta especialmente a las minorías árabes o musulmanas. Es un proyecto ambicioso, casi revolucionario, que bien puede no llevarse a cabo totalmente pero que está generando cambios, respuestas e inquietudes muy fuertes dentro y fuera de EE UU.

La política neoconservadora también tiene respuestas desde otros lados

9 Georges Monbiot, “How to Stop America”, *Common Dreams News Center*, 12 de junio de 2003.

del mundo. Algunos como el presidente español José María Aznar creen en lo que el filósofo alemán Jürgen Habermas llama el "poder normativo de lo fáctico y confían en un juicio moral que, con visión para los límites políticos de la moral, sabe apreciar los frutos de la victoria".¹⁰ En otras palabras, es más provechoso estar cerca del poder y no tiene sentido discutir sobre los hechos consumados. O más bien, los hechos consumados, como la caída de Sadam Hussein, deben prevalecer sobre las leyes que eventualmente se violan para obtener un fin. Otros también capitulan y dejan a un lado el Derecho Internacional ya que "éste, por puros remilgos post-heróicos ante los riesgos y costes de la violencia militar, cierra los ojos ante la libertad política como auténtico valor".¹¹ Son los partidarios de un "imperio blando y humanitario", como Michael Ignatieff, o los que justifican estas tendencias en nombre de la expansión de la democracia (el analista de *The New York Times* Thomas Friedmann o Mario Vargas Llosa) y el antieuropeísmo (Robert Kagan).

En realidad, se trata de sustituir el contexto del Derecho Internacional por una política de orden mundial unilateral, donde el Estado líder, y no las normas, es quién decide cómo se actúa. Pero todo esto es un proceso y no está cerrado. La agenda neoconservadora que se está aplicando encuentra resistencias dentro y fuera de EE UU y quedan márgenes de maniobra, de forma que no es

posible saber si se impondrá definitivamente o cuánto durará. Mientras algunos creen que durará un año o dos, si Bush pierde las elecciones de noviembre de 2004, o cinco si las gana, otros creen que pueden durar de diez a veinte años en cualquier caso, pues se han puesto en marcha peligrosas dinámicas que ahora es más difícil frenar.

Las resistencias ante el neoimperialismo

Durante el debate sobre Irak entre 2002 y 2003 Francia o Alemania no aceptaron la invasión a Irak y actualmente no participan en la ocupación. Desde estos países la pretensión imperial de EE UU se ve como un peligro. Creen que Europa tiene derecho a participar en el poder global, pero de forma multilateral y no como subordinado. Mantener una política exterior autónoma de la de EE UU ha sido una prioridad francesa desde la II Guerra Mundial y el *gaullismo*. Esta independencia ha sido muy relativa y ambigua, pero la posición del Gobierno Bush ha radicalizado la posición, curiosamente de un Gobierno de derechas en París.

En el caso de Irak se sumaron, además, no sólo intereses económicos, sino la presión de la opinión pública y la necesidad de adoptar una política más satisfactoria de cara a las minorías musulmanas internas. La presión de una opinión pública pacifista también fue clave en el caso de Alemania. Rusia quiere ju-

10 Jürgen Habermas, "¿Qué significa el derribo del monumento", *El País*, 20 de mayo de 2003.

11 *Ibidem*.

gar al juego del poder pero no como satélite de EE UU, y veía con preocupación el avance de Washington en su área de influencia.

Otros países intermedios se resisten en la medida en que han ganado espacios geopolíticos, comerciales y económicos que no quieren perder. Es el caso de Brasil, México, India o Suráfrica, potencias intermedias que desean ampliar su presencia en sus respectivas áreas de influencia y no quieren verse relegados. A la vez, en cuestiones como comercio, salud global y medio ambiente consideran que deben negociar otras condiciones para precisamente mejorar la situación social de sus países. Varios de ellos, además, quieren un asiento como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y, en cualquier caso, pretenden consolidarse como potencias. Esto está generando alianzas que serán uno de los aspectos más interesantes a seguir en el futuro. Los laboratorios gubernamentales de Brasil y la India fabrican antiretrovirales contra el sida genéricos y mucho más baratos que los que patentan las multinacionales estadounidenses, y Suráfrica ganó una importante batalla judicial para poder importarlos. Otros países afectados por el sida quieren hacer lo mismo. Brasil quiere reforzar el MERCOSUR para negociar en mejores condiciones con EE UU los términos del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Y ha llegado a un acuerdo con Argentina para votar de forma conjunta en el Consejo de Seguridad de la ONU, donde ambos países tendrán un asiento en los próximos tres años. A su vez, quiere expandir su poder comercial y político en el Áfri-

ca lusófona. MERCOSUR firma un pacto comercial en la Comunidad Andina de Naciones. Y el Grupo de los 22, en el que participaron tanto India como Suráfrica o Brasil, además de otros países, hizo fracasar las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio al reclamar términos de intercambio más favorables y que los países ricos apliquen las mismas recetas que se les recomiendan a ellos y reduzcan sus protecciones arancelarias.

Por su parte, todo esto ha causado una gran conmoción en la ONU, acrecentada con los atentados sufridos en Bagdad, especialmente el coche bomba del mes de agosto. Todo el proceso que llevó a la invasión de Irak y la posterior participación en la reconstrucción ha llevado a muchos a pensar que es necesario aumentar el papel político de la ONU y su independencia de EE UU para que no sea percibida como un mero instrumento de los países poderosos. Los planteamientos de reforma, tantas veces apuntados, vuelven a surgir. Una reforma radical, por ejemplo de la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad, parece difícil, pero hay espacios dentro de la organización en los que se puede avanzar en campos específicos, como la acción humanitaria, la prevención de la guerra y reconstrucción posbélica. Apesar de las pretensiones de EE UU, la consolidación del imperio será difícil.

El sistema multilateral tiene hoy muchas caras, es grande y complejo, y no puede controlarse desde un centro con una política basada exclusivamente en la fuerza militar. El poder militar en el mundo actual parece unipolar, pero si

se mira al panorama económico, éste es multipolar, y las estructuras de poder político están sumamente fragmentadas. El poder militar no puede funcionar indefinidamente sin legitimidad. Hay redes comerciales, financieras, de seguridad, bilaterales, regionales, en las que será muy difícil que consiga ejercer la hegemonía. Y la ONU sigue siendo clave como referencia en numerosas negociaciones. La integración europea, con dificultades, seguirá avanzando; China, Corea y Japón pueden comenzar a moverse de manera más conjunta; países del Sur buscarán alianzas para resistir ese avance y la proliferación de armas de destrucción masiva probablemente continuará.

En un mundo unipolar pero muy interdependiente, EE UU tampoco puede controlar las reacciones que surjan ante sus acciones y los nuevos equilibrios que puedan crearse como contrapeso. Incluso, la visión arrogante y unilateral de sus intereses puede ir en contra de esos mismos intereses en la medida en que suscite resistencias mayores.

Los desafíos del multilateralismo

Todo esto plantea desafíos que será necesario afrontar en los próximos años. Para la Unión Europea será fundamental recomponer el consenso que se rompió durante la crisis de Irak y avanzar en la definición de una política exterior y de seguridad común que se base no en la fuerza sino en la cooperación, y en el reconocimiento de que los problemas globales requieren soluciones globales, estableciendo relaciones más justas y equitativas. Este enfoque en el consenso es la base de la construcción europea y

las lecciones a extraer son importantes. A la vez, la UE tiene capacidad económica, política, comercial, cultural en los asuntos mundiales y servir de contrapeso a la hegemonía estadounidense. En ese sentido, la posición francesa y alemana deben reforzarse y promoverse.

En el caso de la ONU, su comportamiento en esta crisis ha oscilado desde la resistencia a plegarse a las pretensiones estadounidenses, antes de la crisis de Irak, lo que incrementó su legitimidad, a algunas concesiones posteriores en el marco de las dificultades de la ocupación. En cualquier caso este organismo sigue bajo ataques, de los realistas que la consideran inoperante porque recorta su poder, y de sectores radicales o de izquierdas que también consideran que lo es por no ser capaz de adoptar políticas autónomas. Pero la ONU no es más que la suma de las voluntades de los Estados que la forman y, en su actual composición y funcionamiento, esas voluntades determinan hasta dónde puede llegar. Cualquier propuesta de reforma de la ONU debe partir de que es absolutamente necesaria, porque su vía de funcionamiento es la de los principios y normas del Derecho Internacional y los valores universales que contiene su Carta y otros instrumentos posteriores emanados de ella. La ONU es fundamental para un orden internacional basado en la responsabilidad colectiva.

Los avances deben ir en una línea de democratización, de hacerla más representativa de la diversidad del mundo actual y de adoptar un concepto global de seguridad que ponga en primer lugar los derechos humanos y la cooperación en lugar de los intereses de los Estados.

Una vía podría ser incorporar de forma más activa a diversas corrientes de la sociedad civil y crear espacios para las asociaciones y bloques regionales. Las opciones más llamativas, como la reforma del Consejo de Seguridad, no serán posibles en el corto plazo, pero eso no significa que no se deban plantear propuestas. Tampoco las guerras de descolonización tenían perspectivas de triunfar antes de iniciarse. Lo que no es posible hoy puede serlo en el futuro.¹²

A pesar de las críticas, la complejidad del mundo actual y la tendencia de los Estados poderosos a actuar sólo en función de sus intereses seguirán haciendo de la ONU un espacio, en ocasiones el único, para generar otro tipo de respuesta. Hay que recordar que, aunque desde el Norte se la observa sólo en términos de paz y seguridad, tiene otras áreas de actuación que incluyen el desarrollo, el medio ambiente, la salud, los derechos humanos o la igualdad de género, y sus actuaciones en estos terrenos son relevantes para muchas poblaciones del Sur.

En la ONU hay múltiples caminos y vías institucionales para que países con una agenda diferente puedan trabajar sobre cuestiones clave como la pobreza, la salud global, la ayuda al desarrollo o el comercio, las intervenciones humanitarias. Incluso para plantear la reforma del FMI y el Banco Mundial. Algunos países están trabajando en esta línea. A pesar del ataque a que está siendo sometida, en muchos campos hay

pequeños avances e iniciativas institucionales complejas pero interesantes.

Para el Tercer Mundo y los países intermedios es necesario apostar por la ONU y los instrumentos multilaterales en lugar de alianzas bilaterales con Washington que reforzarán su posición subordinada. Los pactos regionales y las alianzas Sur-Sur serán clave para defender sus intereses y hacer oír su voz en cuestiones que les afectan directamente como la definición de las políticas económicas, la lucha contra la pobreza y la exclusión, los problemas medioambientales o el acceso a medicamentos esenciales para enfermedades curables.

Los movimientos por la paz deben apostar por el multilateralismo como única salida para los problemas globales y plantear alternativas para hacer avanzar un esquema multilateral y cooperativo de gestión de la seguridad colectiva. A la vez, es necesario estar críticamente alerta ante tendencias militaristas europeas y de otros actores. Las reivindicaciones de multilateralismo que proceden de Bonn, París, China y Rusia también se apoyan en la fuerza. No han faltado las voces que, ante la crisis de Irak, reclaman un aumento de los gastos de defensa de la UE como forma de contrapeso y equilibrio. Estas voces no tienen en cuenta que para la UE es más importante avanzar en la unidad política y no duplicar sus fuerzas que gastar más dinero en armamento. Y que es más importante avanzar en la diplomacia, la negociación, los instrumentos

12 Richard Falk, "The United Nations System: Proposals for Institutional Renewal" *Working Papers* Nº 189. UNU-WIDER, julio de 2000

de prevención de conflictos y crisis y la lucha contra la pobreza que en aumentar las capacidades militares. La mayor parte de las amenazas que sufre la UE (y el mundo), hoy, no son militares.

Además será necesario establecer conexiones y trabajar con los movimientos políticos y de sociedad civil en Europa, en EE UU y en otras partes del mundo. Cada uno en su campo pero con conexiones que vayan más allá de las actuales, que son muy débiles. Por ejemplo, el movimiento por la paz en España debe trabajar con el movimiento en Europa, éste con el de EE UU, y con movimientos similares en África o América Latina que están trabajando en

cuestiones de género, de derechos humanos o promoviendo tribunales para juzgar delitos contra los derechos humanos.

A este proceso pueden contribuir también los movimientos por una justicia social global, cuyo encaje con los movimientos por la paz es cada vez más imprescindible. Porque sus grandes reclamaciones como un comercio más justo, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, defensa de los derechos humanos y las minorías, son reflejo de las principales amenazas para la paz y la seguridad mundial. Amenazas que no son militares y que no se resolverán por medios militares.

Conflictividad socio – política

Marzo 2004 – Junio 2004

Como ha sido ya habitual en el comportamiento del régimen a lo largo de su administración, los acuerdos y negociaciones con los diversos sectores del espectro político se caracterizan por su corta duración, falta de operatividad y, fundamentalmente, la ausencia de un proyecto político que los sustente. En dicho escenario, las posibilidades de estabilidad y crisis resultan distanciadas por linderos frágiles y de difícil estimación por parte de observadores y analistas.

De hecho, el cuatrimestre que se analiza se encuentra permeado por una relativa calma en lo social y político, con la salvedad de la emergencia de un nuevo actor plagado de recursos, provisto de capital simbólico socialmente reconocido; y, con capacidad real de trastocar la política fiscal y presupuestaria de Carondelet: los jubilados. En dicho contexto, mientras los pensionistas del IESS articulan espa-

cios de protesta y las élites políticas se ven obligadas a dar un giro a la agenda política del momento, la sociedad en general, y especialmente los llamados activistas, los centros de educación superior y los grupos de interés, mantienen un silencio cómplice, propio de un país con un proceso de ciudadanía poco consolidado e indiferente ante las reacciones suscitadas en su entorno.

Número de conflictos por mes

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MARZO / 2004	18	28,57%
ABRIL / 2004	15	23,81%
MAYO / 2004	15	23,81%
JUNIO / 2004	15	23,81%
TOTAL	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M.-CAAP

La relativa estabilidad y calma observadas en el escenario político en cuatrimestres anteriores vuelve a reafirmarse en el período en análisis. En efec-

to, y más allá de la solicitud de renuncia al Presidente de la República propuesta por los sectores co - gobernantes en la primera etapa de la presente administra-

ción, parecería que, al menos de momento, las estrategias políticas diseñadas desde Carondelet han dado resultados medianamente efectivos en pro de alcanzar sus objetivos más próximos: culminar el período, anclarse políticamente dentro del escenario partidista; y, posibilitar la inserción de los allegados al Coronel Gutiérrez a los espacios de deliberación e influencia – incluso simbólica – del país.

Si de explicar la recursividad y permanencia observada en el comportamiento de los actores políticos y sociales se trata, se podría señalar la ausencia de medidas de ajuste económico, la en-

trega de cuotas políticas a los partidos de mayor influencia y, desde una lectura coyuntural, los preparativos y efectiva realización del certamen de Miss Universo, como algunos de los factores coadyuvantes en el mantenimiento del orden y la estabilidad política al interior del país. En fin, y como se ha mencionado en ocasiones anteriores, al carecer los acuerdos y negociaciones alcanzados por el régimen de una agenda política específica, éstos resultan frágiles y susceptibles de rompimiento tan pronto las dinámicas del comportamiento prebendario y clientelar de los actores varían.

Género del conflicto

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	1	1,59%
CIVICO REGIONAL	9	14,29%
INDIGENA	3	4,76%
LABORAL PRIVADO	7	11,11%
LABORAL PUBLICO	17	26,98%
URBANO BARRIAL	26	41,27%
TOTAL	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Susana Egas M.-CAAP.

Por lo expuesto, el comportamiento de los diversos sectores sociales y políticos en el presente periodo no denota mayor variación en cuanto al nivel de demandas presentadas ante los órganos estatales. Así, con ligeras variaciones, los porcentajes avizorados en el cuatrimestre precedente se vuelven a verificar, pudiendo observarse solamente una modificación relativamente considerable - con tendencia a la baja - que gira alrededor de la nueva elaboración dis-

cursa y de acción de los movimientos indígenas. En efecto, luego de la salida de Carondelet y tras un breve espacio de respiro político, dichos sectores han arremetido contra del gobierno central aunque con poca receptividad de la población. Lo dicho parecería implicar que la ciudadanía empieza a sentir menores niveles de impacto e interpelación desde el discurso antisistémico, propio de la orientación ideológica de algunas de las organizaciones étnica nacionales.

Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINOS	1	1,59%
EMPRESAS	1	1,59%
ESTUDIANTES	3	4,76%
GREMIOS	2	3,17%
GRUPOS HETEROGENEOS	4	6,35%
GRUPOS LOCALES	4	6,35%
INDÍGENAS	3	4,76%
ORGANIZACIONES BARRIALES	20	31,75%
SINDICATOS	2	3,17%
TRABAJADORES	23	36,51%
TOTAL	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M.-CAAP-

En cuanto a los actores que protagonizan los escenarios de conflictividad socio política en el país, observamos preponderantemente a los trabajadores, las organizaciones barriales y los gremios – en ese orden – como los principales focos de discusión y protesta ciudadana. En dicha perspectiva, el período en análisis se caracteriza por la emergencia de un nuevo sector de presión que, valido del capital simbólico adquirido y a través del apoyo recibido desde los medios de comunicación y los diversos sectores ciudadanos, ha origi-

nado el reordenamiento de las estrategias de acción trazadas en Carondelet: los jubilados. De hecho, las medidas adoptadas por los pensionistas del IESS ha dado paso a una reforma de la política fiscal del régimen y a un eclipsamiento de la agenda política de coyuntura que se debatía tanto por parte del Ejecutivo como en la esfera del Legislativo. Aunque el clima de la agitación producida por los jubilados se la evidencia en el mes de julio – no sujeto a análisis – sus antecedentes se hallan dados en el cuatrimestre en estudio.

Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION	2	3,17%
FINANCIAMIENTO	14	22,22%
LABORALES	2	3,17%
OTROS	25	39,68%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	3	4,76%
SALARIALES	17	26,98%
TOTAL	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M.-CAAP-

En relación al análisis expuesto en líneas precedentes, el punto más alto de la conflictividad sociopolítica del presente cuatrimestre se halla evidenciada en las peticiones y demandas por financiamiento. En dicho rubro las protestas de los jubilados del IESS constituyen el máximo exponente del fenómeno social descrito, no solo por la magnitud del sector reclamante sino también por las

consecuencias que para el manejo de las cuentas nacionales y presupuestarias conllevan sus peticiones. En la misma línea de reflexión, se podría decir que el periodo analizado da cuenta de un proceso de relegamiento de las diversas demandas ciudadanas, estables y medianamente conocidas por efecto de las pretensiones provenientes del sector de los jubilados.

Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	6	9,52%
BLOQUEOS	2	3,17%
DESALOJOS	1	1,59%
DETENCIONES	1	1,59%
HERIDOS	2	3,17%
INVASIONES	1	1,59%
MARCHAS	10	15,87%
PAROS / HUELGAS	21	33,33%
PROTESTAS	16	25,40%
TOMAS	3	4,76%
TOTAL	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Susana Egas M.-CAAP-

En consonancia con la tendencia observada a lo largo de los últimos cuatrimestres, la intensidad de la conflictividad sociopolítica en el país se mantiene en márgenes de relativa calma y acceso a la consecución de acuerdos, aunque éstos se desenvuelvan bajo las características que se han citado. En todo caso, cabe anotar que las protestas y marchas siguen siendo espacios preferidos de expresión y agitación, así como

de producción discursiva desde los diferentes sectores sociales y políticos del país. De otro lado, podemos observar una caída ostensible de los bloqueos de calles y carreteras (de 14,49% a 3,17%) - mecanismo al que recursivamente han accedido las organizaciones indígenas - que sería demostrativo de la paulatina pérdida de legitimidad de dichos artefactos de expresión popular frente a la ciudadanía.

Número de conflictos por provincia

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	1	1,59%
CHIMBORAZO	2	3,17%
EL ORO	2	3,17%
ESMERALDAS	4	6,35%
GALAPAGOS	2	3,17%
GUAYAS	17	26,98%
LOJA	1	1,59%
LOS RIOS	4	6,35%
MANABI	6	9,52%
ORELLANA	3	4,76%
PICHINCHA	16	25,40%
SUCUMBIOS	2	3,17%
TUNGURAHUA	1	1,59%
NACIONAL	2	3,17%
TOTAL	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Sussna Egas M.-CAAP-

En lo relacionado a la distribución de la conflictividad por provincias, el presente período denota un incremento de las demandas en Guayas, Manabí y en menor medida Orellana. Lo dicho implica un repunte de la protesta proveniente desde el Puerto Principal (1,59% a 26,98%) a juzgarse por los índices establecidos en el cuatrimestre anterior. Dicho fenómeno puede ser leído como un proceso cíclico justificado en la fragilidad de los acuerdos alcanzados por el régimen central y los principales actores de dicha región. En tal perspectiva, el continuo proceso de reajuste y enmienda de las negociaciones y acuerdos suscitados entre los principales actores del Litoral y el gobierno central dan cuenta del establecimiento de períodos de calma combinados con otros

de agitación; siendo éstos últimos el paso previo a un nuevo estado de estabilidad de las fuerzas políticas y sociales allí insertas.

De otro lado, la tendencia a la baja observada en la provincia de Pichincha (34,78 a 25,40%) podría ser entendida como la maduración del proceso de conversaciones establecido entre las principales fuerzas políticas y sociales de la capital y el Ministerio de Gobierno, entendiéndose tal comportamiento a partir de la figura del Ing. Baca Carbo, quien sería observado como un actor con credibilidad, cercanía a los líderes políticos del Congreso - principalmente ID, DP y Pachacutik - y con capacidad de negociación específica en temas álgidos y que tiene que ver con el desempeño fiscal y áreas estratégicas del Estado.

Número de conflictos por regiones

REGION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
COSTA	33	52,38%
SIERRA	21	33,33%
AMAZONIA	5	7,94%
GALAPAGOS	2	3,17%
NACIONAL	2	3,17%
TOTAL	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Susana Egas M.-CAAP-

Tal cual se ha expresado, los últimos cuatrimestres demuestran ciclos específicos en la conflictividad, sobre todo en la región Costa, que marcan ascensos y descensos de episodios de tensión y de demandas. De esa manera, si en el cuatrimestre pasado se observaba un 27,54% de la conflictividad nacional en esa región, en éste dicho índice se eleva al 52,38%, dando muestras de la relativa certeza de las percepciones anotadas en el análisis efectuado en el párrafo precedente. De otro lado, la tendencia al decrecimiento de la conflictividad en la región Sierra (de 50,72% a 33,33%) marca una continuidad observada a lo

largo de los últimos cuatrimestres, con lo que se podría señalar que el foco de tensión y escenario propicio para el acuerdo político se halla cifrado en la Costa ecuatoriana, sea por su extensión poblacional o por los niveles de influencia política y económica que proviene de esa región. Hay que señalar que el movimiento indígena ecuatoriano, básicamente el serrano- está atravesando por una crisis de liderazgo y organización que se ha expresado en las fallidas convocatorias a paralizaciones nacionales donde su poder de representación y convocatoria se han visto menoscabadas seriamente.

Intervención estatal

INTERVENCION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
GOBIERNO PROVINCIAL	2	3,17%
LEGISLATIVO	2	3,17%
MILITARES / POLICIA	1	1,59%
MINISTROS	9	14,29%
MUNICIPIO	6	9,52%
POLICIA	5	7,94%
PRESIDENTE	20	31,75%
NO CORRESPONDE	18	28,57%
TOTAL	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: Susana Egas M.-CAAP-

Manteniendo la recurrencia de cuatrimestres anteriores, el Presidente de la República es el actor a través del que se procesan y reducen las complejidades y conflictos provenientes de los distintos actores. En efecto, más allá de la acción de los Ministros Secretarios de Estado - que dicho sea de paso descienden en su capacidad de injerencia y mediación -, parecería que es la presencia en la mesa de negociaciones del Primer Mandatario la que otorga legitimidad y efectos vinculantes a las negociaciones y

acuerdos planteados. En este sentido, la insignificante labor ejercida por los órganos jurisdiccionales (1,45%) así como la poca efectiva actividad en este plano de parte del Legislativo, podrían ser referentes específicos del proceso de deslegitimación y desinstitucionalización por el que atraviesa el país y que conllevan no solo a la pérdida de confianza en las instancias oficiales sino también, y aún más grave, en los procedimientos establecidos por el estado de derecho.

Desenlace del conflicto

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NEGOCIACION POSITIVO	51	80,95%
RECHAZO	3	4,76%
REPRESION	1	1,59%
TOTAL	8	12,70%
	63	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo
Elaboración: Susana Egas M.-CAAP-

Finalmente y considerando las lógicas de comportamiento y códigos de acción del régimen central, permeadas todas ellas por el clientelismo político, la entrega de favores y la búsqueda desenfrenada de una movilidad social mal entendida y practicada, es de entender que el porcentaje mayoritario de conflictividad sea resuelta a través de negociaciones y acuerdos entre los diversos actores insertos en el sistema político nacional. Lo dicho, a pesar de que podría expresar un crecimiento de los niveles de gobernabilidad política en el país, no hace más que reflejar la ausencia de fortalezas en el gobierno, la reducida capacidad de elaboración de agen-

das políticas y, en definitiva, la permanente recurrencia a las fuerzas políticas influyentes, básicamente las vinculadas con el Partido Social Cristiano, el Roldosismo y -en menor medida- el PRIAN como los espacios en los que la imposición de las directrices a ser seguidas provienen, precisamente, de los lineamientos establecidos por esas tiendas partidistas. Tendríamos entonces un gobierno maniatado y sujeto a las presiones corporativas de estos partidos que ven en la debilidad del régimen la oportunidad propicia para mantener su status quo y sus intereses a espaldas de la población ecuatoriana.

Las Relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea II

COYUNTURA: **Antonio Aranibar Quiroga**, Memoria corta de un antiguo diferendo. **Mladen Yopo H.**, Una focalización equivocada de esfuerzos. **Nelson Manrique**, La mediterraneidad boliviana y la integración regional. **Hugo Fazio Vengoa**, Hacia una solución cosmopolita a la mediterraneidad de Bolivia.

APORTES: **Sergio Zermeño**, Desolación en México. Los campesinos del siglo xx. **José Miguel Candia**, El empleo en la encrucijada: del auge desarrollista a la globalización. **Gonzalo A. Saraví**, Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino. **Francesc Bayo**, Las tensiones entre Cuba y Europa con Estados Unidos de trasfondo.

TEMA CENTRAL: **Stephan Sberro**, La Unión Europea: ¿una alternativa estratégica para México? **Ricardo Legos Andino**, Perspectivas y expectativas en las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea. **Juan Carlos Martínez Piva**, El Caribe y la Unión Europea: un nuevo balance. **Diego Cardona C.**, Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas. **Roberto Bouzas**, Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición. **Cecilia Alemany**, Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asociación birregional desde la perspectiva del Mercosur.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telts.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75/265.53.21 / 266.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; @: ruso@nuevasoc.org.ve; rusover@nuevasoc.org.ve.

TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia?

El desorden democrático

J. Sánchez Parga*

Tres factores deslegitiman actualmente la democracia en el mundo y podrían contribuir de alguna manera a su futura liquidación: sus malos gobiernos y más exactamente las malas políticas gubernamentales; su generación de crecientes e ilimitadas desigualdades; y finalmente las violencias con las que se imponen y mantienen las democracias por la fuerza. Además de estas tres razones que explican la actual deslegitimación de la democracia, cabe preguntarse en qué medida la democracia se ha vuelto incompatible con el nuevo modelo de sociedad post-societal y de "sociedad de mercado". Lo que conduciría a sostener que tampoco la democracia podrá ser lo que hasta ahora había sido en el nuevo orden global. En el caso de América Latina y en particular de los países andinos hay que añadir un importante factor institucional que condiciona los otros, y que hemos convenido en llamar "el desorden democrático".

Que la democracia se ha deslegitimado en el transcurso por lo menos de la última década es una constatación, de la que se han dado ya muchas pruebas y demostraciones. La bibliografía sobre el asunto es bastante ilustrativa, y las más recientes encuestas de la opinión pública son una elocuente y generalizada expresión de ello¹. En América Latina la insatisfacción democrática ha pasado del 56% en 1997 al 66% en el 2003, mientras que las preferencias democráticas han des-

cendido en el mismo período del 62% al 53%. En Ecuador el apoyo a la democracia se ha reducido del 52% al 46%, mientras que la satisfacción democrática bajó del 34% al 23% entre 1996 y 2003². Es importante resaltar a partir de los sondeos de opinión: a) que no es tanto la democracia como sistema político o régimen de gobierno que se encuentra deslegitimada, sino los gobiernos democráticos y más exactamente sus políticas gubernamentales. De hecho el 52% de la opinión pública lati-

* Investigador del CAAP.

- 1 Para un primer cuestionamiento nos remitimos a *Qué Democracia. ECUADOR DEBATE*, n.42, Diciembre, 1997. Para una ampliación más reciente del tema cfr. J. Sánchez Parga, "Pugna de intereses y desconsolidación de la democracia" en *Ecuador Debate*, n. 51 2000; "Desconsolidación democrática y destrucción del sistema político", CAAP, 2003
- 2 CLACSO, *Latinobarómetro 2003. Informe Resumen. La democracia y la Economía* www.latinbarometro.org Octubre 2003

noamericana prefiere gobiernos no democráticos, pero que resuelvan los problemas económicos.

No hay que limitar la deslegitimación de la democracia a factores extrínsecos a la democracia ni tampoco a las particularidades o condicionamientos sociales de las "nuevas democracias" como son la mayoría de las latinoamericanas según sugiere Weffort, al considerar que siempre fueron *democracias no democráticas*, ya que su formación socio-económica, política y cultural, el lastre de su pasado autoritario personalista y clientelista y sus precariedades institucionales han impedido tanto su consolidación como la democratización de su sociedad y cultura³. Sin cuestionar la influencia de estos factores en la limitada o fracasada consolidación democrática en muchos países, sin embargo son otras hoy las razones y fuerzas que aceleran el fracaso y consuman la deslegitimación de las democracias en todo el mundo, teniendo en cuenta que se trata de factores intrínsecos a la misma democracia.

Mientras que la deslegitimación democrática se manifiesta en las *democracias desarrolladas* por la inestabilidad de sus modelos de gobierno (frecuentes cambios del partido e ideología gover-

nantes) y por una degradación de sus principios y valores democráticos (gobiernos que gobiernan contra la mayoría de la opinión pública generando inequidad, inseguridad y reducción de libertades ciudadanas), en las "nuevas democracias", que se introducen en la década de los 80 en muchos países latinoamericanos y del *Tercer Mundo* la deslegitimación democrática se expresa: a) con la caída o derrocamiento anticonstitucional de los gobiernos, en base a "golpes de Estado" institucionalistas, que lejos de abolir el régimen democrático se limitan a eliminar el gobierno democrático; b) con umbrales de violencia y de rebelión sociales que hacen ingobernable la sociedad; en razón de los crecientes acosos y hostigamientos no sólo a los gobiernos sino también al orden social en su conjunto, creando situaciones de subversión y guerra civil.

El "desencantamiento democrático" consecuencia de la no-consolidación de las transiciones democráticas comenzó a resonar ya a inicios de los 90 en América Latina, y desde hace más de una década se viene reflexionando sobre la "deslegitimación de la democracia", seguimos preguntándonos "de qué democracia hablamos" o "¿qué es o no es la democracia?"⁴. Muchos autores in-

-
- 3 Fr. C. Weffort, "Les démocraties nouvelles: analyse d'un phénomène" en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 45, 1993: 289-302.
- 4 R. Munck, "After the Transition: Democratic Disenchantment in Latin America", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 55, 1993; F. Moran señala cuatro causas extrínsecas de la deslegitimación democrática: a) el cambio en el sistema internacional; b) mutación de la situación económica y agotamiento de los modelos económicos; c) el rápido cambio en los valores y la ética social; d) decline de la urgencia de ciertas instituciones ("La deslegitimación relativa de la democracia", en *Claves de la razón práctica*, n. 33, 1993.

sisten en que la “democracia procedimental”⁵, ni justifica ni garantiza su legitimidad y tampoco su “eficiencia económica”. Por eso ha llegado la hora de establecer con precisión las razones del fracaso democrático y de la deslegitimación de la democracia, no fuera de la democracia y en causas externas, sino precisando los factores que internamente la deslegitiman.

1. Dictadura Económica de los Gobiernos Democráticos

El principio de deslegitimación de la democracia fue establecido hace veinticinco siglos por Aristóteles y sigue siendo válido en nuestros días: “la democracia será destruida por su mal gobierno”⁶. Ya este planteamiento introduce la distinción entre la democracia como sistema político o régimen de gobierno y su gobierno o políticas gubernamentales. No hay propiamente buenos o malos gobiernos y gobernantes sino buenas o malas políticas gubernamentales. Y lo

primero que hay que definir es cómo se mide la bondad o maldad de dicha gubernamentalidad⁷. La única apreciación política justa que se puede establecer sobre la bondad o maldad de los hechos políticos, sus procesos y realidades, consiste en saber si mejoran o empeoran, ganan en calidad o se degradan, siendo en términos específicamente relativos o comparativos, que se justifica la deslegitimación de los gobiernos democráticos y sus políticas gubernamentales⁸.

Es en su constitución o en la forma como se constituye que un poder o un régimen de gobierno son legales o ilegales; pero sólo en su ejercicio se legitiman o deslegitiman. Por eso un poder ilegalmente constituido podría legitimarse en su ejercicio, y un poder legalmente constituido, deslegitimarse en su ejercicio. Esto explica que el mejor, o “menos malo” de todos los regímenes políticos, la democracia, se deslegitime tan fácilmente en su ejercicio. El hecho de *distinguir* entre democracia en cuan-

5 Cfr. Ph. Schmitter & T. Karl, “What Democracy Is... and Is Not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, n. 3, 1991.

6 *Política*, V,II, 1302b. El verbo “*diaphtereo*” significa tanto “destruir” como “corromper”. El sentido que después sería retomado por Maquiavelo significa la destrucción de la democracia mediante la corrupción de sus instituciones por parte de los mismos gobiernos democráticos. Las referencias a Aristóteles no responden hoy a un prurito de erudición, cuando la actual economía política redescubre la actualidad de su pensamiento: cfr. Arnaud Bethoud, “L'économie politique recouvre t-elle Aristote?”, en *Revue du MAUSS*, n. 15-16, 1992.

7 Adoptamos el concepto de *gubernamentalidad* de Foucault para significar las políticas y programas ejercidos por un gobierno, para diferenciarlo de la idea de *governabilidad*, por encontrarse ideológicamente manipulado como mostraremos de nuevo más adelante, y cuyo sentido específico se refiere a las condiciones y posibilidades que tiene una sociedad de ser gobernada.

8 Tal ha sido el indicador político teorizado por Maquiavelo para estimar la calidad de la política: “*andare sempre verso il meglio*” o al contrario (*Discursos* II premio)

to régimen y gobierno democrático no debe llevar a la confusión de *diferenciar* o separar ambas realidades políticas, ya que no hay democracia sin gobierno democrático, ni éste sin aquella. Por eso no se puede legitimar ni deslegitimar lo uno sin lo otro.

El otro criterio para identificar la calidad política de un régimen como la democracia y de un gobierno (por muy democrático que sea) es su estabilidad. Tal era la tesis de Aristóteles sobre la "mayor duración" de los mejores gobiernos, la cual será posteriormente retomada por Maquiavelo, quien hace de la inestabilidad gubernamental el principal indicador de la precariedad y deslegitimación de un gobierno⁹. Lo que resulta muy pertinente para evaluar el deterioro y "desconsolidación" de los actuales gobiernos democráticos en todo el mundo y en particular en América Latina. Se podría suponer que poco importa que los gobiernos cambien continuamente y se deslegitimen sin cesar progresivamente a condición de que el régimen democrático dure y subsista. Sin embargo, a mediano plazo cabe constatar en qué medida la deslegitimación de los gobiernos democráticos ha comenzado ya a afectar la legitimidad

de la misma democracia. La inestabilidad de los gobiernos (desde los cambios de Presidente a los cambios constantes de Ministros), la alternancia de fuerzas e ideologías políticas en el gobierno, el recurso desesperado a las más desesperadas candidaturas presidenciales no hacen más que ampliar la espiral de deslegitimación de las democracias, ya que cada nuevo cambio acrecienta desmesuradamente las expectativas y en proporción equivalente se generan las sucesivas frustraciones¹⁰.

Ahora bien ¿por qué cualquiera que sea la filiación política e ideológica de un gobernante, de su gobierno y partido político incurre en una mala gubernamentalidad? ¿Por qué fracasa o se deslegitima un gobierno, cualquiera que sea el apoyo político de su partido o el porcentaje de votos que lo eligieron? Durante los últimos 15 años la variedad de gobiernos, la diversidad de procedencias y perfiles ideológicos y políticos de sus gobernantes no impidieron los más estruendosos y accidentados fracasos en casi toda Am. Lat.¹¹. La razón de esta crisis de gubernamentalidad reside en que los gobiernos democráticos más que gobernar propiamente se han limitado, o han estado sujetos, a aplicar las

9 La "mayor duración" (*pleiston jronon*) marca el valor político de cualquier gobierno cualquiera que sea su régimen: Aristóteles, *Política*, VI,ii, 1320^a. "Por no poder gobernar bien, cambiaban con frecuencia de gobierno" (*per non gli potere governare bene, variando il governo spesso*: Maquiavelo, *Discursos* III,17).

10 Baste constatar cómo los Presidentes que ganaron las elecciones con el mayor porcentaje de votos suelen ser los que de manera más rápida y en mayor grado pierden el apoyo popular, teniendo que gobernar con menos del 20% o del 10% de opinión pública a su favor.

11 Entre los más representativos hay que recordar Bucaram y Mahuad en Ecuador, Fujimori en Perú, Sánchez de Lozada en Bolivia, Alfonsín y De la Rúa en Argentina, Chavez en Venezuela.

políticas neoliberales y los programas de *ajuste estructural*; más que gobernar se han visto más o menos forzados a administrar las políticas económicas del gran capital financiero internacional y del nuevo orden global. Los gobiernos democráticos han sido “dictados” por los organismos financieros: FMI, Banco Mundial, BID, OMC. Han sido tales políticas ejercidas como una real *dictadura económica* global (y en tal sentido tan exterior como interior a las mismas sociedades democráticas) las que han puesto en práctica los gobiernos democráticos, las que los deslegitimaron de manera tan irremisible como progresiva, y que a muchos de ellos condujeron a estrepitosos fracasos.

En términos estructurales los gobiernos democráticos han inaugurado un nuevo ciclo histórico: el gobierno económico de la política y la dictadura del capital sobre el gobierno económico de la democracia, sobre los que se funda el nuevo orden global, los que no han dejado de deslegitimar los gobiernos democráticos en todo el mundo, sin que por ello se cuestione la legitimidad del régimen o sistema democrático¹². Según esto el principal factor de deslegitimación de la democracia consiste en la implementación de un gobierno económico de la política, al supeditar la razón

política de Estado a la razón económica del Mercado. Lo que supone la aplicación de políticas gubernamentales anti-democráticas por parte de gobiernos democráticos. Por primera vez “en la historia económica contemporánea el cruce de las condicionalidades internacionales financieras restringe el manejo interno de la política económica y asegura las reglas del juego internacionales. En el plano económico se podría hablar de un solo gobierno central con matices municipales...”¹³.

No hay que desvincular el gobierno económico que sobre las democracias ejercen los organismos financieros internacionales de los fuertes constreñimientos inherentes a la inserción en la economía global, y que comporta una pérdida del control por parte de los gobiernos democráticos de las economías nacionales¹⁴. Lo cual significa una nueva forma de *imperialismo económico* ejercido a través de los *gobiernos democráticos* en todo el mundo con la extraordinaria paradoja que tal imperialismo económico se encuentra así *democráticamente legitimado* con la correspondiente y proporcional *deslegitimación de los gobiernos democráticos*.

Es precisamente esta situación la que debilita y fragiliza extraordinariamente los gobiernos democráticos, y los

12 Hemos tratado esta problemática en un artículo anterior. Cfr. J. Sánchez Parga, “Ciclo político de la economía y gobierno económico de la política”, en *Ecuador Debate. El nuevo orden político de la economía*, n. 55, abril, 2002. Para una ampliación del tema nos remitimos a *Ecuador Debate. Política y Economía*, n. 53, agosto 2001.

13 Oscar Ugarteche, *El falso dilema. América Latina en la economía global*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997: 199.

14 C. Palloix, *Crise et nouvelles formes d'imperialisme. Economie du crédit international et extension internationales du salariat*, en J. L. Reiffers, *Economie et finances internationales*, Dunod, Paris, 1982.

vuelve tan vulnerables e insostenibles. Y esto ha ocurrido precisamente bajo un aparente reforzamiento de los gobiernos democráticos, que para aplicar políticas tan antidemocráticas han tenido que fortalecerse o bien por reformas constitucionales o bien por una sistemática y continua atrofia de los poderes parlamentarios y de los Congresos, y por supuesto a costa del debilitamiento de los partidos y de la misma clase política, todo ello en aras de una supuesta *governabilidad*. La consecuencia ha sido el creciente aislamiento y soledad de los Ejecutivos, sin apoyos de las instituciones políticas, sin el respaldo de los organismos del Estado, ellos mismos debilitados por las políticas neoliberales, y hostigados sin tregua por las movilizaciones sociales. El *dilema de la gubernamentalidad* democrática tenía que enfrentar o bien la férrea implementación de las políticas económicas neoliberales con el doble costo de la deslegitimación social y política junto con las movilizaciones, rebeliones y levantamientos ciudadanos, o bien la inercia de gobernar lo menos posible con la finalidad de mantenerse en el gobierno, pero sin calcular que las políticas económicas neoliberales seguirían ejerciéndose en base a los implacables automatismos del mercado, del ordenamiento global y del mismo Estado¹⁵.

Pensar la actual condición de las democracias en un mundo gobernado por la *tiranía* neoliberal del capital financiero internacional no es nada metafórico, si se entiende la tiranía no tanto por el poder absoluto detentado ni por el despotismo, autoritarismo y violencia de su ejercicio, sino por el hecho de que el poder se ejerce y se gobierna en beneficio privado de fuerzas y sectores particulares del mundo y de la sociedad. Lo que expresado de otra manera es la dictadura de las fuerzas e intereses económicos sobre las fuerzas, intereses e instituciones políticas de la democracia. Esto permite precisar mucho más que el buen gobierno es aquel que se ejerce en beneficio de la colectividad social y de las mayorías de una sociedad, en definitiva en interés o "bien común" y no a favor del beneficio privado y de sectores particulares de la sociedad. Por eso "cuando los hombres son bien gobernados ni buscan ni quieren otra libertad". Este postulado de Maquiavelo responde al más actual comportamiento de la opinión pública latinoamericana respecto de la democracia: el 69% de ella prefiere un líder que resuelva los problemas económicos al margen de la institucionalidad democrática y un 52% "aunque no sea un gobierno democrático"¹⁶. La razón de fondo resulta obvia: la idea de (buen) gobierno al margen de los califi-

15 De esta situación particular no hay mejor ejemplo que el gobierno de Lucio Gutiérrez cuya voluntad por gobernar lo menos posible ha dado lugar a políticas tan erráticas como caóticas, pero que no han impedido la implacable aplicación del modelo neoliberal. Hemos analizado esta singular coyuntura política en un artículo anterior: J. Sánchez Parga, "De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O cómo dejar de gobernar para mantenerse en el gobierno", en *Ecuador Debate*, n. 58, abril, 2002.

16 Cfr. *Latinbarómetro 2003*.

cativos o institucionalidades democráticas consiste en gobernar en beneficio y utilidad del pueblo y no a favor de intereses particulares y privados.

Es muy sintomático y revalida la argumentación precedente el hecho de que el 63% de la opinión pública latinoamericana haga responsables a los gobiernos democráticos de sus políticas económicas y que también el 63% de dicha opinión pública achaque a las políticas económicas de los gobiernos la causa de su deslegitimación y del malestar social. Ahora bien detrás de tales políticas económicas, del gobierno económico de la política democrática y del ordenamiento neoliberal del mundo actúan las fuerzas e intereses de las oligarquías nacionales e internacionales. Lo cual viene a confirmar lo que el clásico pensamiento político ha sostenido siempre: que nunca es el pueblo ni las mayorías sociales, sino las minorías u oligarquías – expresamente “los que se enriquecen” (*euporoi*) según Aristóteles – los reales enemigos de la democracia¹⁷. Es esta figura de una dominación económica por medio de un gobierno democrático, esta tiranía del capital o tiranía de los grupos oligárquicos sobre el régimen democrático, lo que tiene que imponerse con toda su evidencia como la única razón y explicación de la crisis

de la democracia moderna en todo el mundo y de la más profunda y visible deslegitimación de los gobiernos democráticos¹⁸. Pero sería ilusorio creer que el gobierno económico de la democracia se limita, en las actuales circunstancias históricas de la globalización, a las políticas económicas de los gobiernos, puesto que éstos garantizan además todo un conjunto de instituciones, procedimientos, regulaciones, dispositivos, normatividades, valores e idearios económicos que se imponen sobre la sociedad, la permean, la organizan y la orientan: desde la idea de gestión hasta el imperativo de la competitividad o el rendimiento, todo contribuyen a convertir la sociedad en una empresa, en una *sociedad de mercado*.

Si “no hay peor error que confundir gobierno con dominación”, aun cuando no haya gobierno sin un mínimo de dominación ni dominación sin un elemental efecto de gobierno, es muy importante diferenciar, pero también entender, cómo se combinan en las modernas democracias una dominación económica con un gobierno político¹⁹. Ya que es sobre este grave y tenaz equívoco, con sus efectos y manipulaciones ideológicas, que se pretenden legitimar hoy las democracias en todo el mundo. Y si las condiciones de libertad democrática no

17 Cfr. *Politica*, V,ii, 1302b).

18 Este y no otro es el modelo político tan bien identificado y criticado por Maquiavelo en la Florencia del siglo XV y XVI: una dictadura del capital comercial sobre una democracia de ciudadanos: “quienes han fundado tiranías en las repúblicas” (*Discursos*, I, 40); las fuerzas mercantiles “causa de la tiranía en las repúblicas” (*Discursos*, III,28).

19 También esta advertencia política de Aristóteles (en *Política*, V, iii, 1-4) será retomada por Maquiavelo en su análisis de la república florentina, gobernada democráticamente y dominada por sus oligarquías económicas.

han reaccionado más violentamente contra la dominación económica, es porque cuanto mayor es el empobrecimiento de una sociedad, mayores las desigualdades, cuanto más profunda la inequidad y la inseguridad a su interior, tanto menos necesaria es la autoridad y el despotismo de los gobiernos democráticos.

Nunca hubo una democracia que no estuviera sujeta a un cierto grado de dominación como tampoco hubo monarquía, dictadura o tiranía que no ejerciera un cierto gobierno²⁰. Siempre la democracia ha podido proporcionar las condiciones para poner límite a un poder económico, que pudiera llegar a expresarse en un mayor poder político de la oligarquía dominante. Actualmente las democracias ya no disponen de las fuerzas y recursos políticos suficientemente poderosos para limitar el crecimiento económico de las clases dirigentes, e impedir que monopolicen el poder político del Estado, de tal manera que la misma democracia promueva las reivindicaciones de una mayor participación de la sociedad tanto en la riqueza como en el poder político. Hoy en cambio la democracia sólo sirve como trinchera para defender los pocos derechos, igualdades y seguridades de las mayorías o como muro de lamentaciones para sus protestas. Por eso las fuerzas e intereses económicos tampoco necesitan ya ejercer su *tiranía* por medio de las dictaduras militares, ni siquiera

ejercer el gobierno y la administración del Estado en las actuales democracias.

Que el régimen democrático pueda soportar y legitimar una dominación económica (por muy deslegitimados que se hayan vuelto los gobiernos democráticos) sólo se explica por la consolidación político-ideológica de las fuerzas e intereses del capital financiero en todo el mundo, con el consiguiente debilitamiento de las instituciones, fuerzas e intereses políticos. Hace poco más de dos décadas los regímenes democráticos en la mayor parte del mundo y sobre todo en América Latina eran impensables e inviables (y todos los intentos democratizadores fueron sangrientamente aplastados), ya que las oligarquías estaban obligadas o bien a gobernar ellas mismas directamente o a ejercer el poder político mediante las FFAA para garantizar sus intereses y dominación económica. Hoy por el contrario las oligarquías y el capital financiero han logrado una tal fortaleza y sus intereses se han impuesto con tal hegemonía, que ya no necesitan gobernar ni siquiera ejercer un poder político en una democracia que ellos mismos sustentan y legitiman más que cualquier otro sector social. Su dominación económica y hegemonía neoliberal se reproducen con más eficacia y legitimidad cediendo a los Estados, a las clases políticas o partidos y a las mismas instituciones democráticas los costos e inconvenientes de gobernar. Las fuerzas e intereses del ca-

20 Este carácter "defectuoso" de los regímenes políticos sería inherente a las mismas relaciones de poder y a las condiciones de las instituciones políticas: "nunca hubo república o principado que tuviera sus debidas cualidades" (Maquiavelo. *Discurso sobre los asuntos florentinos* p.)

pital han trasladado a la clase política las cargas, ineficiencias, frustraciones y el desprestigio de gobernar, para con toda legitimidad beneficiarse de todas las utilidades públicas²¹. Esta y no otra ha sido siempre y es sobre todo hoy la gran *coartada democrática*.

Según esto en el nuevo orden global las democracias y más aún los gobiernos democráticos se han hecho mucho más funcionales al modelo de acumulación y concentración de riqueza en el mundo que al conjunto de las sociedades y mayorías sociales con sus demandas de más participación y mayor igualdad. Las democracias actuales han hecho posible que la *dominación* económica se convirtiera en *hegemonía* económica sin que ésta atenuara aquella.

2. Sociología política de la deslegitimación democrática

Un fundamental postulado de sociología política establece que no se puede constituir una democracia en una sociedad dominada por las desigualdades, de la misma manera que tampoco se puede instituir un principado o gobierno personal o de una clase (tiranía u oligar-

quía), donde todos los ciudadanos gozan de igualdad; para establecer la democracia sería necesario primero conseguir la igualdad social²². Según esto es obligado preguntarse cómo es posible no sólo el establecimiento de la democracia en países como los de América Latina no sólo atravesados por profundas desigualdades sociales sino también organizados en base de una "estructural heterogeneidad", que agrava aún más aquellas iniquidades. Ahora bien, que las democracias hayan podido no sólo establecerse en sociedades con alto nivel de desigualdad, sino también perdurar en ellas, supondría un alto grado de defecto y de precariedad en dichas democracias: ya que siempre hubo "bajo el nombre de democracias Estados que se gobernaban no estando bien ordenados"²³. A esta primera razón se puede atribuir que muchas democracias duren y se mantengan con todas sus limitaciones, pero sin haber llegado a consolidarse, y que más bien hayan entrado en un proceso de *desconsolidación*, al que corresponde su *deslegitimación* creciente.

Se hubiera podido esperar sin embargo que tanto el régimen democrático

21 No otro es el reproche de Maquiavelo, puesto en boca de Cósimo Médici, contra la clase dirigente florentina: "no os basta afligir a los otros con las cargas públicas, para liberados de ellas, tener todos los públicos beneficios" (*Historias florentinas*, VII, 23).

22 "... donde hay gran igualdad entre los ciudadanos no se puede establecer un principado sino con máxima dificultad, y en aquella ciudad donde hay gran desigualdad entre los ciudadanos no se puede instituir una república" (Maquiavelo, *Discurso sobre asuntos florentinos*, p. 26s; *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, I, 55, p. 138). También Aristóteles citando al Platón de las Leyes pone como condición para la democracia la igualdad, considerando que "un cierto nivel de iniquidad debe ser evitado" (*Política*, II, iv, 1266b); aun cuando previamente ha declarado que "los ciudadanos deben ser iguales en sus riquezas", sin que ellos excluya las diferencias.

23 Maquiavelo, *Historias florentinas*, IV, 1.

como los mismos gobiernos democráticos en el transcurso de las dos últimas décadas hubieran contribuido a reducir las desigualdades sociales y a incrementar la equidad en sociedades cada vez más democráticas. Y esto en razón de un principio que se remonta a Tocqueville, según el cual el mismo régimen democrático con sus instituciones tendría efectos en la sociedad superiores a los que pueden ejercer los gobiernos democráticos en ella: "la democracia no da al pueblo el gobierno más hábil, pero hace lo que el gobierno más hábil es impotente para crear: extiende por todo el cuerpo social una ingente actividad, una fuerza superabundante, una energía que jamás existen sin ella, y que por muy poco favorables que sean las circunstancias engendran maravillas"²⁴. Este fenómeno, de hecho, ha podido constatarse en la fase de *transición* a la democracia durante su primera década en los años 80. Pero a mediano plazo, nada de esto ha ocurrido en las "nuevas democracias"; más bien ocurrió todo lo contrario.

Se podría objetar que el empobrecimiento, las desigualdades y la exclusión aumentaron y se agravaron en todos los países democráticos a pesar de la democracia y todo lo más con la complicidad de los gobiernos democráticos. Pero esto supondría ignorar que fueron las políticas de ajuste estructural implementadas por tales gobiernos en los países subdesarrollados, y el modelo de creci-

miento económico en los desarrollados, la principal y directa causa de la nueva inequidad. De otro lado, y asociada a tales políticas, tuvo un efecto indirecto pero no menos efectivo en el empobrecimiento por todo el mundo la "modernización del Estado", cuyo proceso significó la más colosal privatización de recursos públicos, y su transferencia al sector privado el enriquecimiento de los únicos sectores que por ser propietarios eran capaces de dicha apropiación privatizadora, pero a costa del consiguiente empobrecimiento de las inmensas mayorías, a las que las privatizaciones de los recursos públicos solo podían perjudicar. Ya que sobre todo en los países subdesarrollados, donde además el sector público estaba completamente identificado con el estatal, las mayorías más desposeídas pero también una amplia clase media no disponen de más recursos que los de su participación en lo público. De tales procesos de *privatización modernizadora* fueron plenamente responsables los gobiernos democráticos, que además se llevaron a cabo en base a programas y procedimientos de una supuesta *participación ciudadana* (desde instituciones públicas y privadas hasta todo tipo de organismos de la sociedad civil) con la finalidad de conferir a un proceso autoritariamente impuesto, y con consecuencias devastadoras para la participación de la sociedad en la riqueza social, una apariencia de legitimidad democrática en las formas y

24 Cfr. A. Tocqueville, *Democracy in America*, The Modern Library, New York, 1981:3. El autor se refiere al "gradual development of the principle of equality" (p.7).

los medios, pero de ninguna manera en sus fines y resultados²⁵.

En la década de los 90 los gobiernos democráticos comenzarían a ejercerse tan antidemocráticamente, que no sólo neutralizan los efectos benéficos del régimen e instituciones de la democracia, sino que terminarían corrompiéndose de tal manera, que ellos mismos se irían deslegitimando y actuando en contra de la democratización de la sociedad: es decir aumentando las desigualdades en ella. Tras enumerar los sucesivos fracasos económicos de las políticas de "aju te" desde inicios de los 80 Samir Amin concluye que su principal costo político será "el sabotaje de los sistemas democráticos"²⁶. De otro lado el régimen democrático y sus instituciones pueden tener más fácilmente efectos democratizadores en un determinado modelo de sociedad, pero no en una sociedad post-social o sociedad de mercado, como se verá más adelante.

Pero si las democracias y sus gobiernos se *desconsolidan* y deslegitiman en el transcurso de los últimos quince años

no es únicamente porque no lograron reducir las desigualdades e incrementar la equidad, de acuerdo a los presupuestos y a las condiciones sociales de posibilidad de la misma democracia, sino sobre todo porque en contra de los mismos objetivos y finalidades de la democracia - "lograr la igualdad sobre todas las cosas"²⁷- los gobiernos democráticos generaron el más imponente proceso de empobrecimiento nunca antes conocido en el mundo y en particular en América Latina, dando lugar a un fenómeno también inédito no ya de desigualdades sino de exclusión social²⁸. No se deslegitima, por consiguiente la democracia porque no haya podido reducir las desigualdades sino porque más bien las ha aumentado. Una democracia podría soportar un cierto grado de desigualdad y de iniquidad, lo que no debería poder soportar es el agravamiento de las desigualdades.

La relación entre democracia y economía, o más exactamente entre democracia y crecimiento económico tal y como se planteaba hace ya algunas de-

25 Tal fue el caso del CONAM (Consejo Nacional de Modernización) en el Ecuador desde mediados de los años 90, que con recursos de los mismos organismos financieros internacionales, desplegó una amplia diversidad de programas y actividades de difusión y publicidad del proceso para fabricar consensos.

26 Samir Amin, *La gestión capitalista de la crisis*, L'Harmattan, París, 1991: 21.

27 Es también Aristóteles quien afirma que las democracias se constituyen no por otra razón ni con otra finalidad que la de lograr la "igualdad sobre todas las cosas" (*isoteta malista panton*: *Política*, II, viii, 1284 a). De hecho la democracia ateniense penalizaba con el máximo rigor a quienes atentaran contra la igualdad con la pérdida de la ciudadanía y la expulsión: el *ostracismo*.

28 No es el caso de extenderse aquí sobre el severo empobrecimiento en América Latina desde la "década perdida" que comenzó con la transición a la democracia en los 80. Desde entonces nada se ha estudiado, medido, mapeado y cuantificado tanto como la pobreza, y contra nada se ha luchado tanto como "contra la pobreza" en todo el mundo. Sobre esta cuestión cfr. J. Sánchez Parga.

cadras, no tiene hoy el mismo sentido, porque los parámetros son otros (Britan,). Menos sentido todavía tiene comparar las dictaduras de otras épocas cuyo mayor éxito económico desde la perspectiva de una dictadura tanto más las exponía al fracaso político (Lipset), ya que no dejamos de comprobar cómo actualmente la democracia sigue siendo el régimen político que mejor resiste sus fracasos económicos, entendidos éstos desde una perspectiva democrática: pues si el éxito económico de una dictadura es el beneficio de las minorías y clases dirigentes a costa de los intereses colectivos, el éxito económico de una democracia consiste en favorecer el “bien común” y beneficio de las mayorías sociales. Según esto no se puede caracterizar de otra manera el fracaso económico de los gobiernos democráticos, porque no sólo aumentaron la pobreza y la iniquidad sino porque también fracasaron en sus propias políticas de “lucha contra la pobreza”. No otro es el argumento de Przeworski al sostener que la duración de la democracia depende no de cualquier “crecimiento económico” sino del correspondiente a una “reducción de la desigualdad”²⁹.

Esto ha ocurrido por una razón obvia ya mencionada y no ajena a la democratización global del mundo: no es el gobierno económico de la política en

las actuales democracias, que puede dejar de reproducir el empobrecimiento de las mayorías y combatir con éxito las desigualdades y exclusiones sociales. Y una razón menos obvia, pero no menos poderosa, es que a diferencia de hace dos décadas el crecimiento económico ya no puede ser objeto de un gobierno redistributivo de la riqueza: todo lo contrario, en el actual orden económico global dominado por el capital financiero, en la actual *sociedad de mercado*, el mismo crecimiento económico sólo es posible a condición de una mayor iniquidad y empobrecimiento de las mayorías en todo el mundo y en cada sociedad. A la democracia y a los gobiernos democráticos se debe esta elaborada y eficiente ingeniería económica política: sin iniquidad no hay crecimiento económico, puesto que hoy la riqueza solo se genera bajo la lógica del mercado (no tanto de la producción), y bajo un modelo de acumulación y concentración, que inexorablemente supone la explotación, despojo y exclusión de las mayorías³⁰. Esto es lo que demuestran los datos y las cifras. Si bien durante los últimos veinticinco años se observa un significativo crecimiento del PIB (duplicándose entre 1980 y 1998), simultáneamente puede constarse un empobrecimiento progresivo reflejado en la evolución del salario mínimo vital que se

29 A. Przeworski et al., “What Makes Democracies Endure?”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 1, 1996: 49. Además del clásico planteamiento sobre la relación entre economía y democracia planteado por Seymour M. Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, 53 (1959), Przeworski añade una más reciente bibliografía sobre el tema.

30 Para una ampliación de esta problemática nos remitimos a un estudio de próxima publicación: J. Sánchez Parga, *Sin (creciente) iniquidad no hay crecimiento económico*.

reduce de 144 \$ en 1980 a 16 \$ en 1998. Y sólo en la última década la pobreza habría pasado del 55.9% (en 1995) al 60.8% (en el 2001), y los niveles de indigencia durante el mismo período subieron del 20% al 33.8%. “En todo este período (del ajuste) se registra una marcada reconcentración del ingreso y la riqueza... como reverso de una pobreza creciente... Un punto especial merece el deterioro cualitativo de las actividades en inversiones sociales con la educación a la cabeza”³¹.

3. El ajuste democrático o democracia a la fuerza

Sólo “cuanto peor es un régimen de gobierno tanto más necesita ser impuesto y protegido por la fuerza” (Aristóteles)³². Sin embargo, de acuerdo a los presupuestos anteriores nada más congruente que la democracia se haya impuesto por la fuerza y siga forzándose su mantenimiento, ya que en el nuevo ordenamiento global del mundo ningún otro régimen político y de gobierno ga-

rantiza mejor que la democracia la dominación económica y política de las sociedades modernas. Y por eso la coacción democrática aparece estrechamente asociada a la coacción de una economía de mercado, pues ambas “no encuentran en este tiempo alternativa ideológica y conceptual” y menos política (F. Moran, p. 33). Resulta por ello extremadamente significativa la estrecha asociación entre la coerción económica y la coerción democrática: “la asociación entre ajuste estructural y ajuste democrático no se hace rara en la literatura oficial” de la CE³³. El “imperativo democrático” se manifiesta así como una de las categorías de ese “pensamiento único” (Ramonet) y de ese único orden de la globalización³⁴. Lo que en un principio fue considerada una “exportación de la democracia” (*exporting democracy*) como la nueva modalidad adoptada por los EEUU para garantizar su dominación e imponer su propia versión del orden global, hoy se revela de manera mucho más clara como un férreo constreñimiento. La “democracia

31 A. Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2002:233s; cfr. A. Serrano Dávalos, *Economía ecuatoriana en cifras*, ILDIS; Quito, 1999; Carlos Larrea, *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*, Abya-yala, Quito, 2004.

32 Por eso, añade el estagirita, las democracias generalmente hablando se encuentran aseguradas por la mayoría de la sociedad: *Política*, VI, vi, 1320b-1321a.

33 Sophia Mappa (*Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, Paris, 1995:126) se refiere de manera preponderante a la documentación de la Comunidad Europea (CE). Cfr. C. Petit, “Démocratie et ajustement structurel en Afrique”, en *Le Courrier. Afrique les nouvelles démocraties*, n.138, 1993.

34 Sobre este “imperativo democrático” cfr. UNESCO, *La interacción entre democracia y desarrollo*, Paris, 2003. El mismo experimento democrático que se impuso con todos los constreñimientos en América Latina desde los años 80 ha sido actualmente planificado y subvencionado por EEUU para imponerse en el mundo árabe desde el Magreb hasta el Medio Oriente. Prolongando esa misma “democracia forzada” que por medio de la guerra pretende imponer EEUU en Irak.

por la fuerza" se ha convertido en la nueva máscara de la política norteamericana³⁵. Que el ajuste económico y el ajuste democrático respondan a una misma lógica de dominación se pone de manifiesto al constatarse los mismos errados procedimientos en ambos casos. En la asistencia democrática (*Democracy Assistance*), la colaboración para el desarrollo democrático, los recursos de donantes para la "promoción de la democracia" parecen haber incurrido en los mismos equívocos y torpezas cometidos por la ayuda al desarrollo económico, al desconocer que, si bien tales países necesitan la democracia tanto como el crecimiento económico, "las instituciones y procesos democráticos que pueden generar son muy limitados y diferentes de los que tienen lugar en los países democráticos". Y en vez de promover las condiciones de una democracia más autonomía y sustentable tratan de forzarla con efectos contraproducentes. El caso de la Unión Europea es muy ilustrativo ya que en principio se presentaba como menos coactivo que el

de EEUU; sin embargo en base de una inadecuada conceptualización de los vínculos entre las dimensiones económicas y políticas, no se reconoció suficientemente los potenciales beneficios de balancear un "bottom-up and top-down approaches", de tal manera que las oscilaciones entre condicionalidad y coerción forzaron tanto como debilitaron las democracias subdesarrolladas³⁷.

La otra coacción no menos eficiente y constringente es "la estabilidad de los mercados", que exige siempre una estabilidad socio-política, así como el indicador de "riesgos" de cada país para los inversionistas. Poco importa que la violencia de los conflictos no logren desestabilizar el régimen democrático, con tal de que se limiten a desestabilizar los gobiernos democráticos; pero basta la desestabilización de los mercados para provocar las fugas de los inversionistas y las alarmas del FMI y BM³⁸.

Aun sin recurrir a las armas, no menos constringentes y violentas son las coacciones y hasta chantajes con los que los países desarrollados, por ejemplo europeos, han secundado durante la

35-36. "Los derechos humanos y la democracia impuestos por la más terrible fuerza militar que el mundo haya jamás conocido"; Gilbert Achcar toma esta cita de Michael Ignatieff "The Burden", *New York Times Magazine*, 14 marzo 2003, quien se vio forzado a retractarse de semejantes ideas a propósito de Irak en "The Year of Living Dangerously", *New York Times Magazine*, 14 marzo 2004; traducido en "Commenti al échange d'avis sur l'Irak", en *Le Monde*, 21 marzo 2004.

37. Marina Ottaway & Therese Chung, "Toward a New Paradigm: Democracy Assistance", *Journal of Democracy*, vol. 10, n. 4, 1999.

38. Richard Young, "The European Union and Democracy in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 44, n. 3, 2002.

39. Entre los muchos estudios recientes sobre este tema cfr. Alexander Cockburn & Ken Silverstein, "The Demands of Capital", en *Harper's Magazine*, mayo, 1995, donde tratan las presiones del Chase Manhattan Bank sobre el gobierno mexicano para el control de las elecciones y la liquidación del conflicto de Chiapas.

última década "la inducción democrática" en otros países del mundo. También en el caso europeo "la fuerza de la presión respecto del otro y la voluntad de cambio a pesar suyo tan fuertes, que se olvida cuán poco democrática es la aspiración de querer imponer la democracia por la fuerza"³⁹. Sea cual sea la forma o la fuerza con la que se impone la democracia, abusivamente se desconoce que esa democracia nada tiene de democrático, pues ya Aristóteles había previsto que "una democracia impuesta por la fuerza no es una democracia que responda al bien común"⁴⁰.

No hay que ser por consiguiente muy ilusos para creer en la buena fe de esta nueva cruzada democrática emprendida por los países del Norte, liderada por los EEUU y Europa, con su importación forzada de unos valores democráticos, que en esas mismas regiones comienzan a deslegitimarse e impugnarse, ya que en el fondo lo que está en cuestión la finalidad última es una occidentalización del mundo con todos aquellos valores que hoy se resumen en la *sociedad del mercado*. Y por elemental lógica política pretender pasar del reino de la fuerza al del derecho implica un soberano absurdo, ya que no es utilizando la fuerza que se puede abandonar.

Y sin embargo no hay factor que deslegitime la democracia no sólo ex-

terna sino también internamente, como su forzado constreñimiento. Cuando hace años se criticaba la exportación norteamericana de la democracia a países como los de América Latina, que hasta entonces habían sido dictaduras militares, también impuestas por la fuerza por EEUU, no se sentía todavía el peso de dicho constreñimiento. Y si hoy este imperativo democrático no se siente tan constringente es porque se ha ido internalizando por medio de un tenaz trabajo ideológico, que ha pretendido convertir la coacción en consenso. ¿Cómo no descubrir una muy estrecha asociación entre ajuste económico-estructural y ajuste democrático-estructural?

El ajuste democrático no se ha limitado a las coacciones y constreñimientos más o menos forzados y violentos, incluidos los chantajes económicos (instrumentalizaciones de la "deuda externa" o "bloques comerciales"), también se ha recurrido a la retórica de las ideas y a las dominaciones ideológicas. Nunca como en estas dos últimas décadas los idearios del *Consenso de Washington* enunciados por FMI y del Banco Mundial, a través de slogans y recetas muy conceptualmente elaboradas y consistentemente financiadas han contribuido a neutralizar todo pensamiento crítico y a fraguar un "pensamiento único", cuya función era en parte encubrir y camuflar los reales procesos y proble-

39 Sophia Mappa, "L'injonction démocratique dans les politiques européennes de développement" en Sophia Mappa (edit.), *Développer par la démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, Paris, 1995. La autora demuestra con mucha documentación oficial el chantaje democrático al que los estados y gobiernos europeos condicionan su "ayuda al desarrollo".

40 *Política*, III, 1, 1276a.

mas, para en parte desarrollar una nebulosa ideológica que justificara y legitimara el nuevo orden mundial, fundado sobre la democracia y el mercado. Todas las luchas, desde la “lucha contra la pobreza” hasta la “lucha contra la corrupción”, toda la galaxia y falacia ideológicas mentalizadoras en torno a la “participación ciudadana”, la “sociedad civil”, el “desarrollo sostenido”, etc. han servido para ocultar las políticas gubernamentales del ajuste y de las privatizaciones, de las aperturas y desregulaciones de los mercados, de la financiarización del capital acumulador y concentrador de riqueza; políticas todas ellas empobrecedoras, reductoras de toda posible participación donde cada vez queda menos que compartir, destructoras de ciudadanías apenas estrenadas en sus derechos (políticos, civiles y sociales), y liquidadoras de una sociedad civil cada vez menos civil y menos sociedad⁴¹. Además de imponerse y mantenerse por la fuerza también se sigue imponiendo y manteniendo por la fuerza de las consignas, recetas y slogan económicamente financiados y puestos en circulación con mucho dinero de Fundaciones, del FMI y el BM, por medio de programas de investigación, de cursos, congresos y publicaciones. Na-

die como ellos en el mundo ha ejercido recientemente una coerción ideológica y corrupción intelectual, marcando las agendas de las ciencias sociales; coacciones tan suaves como bien pagadas.

Pero de todos estos recetarios, que han llegado a conformar un *capital ideológico* extremadamente eficaz, emitidos siempre tan regular como coyunturalmente por el Banco Mundial, ninguno alcanzó mayor éxito, ni como ningún otro fue tan difundido y publicitado, ni permeó tanto en los medios intelectuales, de las ONG, de los mass-media, y los organismos estatales y gubernamentales, como el de *governabilidad*. La idea de gobernabilidad aparece precisamente a inicios de los 90, cuando los gobiernos democráticos con sus políticas bancomundialistas comenzaban a deslegitimarse y a provocar un nuevo ciclo de conflictos y una nueva forma de protesta, que amenazarían su futura estabilidad⁴². El objetivo de la *governabilidad* consistía en fortalecer aún más los Gobiernos o Ejecutivos de las democracias, para mejor garantizar la eficaz implementación de sus políticas, de preferencia con los menores costos socio-políticos, pero encubriendo los reales problemas de los gobiernos democráticos y de sus mismas políticas. Ya

41 “World Development Repor (publicación anual del BM) fija las prioridades, difunde la terminología, los conceptos y las problemáticas a través de las cuales la idea misma de desarrollo es formulada. De la *reducción de la pobreza* pasando por el *ajuste estructural* y el *desarrollo sustentable* los grandes repertorios del BM que se han sucedido han estructurado los debates, orientado la investigación y producido saberes” (N. Guilhot, “La Banque Mondiale réclame *bonne gouvernance*” en *Le Nouveau capitalisme. Maniere de voir*, n. 72, Dic. 2003 – Enero 2004).

42 Hemos tratado este fenómeno en J. Sánchez Parga, “Transformaciones del conflicto, declive de los movimientos sociales y teoría del desgobierno”, en *Ecuador Debate*, n. 53, 2001.

que son éstas y aquellos los que generan el conflicto, provocan la protesta y en definitiva desestabilizan la democracia, haciendo ingobernables las mismas sociedades. Al hacer de la *governabilidad de la sociedad* una falsificación del real problema de los gobiernos democráticos se achacaba a las resistencias y oposiciones sociales, a las movilizaciones y rebeliones de la sociedad las causas y responsabilidades de la *ingobernabilidad*.

No hay que pensar en términos de "las serias amenazas que pesan sobre las frágiles democracias", sino más bien en cómo las democracias se han ido fragilizando por las presiones ejercidas sobre ellas⁴³. Se revela muy sintomático que sean las fuerzas del Mercado visibles en las multilaterales como el Banco Mundial y FMI, las que instrumentalizan ideológicamente la democracia en razón de la instrumentalización política de sus gobiernos. Pero hay que tener en cuenta que la instrumentalización de la democracia como de cualquier otra institución sólo es posible, cuando otras fuerzas y otras lógicas diferentes y más poderosas se imponen y dominan las lógicas y las fuerzas políticas inherentes a la misma democracia, pero que ya no son capaces de sustentarla. Esto explica no sólo la instrumentalización de la de-

mocracia y el sometimiento de sus gobiernos a las fuerzas del capital globalizado, a los intereses económicos y financieros internacionales, a la ideología neoliberal, sino también explica por qué ni para la democracia ni para el mercado haya hoy alternativa histórica posible. Ideológicamente hemos pasado de una época, en que las ideas de "ultraderecha" o de "extrema derecha" se habían convertido en ideas de la corriente dominante a una nueva época donde no hay más que una única corriente de ideas, que por ello mismo parece dominante (¿o parece la única porque se ha vuelto tan dominante?). En este sentido la coerción democrática se impone como parte de la coerción del mercado, ambas con la misma violencia y la misma hegemonía. Por eso lo peor de la democracia (como del mercado) es que a pesar de su deslegitimación no hay actualmente régimen político alternativo, y en tal sentido cabe pensar en un fatalismo democrático⁴⁴.

4. ¿Será posible la democracia en una sociedad postsocietal (sociedad de mercado)?

Frente a una hipótesis más sociológica, que destaca la preponderante influencia de las *condiciones sociales* y

43 "...las más sublimes ideas pueden ser instrumentalizadas, las peores exacciones cubren fácilmente nobles principios y las cazas de brujas se cumplen en nombre de la defensa de valores" (P.A. Taguieff, *Esprit*, n. 190, 1994).

44 "...no parece que en el momento actual exista en todo el mundo un sistema político viable tanto desde el punto de vista intelectual como desde el moral diferente de la democracia... Y sin embargo al mismo tiempo descubrimos que este régimen político, triunfante de un modo que incluso puede parecer irreversible o poco menos a los ojos de un observador superficial, se enfrenta con problemas muy graves" (J. Tusell, *La revolución democrática*, Edic. Nobel, Oviedo, 1997).

características de un determinado modelo de sociedad (su formación histórica y socio-económica) en la estabilidad, cálida y eficacia de un régimen y gobierno democráticos, otra hipótesis, sin excluir completamente tales condicionamientos sociológicos, pone más bien de relieve los *efectos políticos* de un régimen y gobierno democráticos capaces de alterar y modificar un modelo de sociedad y sus condicionamientos sociales⁴⁵. Tal efecto democratizador del régimen político con su producción de *democracia social* lejos de ser un principio, que se cumpliría en cualquier circunstancia, constituye más bien una hipótesis condicionada no sólo por la calidad política del régimen y gobierno democráticos, sino también por el mismo modelo de sociedad más o menos predispuerto o proclive a tales efectos democratizadores⁴⁶.

Por consiguiente, esta hipótesis sobre los efectos democratizadores y de cambio, que puede tener una democracia y sus gobiernos, sobre la democratización de la sociedad estaría condicionada por un modelo de sociedad, donde la política releva tanto del orden de las estructuras como de la superestructura. Lo que no sería el caso en la moderna sociedad actual, donde lo que realmente constituye su estructura y su-

perestructura es la economía y el mercado, pero no su esfera política e instituciones democráticas. Por consiguiente será más bien la economía de mercado, la que no sólo influye, afecta y transforma el régimen y gobierno democráticos sino también la misma sociedad tanto directamente como a través de las mismas instituciones políticos-democráticas.

Según estos planteamientos no se llegaría a comprender plenamente la profunda crisis de la democracia sin tener en cuenta que ésta ha sido un régimen político y de gobierno propios de un determinado modelo de sociedad *societal*, y que en un nuevo y diferente modelo de sociedad *postsocietal*, en una *sociedad de mercado*, la democracia comenzaría por incurrir en tales ineficiencias y contradicciones, pasando por la corrupción de sus instituciones, llegando a ejercer efectos tan perversos en el conjunto de la sociedad, que terminaría siendo a la larga inviable o quedaría políticamente tan transformada como irreconocible. Hay que precisar y probar, por consiguiente, qué modelo de sociedad es el que se muestra tan contrario y opuesto a un régimen político y de gobierno como los democráticos, cuando la democracia a lo largo de la historia, desde hace más de veinticin-

45 Esto último, por ejemplo, sostiene Claude Lefort, al indicar "el sentido que reviste para la sociedad en su conjunto la democracia política" ("Pour une sociologie de la démocratie" en *Annales*, 21 année, n. 4, julio-agosto, 1966).

46 "... la función desempeñada por las instituciones de la democracia burguesa en el desarrollo del modelo merece un examen atento; de hecho hay razones para preguntarse, al considerar la historia reciente, si allí donde una democracia burguesa nunca logró implantarse, hay alguna posibilidad de crear formas democráticas nuevas o si no hay impedimento irreparable en el tejido social" (Cl. Lefort, o.c., p. 755).

co siglos, y a lo ancho de los más diversos modelos de sociedad y cultura, ha sido capaz de las mayores adaptaciones y transformaciones, dando muestras de una extraordinaria ductilidad y plasticidad⁴⁷. Sin embargo desde la antigua Atenas hasta la más reciente actualidad todas las sociedades históricas en las que se ha implementado uno u otro modelo de democracia, de régimen y gobierno democráticos, todas estas sociedades han respondido a un modelo de sociedad *societal* y no de *sociedad comunal* compatibles con el régimen, el gobierno y las instituciones esenciales de una democracia⁴⁸. Ahora bien, si la democracia como régimen político y de gobierno nunca hubiera sido posible en una *sociedad comunal* y sí únicamente en la *sociedad societal*, podemos preguntarnos hoy si la democracia será posible en una *sociedad postsocietal* ("network society", "sociedad informática", "sociedad de mercado") en un mundo global.

Planteando la cuestión en términos más precisos caber preguntarse sobre

las condiciones de posibilidad de la democracia en una *sociedad de mercado*, o *sociedad en redes* (*network society*, según M. Castells), sin un real intercambio social, ni vínculos sociales, sin cohesión alguna (ni "orgánica", propia de la sociedad comunal, ni "mecánica", propia de la sociedad societal), dominada por una dinámica diferenciadora y excluyente, sin nada "en común" que compartir ni interés colectivo en el que participar. Puesto que sin un "bien común" no hay sociedad y menos democracia posibles⁴⁹. Mientras que para una *sociedad de mercado* cualquier cosa común o cualquier comunidad supondría una limitación al intercambio mercantil. ¿Qué tipo de democracia sería entonces posible en tales condiciones de sociedad? ¿No sería incurrir en un flagrante malentendido con graves consecuencias prácticas, seguir llamando democracia a un régimen político y de gobierno en una sociedad *postsocietal*, cuyos ordenamientos y organización, instituciones y valores son tan radicalmente opuestos a los democráti-

47 El modelo democrático de la antigua Atenas se modifica en el modelo republicano de la antigua Roma, después adoptará las formas de las primeras monarquías constitucionales al final del medioevo; en el Renacimiento la democracia republicana será adoptada por los Estados-ciudad italianos y de la actual Bélgica y Holanda. Con referencias más cercanas podemos hablar hoy de democracias presidencialistas y parlamentarias, semipresidencialistas o semiparlamentarias. Las variaciones democráticas se muestran ilimitadas, debido precisamente al amplio margen de desarrollo de las instituciones democráticas.

48 Nos referimos a la diferencia establecida por Tönnies y desarrollada por Max Weber entre "sociedad comunal" (*gemeinschaftliche Gesellschaft*) y "sociedad societal" (*gesellschaftliche Gesellschaft*); y según la caracterización de ambos modelos de sociedad, la comunal nunca podría ser propiamente una sociedad democrática con gobierno e instituciones democráticas.

49 Aristóteles, quien prefería una sociedad con menos en común que todo en común, sostuvo que "nada tener en común (*koine*) es evidentemente imposible, pues la sociedad es esencialmente una forma de comunidad (*koinonía*)" (*Politica*, II. :. 1260b)

cos? Si “el proceso de la modernidad es el proceso de la democracia”, no sería por otra razón sino porque la democracia inaugura una modernización de la sociedad humana, pero también concluye con una nueva fase de modernización de la modernidad⁵⁰.

Un factor adicional de la inviabilidad o incompatibilidad democrática, pero que es parte integrante de la formación de la sociedad *postsocietal* es el fenómeno de la *globalización*: desde sus orígenes las democracias estuvieron circunscritas a determinadas historias y localidades, a determinadas sociedades, a un determinado Estado-ciudad o Estado-nación. Pero actualmente la globalización transforma todo el mundo en un “*schrinking world*”, donde los procesos locales se mundializan y los mundiales se localizan, y donde las prácticas y procesos político-democráticos quedan profundamente alterados. Ya que una cosa es globalizar un modelo democrático y otra muy diferente la posibilidad de una democracia global, cuando las fuerzas políticas y económicas, militares, tecnológicas e informáticas se globalizan, pero no los procedimientos y prácticas democráticos⁵¹.

Así planteado, el problema se agudiza y se vuelve aún más complejo, si se considera en qué medida son los mismos gobiernos democráticos, los que contribuyen a destruir todas las instituciones, que conforman la sociedad *societal*, las cuales han sido las mismas,

que desde hace siglos habían hecho posible la democracia, y hasta hoy han garantizado su reproducción a lo largo de la historia y a lo ancho de su diversidad de formas, tanto como sus sucesivas adaptaciones a las diferentes épocas. De ninguna manera se sostiene aquí que la democracia sólo sea compatible con un tipo u otro de sociedad, ni siquiera que sea incompatible con el ya tratado impedimento de la iniquidad social y sólo compatible con un determinado umbral de igualdad, los que tendrían que establecerse siempre de acuerdo a uno u otro modelo de sociedad. Tampoco es cuestión de aquellos factores sociales o sociológicos extrínsecos al régimen democrático, sino precisamente de aquellos que siendo propios de un determinado modelo de sociedad *societal* se revelan constitutivos de la misma democracia.

Lo que por un lado aparece como la destrucción de aquellas realidades e instituciones sociales, que simultáneamente constituían las categorías esenciales de una democracia, por otro lado estas categorías e instituciones democráticas aparecen tan investidas de una economía de mercado, que ellas mismas dominadas por las fuerzas y lógicas del mercado comienzan a operar mercantilmente y no políticamente al interior de la democracia. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación y representación políticas, las cuales actúan ya hoy regidas por intereses privados, de

50 Cl. Lefort, *Essais sur le politique. XIX-XX siècles*, Seuil, Paris, 1986: 71).

51 Una bibliografía reciente cada vez más nutrida aparece sobre esta problemática: cfr. Marc F. Plattner, “Globalization and Self-Government”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n.3, 2002; Zaki Laïdi, “Democracy in Real Time”, *Journal of Democracy*, vol. 13, n.3, 2002.

acuerdo a los comportamientos y procedimientos del derecho privado, y bajo los imperativos de la oferta y la demanda. Y el concepto de “democracia delegativa” acuñado por O’Donnell define perfectamente esta privatización de la representación política, al establecer una relación clientelar entre el representante y los representados, cuando la función específica de la representación política consiste en producir y representar (parlamentariamente) el interés público y común, y no la representación de los diferentes intereses privados de la sociedad, que nunca tendrían por un simple efecto de agregación de dar lugar a un interés público y común. Por consiguiente allí donde nada es público y común no hay posibilidad alguna de participar y compartir.

También la opinión pública quedaría abolida o tan atrofiada por la ilimitada privatización de lo público, que las opiniones perderían todo su poder político y democrático, el que precisamente les confería su carácter público, para adquirir todo aquel poder procedente de las fuerzas e intereses privados: el *poder de la opinión pública*, quedaría así suplantado por la *opinión de los poderes privados*. Fenómeno éste estrechamente asociado a una prensa, que ha dejado de ser una *prensa libre* para no reivindicarse más que en su *libertad de prensa*, cuando en realidad ésta sólo se justificaría y legitimaría a condición de ser una prensa libre. No es tan exacto que la crisis de la democracia le haya reducido a una *democracia mediática*, dominada y sometida por los *mass*

*media*⁵². Lo que hasta ahora había sido condición de la democracia, al enriquecer de tal manera la comunicación e información ciudadana, favoreciendo la opinión pública, las deliberaciones públicas y también la misma participación política, los *mass media* incluida la prensa se han vuelto un factor devastador de las instituciones, procedimientos y valores democráticos. Al convertirse en un poder político y financiero, ejercen una influencia política incalculable pero sin asumir las más mínimas responsabilidades políticas. Los *mass media* ejercen un control y fiscalización de los gobiernos más eficaces que los mismos parlamentos, pero sin asumir la responsabilidad política de sus actuaciones. De esta manera la libertad de prensa hoy ya no corresponde a una prensa libre, liberada de otras fuerzas e intereses, sino a una prensa privada y sobre todo privada de su libertad por las fuerzas e intereses privados y particulares, mercantiles y financieros. La *libertad de prensa* significó en un principio una prensa libre de las fuerzas políticas y de los poderes de Estado; pero hoy esa misma *libertad de prensa* debería significar su liberación de las fuerzas e intereses del mercado y del capital. La libertad de prensa hoy no es la libertad de una prensa libre sino privada de su propia libertad porque es propiedad particular. Nada de esto impide desconocer que el poder mediático e informático en el mundo actual ha sido posible por el debilitamiento de los poderes e instituciones democráticos, y si hoy la galaxia mediática es capaz de suplir dichas ins-

52 Tal y como sostiene J. Cl. Guillebaud, “Les médias contre la démocratie?” en *Esprit*, n. 190, 1994.

tituciones, de influirlas, dominarlas, controlarlas y hasta pervertirlas, se debe a la progresiva precarización política de la democracia⁵³. En el caso de América Latina y en particular de los países andinos hay que añadir un importante factor institucional que condiciona los otros, y que hemos convenido en llamar “el desorden democrático”.

5. El desorden democrático y el factor institucional

Desorden institucional de la democracia

Al cabo de 25 años de una transición inconclusa y de una progresiva desconsolidación las “nuevas democracias” (*democracias exportadas* o *democracias forzadas*) merecen un balance crítico, al volverse tan inestables, inconstitucionales y antidemocráticas, cuando la cuestión más obvia no es por qué no logran consolidarse sino por qué perduran y sobreviven en sus “formas” más corruptas y con tales niveles de deslegitimación. Plantear el problema de **¿por qué duran las democracias?** en

la región andina, a pesar de su **progresiva desconsolidación**, supone preguntarse por qué las democracias en los países andinos “han durado” y “sobrevivido” no sólo al tiempo, sino también a muchas crisis y desestabilizaciones, golpes, semigolpes y autogolpes de Estado, deterioros de su fundamental legitimidad, pero que lejos de consolidarse parecen haber entrado en una vertiginosa de deslegitimación y corrupción institucionales. El problema hoy ya no se plantea en términos de aplazamiento o postergación de “inconsolidación” sino más bien de una progresiva “desconsolidación”⁵⁴. Si las democracias *duran*, es a costa de su creciente deslegitimación y lo que es peor se encuentran *forzadas* a durar por mucho que se degraden y deslegitimen. Cuando se inicia la *transición* con el establecimiento de las instituciones democráticas, se suponía suficiente que la democracia “durara” y que sobreviviera al paso del tiempo, a sus posibles crisis e ineficiencias, para alcanzar su “consolidación”; en tal sentido la persistencia temporal de la democracia se asoció a su consolidación⁵⁵.

53 Cfr. J. Cl. Guillebaud, o.c., p. 99.

54 G. ●Donnell habla de una “protracted unconsolidation” (“Illusions about Consolidation”, en *Journal of Democracy*, vol 7, n. 2, abril 1996:38). Y para M. Baquero, “... la experiencia latino-americana muestra que las transiciones a la democracia no conducen necesariamente a las consolidaciones democráticas, entendidas en un sentido maximalista”: *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*, Editora da Universidade, Rio Grande do Sul, 2000: 155.

55 “La apuesta democrática es que un tal régimen, una vez establecido, no sólo persistirá reproduciéndose dentro de las iniciales condiciones que lo confinaban, sino que se expandiría más allá de ellas. A diferencia de los regímenes autoritarios, las democracias tienen la capacidad de modificar consensualmente sus normas e instituciones en respuesta a las cambiantes circunstancias”: Ph. Schmitter / T. Karl, “What Democracy is... and is not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, n. 3, 1991: 87. ●Donnell, por su parte, trata también la consolidación como una forma de duración (“likely to endure”), aunque reconoce la necesidad de ciertos requisitos para una “formal consolidación”

Las interpretaciones supuestamente más pesimistas en base a los análisis más realistas llegaban a pronosticar que “el fantasma que acecha la transición es... la no-consolidación... Estos países están condenados a permanecer democráticos casi por defecto (*almost by default*)”⁵⁶. Pero sin ser un criterio de la consolidación de la democracia, el “paso del tiempo” parece hacer cada vez más improbable su desaparición, lo que conduciría a una muy paradójica y perversa situación de democracias que duran y resisten a pesar de (o a costa de) su creciente desestabilización, deslegitimación y no-consolidación⁵⁷. Más allá de una versión “duracionista” o “sobrevivencionista” se suele considerar consolidada una democracia que ha alcanzado un “completo grado de institucionalización” (O’Donnell: 1996: 38). Muchos

autores coinciden en articular legitimidad e institucionalidad democráticas, definiendo la deslegitimación, que impide la consolidación de la democracia, por “la creciente ruptura entre la formalidad de las normas y las conductas de toda suerte de actores políticos”⁵⁸.

La más original y específica calidad de la democracia consiste en ser el régimen político más regulado por las instituciones de una constitución o por la constitucionalidad de sus leyes; por esa misma razón la democracia es el más perfectible pero también el más destructible de todos los regímenes políticos, ya que puede perfeccionarse tan ilimitadamente sin alcanzar su definitiva perfección, de la misma manera que puede entrar en un proceso de ilimitada auto-destrucción sin llegar a destruirse por completo⁵⁹. Lo determinante de la insti-

56 Ph. Schmitter, “Dangers and Dilemmas of Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 2, 1994: 55-57.

57 Para A. Przeworski et al. la “sobrevivencia de la democracia” su “capacidad para sobrevivir” (*ability to survive*) parece ser cuestión de eficiencia económica, lo que nunca se ha dejado de discutir, aunque sin excluir el factor institucional (“This is not to deny that institutions matter”): “What makes Democracies endure?” en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 1, 1996: 50.

58 “...increasing gap between formal rules and the behavior of all sorts of political actors” (O’Donnell, 1996: 40). Lo que el autor no parece dejar claro es en qué consiste una democracia “formalmente” e “informalmente” institucionalizada (p. 47, nota 2). Así como también resultan muy cuestionables la serie de indicadores o criterios sobre niveles de institucionalidad y consolidación.

59 Mientras que para Aristóteles la democracia es el régimen político más “medido” (“*metriotēs*”: *Política*, IV, ii, 1289), porque es el más sujeto a la institucionalidad de una constitución (*politeia*), para Platón es el peor entre los mejores regímenes (*jeiristen*) y el mejor de los malos (*faulón te aristen*: cfr *Político*, 302, Ass). También las democracias modernas son definidas por su determinación institucional: “constitutions are essentially *institutional framework* that in functioning democracies provide the basic decision rules and incentive systems concerning government formation, the conditions under which governments can continue to rule, and the conditions by which they can be terminated democratically”: A. Stepan & C. Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, en Juan J. Linz & A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. 1, p. 119 (The John Hopkins University Press, Baltimore & London, 1994).

tucionalidad en la democracia, que ésta se funde y regule institucionalmente más que ningún otro régimen político, significa que todos sus procesos y procedimientos de gobierno, con todas sus relaciones de poder, supeditan las actuaciones y relaciones entre personas a las relaciones y actuaciones de las leyes y procedimientos, las normas y los "órdenes", en definitiva a las instituciones. En la democracia el gobierno entre personas y grupos es sustituido por el de las leyes; la dominación entre personas sustituida por el dominio de la ley. Según esto donde falta institucionalidad, se encuentra limitada, defectuosa o suprimida, allí mismo emerge el poder de personas y grupos, produciéndose el gobierno de unas personas por otras. Invirtiendo este argumento: donde actúa y es eficaz el poder de los hombres y el gobierno de unos sobre otros, allí se limita, elimina o suspende el orden institucional, y las instituciones lejos de sustituir y limitar el poder y gobierno de las personas se convierten en instrumento de dicho gobierno y en arma de dominación y explotación entre personas. Es este "efecto de las instituciones", que garantiza no sólo la duración sino también la estabilidad, calidad y desarrollo democráticos. Cuando las mismas instituciones democráticas siguen reproduciendo el gobierno de las personas y la dominación entre ellas, simultáneamente aumentan las desigualdades y reducen los derechos con el efecto perverso de legitimar y estabilizar poderes, condiciones y procesos totalmente antidemocráticos. En este fenómeno consiste la crisis institucional de la democracia en países, donde las instituciones en lu-

gar de operar democráticamente son utilizadas para seguir reproduciendo relaciones de poder, formas de gobierno y dominación de unas personas y grupos sobre otros.

Tal situación genera un profundo y perverso conflicto en las sociedades y regímenes democráticos, dando lugar a crisis de todo orden y procesos de gran desestabilización constitucional: amenazas de golpe de Estado, autogolpes o "golpes institucionales" que derrocan un gobierno constitucional para reemplazarlo por otro como si un golpe anti-institucional pudiera legitimarse con otro gobierno constitucional. Todas estas situaciones de crisis no son más que síntoma y resultado de lo que habitualmente sucede en todas las instituciones, espacios públicos y de gobierno, en todo procedimiento administrativo, jurídico y político: la acción y el poder de las personas sobre la acción y el poder de las leyes. Estas situaciones resultan paradigmáticas de una rutinaria desinstitucionalización de la democracia, que a su vez degenera en una rutinización de su desinstitucionalidad. De manera creciente, los problemas democráticos dejan de ser pensados, tratados y resueltos democráticamente, para de manera más generalizada ser planteados, intervenidos y supuestamente solucionados por vías antidemocráticas; no por medios institucionales (leyes, normas, organismos, procedimientos) sino por medio del poder y de la negociación de las personas, de clases, de grupos de interés, de movimientos sociales. Dicha espiral de desinstitucionalización democrática (de "desconsolidación") hace que cuanto más graves y profundos sean

los problemas que tal funcionamiento democrático produce, más directo y violento sea el recurso a los procedimientos no-institucionales y antidemocráticos.

La transición democrática supuso una *puesta a prueba* del poder de las instituciones sobre los otros poderes de personas, clases y grupos, que difusos, organizados o estructuralmente dominan la sociedad. Cuando estos poderes se supeditan al poder de las instituciones democráticas, sin que ello implique un total y homogéneo sometimiento a ellas, dicha "subordinación" tenderá a ser progresiva, cada vez más completa e irreversible, pudiéndose pensar entonces en un paso de la fase transicional a la de consolidación. Si por otro lado cada institución democrática ejerce un poder dentro de sus específicas competencias y eficacias, y todo el sistema institucional funciona con esta misma legitimidad y eficiencia, reforzando la democracia en su conjunto, la simple *duración* sería ya una garantía de consolidación. Lo que explicaría el doble fenómeno de transición y consolidación por el factor institucional, puesto que funda y define la misma democracia, en lugar de recurrir a criterios que siendo pertinentes son más bien derivados y se prestan a múltiples cuestionamientos. Según esto, la transición democrática llega a fracasar de dos formas definidas a mediano y corto plazo: a) los tradicionales como los nuevos poderes de dominación y explotación son tan fuertes, que no soportan el sometimiento al poder de las instituciones y terminan imponiéndose de nuevo sobre ellas, aboliendo de

manera más o menos abrupta y violenta el régimen democrático; b) los poderes y relaciones de dominación y explotación sin soportar el sometimiento completo a las instituciones, tampoco con su poder el orden democrático, optando más bien por un procedimiento intermedio: sin destruir las instituciones democráticas (leyes, organismos, normas, procedimientos...) los controlan con su poder y los utilizan como instrumentos para seguir reproduciendo sus modelos de dominación y acumulación tradicionales y no democráticos.

Una visión opuesta y en parte complementaria de esta problemática es que las actuales formas de ejercicio del poder y del gobierno, de acumulación y concentración de riqueza, son más efectivos y gozan de mayor legitimidad en los regímenes democráticos, por muy antidemocráticos que sean sus gobiernos, que en cualquier otro régimen. Precisamente porque la democracia se constituye sobre el principio de igualdad de todos los ciudadanos, la corrupción de las instituciones democráticas ha hecho posible y hasta legitimado, que las crecientes diferencias socio-económicas puedan transformarse en nuevas desigualdades sociales, ellas mismas legalizadas por instituciones democráticas, incapaces de garantizar los umbrales mínimos de igualdad ciudadana. Así se opera una perversa corrupción de la institucionalidad democrática y su progresiva e ilimitada deslegitimación. En este sentido coinciden muchos autores, conceptualizando como "desafío de legitimidad" lo que con más pre-

cisión Huntington llama "el dilema de legitimidad"⁶⁰: la gran tentación de recurrir a procedimientos no democráticos para resolver problemas democráticos (desde la extrema violencia civil hasta las agudas crisis económicas). Lo que siempre acarrea a mediano o largo plazo un problema mayor del que se intentaba resolver ("by achieving its purpose, it lost its purpose": Huntington, 1991:55). Por tales procedimientos contra el poder de las instituciones y en defecto de dicho poder las democracias funcionan antidemocráticamente: "democracy reverts back to its oldway" (Metin Heper, p.114). Una conclusión unánime es que "la supervivencia de las democracias depende de su sistema institucional" (Przeworski et al., 1996:47); "requisito para la consolidación de esta nueva madurez es un escrupuloso respeto de las reglas del juego democrático"⁶¹.

Tratar simplemente la *consolidación* en términos de un mayor o menor grado de institucionalización, o de una democracia "formal" o "informalmente" institucionalizada⁶², es incurrir en otra imprecisión, tanto más si se hace referencia a instituciones que, si bien siguen

funcionando lejos de funcionar democráticamente tienen efectos y consecuencias antidemocráticos: elecciones donde se eligen candidatos, pero no se legitiman gobernantes; representantes políticos que sólo representan intereses privados; instituciones de justicia que sirven para linchamientos políticos y venganzas particulares. El paso de la *transición* a la *consolidación* democrática pone de manifiesto esa otra dimensión institucional y exclusivamente particular de la democracia, en cuanto régimen político que consiste en la "producción de un orden" (Portantiero). Pero el orden específico producido por la democracia posee la singularidad de ser un orden que, sin excluir cualquier otro desorden que el democrático (el de sus propias normas), es capaz de **ordenar cualquier otro desorden**. Por el contrario, la *desconsolidación* democrática consistiría en la producción de un **desorden capaz de desordenar cualquier otro orden en la sociedad** (político, económico, cultural, institucional); incluido el orden democrático, con tal de salvar las formas a costa de los principios de la institucionalidad democrática. Desde otra perspectiva se conceptualiza

60 Para Metin Heper "the challenge of legitimacy" se juega entre una "democracy vertical" dominada por las elites y una "horizontal democracy" de carácter más participativo ("Consolidating Turkish Democracy", en *Journal of Democracy*, vol.3, n. 2, 1992: 105s); S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

61 E. Krauze, "Old Paradigms & New Opens in Latin America" en *Journal of Democracy*, vol. 3, n. 1, 1992:19. El "autogolpe" de Fujimori en 1992 contó con el 80% de opinión pública a favor; pero cuando fue forzado a abandonar el poder todas las instituciones, desde las FFAA hasta el Congreso, pasando por los partidos y Corte Suprema de Justicia, se encontraban más deslegitimados que diez años antes.

62 Cfr. G. O'Donnell, Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere, en Working Paper, 222, Kellogg Institute March, 1996: 2, nota 4.

la misma situación, en la que las instituciones democráticas vaciadas de su poder específico sirven para el ejercicio de otros poderes y relaciones de dominación y acumulación. Es sobre todo esta *producción de desorden* constante y generalizada, la que mejor visualiza la actual y contradictoria *desconsolidación* de las democracias en los países andinos. Puesto que no hay sociedad sin una u otra forma (uno u otro grado) de dominación y de acumulación, es preciso reconocer que la democracia, en razón del principio constitutivo de su institucionalidad (sometimiento de todo poder personal y grupal al de las leyes e instituciones), sería el régimen político que más legitima tal dominación y explotación en el sentido de que las legaliza, las limita y es capaz de ejercer sobre ellas su continua atenuación y transformación⁶³.

La contradicción se presenta, cuando los poderes dominantes, lejos de someterse al poder de las instituciones democráticas, son capaces de utilizarlas como armas e instrumentos para reproducir y legitimar su dominación y explotación. Esto explica que la deslegitimación de la democracia provoque incluso por parte de las clases populares y subalternas, de la población más dominada, excluida y explotada pero también incluidas clases medias, reacciones, comportamientos y opiniones antidemocráticos. Se arraiga una clara per-

cepción de que las instituciones democráticas sirven para legitimar una ilegítima reproducción de poderes y dominaciones no democráticos; por otra parte, y a pesar de esto, por muy deslegitimadas que se encuentren las instituciones democráticas siguen siendo el único o último reducto de poder con el que cuentan los dominados y explotados para limitar y hasta llegar a confrontar los otros poderes opuestos a los democráticos, y que se ejercen sobre la sociedad. Esta situación permite además comprender por qué, entre otras razones más complejas, las actuales luchas y conflictos en las sociedades democráticas dejan de ser cada vez menos "sociales" para volverse más "institucionales"; como si la democracia hubiera transformado la lucha de clases en una lucha institucional; como si aquella en la democracia pasara por la lucha por las instituciones. No son las instituciones y poderes institucionales los que están en juego como objeto o contenido de la lucha, lo que por otro lado respondería a la más legítima contienda democrática (cuyo escenario privilegiado son las elecciones); se trata por el contrario no de defender o disputarse el poder de las instituciones con la finalidad de defenderse de otros poderes y controlarlos, sino más bien de servirse de las instituciones, utilizarlas aun a costa de su relativa legitimidad, para ejercer el poder por medio y en contra de ellas. Tal estrate-

63 No hay en la democracia institución alguna, organismo o procedimiento particulares destinados a limitar y transformar la dominación y explotación de clases dentro de la sociedad; es más bien el régimen democrático al interior del sistema político, dentro de la estructural relación con la sociedad civil y la sociedad política, el Estado y el gobierno que se operan los *efectos de democracia* en el conjunto de la sociedad.

gia desinstitucionalizadora comparten los grupos dominantes como los dominados, clases dirigentes como subalternos o populares.

Esta crisis democrática ha dado lugar a un fenómeno plebiscitario muy complejo, que pretende legitimarse en razón de los mismos principios democráticos, pero a costa de una absoluta supeditación de toda legalidad y de toda institucionalidad bajo las actuaciones soberanas del pueblo, como si el principio de soberanía popular se sustrajera a cualquier forma de legalización e institucionalización de los procedimientos políticos. Este fenómeno plebiscitario que se expresa en las formas más variadas (del recurso al *referéndum* hasta la revocación de todo mandato, pasando por los participacionismos más extremados), incurre en una *democracia callejera*, que ya Aristóteles calificó de *monarquía popular*, y que "se vuelve despótica al buscar un ejercicio monárquico del poder no regulado por la ley" (*Política*, IV, iv, 1292, 15ss).

¿Qué razones justifican el mantenimiento de la democracia aún a costa de su constante e ilimitada deslegitimación? Primero, una modernización y relativa despolitización de los poderes sociales, de su ejercicio de dominación y explotación, hacen cada vez más inne-

cesario el control absoluto de los aparatos de Estado, el recurso a su "legítima violencia", ya que las instituciones democráticas se vuelven más funcionales a dichos poderes y legitimadoras de sus ejercicios de dominación; paradójicamente entonces la deslegitimación de las instituciones democráticas es correspondiente, equivalente y consecuencia de la legitimación a través de ellas de los poderes no democráticos. Segundo, la globalización de todos los procesos, fenómenos e instituciones a nivel mundial hacen que la democracia sea el régimen político capaz de mayor homogeneización, precisamente en base a su fundamental carácter institucional; y por consiguiente la "exporting democracy" se ha mundializado prácticamente a raíz de su "tercera ola"⁶⁴. Por último, el mismo neoliberalismo a escala mundial exigirá para su mínima legitimación y su máxima efectividad el establecimiento de los clásicos principios liberales, que sólo el régimen democrático garantiza. Según esto tanto la *exportación democrática* como la *globalización democrática* están destinadas no sólo a compensar sino sobre todo a encubrir la cuestión de la *calidad democrática*. Poco importa que democracias se deterioren y degraden, deslegitimándose hasta sus peores extremos, con tal

64 Joshua Muravchik, autor de *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny* (The AEI Press, 1991), según el *Wall Street Journal* "the most cogent and careful of the neoconservative writers on foreign policy", aun sin quererlo se traiciona revelando el proyecto neoimperialista norteamericano tras la expansión de la democracia en el mundo; por el contrario Abraham Lowenthal (*Exporting Democracy: The United States and Latin America*, The Johns Hopkins University Press, 1991) muestra cómo la administración norteamericana, y de manera muy especial la de Reagan con su proyecto neoliberal, "came to adopt prodemocracy policies as a means of relieving pressure for more radical change".

que perduren, ya que mientras los costos de su precariedad y descomposición se internalizan y se pagan en cada país, las ventajas de su duración se externalizan en beneficio de la globalización; o más exactamente de los actuales poderes beneficiarios de la globalización.

Según esto, la democracia reducida a sus requisitos más formales y procedimentales, (libertad de expresión, multipartidismo, elecciones competitivas) no tendría otra finalidad que legitimar poderes, de los que poco importará después la legitimidad de su ejercicio, y en tal sentido hay que preguntarse cada vez con mayor convicción si "la promoción democrática por los gobiernos del Norte es parte de un amplio y hegemónico proyecto de dominación global"⁶⁵. Podría objetarse que el concepto de *desconsolidación* no posee suficiente pertinencia para significar los procesos de desinstitucionalización de la democracia, pues democracias que nunca llegaron a consolidarse mal podrían desconsolidarse. A tal objeción cabe argüir que la transición democrática supone una inicial institucionalización de prácticas, procedimientos, organismos y ordenamientos políticos; las elecciones, por ejemplo, confieren a los ciudadanos la capacidad de elegir y legitimar a sus representantes y gobernantes; éstos a su vez en base a leyes adquieren el poder de implementar políticas con efectos en la sociedad; la misma relación entre poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) se encuentra normalizada y or-

denada en base a principios, leyes y procedimientos constitucionales. En otras palabras la democracia sólo es posible en cuanto definición y atribución de poderes a sus instituciones, éstas mismas legítimamente constituidas; de forma más específica la transición democrática se inicia en la medida que se identifican y confieren poderes a todo un complejo sistema de leyes, normas, regulaciones, organismos e instituciones, de modo que no haya otros poderes al margen o por encima de éstos.

Esta institucionalización de poderes, que "*constituye*" la democracia, representa el punto de partida de toda transición; tal combinación de poder y legitimidad funda el *pacto democrático* al interior de una sociedad y la *producción de un orden democrático*. Todo lo cual en vez de consolidarse puede entrar en crisis, para emprender un proceso regresivo de *desconsolidación*, por el que se resquebraja la articulación entre poder y legitimidad, a medida que el poder depositado en las instituciones vuelve a ser usurpado, retomado y ejercido por personas y grupos. Poco importa que estas personas y grupos actúen al interior de las instituciones, si sus actuaciones violan, fuerzan o corrompen las normativas y regulaciones institucionales. En este sentido, el concepto de *desconsolidación* interpreta mejor incluso lo que la idea de *transición* y *consolidación* sólo llegan a caracterizar descriptivamente, o bien recurriendo a una clasificación de indicadores y criterios, sin defi-

65 Tales son los resultados a los que llegan los estudios analizados por Gordon Crawford, "Promoting Democratic Governance in the South" en *The European Journal of Development Research*, vol. 12, n. 1, junio 2000: 25.

nir cuáles son los suficientes y cuáles los requeridos. Más aún si se considera que “la mayor parte de las definiciones de la consolidación democrática están centradas en torno a la *institucionalización*” (O’Donnell, 1996:48, nota, 12), nada más justificado que el concepto de *desconsolidación* para identificar el mencionado proceso de pérdida de institucionalidad de las democracias en los países andinos⁶⁶. Habría que penetrar ciertas lógicas inherentes a la alternativa entre consolidación y desconsolidación, que permitan explicar por qué ésta no es una simple transición truncada, y por qué el concepto de *desconsolidación* intenta significar algo más que una democracia no-consolidada. La razón es que no hay alternativa entre la “producción de un orden” capaz de ordenar cualquier desorden y la producción de un desorden capaz de desordenar cualquier orden. Ya que en los actuales contextos de “modernización” la simple “duración” o “sobrevivencia” en el tiempo sin cambios hace que los cambios inherentes a dicha “modernidad” tengan una influencia destructiva. El factor y efecto institucionales en las democracias modernas es decisivo para los cambios: en una época histórica de cambios tan bruscos y acelerados, e innovaciones tan precipitadas, sólo las instituciones son capaces de resistir la

fuerza de dichos cambios, sin los cuales la misma democracia se deteriora por el inmediato efecto de su creciente inadaptación.

Factores de la desinstitucionalización democrática

Para definir las principales causas de desinstitucionalización y consiguiente deslegitimación de las democracias, las que más deprivan de su poder específico a las instituciones para transferirlo a las personas y grupos, será necesario tener en cuenta aquellos criterios con mayor referencia a: 1) el régimen particular del gobierno democrático: el presidencialismo dominante en toda la región; 2) el más determinante de los elementos del régimen democrático en su articulación con todo el sistema político (Estado, sociedad civil, sociedad política, régimen de gobierno): la representación política; 3) las dimensiones socio-culturales que enmarcan y sustentan al funcionamiento de todo el sistema político, condicionando sus formas y desarrollo.

a. Presidencialismo y personalización del poder

De la misma manera que «una forma de gobierno *institucional puede ejercer una fuerte influencia en la totalidad del sistema político*»⁶⁷, también

66 Sobre el ya desactualizado debate entre transitólogos y consolidacionistas puede consultarse Ph. C. Schmitter & T.L. Karl, “The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologist: How Far to the East Should They Attempt to Go?” en *Slavic Review* 63 (Spring, 1994): 173-185. De otro lado se han aventurado definiciones infundadas o genéricas sobre las “condiciones” para reconocer una consolidación: cfr. J.J.L. Kinz & A. Stepen, “Toward Consolidated Democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 7, n. 2, 1996: 15ss

67 Ezra N. Suleiman, “Presidentialism and Political Stability in France”, en Juan J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 137.

una forma de gobierno personalista influirá con equivalente fuerza y contrarias consecuencias en todo el sistema político. El régimen presidencialista significa tal acumulación y concentración de poder y autoridad en el Ejecutivo y en la misma persona del Presidente, como Jefe de Estado (representante de toda la nación) y Jefe de gobierno, que todo el sistema político se resiente de tal personalización del poder-autoridad en un doble sentido: todo poder y autoridad tienden a confluir en la persona del Presidente, a la vez que dicha personalización del poder-autoridad se reproduce y refracta en el resto del sistema político: desde el Presidente del Congreso hasta los Alcaldes, pasando por Gobernadores o Presidentes de los otros poderes del Estado, incluyendo a dirigentes de los partidos y de movimientos sociales. De esta manera el síndrome presidencialista hace que la personalización del poder se metabolice por todo el sistema político (y hasta por la misma sociedad) en detrimento del poder de todas sus instituciones. Siempre cabe objetar que la personalización de los poderes resulta de la carencia y fragilidad de las instituciones sociales y políticas, y que son las específicas debilidades de sus funciones institucionales las que contribuyen a la inevitable personalización. Lo que supondría compensar con poderes personales los precarios poderes funcionales; de otro lado, haría muy coherente la necesidad de *autoritarismo* tan endémico y epidémico en la cultura política latinoamericana.

Mientras que las instituciones poseen un poder constitucionalmente es-

tablecido, y por ello limitado y regulado en las posibilidades y formas de su ejercicio, cuando tales poderes son asumidos y en cierto modo apropiados por personas y grupos, y ejercidos por ellos al margen de las normatividades institucionales o por encima de su ordenamiento, y hasta transgrediendo sus controles, surge entonces una "pugna de poderes". No son los poderes institucionales entre instituciones los que realmente entran en pugna (lo que ocurriría por un defecto constitucional de tales instituciones), sino que son más bien las fuerzas de las personas y grupos actuando al interior de dichas instituciones, que por una privación y apropiación de los poderes de éstas las conducen al conflicto y la pugna. En este sentido, bajo la apariencia de una "pugna de poderes" lo que se entabla sin tregua es una generalizada "pugna de intereses". Ahora bien si ya tal expropiación de los poderes institucionales y su apropiación por parte de personas y grupos debilita y deslegitima políticamente las instituciones, en la medida que actúan supeditadas a otros poderes, o convertidas en instrumento de las actuaciones de poderes personales, la misma "pugna de poderes" confrontando las instituciones democráticas les añade un adicional debilitamiento y deslegitimación parlamentarias. Está demostrado que, cuando arrecia la "pugna de poderes" sobre todo entre Legislativo y Ejecutivo, la confianza y credibilidad de ambas instituciones más declina en la opinión pública. De otro lado en el régimen presidencialista la pugna que enfrentan los principales poderes del Estado, Congreso y Gobierno, posee un carácter estruc-

tural, repercutiendo en todo el sistema político, y tiende a conflagrar la pugna por todos los otros poderes y aparatos de Estado. Lo que se traduce en una constante "producción de poderes en pugna", y una pugna que atraviesa todas las funciones institucionales (pugna legislativa, pugna fiscalizadora, pugna presupuestaria, pugna regional...)68. La pugna sólo se resuelve en tres desenlaces catastróficos: cuando la oposición cuenta con mayoría legislativa, impide gobernar al Ejecutivo; cuando el Ejecutivo cuenta con mayoría legislativa practica una dictadura gubernamental, que puede ejercerse más allá de los límites constitucionales; la corrupción traducida en compra de votos, compra de diputados, compra de todo un partido o bloque parlamentario por parte del Ejecutivo.

Los imperativos de la *governabilidad* de las modernas democracias han tenido efectos tan perniciosos como contradictorios. En lugar de entenderse y ejercerse la *governabilidad* como un desarrollo y perfeccionamiento institucionales, mejoramiento (más democrático y eficaz) de los dispositivos de gobierno (*gubernamentalidad*) y de las mismas relaciones de gobierno (*governabilidad*), tal imperativo se tradujo en un fortalecimiento de los poderes ejecutivos y de

los mismos Presidentes, que en muchos casos usurparon poderes especiales. Al no mejorarse cualitativa e institucionalmente los poderes de gobierno, proporcionando mejores relaciones políticas y gubernamentales entre los poderes del Estado, el simple aumento cuantitativo del poder del Ejecutivo contribuyó a un reforzamiento de todos los contrapoderes, dando lugar a una espiral de "pugnas" y conflictos, con el consecuente deterioro de la gobernabilidad y de la misma democracia. Este "Institutional Stress" (C. Conaghan) de las democracias y sobre todo el encubrimiento de la razón que lo provoca, la personalización del poder, tiene el contradictorio efecto de generar entre la opinión pública una desenfadada como contradictoria demanda de liderazgos políticos, desconociendo que son precisamente los poderes de personas, las que provocan las crisis en las instituciones, creyendo que sólo los líderes carismáticos podrán compensar o suplantar las deslegitimadas instituciones. El síndrome populista o clientelar no tiene otro sentido ni desempeña otra función. Ahora bien la facilidad y rapidez con las que en tales contextos políticos las sociedades producen nuevos líderes y liderazgos más o menos carismáticos sólo son comparables con la aún más rápida y fá-

68 Hemos desarrollado amplia y detalladamente toda esta problemática en *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Abya-yala, Quito, 1998. "... executive - legislative conflict, which has long been recognized as a factor in the breakdown of democratic regimes, has been scarcely considered by students of Latin America": L. E. Gonzalez & Ch. G. Gillespie, "Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay", en J. J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 152; cfr. M. Coppedge, "Venezuela: Democratic despite Presidentialism" o. c., p. 331; Catherine M. Conaghan, "Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988", o.c., p. 254.

cil destrucción y consumación de tales líderes por parte de las mismas sociedades y sus opiniones públicas. Esto mismo permite entender una de las más particulares características de los líderes y sus carismas: su radical anti-institucionalidad: cuanto más ajenos o contrarios son y se muestran respecto de las instituciones, tanto mayor será su éxito, aunque también probablemente tanto más rápida su caída. Este fenómeno en el que se contraponen y superpone el poder de las personas al margen y por encima de poderes institucionales, remite a otro de los factores y efectos de la desinstitucionalización de las democracias: la degradación plebiscitaria y destructiva de la representación política.

No hay fenómeno político más tratado y maltratado como el que se ha denominado *populismo*, y que para algunos autores se ha convertido en la principal o casi exclusiva interpretación de toda la política latinoamericana, y que sin embargo ha sido poco comprendido y explicado desde el anti-institucionalismo y contra-institucionalidad de la cultura latinoamericana: el liderazgo carismático y populista sólo es posible desde la fragilidad institucional de la democracia, y el mismo líder populista no

puede constituirse ni reproducirse como tal sino en base a un debilitamiento de las instituciones. Pues el líder populista y carismático no es más que la suprema personalización del poder político. Entre el dictador militar y el líder populista el presidencialismo asegura la mediación y continuidad entre ambas figuras políticas⁶⁹. La personalización del poder coloca siempre al presidencialismo en un dilema político entre el autoritarismo y la inestabilidad; consecuencia a su vez de la contradictoria conformación del poder personal del presidente, que si por un lado resulta excesivamente fuerte en razón del cargo y funciones, por otro lado se revela extremadamente débil en las reales condiciones de su ejercicio gubernamental⁷⁰. Consecuencia de ello es que la personalización del poder presidencial y el difícil ejercicio de su gobierno tienden a debilitar todas las instituciones del sistema político, comenzando por el mismo Estado y sus aparatos para terminar en los partidos políticos⁷¹.

Durante la última década, con la finalidad de resolver el problema de gobernabilidad de las democracias y de gubernamentalidad de los regímenes presidencialistas, se han buscado for-

69 Hemos tratado esta problemática en "Encubrimientos socio-políticos del populismo" en F. Burbano (edit.) *El fantasma del populismo*. En años recientes se ha puesto de moda una aleación política nueva: la figura de liderazgos carismáticos y democráticos de ex-militares golpistas (Chávez y Arias en Venezuela; Vargas Pazos, Yandún, Moncayo y Lucio Gutiérrez en Ecuador; Banzer en Bolivia; Oviedo en Paraguay).

70 "The common tendency to characterize Latin American presidents as all-powerful is misleading": Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America" en *Latin America Research Review*, 25, n. 1, 1990: 162, 171.

71 Cfr. G. Sartori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism" en J.J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 109s. La crítica más reiterada del Presidencialismo son sus efectos destructores y deslegitimadores del sistema de partidos

mas de atribuir aun mayores poderes a los Ejecutivos y Presidentes (ampliación de los mandatos, posibilidad de reelección...), incluso a costa de reducir otros poderes como el legislativo (reducir la función fiscalizadora del Congreso, mayor autonomía en la política económica...); las consecuencias fueron todavía peores, ya que el problema no era *más poder o mayor cantidad de poder*, lo que siempre provoca el reforzamiento y confrontación de los contrapoderes, sino *mejor calidad de poder*, un poder más institucionalizador, que no sea personalmente apropiable y que más bien propicie los apoyos y colaboraciones de los otros poderes. El decline y destrucción de toda institucionalidad convierte la personalización del poder en el depositario privilegiado para las identificaciones carismáticas y los clientelismos políticos entre el Presidente y los ciudadanos. Ahora bien, a causa de sus debilidades gobernantes, dicho carisma se vuelve extremadamente fugaz y efímero, haciendo que el Presidencialismo esté obligado a producir constante y regularmente nuevos liderazgos políticos, que él mismo se encarga inexorablemente de incinerar políticamente. Esta producción de liderazgos carismáticos y populistas junto con su rápido consumo

y destrucción tiene otra consecuencia: la cada vez más profunda desconexión entre elegir y legitimar. Las crisis democráticas han intensificado las prácticas electorales o plebiscitarias en la misma medida que esta rutinización del voto ha ido perdiendo su poder de legitimar lo que se vota y elige. Esto ha hecho tan violenta la urgencia de continuas elecciones como las necesidades y demandas de "revocación del mandato". Tales furoros plebiscitarios, que propician intensas *identificaciones* con los líderes, son uno de los detonadores y síntomas del ya profundo pero siempre creciente deterioro de su *representatividad y representatividad*.

Para concluir, conviene precisar que el problema desestabilizador del presidencialismo no es su figura política y constitucional, ni siquiera el cargo o las funciones gobernantes dentro del sistema político, sino la personalización del poder presidencial en cuanto factor desinstitucionalizador: el riesgo y peligro de independizar el poder personal del institucional⁷². De ahí que en el régimen presidencial las crisis y desestabilizaciones estén asociadas a la persona: "*A crise e(é) o home*"⁷³. Lo que introduce el problema de la representación política y su actual crisis democrática.

72 Juan J. Linz ha precisado muy exactamente este fenómeno: "The feeling of having independent power, a mandate from the people... is likely to give a president a sense of power and mission that might be out of proportion to the limited plurality that elected him": "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 19.

73 Bolívar Lamounier se refiere al prestigioso semanario *Veja*, que tres días después del plebiscito del Presidente Sarney titulaba su portada "the Crisis and the Man" recurriendo al juego de palabras al que se presta en portugués, dependiendo de que la e, sin acento, signifique y, o con acento, é signifique es: "Brazil! towards Parliamentarism?", en Juan J. Linz & A. Valenzuela, o.c., p. 216.

b) Perversión de la representación política

Un acuerdo unánime entre los críticos del presidencialismo asocia los defectos de éste a la “debilidad del sistema de partidos”, considerándola “una consecuencia del sistema presidencialista” (Juan Linz, o.c., p.34s). Sería un equivocado reduccionismo atribuir a la crisis de los partidos políticos la crisis de representación política, siendo más bien ésta la que permite mejor comprender y explicar aquella, pues la representación política es más constitutiva de la democracia que los mismos partidos. La compleja y estructural crisis de representación, que tiene sus raíces en las sociedades modernas, concierne a todo el sistema político y a la misma constitucionalidad del régimen democrático, y de ella la crisis de los partidos no es más que una expresión y consecuencia. Aunque esto no sea ajeno al déficit de institucionalidad de los partidos políticos, cuya carencia de poder en cuanto instituciones políticas es equivalente al poder de sus “dueños”, “patrones” o “familias propietarias”. El presidencialismo mina la institucionalidad de la representación política. Mientras que el Ejecutivo de un régimen parlamentario es producto y expresión de la representación política, cuya mayoría le permite gobernar, y cuyas prácticas de gobierno se encuentran

a su vez legitimadas por dicha representación política, al mismo tiempo que las legitima, por el contrario, el Presidente de un régimen presidencialista ni procede de una representación política ni mucho menos la expresa, todo lo contrario más bien aparece y tiende a mostrarse y actuar desvinculado de ella; y su gobierno lejos de legitimarse en base de la representación política o por medio de ella, suele más bien enfrentarse a ella, deslegitimándola tanto como deslegitimándose.

Tampoco la crisis de la representación política es ajena a la crisis de los presupuestos electorales que fundan dicha representación, ya que la votación popular cada vez más tiende a **elegir** representantes con los cuales identificarse personalmente, pero de ningún modo **legitimar** sus actuaciones de gobierno; y mucho menos considerarse políticamente responsables de las actuaciones políticas de los representantes electos; muy por el contrario, el fenómeno plebiscitario es una muestra de las más frecuentes e intensas reivindicaciones a favor de la “revocación del mandato”. Los partidos han contribuido ciertamente a la crisis de la representación política en las democracias latinoamericanas, pero ésta ha sido más bien causa y no tanto consecuencia de la crisis de los partidos. Y ello en contra de una opinión demasiado generalizada⁷⁴, que ig-

74 Aun sin formularlo, un supuesto ampliamente admitido es que “hay una crisis de representación debido a la crisis de los partidos políticos”: Lawren Boudon, “Los partidos y la crisis de representación en América Latina”, en *Contribuciones*, CIEDLA, año XV, n. 1 (57) 1998: 25; “Nuestra hipótesis consiste en que las deficiencias (de la representación) son producto del mal funcionamiento de los partidos”: F. R. Loñ, “La representación y los partidos políticos” en *Contribuciones*, CIEDLA, o.c. 1998: 68.

nora el factor de crisis que ha supuesto la *perversión delegativa de la representación política*. El concepto de "democracia delegativa" (O'Donnell), que ha servido para caracterizar la corrupción de las democracias modernas, define muy significativamente el cambio fundamental que se opera al sustituir la *representación política por una representación delegativa*, que deja de ser propiamente política, puesto que supedita un modelo de representación específico del derecho público por otro modelo de representación, propio del derecho privado, con el agravante de hacer pasar por política y atribuirle efectos políticos a una representación de carácter privado como es la delegativa.

La representación delegativa del derecho privado comporta una relación contractual entre personas privadas, por la cual una representa los intereses privados y particulares de la otra, encontrándose el representante sujeto al representado tanto para una constante *rendición de cuentas* como para una posible *revocación del mandato delegativo*. La representación política, por el contrario, con la finalidad de transformar en públicos los intereses privados y particulares, para producir un interés colectivo o *bien común*, tiene lugar entre personas públicas (electores y candidatos) en una acción pública (elecciones); dicha representación no puede ejercerse sino colectivamente, ni se en-

cuentra sujeta a ninguna rendición de cuentas, ni a revocación de mandato, a no ser las que se establecen y regulan constitucionalmente. Mientras que los intereses privados son objetivamente reconocibles e identificables, el interés colectivo o bien común, sólo puede ser producido como resultado de una correlación de intereses, consultas, deliberaciones, negociaciones y tomas de decisión, en definitiva de toda la acción parlamentaria que define la representación política. La representación política se pervierte, al transformarse en una institución, donde delegativamente se representan intereses privados y particulares, haciendo que los representantes políticos se conviertan cada vez más en delegados de intereses de grupos privados de la sociedad. Este fenómeno sólo ha sido posible en sociedades donde se ha vuelto cada vez más difícil producir intereses colectivos y el *bien común* a partir de intereses privados y particulares cada vez más incompatibles entre sí. Aquí se devela la dimensión social de la crisis en la representación política. Cuando ya no es posible definir ese "punto ideal del bien común identificado en la elaboración en común de lo que vale para todos"⁷⁵. Los intereses privados en cuanto privados son incompatibles entre sí, por ello nunca la agregación de intereses privados produce un interés público, sino la agregación o la síntesis de las diferentes versiones de di-

75 "Hablar de bien común en términos estrictos, supone que **hay al menos un deseo dominante**, que todos comparten: no un deseo que todos pueden satisfacer, sino un deseo que todos pueden desear. Para que los hombres sientan el interés de compartir el objeto de su deseo, es necesario que compartan el mismo deseo" (G. Sfez, *Machiavel, la politique du moindre mal*, PUF, Paris, 1999: 186).

cho interés común a partir de los intereses privados. En sociedades donde nadie *comparte* nada es imposible *representar* intereses comunes.

El concepto de *delegación* traduce un colosal equívoco, consecuencia de un enorme déficit de institucionalidad política, entre un modelo de **representación presencial – personal**, por el que una persona **suple** con su presencia la ausencia otra (*Darstellung*), y una **representación actuante**, según la cual el representante representa los intereses del conjunto de los representados (*Vorstellung*), siendo el producto de tal representación un interés común o un bien colectivo, resultado de la transformación política de intereses privados y bienes particulares. La representación que “actúa por” no es posible cuando se supedita a las personas y sólo es posible en base a una despersonalización del representante, cuando este supedita su persona a la efectiva representación de sus actuaciones. Así entendida la representación política es inviable donde el poder y los intereses personales, privados y particulares son tan fuertes, que se vuelven incompatibles y contradictorios con cualquier posible interés común o bien colectivo⁷⁶. Aunque no es posible sociedad, donde los intereses privados y particulares no puedan ser compartidos en un grado mínimo por muy limitado que sea, sin embargo no en todas las sociedades tales intereses particulares y

privados pueden ser compartidos de la misma manera y en similares niveles. En sociedades con una histórica “estructural heterogeneidad” son muy reducidos los intereses compartidos, y resulta muy difícil producir a partir de ellos un interés común, y aún más difícil representarlo políticamente. Tal situación se ha agravado durante las últimas décadas por efecto de un discurso neoliberal, por uno lado, y de los discursos pobretológicos, por otro lado, que han coincidido en traducir los **intereses sociales** en **necesidades sociales** con una grave consecuencia: mientras que los intereses poseen una objetividad social y por consiguiente pueden ser compatibles y compartidos, y también políticamente representables, las necesidades no poseen objetividad social, incompatibles entre sí no pueden ser compartidas; al pertenecer al imaginario social y al orden del deseo, tampoco pueden ser objeto de representación política.

En el preciso contexto de esta problemática debe interpretarse el síndrome populista y clientelista; la profunda y contradictoria experiencia de orfandades políticas expresada en ese otro síndrome pastoril y ganadero de la incansable búsqueda de liderazgos: la imposibilidad de pensar e institucionalizar la representación política. Este fenómeno hace todavía más difícil la diferenciación (política) entre representantes políticos y representación política, redu-

76 Reyes en monarquías constitucionales (Inglaterra, España, Bélgica) o presidentes de repúblicas democráticas sólo ejercen una representación personal y simbólica, en la medida que no tienen actuación política alguna, ya que ésta deslegitimaría aquella; los jefes de gobierno en democracias parlamentarias sólo son representativos en sus actuaciones políticas y de gobierno, mientras que su persona no representa a nadie.

ciendo ésta a la presencia y persona de aquellos, cuando propiamente la representación política es una acción, parte de un proceso político y por consiguiente resultado de ellos, y cuyo momento más fuerte es la deliberación parlamentaria. Esta es la que produce el bien común o interés colectivo. Tal representación/deliberación política debería generarse ya en la producción ideológico, política y programática de los mismos partidos, de manera que los diputados o senadores no serían más que los intérpretes y protagonistas terminales de un proceso político de representación, al que se encuentran sujetos aun sin dejar de actuar en él más o menos decisivamente. Pero esto significa que los mismos partidos se piensen, se programen, funcionen y actúen como instituciones de este específico modelo de representación política.

Sin embargo incapaces de procesar y producir representación política, caen en la tentación electoralista de buscar candidatos donde sea, incluso fuera de sus miembros y afiliados, sin vinculación política alguna, ni las capacidades y competencias para producir tal representación política, pero que sí represen-

tan los imaginarios sociales con los que amplios sectores de la población se identifican. De esta manera las identificaciones personales suplantán las representaciones políticas⁷⁷. O lo que es peor, las identificaciones entre representantes y representados crean la ilusión de que aquellos representan a éstos, escamoteando la real representación política por parte de aquellos de los intereses colectivos de éstos.

Una alternativa tan ilusoria como desesperada a la crisis de la representación democrática (tan mal entendida y maltratada) es la búsqueda de la *democracia participativa* o *democracia directa*. Incluso en Europa donde la democracia representativa goza comparativamente de mejores condiciones de eficiencia y de legitimidad, "las insatisfacciones con el actual sistema de democracia representativa" han conducido a elogiar y desear las ventajas de una democracia "directa" o "participativa"⁷⁸. No es el caso de desplegar aquí una crítica de esta ilusión democrática, pero baste señalar un elemental argumento: si los presupuestos y condiciones de la representación política están en crisis, mucho más afecta esta crisis a los presu-

77 Nada tiene de extraño que el escenario de la representación política se haya poblado durante la última década de las personalidades más teatrales de la vida nacional: cantantes, reinas de belleza, deportistas, presentadores de TV, militares y ex-militares sobre todo si fueron golpistas, caso Banzer en Bolivia, Paco Moncayo, Yandún y Gutiérrez en Ecuador, Chávez y Arias en Venezuela).

78 Cfr. Russell J. Dalton, "Public Opinion and Direct Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 12, n. 4, 2001. Nunca fueron las condiciones más adversas para que una democracia participativa funcionara eficientemente. Los mejores sucedáneos de una democracia directa se agotan "at local level"; otras formas de participación democrática resultan de hecho políticamente irrelevantes o contraproducentes: referéndum, "town meetings", "citizen initiatives", "other direct means" (?).

puestos y condiciones de una democracia participativa. Pero lo más curioso y paradójico es que hoy la defensa de la democracia representativa sea considerada como una posición reaccionaria y antidemocrática, y sobre todo burguesa. Aunque nada tiene de casual que el realismo y racionalismo económicos dominantes generen este género de utopías políticas.

c. Factores culturales de la corrupción democrática

Un discurso frecuente y generalizado, compartido por políticos y científicos sociales tanto como por la opinión pública, sostiene que son razones y factores culturales los que impiden la consolidación democrática en sociedades como las andinas. Que el régimen político democrático requiera de un determinado régimen o modelo de sociedad dominado por las igualdades y libertades ciudadanas es un principio clásico de sociología política que se remonta a Aristóteles (*Política*, II, iv, 1266, 25-35) y encontrará en Maquiavelo su más moderna expresión republicana⁷⁹. Muchas iniciativas de cambios institucionales se enfrentan con el argumento culturalista, y terminan desechados como si la cultura fuera una segunda naturaleza, más fuerte que la misma historia. Todas las tímidas propuestas o intentos de los últimos años de repensar la inviabilidad del presidencialismo en Am. Lat. cho-

ron con la misma tenaz resistencia del argumento cultural. De hecho factores culturales muy arraigados históricamente aparecen como sólidos obstáculos para la consolidación del régimen democrático.

Por ejemplo, una pervertida concepción de la ley y la legalidad hace que lejos de ser percibidas como defensa de las libertades y fundamento de las igualdades sociales, las leyes aparecen ante una mayoría de la población como constreñimiento de las libertades, y como si toda ley fuera una amenaza contra la libertad. Lo cual significa que tras 25 años de continuidad democrática la ley sigue siendo pensada y resentida como instrumento de coerción social y dominación política, y no en cuanto garantía de libertad. Por muy contradictorio que parezca, la ley no se cumple porque no hay institución ni autoridad capaces de hacerla cumplir y de sancionar sus transgresiones; resultando muy significativo, que en ausencia de ley y legalidad se haya desarrollado una cultura extremadamente disciplinaria, plagada de reglas y regulaciones, de micro-normatividades, y casi más vengativa que punitiva. En correspondencia con el tópico de la ley se sitúa la problemática de los derechos y obligaciones, cuya débil percepción de lo que significan y del escaso valor, que se les atribuye en todos los sectores sociales, están reforzados en los sectores socio económicamente más bajos. Mientras que la clase

79 " Quien quiere hacer una república donde hay muchos ricos y nobles no puede hacerla si antes no los elimina a todos; y quien quiere hacer un reino donde hay mucha igualdad nunca podrá hacerlo si antes no quita aquella igualdad..." (*Discursos*, I,55).

dirigente posee una percepción de los derechos y las libertades como privilegios pero de ningún modo relativas a obligaciones y responsabilidades.

A pesar de la pésima reputación de la clase política, cuya deslegitimación y degradación parece tan progresivas como ilimitadas, muy curiosamente a la pregunta de si se prefieren los buenos políticos a las buenas instituciones, un 63% considera aquellos mejores para la democracia, mientras que sólo un 29.3% piensa que son las instituciones las que mejoran las democracias. Considerando que la cultura es siempre un factor explicativo de cualquier fenómeno sociopolítico, pero ni el único ni el definitivo, ya que el mismo tiene que ser explicado, no cabe duda que una somera semblanza de la cultura social y política, cívica y ciudadana en los países andinos aparece como un fuerte argumento en contra de las posibilidades de consolidación de la democracia. Cabría incluso hipotetizar que tras veinticinco años de duración democrática la mayor parte de los rasgos de esta cultura cívica política se habrían precarizado todavía mucho más. Sin embargo los mismos análisis conducirían también a una conclusión si no opuesta al menos complementaria, obligando a reconocer que no sólo la larga e intermitente sucesión de regímenes dictatoriales, sino también y quizás con peores efectos la sucesión de regímenes democráticos, con dos décadas de democracia, demostrarían que han sido sobre todo las democracias tan poco democráticas y que han funcionado tan antidemocráticamente, las que lejos de democratizar las culturas políti-

cas, han reforzado todos los condicionamientos y disposiciones más antidemocráticos en ellas.

Si la cultura sólo puede explicarse en cuanto resultado de acumulaciones institucionales, efecto de sus normatividades, regulación de comportamientos y valoraciones, lo que se considera una *cultura antidemocrática* no sería más que la consecuencia de todos aquellas eficacias y funcionamientos institucionales, que en el mediano y largo plazo han corrompido no sólo los principios democráticos sino también contagiado e influido las conductas, comportamientos, idearios y valoraciones de una sociedad que coinciden en deslegitimar la misma democracia. Cuando las instituciones en lugar de ejercer sus funciones y producir los efectos correspondientes a su ordenamiento, contradiciendo sus propios principios institucionales, tienden más bien a destruir el orden para el que fueron constituidas, tal corrupción institucional tiene efectos en todo el *cuerpo* social, generando una nueva cultura y comportamientos transgresores. Cuando las instituciones de la representación política, parlamento y partidos, se convierten en organismos de representación privada, donde políticamente son representados intereses particulares, se comete la destrucción del principio, procedimientos, conductas y valores de la representación política; y si no hay peor aberración que convertir en objeto de representación política, como si se tratara de intereses públicos, aquellos intereses privados, tampoco hay peor régimen de dominación y servidumbre, que el de una democracia

por efecto de la corrupción de sus instituciones. En esto coinciden Aristóteles y Maquiavelo: no hay peor régimen polí-

tico que la corrupción del mejor: el democrático⁸⁰.

80 "De todas las duras servidumbres, la más dura es la que te somete a una república: en primer lugar, porque es la más durable y no se puede salir de ella; en segundo lugar, porque es el fin de la república enervar y debilitar todos los otros cuerpos, para fortalecer el propio" (Maquiavelo, *Discursos*, II,2).

361°

Podemos Decirlo

Nº 9 Junio 2004 US\$2.50

LA ERA DEL SEXO FRÍO

**EL PUTUMAYO,
FRONTERA DE LA VIOLENCIA SOCIAL**

¿POR QUÉ CAYÓ GUTIERREZ?

LA TECUCUMBIA

¿COMO LIBERAMOS LA ECONOMÍA?

El país al desnudo

Antipolítica, representación y participación ciudadana

César Montúfar*

El cuestionamiento a la democracia representativa liberal, se encuentra enraizado en tradiciones antipolíticas y, en una crisis de representación. Sin embargo, las propuestas de democracia participativa, parecen ser una variante de recursos corporativos y medios de presión particularistas. La democracia representativa no excluye la participación, sino que supone diversos mecanismos de colaboración con la autoridad legítimamente constituida, petición independiente de cuentas, expansión de derechos e innovación política. No se ignora que un fuerte obstáculo se halla constituido por partidos políticos que tienden a expresar conducciones personalizadas e impulsan intereses privados.

El artículo 26 de la Constitución del Ecuador establece el ámbito y alcance de la participación política de los ciudadanos y ciudadanas. No limita la participación al marco establecido por la representatividad sino que abre un espectro amplio de derechos políticos tanto en la esfera de la participación ciudadana en instancias representativas del gobierno (elegir y ser elegidos; desempeñar funciones públicas) como en ámbitos directos de acción (consultas populares, fiscalización

de los actos del poder público, revocatorias del mandato, presentación de proyectos de ley)¹. La Constitución ecuatoriana, de este modo, configura un espacio significativo para que la iniciativa ciudadana incursione en esferas de influencia sobre el poder público. Constitucionalmente hablando, la ciudadanía en el Ecuador no se agota en un ejercicio pasivo de derechos y obligaciones; tiene el potencial de proyectarse a esferas de acción que permiten el ejercicio de una ciudadanía activa.

* montufar@uasb.edu.ec

¹ Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieren a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas". *Constitución de la República del Ecuador*, Art. 26, De los derechos políticos, Quito. Gráficas Universal, 2000.

Este texto analiza las posibilidades y limitaciones de la participación ciudadana en democracias en consolidación como la ecuatoriana; realiza una fuerte crítica a la retórica antipolítica que ha ganado terreno en el Ecuador y América Latina y combina el análisis de aspectos conceptuales sobre el papel de los partidos y el carácter de la representación política con un diagnóstico de la crisis de representatividad por la que atraviesan partidos e instancias representativas en el país. El texto busca responder varias preguntas: ¿Cómo la participación de los ciudadanos puede fortalecer el sistema vigente de democracia representativa? ¿Cuál es la relación más apropiada entre partidos y sociedad civil? ¿Cuáles serían las claves de acción para el ejercicio de una ciudadanía activa en el Ecuador? La respuesta a estas interrogantes conduce a pensar la participación ciudadana como un método para fortalecer la democracia a través de la exigencia y ampliación de derechos, el control social y la petición de cuentas, la colaboración con la autoridad y el fortalecimiento de la institucionalidad, y la innovación política. El texto concluye con una reflexión sobre la necesaria articulación entre representación y participación, entre la política representativa de los partidos y la política constitutiva de las organizaciones de la sociedad civil, todo ello en la dirección de construir una democracia con la capacidad de producir los resultados que la sociedad demanda y el de consolidar una institucionalidad política que garantice las libertades fundamentales e igualdad de oportunidades de los ciudadanos.

Antipolítica, representación y partidos

En varios países andinos, la crisis e inestabilidad política de los años noventa trajo consigo una profunda crisis de las estructuras partidarias tradicionales y la emergencia de discursos antipolíticos que desvalorizan la política representativa, asimilan la clase política y los partidos con la corrupción y los acusan de ser los causantes de las crisis nacionales. Los casos más claros de este fenómeno lo constituyen el Perú durante la década de los noventa, Venezuela desde 1998 y Bolivia, país en que a finales de 2003 multitudinarias movilizaciones sociales, con claras connotaciones anti sistémicas, pusieron en jaque al sistema de partidos de ese país. El Ecuador no ha sido la excepción. El discurso antipolítico tiene sus antecedentes en la tradición populista que tomó fuerza en el país desde la década de los cuarenta. Su principal exponente, el cinco veces presidente José María Velasco Ibarra, expresó siempre un discurso anti partidos y anti ideológico. Esa misma posición fue recogida por los militares que tomaron el poder en las décadas sesenta y setenta, los mismos que colocaron a la clase política como obstáculo de sus proyectos reformistas. De igual forma, ya en el período democrático, el mismo lenguaje antipolítico se coló del discurso populista de centro derecha de León Febres Cordero, quien explotó la tradición velasquista para atacar a los partidos de reforma.

En los años noventa, si bien las fuerzas que enarbolaban este discurso no lograron derrotar definitivamente a los

partidos políticos que nacieron y se consolidaron luego del retorno democrático de 1979, la antipolítica si se constituyó en el pasaporte para que grupos emergentes de la sociedad civil, con la intención de convertirse en actores electorales, accedan a puestos nacionales y locales de representación². Corolario de esta movilización fue la alianza militar-indígena que derrocó en el año 2000 al presidente Jamil Mahuad y que alcanzó la presidencia con el coronel Lucio Gutiérrez en el 2002. Este movimiento afincó la idea de que los grupos excluidos de la sociedad, encabezados por el movimiento indígena, no se encontraban representados en el sistema de partidos dominante y que, por tanto, debían buscar medios y espacios alternativos de participación política desde la sociedad civil. Esta participación podía expresarse por la vía electoral o por medio de otros mecanismos como el acceso directo a la toma de decisiones públicas o el ejercicio de formas directas de revocatoria del mandato bajo el justificativo de que movilizaciones multitudinarias constituyen un dictamen plebiscitario en contra de “gobernantes que traicionaron” las expectativas de sus electores.

En fin, la retórica antipolítica que ha circulado en América Latina con distintos matices y bajo el auspicio de grupos políticos de diverso signo ideológi-

co promueve la tesis de que los paradigmas tradicionales de la democracia liberal deben modificarse: que la única manera de profundizar y legitimar las democracias vigentes sería estableciendo formas alternativas de participación política que trasciendan la mediación ofrecida por los partidos. Ello incluiría la utilización cada vez más frecuente de fórmulas no institucionalizadas de revocatoria del mandato a los representantes electos, la realización permanente de consultas y plebiscitos a los ciudadanos sobre temas de interés general, la participación directa de grupos económicos sociales en procesos de toma de decisiones públicas, el establecimiento de mecanismos corporativos de participación dentro del Estado, que complementarían o sustituirían la acción de las instancias respectivas.

Como consecuencia de esta retórica, la discusión sobre los límites y dificultades de la democracia representativa ha ido aún más lejos. Es parte ya del debate político contemporáneo la idea de que, ante la actual crisis de representación de los partidos y demás instituciones democráticas, se debería acelerar la transición del modelo representativo de democracia hacia versiones diversas de una democracia participativa o directa. Se sostiene que la noción misma de representación está en bancarrota y que solo la sociedad civil y sus or-

2 Alrededor del movimiento indígena ecuatoriano y de la movilización de actores gremiales y poblacionales organizados en la Coordinadora de Movimientos Sociales, desde 1995 se articuló un frente político electoral, identificado como Movimiento Plurinacional Pachakutik – Nuevo País. Este movimiento tuvo incidencia en la elección para la Constituyente de 1997 y ha participado con candidatos nacionales y locales desde 1996. En 2002, fue parte de la alianza que ganó las elecciones presidenciales con la candidatura de Lucio Gutiérrez.

ganizaciones tendrían la suficiente legitimidad como para acercar efectivamente el Estado a los ciudadanos. Este discurso tiene aceptación y cala hondamente en muchos sectores de la sociedad, pero lamentablemente tiene fuertes connotaciones antidemocráticas.

Este artículo se sostiene en la premisa de que oponer al modelo de democracia representativa la participación de los ciudadanos constituye un falso dilema. La representación no excluye a la participación, siendo que más bien puede y debe apoyarse en ella, a través de mecanismos diversos de colaboración con la autoridad legítimamente constituida, petición independiente de cuentas, expansión de derechos e innovación política. Es más, cada vez con mayor frecuencia, la democracia representativa requiere de una más amplia y mayor participación de la ciudadanía. La participación no debe verse como una alteración de la representación sino como un mecanismo para fortalecerla y legitimarla. En otras palabras, el enfrentamiento entre representación y participación es algo ilusorio. En vez de enfrentarse, ambas deberían relacionarse funcionalmente.³

No resulta adecuado, por ello, hablar de un cambio de paradigma o de

una transformación estructural del modelo democrático en el sentido de que la participación directa de la ciudadanía podría sustituir a la representación y que, por tanto, estaríamos en un momento de transición del modelo de democracia. La pregunta no es tanto cómo propender a la democracia participativa, sino cómo fortalecer el actual modelo de democracia representativa buscando que la participación de la sociedad la perfeccione por medio de mecanismos de influencia directa o indirecta.

Y es que la opción de constituir democracias participativas o directas es sencillamente imposible en sociedades en que, por su tamaño y complejidad, todos los ciudadanos no pueden tomar en conjunto y simultáneamente las decisiones que tienen un carácter público. Las democracias modernas funcionan de manera indirecta y, a diferencia del modelo democrático griego, se sostienen en la separación entre el Estado y los ciudadanos. En las democracias contemporáneas, en que no existe la relación simbiótica entre Estado y sociedad que se producía en la polis griega, ésta únicamente puede expresarse como un sistema indirecto de limitación y control del poder.⁴

3 Julio Echeverría, "El modelo democrático: democracia representativa o democracia directa", Ponencia en el Seminario Democracia, Partidos Políticos y Participación Ciudadana", H. Congreso Nacional del Ecuador, ILDIS y Corporación Participación Ciudadana Ecuador, Quito, junio de 2003, p.2.

4 En las sociedades modernas, tal como lo expresa Giovanni Sartori, los ciudadanos no pueden ejercer constantemente el poder, como ocurría en la polis griega. En aquella, los miembros de la comunidad política podían dedicarse completamente a la vida política, eran *ciudadanos totales*, sostenidos en cuanto a su reproducción material se refiere, por castas subordinadas. Giovanni Sartori, *The theory of democracy revisited*. New Jersey, Chatham House Publishers, tomo dos, pp. 278-283.

Por tanto, las democracias modernas están condenadas a funcionar de modo indirecto. No pueden obviar el papel de los intermediarios, de los representantes. Por ello, el desatar una retórica en contra de la representación, como lo hace el discurso antipolítico, implica un ataque a la democracia misma. Es necesario, en ese sentido, discutir y ubicar adecuadamente la función de la representación política en las democracias contemporáneas, de modo que podamos identificar sus debilidades y trabajar por su consolidación. Esta discusión es un campo ambiguo y no exento a la contestación entre diferentes visiones de la misma. Sin embargo, según lo anota Mauricio Cotta en el *Diccionario de Política*, la representación política tiene que ver con el establecimiento de una relación regularizada de control entre gobernantes y gobernados. Adicionalmente, la representación política "consiste en un proceso de elección de los gobernantes...."⁵ La representación requiere, entonces, de mecanismos institucionalizados de competencia electoral y control político de los gobernantes por quienes los eligieron. La representación política no se limita al papel de expresión política de distintos y diferenciados sectores de la sociedad sino que incluye una función fundamental de control. Ambas dimensiones aluden al principio de la responsabilidad política,

uno de los ejes fundamentales de la relación entre representantes y representados en un régimen político representativo.

Los partidos políticos son las instituciones que cumplen la función de la representación en las democracias contemporáneas. Esa función entraña que los partidos se organicen, se desarrollen y trabajen en el marco de varios parámetros que los conviertan en instituciones aptas para la representación y la competencia electoral. Para ello, de acuerdo a Giovanni Sartori, los partidos, siendo una parte, deben trascender su parcialidad y expresar un interés general. "Aunque un partido solo representa a una parte, esta parte debe adoptar un enfoque *no parcial* del todo"⁶. Si no lo logra, entonces, su lógica no diferirá de la de una facción. El punto clave está en que los partidos, siendo partes, actúen como "mecanismos de expresión, esto es, sirvan para el objetivo primario de comunicar con vigor a las autoridades las exigencias del público como un todo."⁷ Si bien los partidos no son más que grupos políticos que se presentan a elecciones y colocan, por esa vía, a sus miembros en cargos públicos, no pueden prescindir de su función de expresión de un sector o grupo que va más allá de su membresía inmediata. Sin ese salto, un partido sería incapaz de trascender la lógica faccional de los demás actores de la sociedad.

5 Mauricio Cotta, "Representación política" en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México. Siglo XXI Editores, 1991. volumen 2, p. 1390

6 Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* Madrid Alianza Editorial, 1999, p. 54

7 Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* p. 92

El problema surge cuando las instancias de representación fallan, cuando los partidos políticos cumplen deficientemente el papel que están llamados a desempeñar. Este es uno de los problemas centrales de la democracia ecuatoriana y de gran parte de las latinoamericanas. Los partidos existentes difícilmente articulan intereses y demandas de sectores de la sociedad, transformándolos en proyectos colectivos, y como si fuera poco están muy lejanos a establecer vínculos de rendición de cuentas que permitan un efectivo control político por parte de los representados.

Estudiosos de los partidos políticos ecuatorianos destacan la débil institucionalización del sistema de partidos en el país.⁸ Además de su pronunciado personalismo e incapacidad de articular intereses generales, se destaca su indisciplina (es común militantes y candidatos circulen de uno a otro de elección en elección) y su alta volatilidad electoral. De esta forma, los partidos en el Ecuador manifiestan una lógica predominante faccional que hace muy difícil que la representación fluya efectivamente; tienden a expresar de modo dominante el interés de grupos en muchos casos ajenos a la esfera política y que se encuentran ubicados en el ámbito regional, gremial, empresarial e incluso, étnico. Podríamos decir, incluso, que

los partidos ecuatorianos funcionan más como maquinarias electorales, orientadas a permitir acceso a la toma de decisiones públicas por parte de grupos particulares, que como canales efectivos de intermediación y articulación de intereses diversos. Se trata de organizaciones capacitadas para ganar elecciones, grupos estructurados para poner en marcha campañas electorales y desplegar actividades proselitistas, que posibilitan que quienes los patrocinan accedan a cargos, recursos e influencia estatal. Algo así como que participar en elecciones se convierte en una vía de acceso directo o indirecto a espacios de poder por parte de grupos sin vocación para expresar proyectos o visiones colectivas. Estas maquinarias electorales muy raras veces exponen un programa o proyecto ideológico, sino el deseo y voluntad de un grupo particular de avanzar sus aspiraciones mediante la toma directa de espacios de poder político.

Esta generalización, quizá, no hace justicia a los esfuerzos realizados por algunas organizaciones políticas en el Ecuador durante las últimas dos décadas. En verdad, estructuras partidistas como Izquierda Democrática o el Partido Social Cristiano han logrado consolidar una organización que insinúa el peso de una cierta orientación ideológica (de centro izquierda y de derecha, res-

8 Para estudios sobre el sistema de partidos en el Ecuador referirse a Simón Pachano, *La representación caótica*. Quito, FLACSO, 1998; Flavia Freidenberg, *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2003; Andrés Mejía, “Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación”. Documento de trabajo, No. 5, CORDES, 1998; Francisco Sánchez, “El mundo no está hecho para los partidos”, *Revista Ecuador Debate*, No. 46, CAAP, abril 1999.

pectivamente). Sin embargo, de una u otra manera, todos los partidos en el Ecuador están dirigidos por liderazgos que los determinan y han dificultado la renovación de sus cuadros; sus divisiones y posiciones reflejan finalmente más el corte personalista de su funcionamiento que el predominio de posiciones ideológicas que expresen la articulación de demandas económicas y sociales.

Junto a ello, una tendencia que se ha decantado en los últimos años es el colapso de los referentes políticos nacionales. Si durante los años ochenta, existían partidos y liderazgos nacionales, indiscutiblemente los casos del Partido Social Cristiano y León Febres Cordero, Izquierda Democrática y Rodrigo Borja o el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y Abdalá Bucarám, para los años noventa dichos partidos y todos los demás solo pueden reclamar una influencia regional, en el mejor de los casos. Se puede afirmar, que durante los años noventa los partidos nacionales desaparecieron en el Ecuador. Quedan partidos, líderes y referentes electorales con fuerza regional, pero los partidos nacionales dejaron de existir.

A diferencia de lo que ocurrió en otros países andinos que durante los años noventa vieron colapsar su sistema de partidos, en el Ecuador los partidos políticos que se consolidaron con el retorno a la democracia de 1979 tuvieron una seria merma de su influencia nacional, pero se mantuvieron como referen-

tes electorales a nivel regional. Esta tendencia se manifiesta en las elecciones de los gobiernos seccionales y en las elecciones legislativas. Un vistazo al Congreso ecuatoriano electo en el 2002 no denota el fin de los partidos sino su continua capacidad para dominar los escenarios electorales provinciales. En efecto, si sumamos el número de escaños alcanzados por los partidos políticos que vienen actuando desde el retorno democrático, a saber, el Partido Social Cristiano (25 diputados), Izquierda Democrática (16 diputados), Partido Roldosista Ecuatoriano (15 diputados), Democracia Popular (4 diputados), Partido Socialista (3 diputados), Movimiento Popular Democrático (3 diputados) y Concentración de Fuerzas Populares (1) éstos controlan 70 por ciento de la legislatura⁹. La vigencia y efectividad de los partidos para captar puestos de representación a nivel provincial, no opera de igual forma en las elecciones nacionales. Si realizamos un cálculo similar con los candidatos presidenciales en la primera vuelta de las elecciones de 2002, encontramos que los tres primeros lugares fueron ocupados por candidatos provenientes de movimientos electorales que terciaron desde fuera y en contraposición al sistema de partidos, Lucio Gutiérrez, Alvaro Noboa y León Roldós. Los tres alcanzaron el 53.1 por ciento de los votos válidos. En cambio, los postulantes de partidos consolidados como Izquierda Democrática,

⁹ La conformación del Congreso, a partir de 2002, tomó como referencia solo la elección de diputados por circunscripciones provinciales. A partir de ese año, se eliminaron los diputados nacionales que competían electoralmente en todo el país por veinte escaños en el Congreso. La legislatura ecuatoriana se redujo a 100 diputados electos a nivel provincial.

Partido Social Cristiano y Partido Roldosista Ecuatoriano sumaron conjuntamente 38,1 por ciento.

Autores como Flavia Freidenberg, sostienen que, a nivel regional, los partidos en el Ecuador sí cumplen con cierta efectividad varias funciones de representación como la de estructurar la competencia electoral, crear un universo conceptual para la interpretación de la realidad política, establecer alianzas, así éstas sean móviles y extremadamente flexibles, y proveer cuadros para las instituciones y operación del sistema político.¹⁰ Según esta autora, al menos en el ámbito regional los partidos ecuatorianos sí actúan como estructuras de intermediación política, y ello, en la medida que los electores los siguen considerando como referentes electorales pese a los discursos antipartidistas y antipolíticos que se manifiestan constantemente. Sin embargo, donde los partidos ecuatorianos sí muestran serias deficiencias para cumplir con dichas funciones es a escala nacional. Ello tiene muy serias consecuencias, pues implica una debilidad para trascender sus localidades, para agregar demandas y actuar como instancias representativas más allá de su procedencia regional, su contexto socio económico, de grupo o de parentesco inmediatos.¹¹

El desnivel de representatividad entre la política nacional y regional se manifiesta claramente en nivel de credibilidad ciudadana del que gozan las instituciones de gobierno nacional y seccional. De acuerdo al estudio *Auditoría de la democracia Ecuador* realizado por la Universidad de Pittsburg en el año 2001, el apoyo institucional al gobierno nacional, Congreso y Partidos Políticos llegó a puntajes de 30,5, 24,7 y 21,4 sobre 100 respectivamente, mientras que instituciones como juntas parroquiales, municipios o los consejos provinciales alcanzaron puntajes mucho mayores: 46,9, 46,7 y 40,0 en el mismo índice.¹² En general, el nivel de aprobación de alcaldes y prefectos es mucho mayor que el de autoridades nacionales. Esa ha sido una de las características de la política ecuatoriana nacional desde los años noventa. Paradójicamente, mientras que nacionalmente la inestabilidad y el conflicto han consumido al sistema político ecuatoriano, mientras la credibilidad de los presidentes en funciones e instituciones representativas como el Congreso se ha ido a pique, la credibilidad y aceptación para autoridades locales ha crecido, al punto de que muchos de ellos han logrado reelegirse.¹³

De acuerdo a la encuestadora *Informe Confidencial*, a septiembre de 2003,

10 Flavia Freidenberg, *Jama, caleta y camello*, p. 26.

11 Flavia Freidenberg, *Jama, caleta y camello*, pp. 28-29.

12 Mitchell Seligson, con la asistencia de Agustín Grijalva, *Auditoría democrática Ecuador*. Quito. Ediciones Cedatos, 2002, p. 35.

13 Esa ha sido una tendencia a nivel de casi todas las ciudades grandes e intermedias del Ecuador. En el caso de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Loja, entre otras, las autoridades municipales han sido reelectas en forma consecutiva, lo cual ha permitido continuidad en el desarrollo y aplicación de sus políticas municipales.

la labor del presidente Gutiérrez fue calificada con un saldo negativo de -30 por los ciudadanos de Quito y Guayaquil y la del Congreso Nacional con un saldo negativo de -54. Por el contrario, el trabajo de los prefectos provinciales de Pichincha y Guayas, alcanzaron calificaciones positivas de 47 y 74, respectivamente. En el caso de los alcaldes de Quito y Guayaquil, la calificación ciudadana es, incluso, más positiva. 42 en el primer caso y 89 en el segundo. Y es que los niveles positivos de satisfacción con los servicios municipales son significativos. Según la citada *Auditoría de la democracia*, ciudades como Guayaquil (67 sobre 100), Quito (47), ciudades grandes (53), ciudades medianas (52) ciudades pequeñas (53) presentan puntajes de satisfacción que demuestran que la ciudadanía percibe la gestión de los gobiernos locales como una alternativa viable para la solución de sus problemas. Más allá de ello, pareciera que los gobiernos locales en el Ecuador se consolidan como espacios de profundización democrática en los cuales gobernantes y gobernados tienen opciones reales para abordar no solo la satisfacción de sus necesidades básicas, sino temáticas relativas a los derechos de minorías, género, diversidad étnico cultural, entre otros.

El hecho de que por fuera del espacio provincial la ciudadanía capte la lógica faccional que guía la acción de actores e instituciones políticas ha conducido a una aguda crisis de representación en la política nacional, dimensión

en la cual los ciudadanos repudian la participación política y la consideran como un ejercicio vacío, invadido de corrupción, carente de legitimidad. Es este contexto en que varios sectores sociales y económicos buscan incesantemente acceso directo a la toma de decisiones públicas, obviando la representación política para canalizar sus demandas. Como resultado, en el Ecuador se ha generalizado la tendencia a que las movilizaciones, presión y en muchos casos boicot de grupos sociales y económicos sea la práctica dirimente para resolver los conflictos redistributivos sobre los que deben decidir las autoridades gubernamentales. La presión de estos grupos organizados evade expresarse por medio de los partidos políticos o solamente los utilizan para avanzar sus intereses. Este proceso ha sido acompañado por la multiplicación de instituciones públicas regentadas por directorio o consejos en que tienen representación directa, en un formato claramente corporativo, los grupos sociales y económicos con intereses en cada sector.¹⁴

En suma, durante los últimos años, y aparejado con la inestabilidad política vivida por el Ecuador desde 1995, en vez de fortalecerse la función representativa de los partidos políticos e instituciones nacionales como el Congreso, el sistema democrático ecuatoriano ha sufrido la proliferación de diversas manifestaciones de acceso no mediatizado de intereses particulares a espacios de decisión pública. Ello lejos de expresar un fortalecimiento de formas democráti-

14 Para un análisis de este proceso ver César Montúfar, "Crisis, iniquidad y el espectro del Estado predatorio ecuatoriano. Revista ICONOS Nº 10, FLACSO. abril 2001 pp. 12-15.

cas de participación de los ciudadanos, significa un retroceso a formas corporativas de hacer política, un debilitamiento del Estado de derecho y un deterioro del orden público. En el marco de una constante movilización de grupos económicos y sociales que persiguen objetivos específicos, quienes mayores recursos y poder poseen siempre tienen mayores posibilidades de ganar, en desmedro de la mayoría, conformada por ciudadanos que ni están organizados ni tienen la motivación ni los recursos para hacerlo. La crisis de la representación viene acompañada por un debilitamiento constante del interés general y de la posibilidad de consolidar proyectos y visiones colectivas.

El problema es que aún cuando la política y la competencia electoral a nivel nacional sufran tan alto nivel de desprestigio, la sociedad civil no puede tomar el lugar de los partidos, como la retórica antipolítica muchas veces lo reclama. Sencillamente, las organizaciones de la sociedad civil no tienen la capacidad, por su origen, propósito y conformación, de cumplir con la función representativa, la misma que únicamente deriva de la delegación que emerge de procesos electorales competitivos. Las organizaciones sociales no representan más que a quienes las conforman; personas e instituciones que han decidido voluntariamente constituirse y actuar en la persecución de un objetivo específico. Se representan a sí mismas y no al resto de la sociedad. Son, en ese sentido, organizaciones no representativas sino constitutivas.

No obstante aquello, la tentación a la sustitución persiste al punto que pareciera que en el Ecuador los partidos y

los movimientos políticos tienden a actuar como grupos particulares en busca de poder político y muchas organizaciones de la sociedad civil, por el contrario, siendo grupos particulares, pretenden representar proyectos colectivos. Es así que algunas organizaciones sociales reclaman la representación de la generalidad; reivindican para sí una mayor legitimidad que la de los desprestigiados partidos políticos; promueven un fuerte discurso antipolítico de rechazo a los partidos e instituciones democráticas y, sin embargo, no han recibido el mandato representativo que solo puede obtenerse de procesos electorales ni están sujetas al principio de responsabilidad política que se exige a los representantes. Un actor político está en condiciones de asumir funciones representativas si es que cumple ambos requisitos. Una organización de la sociedad civil no está en condiciones de cumplir con ninguno de los dos, por más prestigiosa que sea, a menos que se convierta en un actor electoral.

Por todo ello, y en el afán de que la participación de la sociedad sirva efectivamente para el fortalecimiento de la democracia representativa y se dirija a consolidar la institucionalidad democrática existente, resulta imprescindible reflexionar sobre los espacios y posibilidades para el ejercicio de una ciudadanía activa en el Ecuador. Este será el tema de la siguiente sección.

Espacios y potencial de la participación ciudadana

¿Cómo la participación de la ciudadanía puede contribuir con la representación sin ser un factor adicional que la

erosione y debilite? ¿Cómo concebir la ciudadanía activa en una democracia limitada como la ecuatoriana? El partir de la premisa de que la sociedad civil no puede ni debe ocupar el lugar de los partidos políticos no quiere decir que la participación ciudadana y la ciudadanía no tengan papel alguno que cumplir para el fortalecimiento de la democracia. Para despejar estas interrogantes, debemos partir del reconocimiento de que no todas las iniciativas de participación que provienen de la sociedad civil tienen una orientación democrática. No se trata de promover la participación por la participación, pues algunas acciones ciudadanas pueden expresar valores y prácticas autoritarias, anti políticas, machistas, racistas, etc. Se trata de provocar acciones ciudadanas que promuevan la democracia y sus valores, consoliden la institucionalidad y apunten el liderazgo democrático.

En ese marco, cuando hablamos de participación ciudadana debemos reconocer al menos dos ámbitos de ejercicio de la ciudadanía. El primero que se refiere al de una *ciudadanía pasiva*. Este ámbito implica el ejercicio de los deberes y obligaciones básicas de los ciudadanos, a saber, ir a votar (sobre todo en países como el Ecuador en que el voto es obligatorio), pronunciarse en las consultas que les haga la autoridad, pagar impuestos, cumplir con la ley. La ciudadanía pasiva es la más común y la ejercitan de una y otra manera la mayoría de ciudadanos. En ella, la ciudadanía espera de la autoridad sin establecer ningún sistema de vigilancia social a más de los establecidos; confía que las instituciones satisfagan sus demandas y

expectativas sin activar ningún mecanismo de rendición independiente de cuentas. En el esquema de ciudadanía pasiva, los electores viven la democracia al momento de ir a votar y forman parte de una tenue opinión pública que influye indirectamente en la acción cotidiana de los gobernantes. La ciudadanía pasiva no tiene otra forma de expresión que aquella que le ofrecen los sondeos de opinión. En ese sentido, puede a momentos alcanzar una enorme influencia. Pero su influencia siempre será indirecta.

El segundo ámbito de participación se identifica con lo que podríamos denominar *ciudadanía activa*. En esta dimensión, los ciudadanos toman un papel protagónico tanto en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes como en la garantía y satisfacción de sus derechos. Pueden, incluso, ir más allá y constituirse en agentes de colaboración, apoyo e innovación para que autoridades e instituciones cumplan con los objetivos de toda o una parte de la sociedad. En este ámbito, el ejercicio de la ciudadanía trasciende el espacio de lo que la ley obliga a los ciudadanos, y se sitúa en el ámbito de la ciudadanía pasiva, y se centra en, al menos, cuatro líneas de acción: exigencia y expansión de derechos y garantías; control, vigilancia y petición de cuentas; colaboración con la autoridad y fortalecimiento institucional; e innovación política.

Antes de explicarlas con mayor detalle, precisemos que estas líneas de acción no son excluyentes y pueden presentarse o mezclarse en una misma iniciativa de participación. Igualmente, resultaría muy difícil que un solo actor so-

cial pueda ejercitar todas a la vez. La mayor parte de actores sociales llevan a cabo acciones que pudieran haber en uno o en dos de los andariveles señalados. De todas formas, estas modalidades de ciudadanía activa comportan procesos de aprendizaje democrático tanto para los actores de la sociedad civil como de la sociedad política. La ciudadanía activa tiene el potencial de desatar no solo nuevas prácticas de orden político sino renovados marcos conceptuales para comprender la realidad social.

1. Exigencia y ampliación de derechos y garantías

Esta es la forma más frecuente de participación activa de los ciudadanos. Históricamente, ha sido uno de los motores principales de expansión y universalización de derechos civiles, políticos y económicos. En la historia ecuatoriana reciente, la movilización de actores sociales alrededor de la promulgación de la Constitución de 1998 tuvo como resultado una significativa ampliación de derechos para minorías y grupos excluidos, así como también, el establecimiento de derechos de tercera generación en el ámbito de los derechos colectivos, derechos medio ambientales, a la comunicación, acceso a la información pública, etc. Financiada fundamentalmente con fondos locales, esta modalidad de participación ha sido el pretexto para la organización de gran parte de la sociedad alrededor de intereses y demandas específicas. Aquí podemos enumerar desde las organizaciones sindicales y las cámaras de la producción hasta organizaciones indígenas, de mujeres, ecologistas, etc.

El Ecuador es un país con la tradición de una temprana expansión de derechos políticos, sindicales y económicos. Fue el primer país de América Latina que otorgó el derecho al voto a las mujeres en 1929 y fue parte de la onda continental de desarrollo de los derechos de los trabajadores en la década de los treinta. A este respecto, es importante anotar que en muchas ocasiones, aunque no en todas, la iniciativa de expansión de derechos no vino por la presión de grupos organizados de la sociedad sino como iniciativa de las propias elites en el poder, especialmente, en gobiernos militares de facto. No obstante aquello, es evidente que en los últimos años, y allí el liderazgo social del movimiento indígena ha tenido mucho que ver, la sociedad ecuatoriana ha desatado una amplia movilización para la defensa de los derechos adquiridos y la expansión de nuevos derechos.

Este andarivel de participación tiene el riesgo de tergiversar la participación democrática de la sociedad hacia el logro de privilegios corporativos, institucionalizados o informales, y la proliferación de intercambios clientelares. A pretexto de la participación y la capacidad de presión de ciertos grupos existe una pronunciada tendencia a que el Estado ceda recursos e influencia a sectores económicos y sociales organizados y movilizados, decida en función de sus presiones, les permita acceso directo a la toma de decisiones, todo ello quebrantando los derechos y el bienestar de la mayoría y el principio de igualdad política. Todas estas formas de "participación" coartan la independencia y autonomía de quienes operan a través de sus redes y reduce la participación polí-

tica a un intercambio de lealtades por recursos que se canalizan de muy diversas formas. Además, crea y reproduce grupos de privilegio que evaden los mecanismos universales de representación para avanzar sus intereses. Es por ello que estas formas de "participación" distorsionan el funcionamiento de las instituciones democráticas y contradicen el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de la democracia. El problema no está en que sectores organizados de la ciudadanía acudan al Estado para canalizar sus demandas e intereses específicos; el problema radica en que aquello se desborde en la institucionalización de prebendas y privilegios para algunos, afectándose la igualdad de todos los ciudadanos, erosionándose el interés de las mayorías y debilitándose las instituciones representativas. No obstante sus riesgos, la exigencia y ampliación de derechos es uno de los canales fundamentales de ejercicio de la ciudadanía activa.

2. Control, vigilancia, petición de cuentas a la autoridad

En esta línea se encuentran un número de iniciativas aparecidas en el Ecuador y América Latina dedicadas a hacer efectiva una rendición de cuentas directa e independiente de la autoridad hacia la sociedad. Observatorios, veedurías, grupos de vigilancia y monitoreo han surgido en muchísimos campos desde el pago de la deuda externa, la anticorrupción, los derechos de los niños, la política fiscal, etc., hasta ejercicios de observación independiente de las elecciones y el gasto de campañas

electorales. En el caso del Ecuador, la mayor parte de estas iniciativas son financiadas con recursos de asistencia internacional por intermedio de organizaciones locales o son directamente ejecutadas y financiadas por organismos internacionales. La dependencia económica de las veedurías y observatorios con relación a agencias internacionales abre el interrogante de que si estos espacios de ejercicio de una ciudadanía activa se encuentran verdaderamente enraizados en el país o si se trata de iniciativas trasplantadas desde afuera y que solo sobreviven por sus subvenciones económicas internacionales.

Uno de los principales aportes democráticos de esta forma de participación activa está en su posibilidad de producir información rigurosa y de calidad sobre diversos temas de interés público. Esta información puede ser muy útil para los ciudadanos en la perspectiva de informar mejor sus decisiones y conocimiento pero puede, igualmente, ser de suma utilidad para las instituciones estatales, en la perspectiva de que les permite obtener información que muy difícilmente obtendrían por sus canales normales. Esta información, además tiene el potencial de provenir de fuentes independientes y de tener un enfoque plural. Ello puede ser un inmenso aporte para los funcionarios estatales, pues les ofrece nuevas visiones y puntos de vista a tomar en cuenta para mejorar la calidad de su gestión y corregir errores u omisiones. La ciudadanía posee una capacidad inagotable de producción de información relevante de interés público, los observatorios y veedurías constituyen esfuerzos organizados

para que dicho proceso de producción de información guarde niveles de calidad y mantenga un carácter plural.

Otro aporte significativo de esta modalidad de ciudadanía activa está en su potencialidad para promover formas de mayor comunicación e información desde el Estado hacia la sociedad. Ello permitiría que la ciudadanía obtenga algún nivel de control social y rendición de cuentas por parte de la autoridad. Este punto es trascendental, pues las democracias del continente, y ese es un aspecto crítico en el caso del Ecuador, adolecen de canales efectivos de rendición de cuentas de la autoridad y de acceso a la información pública. Los ciudadanos deben opinar, votar, decidir sobre asuntos públicos, muchas veces, en casi total ignorancia de lo que la autoridad hace o deja de hacer. Los canales de información oficial hacia la ciudadanía se limitan casi exclusivamente a la promoción que las autoridades e instituciones hacen de su propia gestión. En muchas ocasiones, esta información está destinada a apuntalar los procesos electorales en que muchas autoridades buscan reelegirse. Por todo ello, la función de la vigilancia ciudadana y el control social, mediante el trabajo de observatorios y veedurías, constituye una de las esferas más importantes de participación ciudadana activa.

Por el contrario, y sin que ello sea la intención de las veedurías y observatorios en marcha, su funcionamiento presenta el riesgo de profundizar la desconfianza ciudadana en representantes e instituciones, alimentando el discurso de la antipolítica. Ello es grave, no tanto por el exacerbamiento de posiciones retóricas en contra de las instituciones

democráticas y la democracia misma, sino porque en muchas ocasiones las mismas autoridades miran la tarea de observación y veeduría ciudadana como un peligro y amenaza a su gestión. El antídoto a este problema es que las veedurías y observatorios no se proyecten como instancias para-estatales que intencionalmente buscan sustituir a las instituciones existentes en la producción de información y recomendación de políticas. Si bien ello puede resultar un tanto difícil, la idea es que se fortalezca la noción de que el trabajo de vigilancia y control social que surge desde la sociedad está dirigido fundamentalmente a fortalecer y relegitimar a la institucionalidad.

No obstante todos estos riesgos, la función de la vigilancia ciudadana, el control social y la petición de cuentas debe partir de una posición de no interferencia de la autoridad y de absoluta independencia de los ciudadanos o grupos de la sociedad que las acometen. Sin este requisito, este ejercicio de participación activa puede tergiversarse hasta el punto en que los ciudadanos puedan ser utilizados por la autoridad, convirtiéndose en apéndices de los intereses de ciertas instituciones o que, en su defecto, el trabajo de observatorios y veedurías se convierta en factor adicional de debilitamiento institucional.

3. Colaboración con la autoridad y fortalecimiento de la institucionalidad

Este es un campo poco desarrollado de participación ciudadana. Si bien todas las demás formas de participación activa conducen de una u otra manera a fortalecer la institucionalidad y son for-

mas de colaboración. es preciso destacar que los ciudadanos pueden organizarse y actuar específicamente para alcanzar este propósito. En general, la sociedad ecuatoriana mira a la autoridad y a las instituciones democráticas como fuente de recursos, instancias a las que hay que exigir el cumplimiento de derechos, pero muy poco se trabaja en ideas y proyectos de contribución y colaboración con ellas. Si han existido, empero, varios ejemplos en que sectores gremiales, organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil han promovido acciones dirigidas a colaborar con la institucionalidad como la reforma o perfeccionamiento del cuerpo legal del país, la creación de condiciones y espacios para la búsqueda de consensos entre políticos y actores sociales sobre temas de interés nacional, la provisión de información calificada o de mejor calidad a instituciones públicas, el desarrollo de campañas cívicas encaminadas a mejorar el ornato de las ciudades, la protección del medio ambiente, seguridad pública, entre otros temas. Algunos grupos empresariales han invertido recursos en algunos campos asociados al fortalecimiento institucional. Sin embargo, la mayor parte de iniciativas en esta línea son financiadas con recursos de la cooperación internacional.

Un campo que ha ganado relevancia en esta línea de participación activa de los ciudadanos tiene que ver con ejercicios de aplicación de presupuestos participativos, la promoción y funcionamiento de asambleas de ciudadanos encaminadas a la definición de prioridades para las políticas públicas. Todas es-

tas experiencias han sido llevadas a cabo exclusivamente en el ámbito de los gobiernos locales. Estas estrategias son consideradas como embriones de un ejercicio renovado de la democracia, e incluso, como atisbos de modalidades de intervención directa de los ciudadanos que trascenderían el modelo de democracia representativa. Es preciso, sin embargo, no exagerar sobre el alcance de estas iniciativas. Sin menoscabar su valor para acercar las decisiones del Estado a las demandas y expectativas ciudadanas, es necesario ubicarlas en su justa dimensión que es la de actuar como mecanismos de colaboración ciudadana con la autoridad en procesos de toma de decisiones, sin que ello implique el establecer instancias que erosionen la representación o sustituyan el papel y responsabilidad de los representantes.

Otro campo de desarrollo de este tipo de participación se ubica en lo que pudiéramos llamar procesos de regeneración institucional desde la sociedad. Muchas instituciones públicas se encuentran atrapadas por redes de corrupción, la influencia de grupos de influencia y de interés que les impiden actuar en función del interés público. Dicho entrapamiento puede incluso bloquear la decisión política de la autoridad y obstaculizar su voluntad de aumentar la calidad y eficiencia del servicio de dichas instituciones estatales. En estas circunstancias, es posible que grupos de la sociedad civil, con el suficiente aval y legitimidad pública, se organicen, y en acuerdo con la autoridad competente, asuman temporalmente la gestión de las instituciones en crisis; de-

sarrollen en ellas procesos de reconversión administrativa, desactiven sus redes de corrupción y las reencaucen en el cumplimiento del bien público. Procesos como éste son definitivamente parte de la tendencia existente hacia la privatización de ciertos servicios públicos. Habría que cuidar, sin embargo, de que esta modalidad de ejercicio ciudadano no derive en que el Estado sea arrebatado por sectores interesados de la sociedad de su función como garante último, responsable y representativo del bienestar general. Esta modalidad únicamente sería válida si es que contribuye efectivamente al proceso de regeneración y fortalecimiento de instituciones en crisis y fortalecimiento de la institucionalidad y no opere como pretexto para la colonización de intereses privados dentro del Estado.

En ese sentido, vale insistir que toda iniciativa de colaboración ciudadana está predeterminada por el interés o la visión del actor social que la ejecuta. Ello debe ser tomado en cuenta dado que la orientación de las instituciones públicas e instancias representativas es expresar una visión del interés general, el mismo que no coincide necesariamente con el interés de los distintos grupos de la sociedad. Al igual que en los casos anteriores, la colaboración de grupos de la sociedad a autoridades e instituciones no puede por ningún concepto menoscabar o reducir la independencia y autonomía de los actores sociales involucrados con el Estado. La colaboración debe sentar las bases para una relación constructiva entre gobernantes y gobernados sin ser utilizada como una parte de acceso ilegítimo de

grupos sociales y económicos a instancias de decisión pública ni para la utilización o cooptación de grupos ciudadanos por parte del Estado. El sentido de esta forma de participación no es la de apoyar a las personas que ocupan cargos de representación por apoyarlas, como un acto de lealtad personal, sino el por qué por su intermedio se fortalezca la autoridad y el liderazgo democrático y se propenda a consolidar la institucionalidad de modo que Estado y sociedad puedan generar relaciones sinérgicas de beneficio colectivo.

4) Innovación política

Otras de las posibilidades de la participación activa de los ciudadanos es la innovación política. Los partidos, las autoridades electas en funciones se mueven por una lógica de acumulación de poder. Ello hace que su comportamiento tienda a ser más pragmático que basado en consideraciones normativas y que, por lo general, tiendan a poner en práctica lo que da resultado, sin arriesgar. Y es que la política de los partidos y de las instituciones democráticas debe guiarse por la efectividad de sus resultados, lo que implica, además, que deben rendir cuentas de sus acciones. En un momento dado, por canales formales o en momentos de elección, deben rendir cuentas de sus actos, de que cumplieron o no con sus objetivos, funciones o promesas electorales. Sus acciones, como fue mencionado arriba, no puede desligarse del principio de responsabilidad política, pilar del régimen representativo. Ello, en definitiva, torna conservadores a los actores repre-

sentativos, los convierte en esclavos de las prácticas del pasado y los vuelve reticentes a innovar.

La posición de los ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil es muy distinta. Los actores de la sociedad no tienen la presión de satisfacer a nadie más que a sí mismos, a su visión e intereses; no tienen, por añadidura, la presión de que deben presentarse en las próximas elecciones y ganar o conservar puestos de poder. Su responsabilidad es social y no política. Ello quiere decir que rinden cuentas a sí mismos. Al no tener electores, como es el caso de los actores representativos, no están sujetos ni a la competencia electoral dentro del sistema político ni al principio de control político. Recordemos que se trata de actores constitutivos y no representativos. Las organizaciones que se desenvuelven desde la sociedad civil, en ese sentido, tienen mayor libertad para proponer y para actuar. No dependen de aprobación externa sino de la generación de consensos internos y de la capacidad de movilización que puedan provocar.

Esta libertad puede ser aprovechada de varias maneras. Se destaca la posibilidad de imprimir una dimensión normativa a sus iniciativas, asunto que rara vez es posible para la política que exige resultados y es guiada por el pragmatismo. La política democrática se sustenta en ciertos principios éticos que muchas veces son dejadas de lado por la *real politik*. El que ello ocurra puede resultar efectivo para los actores que compiten en las elecciones o que luchan por conservar el poder pero genera un serio déficit ético en el funcionamiento del siste-

ma democrático. La participación de la sociedad, en cambio, tiene la posibilidad de desempolvar aquellos temas éticos y tratar de incluirlos en la agenda pública. Esta práctica puede constituir un eje transversal en sus distintas modalidades de participación al momento de tratar temas que conciernen a principios y valores democráticos como la tolerancia, el pluralismo la responsabilidad, entre otros. De esta forma, la participación activa puede contribuir a dotar a la política democrática de un sentido ético y a renovar el compromiso de confianza fundacional que debe unir al Estado con la sociedad, a los representantes con los representados, más allá de visiones distintas, concepciones diferentes del bien público o intereses en conflicto.

Otro ámbito de innovación política desde el ejercicio de una ciudadanía activa se relaciona con la creación de espacios para la deliberación democrática. Intimamente ligado al anterior, las democracias modernas requieren de la operación de nuevos mecanismos para el procesamiento de demandas por parte de la sociedad y de comunicación política entre gobernantes y gobernados. Ello implica el innovar procedimientos e incluir a la ciudadanía en procesos de deliberación que mejore la calidad de las decisiones y de los resultados de la democracia misma. Esta capacidad se encuentra totalmente inexplorada en el Ecuador. Las propias limitaciones de la democracia representativa hacen más difícil y complejo como también necesario poner en operación mecanismos de deliberación. La deliberación puede ser puesta en marcha en la función de enlace entre participación y

representación; la deliberación podría contribuir a corregir las limitaciones y defectos reductores de la complejidad que tiene la representación. La deliberación puede enriquecer la democracia representativa. Si la sociedad, mediante la deliberación agrega complejidad al impulso reductor y simplificador de la representación, en general, el modelo democrático representativo puede ganar expresividad y legitimidad. Y es que, de acuerdo a Julio Echeverría, la gestión y el gobierno de sociedades complejas requiere de procesos de elaboración de decisiones en los cuales se pongan en juego las capacidades de aprendizaje y de elaboración cognitiva de la sociedad y de los actores que toman las decisiones. En otras palabras: "Activar la deliberación como función complementaria a la participación y a la representación permitiría dar voz a la sociedad, instaurar verdaderos procesos comunicativos y resignificar a la política como la única posibilidad en un mundo secularizado de construir sentido y legitimidad para las decisiones colectivas"¹⁵. La democracia representativa tiene limitaciones para la agregación efectiva de demandas y expresión de los intereses e identidades sociales, las mismas que pueden ser corregidas mediante procesos deliberativos. En suma, la capacidad de innovación política de la sociedad civil puede abrir el marco de nuevos y más democráticos procesos de comunicación entre Estado y grupos sociales, que permitan una más eficaz operación y

funcionamiento de las instituciones democráticas y la vigencia plena de los derechos de los ciudadanos.

Reflexiones finales: Articulación de la política representativa y la constitutiva

Los partidos políticos persiguen alcanzar o mantener el poder. Siendo actores representativos, su papel está en procesar el conflicto, sin aniquilar, la diversidad; institucionalizar el disenso; expresar, comunicar y articular dentro del Estado las distintas perspectivas e intereses de la sociedad. La lógica partidaria persigue una lógica institucional; produce, reproduce, congela e institucionaliza el poder constituido. La participación activa de los ciudadanos se mueve en una esfera de poder diferente, la esfera constitutiva. Puede contribuir a la institucionalización, pero, sobre todo, genera y condensa la energía creativa de la sociedad, la misma que se moviliza a partir de sus necesidades y visiones inmediatas. Mientras el poder representativo debe, por obligación, superar la facción y articular visiones comunes, el poder constitutivo parte de la experiencia plural y particular que existe en la sociedad; moviliza la energía de la diversidad. El uno busca expresar e institucionalizar puntos de vista que expresen el todo, el otro pretende desatar la fuerza creativa de las partes.

El poder representativo y el poder constitutivo poseen naturaleza diferente pero no son contradictorios. Se mueven

15 Julio Echeverría, "El modelo democrático: democracia representativa o democracia directa". p. 7.

en espacios distintos pero deben articularse.

El poder representativo funciona fundamentalmente en una lógica de suma cero, de suma negativa. Lo que en un proceso electoral gana uno, lo pierden los demás. Todas las decisiones distributivas están marcadas por esta lógica fatal. Por el contrario, el poder constitutivo no responde necesariamente a una lógica política basado en sumatorias negativas. La acción ciudadana tiene un inmenso potencial para generar escenarios de relacionamiento político desde los que se genere poder colectivo. No es que la representación impida desatar poder colectivo. Es simplemente, que la sociedad civil se encuentra en mejores condiciones para sumar energías colectivas, pues no está de por medio la competencia electoral, ni se trata de intervenciones guiadas por grupos clientelares o corporativos que persiguen intereses contradictorios con los de la mayoría. El jugar desde la particularidad otorga una libertad y potencial creativo excepcionales. El campo de la responsabilidad social tiene menos ataduras que el de la responsabilidad política. Para la primera, la conciencia es el principal juez; para la segunda, operan mecanismos formales e informales de rendición de cuentas.

El fortalecimiento de la democracia representativa, a partir del ejercicio de una ciudadanía activa, depende justamente en la articulación de estas lógi-

cas políticas representativa y constitutiva. En el Ecuador esta articulación debe darse tanto a nivel nacional como local. Pudiera ser el caso de que los gobiernos locales ofrezcan mayores oportunidades para ello, sin embargo, trabajar en el ámbito nacional es igualmente necesario. Desde la sociedad, este trabajo debe materializarse no en el interno de asumir funciones representativas sino por medio del ejercicio de una ciudadanía activa que promueva el cumplimiento y expansión de los derechos, el control social y la petición de cuentas, la colaboración con la autoridad y el fortalecimiento institucional, y la innovación política. En estos cuatro campos de ejercicio activo de la ciudadanía, la participación ciudadana fortalecería la representación. La sociedad puede, desde esta perspectiva, generar una inmensa influencia indirecta sobre los gobernantes, la misma que pudiera aportar al mejoramiento de la calidad y resultados de la democracia, a la consolidación del liderazgo democrático y de la autoridad legítima, y a un ejercicio pleno de derechos y garantías de los ciudadanos. Sin caer en la trampa de la participación por la participación, ni tampoco renunciando a su capacidad de acción debido a la delegación que han otorgado a sus representantes, los ciudadanos y ciudadanas pueden actuar como agentes de la transformación positiva de la sociedad y sistema político del Ecuador.

PUBLICACION CAAP



Partiendo de un estudio de caso en La Maná Cotopaxi, se abordan cuestiones como: la agricultura familiar (en crisis?),

las estrategias productivas y de sobrevivencia en sectores de subtrópico, la conformación de urbes-dormitorios tugarizados.

La viabilidad de los clusters productivos, los medianos y pequeños productores y las empresas de agroexportación bananera son otros de los problemas tratados

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela*

Margarita López Maya**

Gobiernos impopulares elegidos democráticamente siempre los ha habido y gobiernos ilegítimos para ciertos sectores de la sociedad también. En democracia, actores de vocación democrática los combaten dentro del Estado de derecho. Es la única garantía para quienes no son poderosos de ver que sus derechos e intereses sean respetados.

Preámbulo

La sociedad venezolana vivió en el 2002 uno de los años más convulsionados de su historia contemporánea. Fracturada en dos bloques poderosos que se enfrentaron continuamente a lo largo del año, en dos oportunidades el Estado hubo de afrontar una insurrección de grandes proporciones que puso en peligro la continuidad del gobierno del presidente Hugo Chávez, elegido abrumadoramente en comicios democráticos de 1998 y 2000.

El golpe de Estado del 11 de abril al igual que el paro general indefinido con parálisis de la industria petrolera de diciembre de ese año, que perduró has-

ta febrero de 2003, constituyen dos episodios estrechamente relacionados. En ambos una significativa porción de venezolanos militares y civiles se sublevaron contra el gobierno desconociendo su legalidad y legitimidad, mientras otra también significativa porción de venezolanos, igualmente civiles y militares, se movilizaron intensamente e incluso expusieron sus vidas para defenderlo. Hacia marzo de 2003 pareció cada vez más claro que el Presidente lograba prevalecer sobre estas formidables insurrecciones, sin que ello significara una resolución clara y/o estable de la lucha hegemónica entre estas dos partes de la sociedad. Esa lucha perduró hasta hoy.

* Este artículo es una reelaboración de "El golpe de Estado del 11 de abril en Venezuela y sus causas" publicado en octubre de 2002 en la revista colombiana *Sociedad y Economía* (no. 3, pp. 7-18). Se han hecho los ajustes necesarios a la temática de esta publicación, así como se ha revisado y actualizado la información empírica relativa al golpe y los días siguientes.

** Margarita López Maya es historiadora, doctora en Ciencias Sociales, profesora titular de la Universidad Central de Venezuela y directora de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*.

Es el propósito de este artículo examinar el golpe de Estado del 11 de abril desde la problemática de la legitimidad política. En otras palabras, nos interesa comprender por qué un gobierno democráticamente electo y ratificado, que incluso en sus primeros 2 años cumplió algunas de las demandas más exigidas por el electorado venezolano en la última década, es repudiado y desconocido por una parte de la población –hasta el extremo de sentirse legitimamente autorizada a usar la violencia para deponerlo– mientras es respetado y amado por otra.

La polarización social y política que esta realidad venezolana revela, con sus nefastas consecuencias para la convivencia pacífica y democrática de la sociedad, es un fenómeno que viene creciendo en visibilidad, no sólo en América Latina, o en países periféricos al capitalismo, sino incluso en países centrales como EEUU. Comprender los resortes que llevan a ella, podrá contribuir a encontrar los mecanismos para desactivarla, en la búsqueda de un orden social y político más incluyente para las mayorías de nuestras sociedades. Este artículo aspira a contribuir a esclarecer aspectos de esa problemática.

El artículo se ha dividido en dos partes. En la primera se elabora una reconstrucción de la manera más precisa posible de lo acaecido entre el 11 y el 14 de abril de 2002. En la segunda, se desarrolla una interpretación de las causas que concurrieron para impulsar la situación insurreccional, poniendo de relieve el problema de la legitimidad del gobierno de Chávez para una parte de la sociedad venezolana.

Como se sabe, la reconstrucción de hechos tan polémicos como los que aquí abordamos, es una tarea compleja, llena de dificultades. En este caso, a ya dos años de distancia de los hechos, se ha procedido a confrontar entre sí diversas fuentes hemerográficas de esos días, utilizándose información procedente de al menos 6 periódicos, 4 nacionales y dos extranjeros: *El Nacional*, *El Universal*, *Tal Cual*, *El Nuevo País* (tomando exclusivamente la versión de la periodista Patricia Poleo), *El País* (España), *La Jornada* (México). Adicionalmente, se han tomado algunas informaciones bajadas de *internet*, de esos días y de los meses y años siguientes, de portales de diverso signo ideológico, así como documentos, entrevistas y otras publicaciones que han venido saliendo a la luz pública desde entonces.

Los sucesos

El día 11. El golpe de Estado del 11 de abril tuvo como desencadenante directo el paro laboral de los empleados de Petróleos de Venezuela (Pdvsa), la industria petrolera propiedad del Estado venezolano, motivado por el nombramiento por parte del Ejecutivo Nacional en febrero de este año de una nueva directiva para la empresa. Si bien es atribución legal del Ejecutivo Nacional el nombramiento de todos los miembros de la directiva, la alta gerencia mostró su rechazo a las designaciones, argumentando que el gobierno de Chávez había desconocido los criterios “meritocráticos” que eran consuetudinarios y procedían de la gestión interna de la compañía. Este paro petrolero fue apo-

yado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), que el día 9 de abril llamó a paro laboral de 24 horas en solidaridad con la empresa. El paro de la CTV contó con el apoyo explícito de los sectores empresariales representados en Fedecámaras, así como de la iglesia católica representada por el Episcopado Venezolano. El paro tuvo ese martes 9 sólo un éxito parcial, pues a diferencia del paro cívico del 10 de diciembre del 2001 (v. López Maya, 2002), no logró parar el transporte colectivo, ni el servicio bancario, ni los centros de acopio y distribución de víveres y alimentos a los mercados mayores y menores de la ciudad capital ni otros varios servicios. La situación fue similar en otras ciudades del país, había más o menos paralización de comercios y abastos y algunos servicios como el de educación privada, pero la huelga carecía de la contundencia del 10 de diciembre. El paro no evidenciaba capacidad de mantenerse por mucho tiempo. Sin embargo, la directiva de la CTV, en lo que pareció una decisión temeraria, convocó el 9 en la tarde este paro por 24 horas más. El miércoles 10, el paro seguía sin expresar contundencia y la manifestación convocada esa tarde frente a la sede de la CTV tampoco fue muy nutrida. Sin embargo, los dirigentes de la confederación sindical sorprendentemente llamaron esa tarde a una huelga general indefinida. Como es sabido, pero vale la pena enfatizarlo, una

huelga general indefinida tiene un carácter insurreccional. Con esa decisión, la CTV como representante de los trabajadores sindicalizados, se declaraba en rebelión total frente al gobierno.

La decisión insurreccional de la CTV fue respaldada ampliamente por sectores empresariales organizados y por una gama de organizaciones sociales de clase media y alta, y partidos políticos de oposición. El partido Primero Justicia, por ejemplo, en boca de uno de sus dirigentes, Leopoldo Martínez, dijo: "Vamos hasta el final, hasta que caiga [el presidente Chávez]"; Cipriano Heredia de la organización social Visión Emergente declaró: "...estamos aplicando los artículos 333 y 350 de la Constitución, porque el gobierno se ha salido de su cauce constitucional con lo que hizo contra los medios y el allanamiento contra AD" (*El Universal* | 11-04-02).¹ La "Coordinadora por la Democracia y la Libertad" (CD), que estas organizaciones habían constituido en meses anteriores con la finalidad de luchar para obtener la renuncia de Chávez, convocó a una marcha desde el Parque del Este en el este de la ciudad de Caracas hasta la sede de Pdvsa en Chuao, también en el este de la ciudad, para el día jueves 11 en la mañana.

El 11 de abril, una nutrida marcha se inició hacia las 10 de la mañana e hizo su recorrido anunciado. Pero al mediodía, al llegar al edificio de Pdvsa en Chuao, los convocantes, en especial Fe-

¹ Estos artículos se refieren, el primero, al deber de la ciudadanía de colaborar en el restablecimiento de la efectiva vigencia de la constitución. El segundo, da derecho a los ciudadanos de desconocer cualquier régimen que contrarie los "valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos"

decámaras, la CTV y algunos dirigentes de otras organizaciones sociales, animados por las dimensiones de la marcha decidieron arengar a las multitudes para que se dirigiesen al Palacio Presidencial de Miraflores para, como lo señaló Carlos Ortega, presidente de la CTV, "sacar a Chávez". La marcha, el mensaje y la convocatoria a Miraflores fueron profusamente informados, convocados y cubiertos por los canales privados de televisión. De manera que la marcha fue creciendo en la medida que iba hacia el centro de Caracas. Como quien convoca a un concierto o a una fiesta los canales televisivos pasaban la propaganda gratis para que todos los venezolanos concurrieran a la insurrección. Porque esta marcha también tenía evidente naturaleza insurreccional: se estaba haciendo sorpresivamente y sin notificación alguna dentro de una huelga general indefinida.

Por su parte, el gobierno constitucional estaba en el Palacio Presidencial de Miraflores, rodeado por simpatizantes que estaban haciendo ya el tercer día de vigilia desde que estallara el paro laboral, protegiendo al Presidente. Al conocerse poco después del mediodía que la marcha opositora proseguía hacia Miraflores, el partido de gobierno, el Movimiento Quinta República (MVR) comenzó a convocar de urgencia a sus simpatizantes y militantes para que con su presencia impidieran que la oposición llegase a las puertas del palacio, previendo acertadamente que podía producirse una situación de alta violencia. Los ánimos, a diferencia de la fiesta que se estaba desarrollando en el este de la ciudad eran de creciente ira, posi-

blemente mezclados con sentimientos de temor: las sólidas manifestaciones pro-gobierno de los últimos meses habían sido pobremente reseñadas por los medios de comunicación impresos o audiovisuales. En contraste, las protestas de la oposición recibían siempre amplia cobertura audiovisual y se agigantaban en los diarios impresos. Las encuestas que se publicaban mostraban una baja sorprendente de la popularidad del gobierno. Pronunciamientos militares en los últimos meses corroboraban que en los cuarteles había inquietud y rebelión. Los simpatizantes del Presidente estaban resentidos. Se agolpan alrededor de Miraflores con gritos de confrontación: "No pasarán" - repetían.

Al entrar la marcha opositora al centro de Caracas (aproximándose al palacio presidencial), comenzaron los disturbios. Hacia las 2:00 p.m. las multitudes prochavistas estaban tirando piedras y palos hacia el hotel Edén, que queda al lado del Palacio de Miraflores, donde francotiradores apostados en la terraza estaban atacándolos (*Tal Cual*, 17-04-02). A esa misma hora en el edificio de La Nacional, en puente Llaguno, un poco más allá del palacio y donde hay oficinas de la alcaldía Libertador donde gobierna el MVR, los empleados no podían salir por la violencia que se había desatado en la calle. En la terraza de este edificio también estaban apostados francotiradores (id.). Aparecen personas armadas de lado y lado de la confrontación callejera, cuerpos policiales como la Policía Metropolitana de Caracas desenfundan armas de fuego, la violencia se desata y al final de la tarde el número de muertos alcanza las 19 vícti-

mas, pro y anti-chavistas (*El Universal*, 27-04-02)².

Estamos ya en el golpe de Estado. Las informaciones de los días siguientes revelan que hacia el mediodía un grupo de militares con el vicealmirante Héctor Ramírez Pérez como cabecilla se reunieron en una oficina ubicada en la parroquia de Chacao para ensayar un pronunciamiento que harían por los medios de comunicación desconociendo al gobierno y al Presidente (*El Nacional*, 13-04-02). Se trataba, según este diario, de un grupo de militares que venían reuniéndose desde hacía meses (desde los eventos del 11 de Septiembre en Nueva York y Washington), disgustados con la política del gobierno, especialmente su acercamiento a Cuba y países como Irak e Irán, por las tensiones que esto ha provocado con EEUU. La comunicación de estos militares saldría al aire a las 7 de la noche, pues fue retardada por la cadena del Presidente que comenzó poco antes de las 4:00 p.m. Los medios audiovisuales, al comenzar la cadena del Presidente decidieron – también en clara rebeldía - dividir la pantalla, como ya lo habían hecho el día anterior, para mostrar los disturbios que están sucediendo en el centro de Caracas. El Presidente anunció que sacaba del aire a los medios privados, pero éstos, continuando su desobediencia, siguieron transmitiendo vía señal por ca-

ble. La alocución presidencial también fue sabotada por un ruido que interfería la voz en la señal. Al terminar la cadena, en el canal 10 el dirigente copeyano y hombre del Opus Dei, José Rodríguez Iturbe, exhortó a los militares a salir de sus cuarteles y terminar el trabajo que los civiles habían comenzado, según él, con un costo de sangre. A las 7:00 p.m. saldrá al aire el video del vicealmirante Ramírez y su grupo. Poco más tarde se transmitió un pronunciamiento del comandante en jefe del Ejército, general Efraín Vásquez Velasco, quien informó que dicha arma no acatará ordenes presidenciales. Hacia las 8:00 p.m. el ex hombre fuerte del gobierno de Chávez y del MVR, Luis Miquilena, salió por los medios televisivos pidiendo una salida institucional a la crisis y diciendo que Chávez tenía las manos “ensangrentadas” (*El País*, 7-05-02). A esa hora los generales Manuel Rosendo y Hurtado Soucre negociaban con Chávez su salida y amenazaban con bombardear el Palacio de Miraflores (Istúriz en *La Jornada*, 17-04-02). A las 10:00 p.m. el canal del Estado fue forzado a cesar sus emisiones. A la 1:10 de la madrugada del día 12 los medios comienzan a informar que Chávez se ha entregado a los militares rebeldes. Pasadas las 3:00 a.m. el general en jefe de La Fuerza Armada, Lucas Rincón Romero, anuncia que Chávez ha renunciado.

2 En abril de 2004, al cumplirse dos años del golpe, el cineasta Ángel Palacios logró una reconstrucción audiovisual pormenorizada de los hechos ocurridos en las cercanías del Palacio, en especial en Puente Llaguno donde ocurrió el mayor número de muertos. Su documental, que utilizó materiales de diversas fuentes audiovisuales, corrobora la represión violenta ejercida contra chavistas por la Policía Metropolitana (controlada por el alcalde de oposición Alfredo Peña), así como la presencia de francotiradores (v. Palacios, 2004).

Cerca de las 4:00 a.m. el Presidente sale de Miraflores hacia el Fuerte Tiuna, sede principal de las Fuerzas Armadas en Caracas, con la Escolta Presidencial. Va a ser recibido allá por el presidente de la Conferencia Episcopal Venezolana, monseñor Baltasar Porras. A las 4:15 a.m. Carmona anuncia que asumirá la presidencia de Venezuela al frente de un gobierno de transición cívico-militar.

El 12 de abril. Por informaciones publicadas con posterioridad al retorno del presidente Chávez, sabemos que a la misma hora que se posesionaba el señor Carmona del cargo de Presidente comenzaban los problemas entre los diversos actores que habían contribuido a la caída del gobierno constitucional. El presidente de la CTV, y el general comandante del Ejército parece que fueron los primeros en darse cuenta que el golpe militar no iba a responder a sus expectativas (*El Nuevo País*, 17-04-02). Los intereses que querían prevalecer parece que tenían poco o nada que ver con la democracia y la participación, razón pública esgrimida para ejecutar o apoyar el golpe según casi todos sus protagonistas. Por un lado, constitucionalistas de fama redactaban un decreto autoritario que de un plumazo hacía desaparecer todos los poderes públicos constituidos; por otra parte, en nombre de la llamada "masacre de El Silencio" (los sucesos violentos del centro de Caracas del día anterior), comenzaba una cacería de brujas contra las autoridades del régimen caído. Acompañados por turbas enardecidas, alcaldes del partido Primero Justicia sacaban de sus moradas humillantemente a funcionarios del gobierno anterior. A las 5:30 de la tarde,

luego de la autojuramentación de Carmona y la emisión de su primer decreto, la situación estaba clara: la salida de Chávez había conducido a la sociedad a un gobierno de facto de extrema derecha, una plutocracia. Se cambió el nombre de la república, se disolvieron los poderes públicos, se suspendió la venta de petróleo que bajo convenio se tenía establecido con Cuba, se allanaba sin orden judicial, se suspendían las 48 leyes de la Habilitante, se echaba para atrás el aumento de sueldos y salarios decretado por el gobierno derrocado. En pocas palabras se abolió el Estado de derecho.

Ante la evidencia de que Venezuela caminaba apresuradamente hacia un retroceso de todos sus logros en el siglo XX como sociedad democrática y civilizada, la resistencia que ya venía evolucionando tímidamente ese día 12 se hizo patente al caer la noche. La ciudad de Caracas fue sacudida por un cacero-lazo descomunal que se oía en los barrios populares del oeste de la ciudad, al tiempo que frente al Fuerte Tiuna comenzaron, esta vez sin convocatoria por los medios de comunicación, a reunirse las multitudes exigiendo ver a Chávez y que él les dijera "que había renunciado". También se protagonizaban disturbios y tiroteos en esta zona de Caracas. Poco después de la alocución del ahora dictador Carmona, un medio de comunicación comunitario alternativo, radio Fe y Alegría, transmitió una entrevista con el ministro de Educación depuesto, Aristóbulo Istúriz, quien contó las últimas horas de Chávez en el palacio presidencial y señaló con claridad que éste no había renunciado. Los sec-

tores que apoyaron la insurrección del día anterior no salieron a defender el gobierno constituido. Así las cosas, los sectores populares tomaron las calles, cerraron las vías de acceso de la ciudad de Caracas para exigir el retorno de sus instituciones, de su Presidente. En otras ciudades del país también ocurría esta sorprendente movilización.

Restituida la institucionalidad

Desde la mañana del sábado 13 la situación del nuevo gobierno se hizo crítica. Carmona se reunió con su gabinete provisorio y los medios de comunicación. Estos últimos le pidieron que rectificara el decreto dictatorial e incorporara a la dirigencia de la CTV a las reuniones del poder. Se sabía que el general Raúl Isaías Baduelli, comandante del batallón de paracaidistas del Ejército, estaba en rebeldía en la base militar de la ciudad de Maracay, la principal del país, así como que estaban alzándose otras guarniciones. Las multitudes frente al Palacio de Miraflores estaban creciendo. En el Fuerte Tiuna el comandante de la Tercera División de Infantería, general García Carneiro, salió en tanqueta hacia la zona sur de Caracas, El Valle, gritándole a la multitud: ¡Soy un soldado y estoy con Chávez! (*El Nuevo País*, 18-04-02). Al mediodía comenzaron a llegar a Miraflores los designados para su juramentación como ministros del nuevo gobierno. Algunos quedarán atrapados en la sede gubernamental porque el contragolpe estaba en franco desarrollo, se dio orden de evacuar el edificio y la Guardia de Honor del palacio se alzó, mandándole señas a la multitud en la calle de que estaba con

ella. A partir de ese momento, poco después de mediodía, comenzó la llegada de los ministros del gabinete de Chávez a Miraflores. Carmona logró salir y fue trasladado al Fuerte Tiuna. A las 3:30 p.m. el comandante en jefe del Ejército sale de nuevo, como el día 11, por una cadena de los medios para anunciar que su arma sólo apoyará al nuevo gobierno si cumple ciertas condiciones, entre ellas modificar el decreto dictatorial y mantener las políticas sociales del gobierno de Chávez. Carmona anuncia que se reformará el decreto cuestionado pero ya es muy tarde. Mientras los medios de comunicación pasan una programación regular, como si nada en el país pasase, la ciudad de Caracas está cortada de sus accesos por los cuatro costados, los sectores populares marchan hacia Miraflores desde el este, el sur y el oeste, hay saqueos en distintas zonas, se van sumando las guarniciones al contragolpe, los ministros del gobierno depuesto van llegando a Palacio uno a uno. Los medios de comunicación internacionales informan, gracias a entrevistas con el Fiscal General y la esposa de Chávez, que el presidente Chávez no ha renunciado y está preso. A las 8:00 p.m. las fuerzas del gobierno constitucional retoman el canal del Estado, vuelve la señal y desde allí informan por fin a los venezolanos, que controlan Miraflores desde mediodía. A las 10:00 p.m. Carmona renuncia y a las 3:30 de la madrugada del domingo 14 el Presidente regresa en helicóptero a Miraflores para retomar al poder. Dirige unas palabras a la multitud que lo está esperando desde temprano y les hace gestos de que se vayan a dormir.

Las causas del golpe

De este recuento quedan nítidamente expuestos tres rasgos significativos de la crisis política abierta con el golpe de Estado del 11 de abril: el primero es que el golpe militar que depone a Chávez es precedido por una insurgencia civil de significativa magnitud contra la autoridad constitucionalmente electa. Esta insurrección estuvo compuesta por sectores empresariales organizados, la alta gerencia de Pdvsa, sectores medios y altos organizados en lo que ellos llaman la "sociedad civil", trabajadores sindicalizados en la CTV, jerarquía de la iglesia católica, medios de comunicación privados y partidos políticos de oposición. El segundo aspecto es que el golpe militar que derroca al Presidente, aunque sigue teniendo algunos detalles desconocidos, no es un sólo golpe, hay al menos dos sublevaciones militares distintas: una que viene de la Armada encabezada por Ramírez Pérez, que lleva meses gestándose y otra, la que en definitiva da el golpe, que es el de altos mandos del Ejército seguido luego por altos mandos de la Guardia Nacional. Aunque no se descarta, no está claro que estuvieran relacionados. El tercer rasgo es que el gobierno es repuesto por la acción simultánea de un contragolpe militar, promovido por sectores militares entre los cuales el mismo Ejército que dio el primer golpe tiene importante participación, y la movilización de sectores populares organizados y espontáneos, partidos políticos del oficialismo, medios de comunicación internacionales y nacionales alternativos, y presión de gobiernos internacionales, especialmente de la OEA.

A partir de esta evidencia las causas del golpe deben dirigirse a responder dos preguntas análogas y cruciales ¿por qué, por una parte, grupos civiles de peso decidieron emprender el día 10 y 11 una insurrección abierta contra un gobierno legítimamente constituido? O, puesto de otra manera, ¿por qué, como lo afirmaban reiteradamente desde días anteriores al golpe, estos sectores consideraban ilegítimo al gobierno? La otra, tan crucial como ésta, ¿por qué otro grupo significativo de civiles se movilizó para reponer el gobierno de Chávez poniendo en peligro incluso sus vidas? Para ellos no sólo era legal el gobierno depuesto sino legítimo. La participación civil en el golpe y en el contragolpe es el meollo de la crisis política que padecemos. Y sólo comprendiendo por qué se ha producido esta fractura de la sociedad venezolana en posiciones antagónicas, aparentemente signadas por un contenido de clase, podremos encontrar las claves para superar esta situación.

Este golpe - estos "golpes" - y la crisis política que generaron los acontecimientos de abril responden a una causalidad compleja, cuya trama se fue tejiendo en la dinámica de procesos sociohistóricos y sociopolíticos que poseen distintas temporalidades. En lo que sigue revisaremos a grandes rasgos esas causas, que han terminado por legitimar a Chávez para unos sectores, mientras lo han deslegitimado para otros.

El deterioro socioeconómico y la pérdida de legitimidad de la democracia construida desde 1958

Desde una perspectiva socioeconómica, la sociedad ha experimentado más de dos décadas de recesión econó-

mica y empobrecimiento social. El empobrecimiento en Venezuela ha sido brutal, creciente y sostenido, medido con cualquiera de los indicadores comúnmente usados para evaluar la situación socioeconómica de una sociedad (López Maya y Lander, 2000). Ha sido considerado por algunos analistas un caso paradigmático en América Latina (Rey, 1994). Para ilustrar este proceso, el cuadro no. 1 muestra el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos venezolanos a lo largo de una serie de 20 años previos a la elección del presidente Chávez, donde resalta lo errático de la economía. Esta errancia continuaría en los 2 primeros años de

gestión de Chávez. Vale la pena resaltar de ese cuadro el comportamiento del índice de precios al consumidor, que para esta serie de 21 años indica que lo que para 1979 costaba Bs. 100,00, tenía en 1999 un precio de ¡Bs. 30.923! En esto influye la sostenida devaluación del bolívar, que en la misma serie alcanza la cifra de 15.238%. El cuadro no. 2 ilustra la magnitud del desplazamiento hacia la pobreza y la pobreza extrema de las familias venezolanas. Para fines de los años 90, ambas cifras casi triplican lo que fueron al principio en 1979: casi el 50% de las familias son pobres, más de un cuarto miserables³.

Cuadro N° 1
Algunos indicadores macroeconómicos

AÑO	PIB Millones Bs. 1984	Crecimiento (variación PIB)	Inflación* (variación IPC)	Tipo de Cambio** (Bs./\$)	Reservas Internacionales **Millones \$
1979	494.942	1,50	12,83	4,30	8.819
1980	474.205	-4,19	22,89	4,30	8.885
1981	467.395	-1,44	15,94	4,30	11.409
1982	451.781	-3,34	8,52	4,30	11.624
1983	420.099	-7,01	5,85	9,90	12.181
1984	410.067	-2,39	12,16	12,65	13.723
1985	415.349	1,29	11,40	14,40	12.341
1986	431.594	3,91	11,58	22,70	11.685
1987	459.613	6,49	28,08	30,55	9.402
1988	477.564	3,91	29,46	39,30	6.555
1989	460.813	-3,51	84,47	43,05	7.411
1990	492.170	6,80	40,66	50,58	11.759
1991	532.605	8,22	34,20	61,65	14.105
1992	556.669	4,52	31,43	79,55	13.001
1993	558.202	0,28	38,12	106,00	12.656
1994	545.087	-2,35	60,82	170,00	11.507
1995	566.627	3,95	59,92	290,00	9.723
1996	565.506	-0,20	99,87	476,50	15.229
1997	601.534	6,40	50,04	504,25	17.818
1998	600.878	-0,10	35,78	564,50	14.849
1999	557.777	-7,20	23,56	655,25	15.030

* Promedio anual; ** Para el cierre de diciembre.

Fuente: Baptista, 1997, IESA, 2000, BCV, 1992 y cálculos propios en crecimiento e inflación para algunos años (tomado de López Maya y Lander, 2000).

3 Los cuadros son tomados de López Maya y Lander (2000), donde se hace un análisis más elaborado de este proceso.

Cuadro N° 2
Hogares en situación de pobreza 1980 - 1997

Año	Número de hogares	% Hogares en Pobreza	% Hogares en pobreza extrema
1980	2.806.679	17,65	9,06
1981	2.880.084	22,82	10,71
1982	3.019.932	25,65	12,14
1983	3.130.682	32,65	14,95
1984	3.183.339	37,58	18,90
1985	3.211.477	34,77	16,60
1986	3.412.139	38,88	17,67
1987	3.541.504	38,84	16,61
1988	3.659.369	39,96	16,77
1989	3.821.954	44,44	20,07
1990	3.859.923	41,48	18,62
1991	3.914.165	35,37	16,01
1992	4.032.402	37,75	15,52
1993	4.190.519	41,37	16,81
1994	4.396.784	53,65	27,52
1995	4.396.354	48,20	22,95
1996	4.549.363	61,37	35,39
1997	4.468.445	48,33	27,66

FUENTE: IESA, 2000 (tomado de López Maya y Lander, 2000).

Las cifras de estos cuadros revelan una polarización social creciente que ha derivado tanto de la recesión económica como de la aplicación de políticas económicas neoliberales regresivas en términos de distribución del ingreso. Según cifras de CEPAL, la participación de los más pobres (40% de la población), cayó de 19,1% en 1981 a 14,7% en 1997. Mientras el decil más rico aumentó su participación de 21,8% a 32,8% (en Roberts, 2003). Los venezolanos pobres y empobrecidos han percibido en el transcurso de estos años que su sociedad es una de ricos y pobres con escasa posibilidad de movilidad y ascenso social.

El resentimiento social que se expresa en la sociedad venezolana actual no es más que una consecuencia inevi-

table de esta evolución, pues a diferencia de otras sociedades latinoamericanas, esta sociedad desde 1958 se dio un orden democrático ininterrumpido. Ese orden democrático en su momento fue concebido no sólo como un orden de libertades públicas sino también uno que promovía mayores grados de equidad y justicia social. La democracia venezolana siempre se expresó en el discurso y se entendió en la práctica como algo más amplio que la esfera política, pues para ser efectiva debía contener un proyecto socioeconómico que incorporara a toda la población en los beneficios del desarrollo (Crisp et al., 1996: 142-146). Esta idea de democracia todavía encuentra fuertes raíces en el pueblo de Venezuela. Que esto ya no se cumpla, ha resquebrajado fuertemente las bases

de legitimación de la democracia venezolana y de sus partidos políticos dominantes desde 1958. De hecho, es consensualmente reconocido por la academia el cómo la deslegitimación y final colapso de los partidos tradicionales en Venezuela tuvo un aporte significativo en el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, sin que las elites pudieran a lo largo de los 80 ofrecer una alternativa que permitiera reempezar el crecimiento económico con distribución. Este es el escenario en donde se han estado moviendo con relativo éxito los actores sociales y políticos emergentes y constituye el caldo donde se cultivan los golpes contra la democracia, tanto los de 1992 como éste de 2002.

Las bases de la legitimidad y la rebeldía

En un libro clásico de la sociología publicado en 1978 por Barrington Moore Jr., que se intitula *La injusticia. Las bases sociales para la obediencia y la rebeldía*, se explica como toda sociedad establece los límites permitidos para quienes gobiernan y quienes son gobernados en aras de la convivencia social. Estos límites pueden estar explícitos, como en la Constitución o implícitos como en costumbres y modos de comportamiento. Moore argumenta que todo régimen político tiene sus principios de inequidad que le son propios (1978: 83). Sin embargo, cuando alguna de las partes, autoridad o gobernado viola los límites aceptables, se produce indignación moral y sentimientos de injusticia que impulsan la rebeldía. En Venezuela se viven tiempos de indignación moral y sentimientos de injusticia. Los límites

establecidos para la convivencia social han sido violados en primer lugar por las condiciones socioeconómicas arriba descritas, inaceptables de acuerdo a las reglas de la democracia pactada en 1958. Pero también influyen factores más coyunturales, que en última instancia explican por qué en distintos momentos los actores han optado por una rebeldía que quiebra la institucionalidad democrática.

La polarización socioeconómica señalada arriba ha encontrado en el transcurso de la década de los 90 expresión política en actores y proyectos polares también, que hasta la fecha se han mostrado incapaces de reconocerse uno al otro, de respetarse entre sí y, consiguientemente, de moverse de acuerdo con reglas de juego transparentes, en la lucha por alcanzar el predominio político en la sociedad. Venezuela experimenta desde los 90 lo que Gramsci conceptuó como una "lucha hegemónica", donde distintos actores con proyectos distintos para la sociedad buscan predominar, recurriendo a reglas institucionales pero también extra-institucionales (Laclau, 1985). En diferentes momentos de esta lucha hegemónica, actores han tirado el tablero del juego democrático para alcanzar el predominio político. Primero, en 1992, fueron sectores militares organizados en una organización clandestina, el Movimiento Revolucionario 200, quienes llevaron a cabo una insurrección militar. Argumentaron entonces, que tanto la implementación de un programa de ajuste neoliberal ortodoxo como la reiterada violación de los derechos humanos básicos de los sectores populares, puesto de manifiesto con especial crudeza durante el Caracazo

había hecho perder toda legitimidad a la democracia instaurada en 1958 (v. López Maya, 2003a). Ahora, en 2002, son los sectores de clase alta y media organizada, quienes muy similarmente a los actores de 1992, también argumentando la violación de sus derechos e intereses, emprendieron este golpe cívico-militar del 11 de abril. Afortunadamente, ambos fracasaron en sus momentos, permitiendo la continuación de la lucha dentro de canales institucionales democráticos.

Desde 1998, de acuerdo a reglas democráticas establecidas en elecciones transparentes, alcanzó el predominio político para gobernar según su proyecto ofrecido en campaña electoral, Chávez y la alianza de fuerzas conocida como el *Polo Patriótico*. Cristalizó entonces esta hegemonía. Estos mismos actores y su proyecto fueron ratificados por la sociedad venezolana en el referéndum constitucional de 1999 y en elecciones de 2000. Fue un paso más en la consolidación de su hegemonía. Chávez y su alianza política representan principal, aunque no exclusivamente, los intereses de los pobres y empobrecidos del proceso sociopolítico venezolano que aspiran inclusión y justicia social. Son la expresión política del polo social, que desde finales de los años 80 desconoció la legitimidad de los partidos tradicionales y se ha resistido a las reformas neoliberales, entre éstas, al

achicamiento del Estado⁴. En contraste, sus adversarios, con distintos matices e ideologías, han recibido el respaldo mayoritario de los sectores medios y altos de la población. Ellos expresan el otro polo social, menos afectado por los procesos de empobrecimiento, pero temerosos de una exclusión en el actual proyecto. Por el momento han perdido hegemonía.

Si bien la polarización política actual tiene estas bases sociales reales y duras que nunca debemos perder de vista por los poderosos intereses que tras ellos se esconden, hay sin embargo, factores adicionales que a mi modo de ver han llevado la confrontación legítima por momentos a un antagonismo extremo que dificulta la construcción de una salida democrática que restablezca la convivencia social pacífica entre los venezolanos.

Por una parte, desde que asumiera el poder, pero de manera más aguda desde los últimos meses de 2001, el gobierno de Chávez alteró reglas de la convivencia social venezolana anterior, en el sentido que le da Moore al término: aprobó leyes medulares a su proyecto político sin someterlas al necesario debate democrático; hizo uso de símbolos de fuerza y amenazas para amedrentar a la oposición cuando ésta ejerció su derecho a la protesta; aunque es indispensable reconocer que en los tres años de gobierno de Chávez previos al golpe

4 Si bien el rechazo a los partidos tradicionales es generalizado en todas las capas sociales, Roberts ha señalado cómo en los 90 fue produciéndose una escisión de la cultura política de acuerdo a la situación de clase. Los sectores populares siguieron sosteniendo la necesidad de la intervención estatal en asuntos económicos, mientras los sectores altos y parte de los medios abrazaban las reformas neoliberales (Roberts, 2003: 85-86).

de abril, la represión del Estado a estas movilizaciones ha sido notoriamente baja en contraste a las prácticas de gobiernos previos (v. Provea, informes anuales correspondientes). El Presidente ha recurrido permanentemente a un discurso pugnaz, discriminatorio y ofensivo descalificando a sus opositores y exponiéndolos al escarnio público; el oficialismo también buscó penetrar organizaciones sociales como la CTV para cooptarlas o ahogarlas, incumpliendo su obligación de producir seguridad y protección, de mantener la paz social (v. Parker, 2002).

Muchos de los actores sociales y políticos de la oposición no necesariamente anti-democráticos se radicalizaron ante esta conducta gubernamental, y convocaron a la insurrección del 11 de abril aduciendo que era legítima por las violaciones a la convivencia social realizadas por el gobierno y la alianza de fuerzas que lo respaldan. Estos sectores, en medio de su resentimiento, respaldados por medios de comunicación, también polarizados y radicalizados, por encuestas de opinión, la mayoría de las cuales también estaban polarizadas del lado de la oposición, identificaron su rechazo al gobierno y su proyecto político con un supuesto rechazo que tendría toda la sociedad venezolana. Desde su posición, se trataba de una insurrección "popular" mayoritaria, por no decir unánime. El gobierno no tenía ya piso político según estos grupos. Pero, como se hizo patente en el recuento anterior, la movilización cívico-militar del 13 de abril demostró que esto era un craso error de diagnóstico.

¿Por qué la oposición no percibía al otro, a los sectores populares que se-

guían dándole un sólido respaldo a Chávez y su proyecto político? Aquí entraron en juego varios factores.

Un primer aspecto a resaltar es la errada percepción de unidad y homogeneidad social con que la oposición percibía la sociedad venezolana, percepción que incluso convulsiones sociales como el Caracazo, o la sostenida turbulencia sociopolítica expresada en la intensa política de calle que se desarrolla en la sociedad desde los años 90, no había logrado erradicar. Si bien fue claro desde el Caracazo que se había producido una ruptura entre elites políticas y sociedad, lo que acertadamente se ha señalado como clave explicativa del proceso de deslegitimación del sistema de partidos, nunca fueron seriamente evaluadas antes de 2002 las consecuencias sociales, espaciales y políticas de polarización producidas por la recesión económica y las políticas de ajuste. En Venezuela se estaba produciendo una creciente y aguda polarización social, que tenía una importante dimensión espacial. De manera creciente la sociedad venía escindiéndose en dos polos según nivel de ingreso, pero, además, cada uno de esos polos se encerraba sobre sí misma en espacios urbanos que no se tocaban. Clases medias y altas desarrollaban sus actividades de trabajo y vidas privadas, sin jamás percatarse o relacionarse con la inmensa mayoría de pobres y empobrecidos que discurrían sus vidas en otros espacios también completamente ajenos a ellos (López Maya, 2003b). Este contexto, respaldado por medios de comunicación que transmiten permanentemente imágenes de un ciudadano consumidor homogéneo, hacía escasa la posibilidad de percibir un otro ajeno.

Por otra parte, jugaría también un rol importante en esta falta de capacidad de ver al "otro", la calidad de las organizaciones sociales y políticas de oposición. O quizás habría que decir con más propiedad la calidad de sus dirigentes. Fedecámaras, los medios de comunicación privados, la alta gerencia de Pdvsa, las diversas organizaciones que se autodenominan "sociedad civil", inclusive los partidos emergentes como Primero Justicia, o tradicionales como Copei, que lideraron la insurrección de abril, siguen concepciones doctrinarias que exaltan las virtudes del ámbito privado, mientras colocan todos los vicios de la vida en sociedad en el ámbito público, en el Estado. Organizaciones sociales como las vecinales de clase media y medios de comunicación privados se fortalecieron en Venezuela durante los 90 como resultado del rechazo a la política, a los políticos y a los partidos que se convirtió en sentido común. El discurso democrático de estas organizaciones se agota rápidamente, como en efecto lo corroboramos en su respaldo inicial a un golpe de Estado, toda vez que son organizaciones conceptualmente concebidas para ejercer una ciudadanía que se relaciona, en la mejor tradición liberal conservadora, con derechos de propiedad y no con la solidaridad social. Son organizaciones concebidas, en palabras de Edgardo Lander, para la defensa y preservación de derechos de los que ya tienen y no para la inclusión de los que no tienen (1995: 135). De manera que les resultan irrelevantes, amenazadoras o incluso inexistentes las organizaciones populares cuya concepción de ciudadanía no puede

sino ser distinta, porque en ellos se trata de luchar por el cambio.

Políticamente hablando, los sectores populares sólo pueden ser vistos por los otros, cuando los ven, como no ciudadanos y amenazas a la propiedad y a la seguridad. De allí el frecuente uso de calificativos despectivos como hordas, turbas, círculos del terror, etc. para referirse a ellos. Este no es el caso de la CTV procedente de otros orígenes doctrinarios y políticos. No obstante, su dirigencia, de dudosa legitimidad, pues el proceso electoral que los llevó a los máximos cargos de la Confederación estuvo lleno de vicios, se plegó a las concepciones de esta llamada sociedad civil y tuvo responsabilidad central en el golpe. En cuanto al partido AD, de raigambre socialdemócrata, sus dirigencias en agudo declive desde hace años, también huérfano de proyecto político, se ha plegado a los intereses económicos de turno.

La ceguera de esta oposición le hizo juego a poderosos intereses que no creen ni les interesa la democracia, llevando al quiebre institucional y a la salida plutocrática evidenciada en la conformación del gobierno de facto del 12 de abril. Porque el 11 de abril no se estaba ante la presencia de una revuelta popular, al estilo de las que derrocaron el socialismo realmente existente en algunos países de Europa Central. O más recientemente, la revuelta popular que condujo a la renuncia del presidente De La Rúa en Argentina a fines del año 2001. Estos gobiernos y el Estado mismo que representaban habían perdido toda legitimidad, las insurrecciones allí reflejaban una carencia total de piso político.

co. Ese no era el caso de Chávez y su alianza política. En este caso presenciábamos una gigantesca protesta de la oposición, conformada principalmente por sectores sociales de ingreso alto y medio en rechazo a políticas de un gobierno que venía violando normas de convivencia social del régimen político anterior y ponía en peligro privilegios y jerarquías del pasado. Pero el gobierno seguía siendo legítimo para otra gigantesca porción de la sociedad. Es más, era legítimo precisamente porque buscaba cambiar reglas de juego del pasado. Ello estaba a la vista, alrededor del Palacio de Miraflores, pero no podía ser vista por la llamada "sociedad civil", entre otras razones, por la invisibilidad que se había producido del "otro" en los espacios urbanos segregados, en los medios de comunicación, y por las carencias teóricas y prácticas de organizaciones inadecuadas para la representación y mediación entre Estado y sociedad. Tal situación fue aprovechada por intereses oscuros y poderosos, de carácter nacional e internacional, que forman parte de la hegemonía neoliberal del contexto mundial. Gobiernos impopulares elegidos democráticamente siempre los ha habido y gobiernos ilegítimos para ciertos sectores de la sociedad también. En democracia, actores de vocación democrática los combaten dentro del Estado de derecho. Es la única garantía para quienes no son poderosos de ver que sus derechos e intereses sean respetados.

Conclusión

La lucha hegemónica en Venezuela sigue desarrollándose. La paralización

de la industria petrolera entre diciembre de 2002 y febrero de 2003 fue un nuevo hito de confrontación y violencia, que una vez más fue superado satisfactoriamente por el gobierno de Chávez. A partir de allí, las aventuras extra-institucionales, y sus fracasos para alcanzar la meta del derrocamiento y/o la renuncia del Presidente han debilitado a aquellos actores de oposición que persisten en salidas reñidas con la institucionalidad democrática. Estos procesos han disminuido la legitimidad de actores de la oposición, lo cual se expresa tanto en encuestas de opinión como en su escasa capacidad de convocatoria a movilizaciones callejeras de sus simpatizantes en los meses recientes. No obstante, el problema de la legitimidad del gobierno de Chávez entre los sectores medios y altos de la población sigue presente. Más aún, las confrontaciones permanentes y la intensa y sostenida campaña mediática de los medios de comunicación privados que se oponen al gobierno, parecen haber sedimentado la fractura social entre los que tienen y los que nada poseen en Venezuela, levantando enormes desafíos para la recuperación de la convivencia pacífica y democrática de la sociedad venezolana.

Bibliografía

- Crisp, Brian F. et al.
 1996 "The Legitimacy Problem" en Jennifer McCoy et al., *Venezuelan Democracy under Stress*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 139-170.
- Laclau, Ernesto
 1978 "Tesis acerca de la forma hegemónica de la política" en Julio Labastida Martín del Campo, *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México, siglo XXI

Lander, Edgardo

- 1995 *Neoliberalismo, sociedad civil y democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela*, Caracas, Ediciones de la UCV.

López Maya, Margarita

- 2002 "Entre protestas y contraprotestas el gobierno de Chávez se endurece y debilita", *Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, enero, pp. 97-103.

- 2003a "Hugo Chávez Frías: su movimiento y su presidencia" en Steve Ellner y Daniel Hellinger, *La política venezolana en la época de Chávez*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 97-120.

- 2003b "Las manifestaciones territoriales de la polarización", *El Punto Medio*, año 2, no. 5, p. 8.

López Maya, Margarita y Luis E. Lander

- 2000 "Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, no. 3-2000, pp. 185-208.

Palacios, Ángel

- 2004 *Puente Llaguno. Las claves de una masacre* (documental).

Parker, Dick

- 2002 "Debilidades en la conducción política también facilitaron el golpe" *Observatorio Social de América Latina*, no. 7, junio, pp. 11-14.

Provea

- años correspondientes. *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual*, Caracas, Provea.

Rey, Juan Carlos

- 1994 "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de reconciliación", *Revista de Estudios Políticos*, no. 74, pp. 533-578.

Roberts, Kenneth

- 2003 "Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela" en Steve Ellner y Daniel Hellinger, *La política venezolana en la época de Chávez*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 75-96.

Moore, Barrington jr.

- 1978 *Injustice. The Social Bases of Obedience & Revolt*, EEUU, Macmillan Press Ltd.

Bolivia: La erosión del pacto democrático

Stéphanie Alenda¹

Tras dos décadas de un pacto democrático que permitió la gobernabilidad de Bolivia, éste se deteriora y culmina con una crisis de legitimidad del sistema político. La estabilidad política y la relativa institucionalidad logradas tras la reforma económica de 1985, son cuestionadas desde actores sociales movilizados tras demandas sociales y étnicas. Los partidos políticos revelan sus aspectos caudillistas y clientelares que les impiden forjar un consenso democrático.

Introducción

La estabilidad política que caracterizó Bolivia desde 1985 puede parecer sorprendente² considerando la turbulenta transición democrática que vivió este país entre 1977 y 1982, la cual no dejó presagiar el desarrollo de un sistema de partidos modera-

do, una sucesión de elecciones libres, competitivas y limpias en 1985, 1989, 1993, 1997 y 2002 o una alternancia en el poder garantizada por el Congreso³. Desde 1985 en efecto, se llevó a cabo uno de los procesos más intensos de reformas políticas comparado con otros países de la región⁴, que culminó en la renovación del Congreso en 2002, con

-
- 1 Docente-investigadora, departamento de Ciencia Política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Doctora en Sociología (Universidad de Lille1, Francia). Actualmente es docente-investigadora del Instituto de Asuntos Públicos (departamento de Ciencia Política), Universidad de Chile. Editora de la revista Política del departamento de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos y es co-investigadora del proyecto Fondecyt "Instrumentalización de redes sociales y lógicas electorales: la dimensión estructural de la movilización colectiva en movimientos neopopulistas chilenos". Ha publicado varios artículos entre los cuales se destacan "Bolivie - les limites de la consolidation institutionnelle: l'érosion du pacte démocratique", *Problèmes d'Amérique Latine*, n°49, París, verano 2003. "Conciencia de Patria: une forme originale de clientélisme au sein d'un parti politique", *Problèmes d'Amérique Latine*, n°32, enero-marzo de 1999, pp.99-114.
 - 2 Scott Mainwaring, "The surprising resilience of elected governments", *Journal of Democracy*, volumen 10, número 3, julio 1999, p.105.
 - 3 René Antonio Mayorga, en "The Third Wave of Democratization in Latin America", editado por Scott Mainwaring y Frances Hagopian, Cambridge University Press (por publicarse).
 - 4 PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. "Capítulo 3: Capacidad institucional y política". p. 20.

un tercio de representantes indígenas. Sin embargo, la estabilidad dependió también de mecanismos de absorción del conflicto que terminaron agotándose, como mostró en 2003 el trastorno del sistema: el gobierno de Sánchez de Lozada perdió la conducción del país los 12 y 13 de febrero y colapsó en octubre.

En este artículo, exploraremos las formas de legitimación del sistema político boliviano, desde una perspectiva sociológica, es decir enfocando dos mecanismos centrales que concurrieron a la desactivación de las tensiones sociales durante alrededor de veinte años: la coerción ejercida por los gobiernos de turno y el encauzamiento de la protesta, fruto de los movimientos neopopulistas de los noventa. Al mismo tiempo que operaron como amortiguadores del conflicto, estos dos actores socavaron por sus prácticas el pacto democrático, que consistió en una democracia "formal" (reducida a un marco de reglas y procedimientos formales), estabilizada desde 1985. El agotamiento de estas formas de regulación desde fines de 1999 contribuyó también a la revitalización del movimiento sindical (cocaleros, aymaras del altiplano y más recientemente Central Obrera Boliviana) y explica en parte la actual radicalización de la sociedad.

La construcción de la estabilidad

A partir de 1985, se abre el ciclo de la llamada « democracia pactada». Se asienta un sistema de presidencialismo parlamentarizado, en el cual el Congreso cumple un rol decisivo en la selección de los presidentes con la formación de mayorías parlamentarias. Estos pactos garantizaron la alternancia en el poder de tres principales fuerzas políticas: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el partido más antiguo creado en 1941, de corte populista; el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), que nace en 1971 como un partido de izquierda de raigambre marxista; y la Acción Democrática Nacionalista (ADN) que desde su fundación en 1979 defiende la economía de mercado y la democracia representativa.

El Pacto por la democracia, suscrito por Víctor Paz Estenssoro (MNR) y el general Banzer⁵ (ADN) (ver cuadro N^o1) dio pautas para la reorganización democrática del país, con la adopción de un paquete de reformas que redefinieron el papel del Estado, en función de las reglas del libre mercado (decreto 21060). El recobrar la estabilidad económica creó condiciones favorables para la consolidación político-institucional que prosiguió la administración ulterior (1989-1993)⁶, fruto de un acuerdo

5 La dictadura del general Banzer (1971-1978) fue la dictadura más larga del largo período de gobiernos militares que tuvo Bolivia durante el siglo XX.

6 Margot Soria Saravia, *Democracia e izquierda en Bolivia*, Ed. Artes gráficas Sagitario, La Paz, 2002, p. 134.

entre el MIR – partido que se había destacado por su lucha contra la dictadura de Banzer– y la ADN. Esta coalición permitió a la tercera mayoría (la de Jaime Paz Zamora), llegar al poder con sólo el 19,6% de los sufragios.

La holgada mayoría con la cual Sánchez de Lozada ganó las elecciones en 1993 (33.8%) facilitó todavía más la profundización de las reformas anteriores. El sector privado vino a ocupar el lugar protagónico que le asignaba el decreto 21060 con la promulgación de la Ley de Capitalización, y se redefinió la arquitectura del Estado con la Participación Popular (1994), ley de «descentralización del poder y de los recursos»⁷. Los municipios recibieron un fortalecimiento tanto económico como institucional. La ley estableció un cálculo del presupuesto en función del número de habitantes, corrigiendo de esta forma los desequilibrios históricos entre las zonas rurales y urbanas. Tuvo también como meta ampliar la participación de las comunidades indígenas y campesinas en las decisiones políticas del país, haciendo del multiculturalismo un principio reconocido por la Constitución⁸.

A diferencia de las elecciones de 1993, las presidenciales de 1997 dieron las primeras señales de desgaste del sistema de gobierno. Banzer fue electo

con tan sólo el 20,8% de los votos, cuya dispersión condujo a la formación de la alianza más amplia de los años de democracia: la “megacoalición”⁹, integrada entre otros por los partidos neopopulistas Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unión Cívica Solidaridad (UCS)¹⁰. Pero el pacto se reveló inestable: en 1998, CONDEPA fue expulsado del gobierno por sus divisiones internas, seguido en 2000 por Nueva Fuerza Republicana (NFR)¹¹. El gobierno tuvo además que lidiar con el deterioro económico que fue el caldo de cultivo para el aumento de los conflictos sociales.

Gonzalo Sánchez de Lozada fue reelecto en junio de 2002 con una débil mayoría (20,8%). La coalición sólo logró reunir el 44,3% de los sufragios y se enfrentó con la oposición intransigente del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, que conoció un auge vertiginoso de una elección a otra, y del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) liderado por Felipe Quispe¹². MAS y MIP decidieron permanecer al margen de cualquier acuerdo político de gobierno y contribuyeron a la polarización del sistema partidario reflejada en la nueva composición del Congreso. Considerando sólo el departamento de La Paz, sede del poder pero también de los conflictos sociales desde 1982¹³, Carlos

7 Gonzalo Sánchez de Lozada citado por Salvador Romero Ballivián, *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Caraspa-Fundemos, 1998, p. 38.

8 Ley de Participación Popular, Ley 1551 del 20 de abril de 1994.

9 Véase cuadro nº1 y glosario de las siglas al final del artículo.

10 Volvemos en otro capítulo sobre estos dos partidos.

11 La Nueva Fuerza Republicana (NFR) es creada en 1995 por Manfred Reyes Villa, electo por primera vez alcalde de Cochabamba en 1993.

12 Volvemos más adelante sobre estos dos partidos.

13 *La Razón*, 16/3/2003.

Böhrt señala que en 1997 el bloque de partidos tradicionales, incluida UCS, había logrado un curul de senador (ADN), 16 curules de diputados (ADN 6, MNR 4, MIR 3 y UCS 3) frente a 2 senadores y 14 diputados para CONDEPA y un representante uninominal del Movimiento Bolivia Libre (MBL)¹⁴. El grupo

parlamentario paceño estaba entonces dividido en dos bloques equivalentes de 17 personas. En cambio, en 2002, el equilibrio se rompió: los partidos tradicionales (MIR y MNR) obtienen sólo 11 diputaciones contra las 20 del bloque opositor: MAS 7, MIP 6 y NFR 7 y sus 3 senadores (MAS 2 y NFR 1)¹⁵.

Cuadro N°1
Los pactos gubernamentales

Periodo	Pactos	Principales Integrantes	Ruptura de los pactos
Hernán Siles Suazo 10/10/1982 6/08/1985	1982 Diálogo por la democracia Noviembre de 1984	UDP (MNRI, MIR, PCB) Partidos políticos con representación parlamentaria, Central Obrera Boliviana y Confederación de Empresarios Privados, mediación de la Iglesia Católica	Gran inestabilidad del pacto, finalmente disuelto en 1985.
V. Paz Estenssoro 6/08/1985 6/08/1989	Pacto por la democracia 1985 (reúne el 63,2% de los sufragios)	MNR-ADN	El MNR rompe el pacto por la democracia al inicio de la campaña electoral de 1989 sin consecuencias para la estabilidad del gobierno.
Jaime Paz Zamora 6/08/1989 6/08/1993	Acuerdo Patriótico 1989 (reúne el 47% de los sufragios) Acuerdo por la modernización del Estado y la consolidación de la democracia. Acuerdo en dos etapas (febrero de 1991 y julio de 1992)	MIR-ADN Partidos políticos con representación parlamentaria.	

14 Denominándose primero MIR-Bolivia Libre, en 1985 el MBL se escindió del MIR por una concepción más fiel a los planteamientos iniciales del MIR, véase a Susana Peñaranda de del Granado y Omar Chávez, *El MIR entre el pasado y el presente*, La Paz, Gráficas Latina, 1992, p.412-427.

15 Carlos Böhrt Irahola, Silvia Chávez Reyes, *Elecciones 2002, Resultados y transformaciones*, Fundemos, La Paz, diciembre 2002, p.61-62.

Período	Pactos	Principales Integrantes	Ruptura de los pactos
G. Sánchez de Lozada 6/08/1993 6/08/1997	Pacto por la Gobernabilidad 1993 (reúne el 54,8% de los sufragios)	MNR-MRTKL, MBL y UCS	
Hugo Banzer Suárez 6/08/1997 6/08/2001 Jorge Quiroga 6/08/2001 6/08/2002	Compromiso por Bolivia 1997 (reúne el 55,2% de los sufragios)	ADN-NFR, MIR, UCS y CONDEPA	En 1998, CONDEPA es expulsado de la coalición, seguido en 2000 de NFR.
G. Sánchez de Lozada 6/08/2002 17/10/2003 (renuncia a su cargo)	Gobierno de Responsabilidad Nacional 2002 (reúne el 44,3% de los sufragios)	MNR-MBL, MIR, UCS y NFR desde el 5 de agosto de 2003	En abril de 2003, el MBL deja la coalición. El 18 de octubre de 2003, Gonzalo Sánchez de Lozada renuncia a la presidencia tras ser abandonado por sus aliados.
Carlos Mesa Gisben 17/10/2003	Concluyó el ciclo de la "democracia pactada". Carlos Mesa gobierna sin mayoría parlamentaria que pueda ser utilizada como rodillo, y con ministros apartidistas.		

Fuente: Cuadro elaborado por Pablo Quisbert y Stéphanie Alenda.

En suma, el intenso proceso de consolidación institucional llevado a cabo durante veinte años de democracia no pudo contener el agotamiento de la "democracia pactada" como sistema de gobierno. Las alianzas gubernamentales compensaron, cada vez más laboriosamente, la falta de mayoría absoluta obtenida por los candidatos a la presidencia desde 1985, que se debió en parte al aumento del abstencionismo en las elecciones presidenciales¹⁶. Bajo el efecto de la recesión económica, este desgaste empeoró. El balance de dos

décadas de aplicación del modelo neoliberal, según el Informe del PNUD de 2004, reveló ser desastroso: de 1999 a 2002, la incidencia de la pobreza pasó de 63% al 64% y la Tasa de Desempleo Abierta de 4,33 a 5,54¹⁷.

El modelo neoliberal dio al país la estabilidad política suficiente para la aplicación de reformas políticas, pero el logro del consenso se debió también a mecanismos coercitivos que alcanzaron una violencia sin precedente en democracia, durante el último gobierno de Sánchez de Lozada.

16 Este subió del 18% en 1985 al 30% en 2002. Esta cifra no es alarmante comparada con la de otros países de la región, pero sí lo es considerando que ningún partido alcanza un número de votos superior a las abstenciones. Siguiendo esta lógica, son los abstencionistas quienes ganarían la última elección, C. Böhr, *ibid.*, p.145-146. Este porcentaje refleja también en gran parte una actualización incompleta de las listas electorales, precisión que agradecemos a Salvador Romero Ballivián

17 Informe del PNUD 2004, citado en *La Prensa*, 16 de marzo de 2004

La imposición del consenso

Si bien las elecciones anticipadas de 1985 demuestran la acogida favorable y mayoritaria del plan de austeridad adoptado por Paz Estenssoro (1985-1989), su gobierno tuvo que recurrir a dos estados de sitio para imponer sus reformas estructurales, primero frente a las movilizaciones sociales contra el 21060; y un año después, ante la protesta de los mineros contra el despido de 23.000 de ellos, cuando el precio del estaño se desplomó (1986). Jaime Paz (1989-1993), quien cosechó los frutos de la estabilización lograda por su antecesor, sólo hizo uso de la medida de excepción una vez como respuesta a las demandas salariales de los maestros, cuyo radicalismo se explica en parte por la influencia ideológica que el sindicato recibió del Partido Obrero Revolucionario (POR), de inspiración trotskista, desde los años 80. Las mismas reivindicaciones salariales de este sector fueron acogidas con mayor dureza por Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), pero dieron también lugar a negociaciones con las autoridades. Bajo el gobierno de Banzer (1997-2001), la represión se aflojó, lo cual coincide con el fortalecimiento de los movimientos sociales. El Estado de sitio decretado por una mega-coalición tambaleante

fue puesto en jaque por diferentes actores movilizadas (Coordinadora del Agua¹⁸, cocaleros, aymaras del altiplano, policía, maestros rurales). El último gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003) pretendió revertir la imagen de debilidad dejada por la administración anterior reprimiendo con máxima violencia las protestas de febrero y octubre, hasta su derrumbe.

El examen de los estados de sitio en democracia suscita una primera observación de orden general: la debilidad intrínseca de los gobiernos de turno desde 1985, su incapacidad de lograr consensos para la aplicación de reformas estructurales o a responder a las demandas de la sociedad manteniendo el "equilibrio dinámico"¹⁹ que es el fundamento de la gobernabilidad. Llama la atención el desfase entre la construcción de una democracia formal con evidentes logros y los mecanismos coercitivos de los que depende el mantenimiento del orden.

Se van también desgastando las formas de control social hasta la desregulación del sistema o lo que Norbert Elías llamaría la aparición de casos-límites²⁰ para su buen funcionamiento: el gobierno de Banzer ya no logra absorber el conflicto y cede ante la presión de los movimientos sociales (la sociedad civil sobrepasa al Estado). El uso descontrola-

18 Esta organización nace en diciembre de 1999 y logra, después de una amplia huelga, que se anule la concesión otorgada a una empresa transnacional que administraba la distribución del agua en la ciudad de Cochabamba. Los movimientos de protesta, iniciados por la Coordinadora del Agua de Cochabamba, se extienden a otros sectores, entre los cuales las organizaciones aymaras del altiplano.

19 Camou, 1995, citado por Norbert Lechner y Fernando Calderón, *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, Plural editores/CID, La Paz, 1998, p. 12.

20 Norbert Elías, *La Dynamique de l'Occident*, Pocket, Paris, 1969, p.31.

Cuadro N° 2
ESTADOS DE SITIO EN DEMOCRACIA (1985-2003)

Gobiernos	Fechas	Causa	Actores	Detenidos	Confinados	Liberados
Víctor Paz E. (MNR)	18-sep-85 18-dic-85	Protesta contra DS 21060	COB-Mineros	200	155	45
Víctor Paz E. (MNR)	27-agosto-86 27-nov-86	Marcha por la Vida contra la relocalización	Mineros-COB	184	59	117
Jaime Paz Zamora (MIR)	15-nov-89 15-feb-90	Huelga de los maestros	Maestros-COB		153	
Gonzalo S. de Lozada (MNR)	18-abr-95 18-julio-95	Huelga COB -maestros	Maestros-COB	810	350	460
Gonzalo S. de Lozada (MNR)	18-julio-95 18-oct-95	Huelga COB -maestros	Maestros-COB	Prórroga		
Hugo Banzer (ADN)	8-abr-2000 8-julio-2000	Guerra del Agua Bloqueo de las carreteras	Coordinadora del Agua, coccaleros, aymaras del altiplano, policía, maestros rurales	-	22	22

Fuente: Elaborado y aumentado en base al cuadro de Jerzy Maldonado Rivero publicado en *Ultima Hora*, 16/4/2000.

do de la fuerza durante los enfrentamientos entre policía y ejército de febrero de 2003 y en octubre, antes de la caída del gobierno, mostró el desequilibrio inverso: la represión violenta de la sociedad civil por el Estado.

La erosión del pacto democrático se aceleró bajo el efecto de la severa recesión (0.6% de crecimiento) que golpeó el gobierno de Banzer quien, víctima de un cáncer terminal, dejó el mando a Jorge Quiroga en 2001.

La corrosión del sistema

Durante el gobierno de Banzer, tanto los pactos gubernamentales como el sistema de parlamentarismo presidencializado²¹ o los mecanismos de control social revelaron sus límites. Los resultados del Latinobarómetro de 2001 muestran que Bolivia es el país de América Latina más crítico hacia el ejercicio de la democracia, a pesar de su valoración como régimen²². Junto con el Congreso, la Corte Electoral y el Poder Judi-

21 Este sistema de gobierno carece en efecto de un mecanismo institucional capaz de manejar una crisis de gobierno (pérdida de mayoría en el Congreso o incapacidad de responder a los conflictos sociales), véase a R.-A. Mayorga, "The Third Wave of Democratization in Latin America", *art.cit.*

22 Véase los resultados del Latinobarómetro 2001 citado en el informe del PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, "Desarrollo y democracia: la hora de la inflexión", p. 47.

cial, los partidos políticos son las instituciones que menos confianza infunden²³. A finales de los años noventa, la opinión pública es incluso favorable a su desaparición²⁴.

Si bien el país no se queda atrás en materia de consolidación institucional, el sentimiento positivo hacia las instituciones no fue proporcional a los logros. Eso se explica en parte porque algunas reformas claves no respondieron a las expectativas. La Ley de Participación Popular, por ejemplo, se enfrentó a la corrupción endémica en las alcaldías. También estuvo entorpecida por la incompetencia de los funcionarios municipales, su no acatamiento de la ley o incluso su desconocimiento de la frontera entre lo legal y lo ilegal. La mala gestión de las finanzas públicas explica en parte esta crisis de confianza. Los gobernantes se muestran hábiles a la hora de negociar la deuda externa, pero dejan por otra parte incrementarse el déficit fiscal que pasa entre 1999 y 2003 de 3,5 a más del 8%²⁵. A la corrupción se suma la ineficacia, que refleja la administración incoherente de las prefecturas. En 2003, las regiones solicitaron un aumento del presupuesto para la inversión pública. Pero sucede que éste no se

había ejecutado en su totalidad durante la gestión anterior²⁶.

La ley tampoco es reguladora eficaz del funcionamiento interno de los partidos políticos, que siguen siendo organizaciones patrimoniales y caudillistas. No elimina el reparto de las cuotas de poder en la administración, lo que trae como corolario el desarrollo de la burocracia y el aumento del gasto público. Los militantes de cualquier tienda política siguen exigiendo el «derecho»²⁷ a un empleo a cambio de su labor de proselitismo. «Los cargos político-administrativos constituyen presas tan codiciadas después como antes de la revolución»²⁸.

Si bien la corrupción es una práctica transversal a toda la sociedad, es particularmente notoria entre las elites políticas que defienden a menudo intereses privados. Jean-Pierre Lavaud habla de la recomposición de una neo-oligarquía²⁹ junto con la vuelta a la democracia, lo cual se explica tanto por la desaparición de los militares como por el debilitamiento del movimiento sindical. Es en efecto significativo que desde 1982, todos los gobiernos hayan sido involuacrados, de alguna forma, en escándalos ligados al narcotráfico (salvo la adminis-

23 Jorge Lazarte, *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Partido, Problemas de Representación y Reforma Política*, ILDIS/Los Amigos del Libro, La Paz, 1993, p. 19, p. 75.

24 Véase "Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1998-1999" citado por el PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002, "Desarrollo y democracia: la hora de la inflexión"*, p. 47.

25 *La Razón*, 17/12/2003.

26 *La Razón*, 15/3/2003.

27 Ver el caso de militantes del MNR en *La Prensa* del 12/2/2003.

28 Jean-Pierre Lavaud, *El embrollo boliviano, turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*, IFEA-CESU-HISBOL, La Paz, 1998, p.374

29 Jean-Pierre Lavaud, *ibid.*, p.384.

tración Banzer, manchada por otros casos de corrupción)³⁰. Ahora bien, al afectar las capacidades redistributivas del Estado, la corrupción de las elites estuvo agravando la deuda pública y tuvo efectos corrosivos amplificados sobre el sistema.

El examen del desempeño de los gobernantes en el mantenimiento del orden revela entonces dos dinámicas cruzadas: por un lado un proceso de democratización de que la ley de Participación Popular es emblemática, al igual que la apertura progresiva del abanico de la representación (llegada de la primera mujer de pollera al parlamento en 1989, elección de un vicepresidente aymara en 1993 y presencia indígena significativa en el Congreso desde 2002); por otro lado un proceso de corrosión del sistema democrático debido a la existencia de prácticas generalizadas como el clientelismo, la corrupción o el caudillismo que contribuyen a la deslegitimación del sistema político.

El estudio del desempeño del neopopulismo en Bolivia que operó también como amortiguador de las tensiones sociales durante diez años revela la misma doble dinámica.

La canalización del descontento

Conciencia de Patria (CONDEPA) y la Unión Cívica Solidaridad (UCS) irrumpen en el escenario político a fines de los noventa. CONDEPA es creado en 1988 a raíz de multitudinarias marchas contra el cierre de los medios de comunicación de Carlos Palenque³¹; Max Fernández, dueño de la Cervecería Boliviana Nacional (CBN), es solicitado por un grupo de dirigentes sindicales para formar un partido en 1989. En los dos casos, la estructura partidaria es una transferencia de la estructura empresarial al ámbito político.

Hasta los comicios municipales de 1999, el total de los resultados de los dos partidos osciló entre un 26.3% y un 32.9%, independientemente del tipo de elección (ver cuadro 3). CONDEPA sufrió un derrumbe electoral a partir de 1999, a raíz del fallecimiento de su líder en 1997, víctima de un paro cardíaco, lo cual desató confrontaciones en torno a la herencia política y mediática. Tras lograr un resultado inferior al 3% en la presidencial de 2002, el partido perdió su personería jurídica. El declive de

30 Para el detalle, véase a Stéphanie Alenda, "Bolivie – les limites de la consolidation institutionnelle: l'érosion du pacte démocratique", *Problèmes d'Amérique Latine*, n°49, París, verano 2003.

31 Este cierre por el gobierno de Víctor Paz Estenssoro se produce a raíz de la difusión de un programa en vivo en el que un famoso narcotraficante Roberto Suárez en la clandestinidad lanzó acusaciones contra el gobierno, Rafael Archondo, *Compadres el micrófono*, en Documentos Hoy, El Compadre, su vida, sus pasiones y su muerte, 16 de marzo de 1997, p.3.

UCS fue más lento³² por la coincidencia que existió entre los intereses empresariales y partidarios de Jhonny Fernández quien asumió en 1995 la con-

ducción del partido después del fallecimiento de su padre en un accidente de avión. Sin embargo, el partido perdió el 60% de su caudal electoral en 2002³³.

Cuadro N° 3
Resultados Electorales de CONDEPA y UCS (%)

Partido	Elecciones municipales y presidenciales							
	1989 (EM)	1991 (EM)	1993 (EP)	1993 (EM)	1995 (EM)	1997 (EP)	1999 (EM)	2002 (EP)
CONDEPA	17.0	11.7	13.5	18.4	14.7	16	3.8	0.3
UCS	14.7	21.2	13.1	7.9	16.5	15.1	11.1	5.1
Total CONDEPA/UCS	31.7	32.9	26.6	26.3	31.2	31.1	14.9	5.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Nacional Electoral

CONDEPA y UCS lograron canalizar el descontento mediante un mensaje de igualdad de derechos dirigido a una sociedad principalmente urbana, pero de raigambre rural, en búsqueda de integración y justicia social. En el caso de CONDEPA, la representación de las cholas con la llegada al Parlamento de la primera diputada choisa en 1989 (Remedios Loza) hizo también que reivindicaciones hasta entonces ignoradas fueran tomadas en cuenta en la agenda

gubernamental o que otras fuerzas políticas manifestaran una sensibilidad nueva hacia sectores sociales desatendidos. La amortiguación de las tensiones se explica también por el propio estilo populista, que ilustró la retórica marcadamente maniqueísta³⁴ de Carlos Palenque. Esta permitió suscitar identificaciones fuertes y consolidar el vínculo con el líder; no tuvo como objetivo fomentar la subversión³⁵. Confirma esta hipótesis la relación ambigua que los dos

32 En la elección presidencial de 1997, la candidatura de un empresario independiente Ivo Kuljis permitió reunir el 15.1% de los sufragios (quinto lugar) debido a un estilo proselitista que **sedujo** las clases medias y se presentó como una alternativa a los candidatos de los partidos tradicionales. Sobre el deterioro político de J. Fernández que explica los resultados de UCS en la elección municipal de 1999, ver a S. Romero Ballivián, « CONDEPA y UCS: el declive del neopopulismo boliviano », *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Vol. XXIII, n°1, 2003, pp.67-98.

33 C. Böhrtr Irahola, S. Chávez Reyes, *op. cit.*, p. 21.

34 Pierre Birnbaum, *Le peuple et les gros, Histoire d'un mythe*, Editions Grasset et Fasquelle, París, 1979

35 La retórica **maniqueísta** de Palenque fue en efecto apresuradamente asimilada al proyecto de dividir la sociedad boliviana en dos bandos irreconciliables, lo cual implica confundir el alcance real de este discurso con los medios que se da para ser eficaz, es decir una apariencia subversiva característica del populismo.

partidos mantuvieron con el oficialismo. A pesar de su discurso de oposición, UCS transitó por diferentes gobiernos desde 1993, lo que se entiende a la luz de la deuda fiscal acumulada por la Cervecería³⁶. Por su lado, CONDEPA integró la coalición formada por Banzer en 1997, después del fallecimiento de su jefe. Los dos partidos intervinieron también en el juego de alianzas tanto en las municipalidades como en el Estado y fueron partícipes del proceso de democratización.

CONDEPA y UCS contribuyeron entonces a la estabilidad democrática durante aproximadamente 10 años, encauzando el conflicto con promesas de cambio una vez en el poder, pero con prácticas clientelares que fueron corroyendo el sistema. En los dos casos, como bien mostró Fernando Mayorga³⁷, el padrino político permitió opacar las desigualdades gracias a mecanismos compensatorios de redistribución material como simbólica y desactivó temporalmente las tensiones sociales³⁸. El vínculo de clientela necesista se consolidó

mediante la redistribución de las ganancias de la CBN, pues los comerciantes quienes integraban esa red realizaban también actividades de proselitismo. El clientelismo condepista presentó una variante simbólica más original³⁹. Operó mediante un vínculo de dominación carismática, que se consolidó a través de una instrumentalización del lazo afectivo y desigual del compadrazgo⁴⁰, característico de las relaciones de poder en la ciudad.

Con la desaparición de Conciencia de Patria (0,3% de los votos en 2002) y el 5,5% alcanzado por Unidad Cívica Solidaridad en la misma elección, se produjo una **reorganización** del sistema de partidos, dándole una dimensión polarizada que suplió los anteriores rasgos moderados⁴¹. Por primera vez en la historia de Bolivia un candidato aymara acumuló casi un 20% de los votos, provenientes de las zonas rurales y urbanas, lo que contrasta con el arraigo regional de un partido como CONDEPA, que sólo mantuvo su caudal electoral en

-
- 36 La CBN encabeza la lista de las grandes empresas bolivianas que nunca pagaron impuestos, *La Razón*, 15/3/2003.
- 37 Fernando Mayorga, *Neopopulismo y Democracia, Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*, Plural editores-CID, La Paz, 2002.
- 38 Edward Banfield mostró, en un estudio clásico sobre Italia, cómo el clientelismo constituye un factor de estabilidad pero teniendo a la larga efectos negativos sobre la economía, *The Moral Basis of a Backward Society*, New York, Free Press, 1958.
- 39 Stéphanie Alenda, "Conciencia de Patria: une forme originale de clientélisme au sein d'un parti politique", *Problèmes d'Amérique Latine*, n°32, enero-marzo de 1999, pp.99-114.
- 40 Al origen, la institución establece un lazo de tipo familiar entre tres individuos o grupos de individuos: un niño, sus padres o los padres del niño. En la ciudad, pierde progresivamente su carácter espiritual para tener como función principal el proveer una red de alianzas seguras.
- 41 René Antonio Mayorga, « La metamorfosis del sistema de partidos », *Opiniones y Análisis*, n°60, pp.79-85.

algunos bastiones del departamento de La Paz. Por su parte, el MIP de Felipe Quispe alcanzó un resultado inédito para un movimiento indianista⁴²: el 5,6% de la votación, concentrada en el departamento de La Paz.

El MAS y el MIP se beneficiaron de una estructura de oportunidades políticas favorable, en la que convergieron tres elementos. Primero, la debilidad de la administración Banzer favoreció la consolidación de varios liderazgos emergentes, al relajar los mecanismos de control político⁴³. Segundo, la fragmentación del voto, que puso en evidencia la elección presidencial de 2002, reveló también el debilitamiento de los tres actores centrales del período democrático: el MNR, el MIR y la ADN. Entre 1985 y 2002, los porcentajes acumulados de estos tres partidos bajaron del 63,8% al 40%⁴⁴. Su descrédito explica en gran parte las demandas de cambios radicales. Por último, junto con la desaparición de CONDEPA y el declive de UCS, ningún partido estuvo

en condición de encauzar la protesta y absorber el conflicto, lo cual terminó también favoreciendo los movimientos sociales.

Sumando el resultado obtenido por la Nueva Fuerza Republicana de Manfred Reyes Villa (19.4%)⁴⁵, la oposición reunió en un principio alrededor del 45% de los sufragios. No sólo creció en tamaño respecto a los resultados obtenidos por CONDEPA y UCS, sino que abandonó su relación ambigua con el oficialismo, radicalizando sus posiciones.

La politización de los conflictos sociales

En 2002, el espacio contestatario que correspondía a la Central Obrera Boliviana (COB) debido a la preeminencia de la industria minera en la economía nacional, tiene dos nuevos actores claves: la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación Nacional de Colonizadores.

42 Felipe Quispe entra en política con el Movimiento Indígena Tupac Katari (MITKA) antes de lanzarse en la lucha armada –lo que le cuesta cinco años de cárcel– en el Ejército Guerrillero Tupac Katari (EGTK). El liderazgo de Quispe, fruto del contacto directo con las comunidades campesinas tras su salida de la cárcel, sale a relucir en 2000-2001 (S. Alenda, entrevista con Felipe Quispe, La Paz, marzo de 2003).

43 Tocqueville puso en evidencia la paradoja siguiente: los brotes de descontento no se explican tanto por una deterioración creciente de las condiciones de vida sino que surgen cuando los gobernantes realizan reformas tímidas y relajan la presión sobre los gobernados, en Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la revolución* (1856), "El Libro de Bol-silio", Madrid, Alianza, 1993.

44 Salvador Romero Ballivián, "La elección presidencial 2002: una visión de conjunto", *Opiniones y Análisis, Elecciones presidenciales 2002*, La Paz, fundemos, septiembre 2002, p. 177.

45 Después de un primer desempeño en la oposición (véase a S. Alenda, "Bolivia – les limites de la consolidation institutionnelle: l'érosion du pacte démocratique", *art.cit*), la NFR se sumó a la coalición gubernamental.

El radicalismo del movimiento cocalero se explica en gran parte por el traslado de la tradición de lucha minera a la zona del Chapare (departamento de Cochabamba) después del cierre de numerosas minas en 1985. La Coordinadora de los Productores de Coca, que reúne las seis federaciones encabezadas por Evo Morales desde 1994, constituye en efecto "una de las principales instancias del movimiento popular desde las consecuencias del decreto 21060 sobre el movimiento minero"⁴⁶. Este poder implica una representación creciente en la CSUTCB, desde finales de los años ochenta. El éxito electoral de Felipe Quispe, secretario Ejecutivo del sindicato campesino⁴⁷ muestra también que, a diferencia del pasado, la CSUTCB llegó a ser un vector de difusión de la ideología katarista⁴⁸. En cambio durante la década de los setenta, el sindicato había

sido incapaz de convertir su influencia en votos pues el katarismo nunca obtuvo, solo (es decir sin considerar los resultados del binomio Sánchez de Lozada/Víctor Hugo Cárdenas en 1993), más del 1,5% de los sufragios. En la elección de 2002 en cambio, este discurso demuestra tener mayor impacto que en el pasado, aunque todo parecía corroborar la inviabilidad del movimiento indio, dividido por las pugnas internas entre líderes, los problemas financieros, o cooptado y anulado en su capacidad reivindicativa.

La etnicidad cumple en este discurso un papel movilizador preponderante. Felipe Quispe logra en efecto conquistar una parte del ex electorado condepesta con la defensa de los indios al poder⁴⁹, pero ya no con el mensaje de igualdad de oportunidades que caracterizaba CONDEPA. El líder aymara se re-

46 Xavier Albó, *Pueblos indios en la política*, Plural, Cipca, la Paz, 2002, p.76.

47 El movimiento campesino fue durante mucho tiempo el aliado de las dictaduras militares hasta que un ala de la Central Nacional de Trabajadores Campesinos (CNTCB), creada después de la Revolución de 1952 al mismo tiempo que la COB de la cual forma parte, puso fin, en los años setenta, al pacto con los militares ("pacto militar-campesino"), afirmando su especificidad étnica. La CNTCB se transforma entonces en CNTCB-Tupac Katari. En 1979, el sindicato campesino se fusiona con otras organizaciones. Adopta la sigla CSUTCB e integra la COB, después de abandonar la referencia al guerrero aymara.

48 Los planteamientos étnico-culturales se organizan durante los años 70 en una corriente política que defiende la identidad cultural aymara: el katarismo (por referencia a Tupac Katari, líder aymara detenido por los españoles durante el cerco a La Paz en 1781 y descuartizado). Su éxito se debe a varias razones: en primer lugar, las capacidades integradoras del Estado se agotan después de los años sesenta con la ausencia de desarrollo del agro. La aculturación de los campesinos desde la revolución de 1952 vuelve todavía más sensible el estancamiento con la multiplicación de las migraciones y la emergencia de una élite, aymara pero ya no campesina, que empieza a formular sus reivindicaciones en términos culturales. Finalmente, el contexto internacional se muestra favorable al desarrollo de los movimientos identitarios que cuentan desde entonces con el apoyo de la iglesia católica y de las ONG.

49 El MITKA preconizaba la lucha contra el *q'ara* o no-indio y propone como forma de organización social el comunitarismo del ayllu (*Presencia*, La Paz, 15/8/1993).

clama más bien de la corriente indianista marxista que concibe Bolivia como un país capitalista y mayormente indio, idea que retoma uno de los afiches electorales del partido: "Somos 93,7% / Nosotros, indios, somos la mayoría". Para el MIP, la cultura se sustituye a la raza para encasillar a su vez y *a priori* los grupos en una determinación de origen inmutable e intangible, reflejada en la expresión de "culturas originarias" o "pueblos originarios". La noción de cultura es en efecto intercambiable con las de nación, pueblo e incluso Estado. Felipe Quispe es por último favorable al autogobierno indígena⁵⁰, o a la "rein-dianización"⁵¹.

Cabe sin embargo aclarar que esta radicalización del discurso no implica para el electorado una modificación sustancial de las reivindicaciones, que siguen apuntando hacia una mayor igualdad de derechos, como pusieron en evidencia un conjunto de entrevistas realizadas con los participantes mipistas en los bloqueos del año 2000⁵². Durante ese año, Felipe Quispe denunció la existencia de "dos Bolivias", una urbana y desarrollada, otra rural y postergada.

La defensa de la cultura (simbolizada por la hoja de coca) juega también un papel central en el discurso del MAS, articulada con el anti-imperialismo⁵³ y la condena del modelo neoliberal. Sin embargo y a diferencia del MIP, pese a la radicalidad de sus planteamientos étnico-culturales⁵⁴, el MAS supo federar los abandonados del neoliberalismo, al encarnar una alternativa para diferentes sectores afectados por los ajustes estructurales de 1985. Supo practicar, mucho más que el MIP, un idioma abierto a todos los estratos (lo que le permitió seducir a las clases medias) y su mensaje resultó fundamentalmente integrador. En ese sentido, no cabe duda que el éxito de este partido en las elecciones de 2002 da cuenta del número creciente de excluidos y del rechazo cada vez más unánime hacia el modelo neoliberal.

La radicalización de la protesta ya no sólo involucra a sectores ligados al MAS y al MIP y puede por lo tanto conducir de nuevo la democracia boliviana a una situación de *impasse*. Fueron los excluidos del modelo neoliberal de la muy postergada zona altiplánica los

50 *La Razón*, 15/11/2000.

51 S. Alenda, entrevista con Felipe Quispe, La Paz, marzo de 2003.

52 Remitimos a la serie de entrevistas con electores del MIP realizadas por los estudiantes de la Coordinadora de Historia (UMSA) sobre los bloqueos del año 2000. Cortesía de Magdalena Cajías, Coordinadora de Historia de La Paz.

53 Véase el III Encuentro Nacional de productores de Coca, Cochabamba, 9-10 de agosto de 1988, in *Coca-Cronología, Bolivia: 1986-1992*, CEDIB, Cochabamba, 1992, pp.156-161.

54 La defensa del "territorio" que plantea el MAS ("reconstruir el territorio histórico de los pueblos y naciones originarias", uno de los puntos de la propuesta electoral de este partido en 2002, véase MAS, « Territorio, Soberanía y Vida », en *Fundemos y fundación Hanns-Seidel, « Elecciones Generales 2002-2007. Propuestas electorales »*, La Paz, 2002, p.70), refleja cierta xenofobia al defender la preservación de las fronteras entre los grupos cuyos contornos, como ya señalamos, son subjetivamente recreados.

principales protagonistas de las movilizaciones de octubre durante los cuales la Central Obrera Boliviana recobró también visibilidad. El conflicto que desembocó en la renuncia de Sánchez de Lozada tomó la forma de revueltas violentas, sin reales perspectivas políticas de largo plazo⁵⁵, pues no se observó una conducción centralizada de la protesta. La exportación del gas hacia Chile cristalizó las frustraciones y se convirtió en la chispa de una explosión social donde se desmultiplicaron las reivindicaciones sectoriales (campesinos, estudiantes, vendedores ambulantes, juntas de vecinos). Como tituló oportunamente un artículo del semanario *Pulso* antes de los sucesos de octubre: “Ya no es sólo gas, ahora la gente quiere refundar el país”.

Conclusión

Durante alrededor de veinte años, la legitimación del sistema político dependió de dos mecanismos centrales: la coerción de los gobiernos de turno y la desactivación de las tensiones por los movimientos neopopulistas, en un contexto de derrumbe del movimiento sindical. Mostramos el desfase entre una política ambiciosa de consolidación

institucional y la permanencia de prácticas contrarias al proceso democrático, como el clientelismo, la corrupción o el caudillismo que, al deslegitimar al sistema político, contribuyeron también a minar el pacto democrático. Constituye al respecto un hecho muy significativo que la apertura del abanico de la representación, evidenciada por la recomposición del Congreso en 2002, coincidiera paradójicamente con una mayor polarización.

El desgaste de estos mecanismos de regulación, evidenciada por la pérdida de legitimidad del gobierno de Sánchez de Lozada durante la crisis política de febrero de 2003, explica también en parte el potenciamiento del movimiento sindical que alcanzó, a través del MAS y del MIP, un éxito electoral sin precedente. Estos movimientos sociales se consolidan en una sociedad en la cual el rechazo hacia los partidos políticos fue cobrando cada vez mayor relevancia desde los conflictos de 2000-2001, plasmándose en la demanda de una Asamblea Constituyente, “sin mediación partidaria”⁵⁶.

Desde el 17 de octubre de 2003, Carlos Mesa gobierna sin mayoría parlamentaria estable (las políticas tienen que aprobarse mediante una alternancia

55 Remitimos a la tipología de Anthony Oberschall, *Social Conflict and Social Movements*, New Jersey, 1973.

56 Durante la “guerra del agua” en Cochabamba, se podía leer en un afiche de la Coordinadora del Agua: “Asamblea Constituyente / Para la participación de la gente / Sin mediación partidaria / Para decidir el país / En el que queremos vivir”, Fernando Mayorga, *La Razón*, 8/10/2000. Para el debate sobre la necesidad de una Asamblea Constituyente en Bolivia, véase Álvaro García Linera, *Democratizaciones plebeyas*, Editorial Muela del Diablo, La Paz, 2002; Pablo Solón, *La Prensa*, La Paz, 23/2/2003, p. 3; José Ortiz Mercado, *Santa Cruz Económico*, 16-22 de febrero de 2003, p.13.

de las alianzas con las diferentes bancadas), con un gabinete ministerial apartidista, y sin oficialismo. Si bien esta decisión tuvo al principio la virtud de desactivar los conflictos sociales, los riesgos de ingobernabilidad son altos y se deben a la polarización de la sociedad en torno a los grandes temas que figuran en la agenda gubernamental: referéndum en torno a la exportación del gas, Ley de Hidrocarburos y Asamblea Constituyente.

Bibliografía

- Albó, Xavier
2002 *Pueblos indios en la política*, Plural, CIPCA, La Paz.
- Alenda, Stéphanie
2003 "Bolivie - les limites de la consolidation institutionnelle: l'érosion du pacte démocratique", *Problèmes d'Amérique Latine* (49); pp.71-99.
- Alenda, Stéphanie
1999 "Conciencia de Patria: une forme originale de clientélisme au sein d'un parti politique", *Problèmes d'Amérique Latine* (32); pp.99-114.
- Archondo, Rafael
1997 «*Compadres el micrófono*» en Documentos Hoy, El Compadre, su vida, sus pasiones y su muerte.
- Banfield, Edward
1958 *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, New York.
- Birnbaum, Pierre
1979 *Le peuple et les gros, Histoire d'un mythe*, Editions Grasset et Fasquelle, Paris.
- Böhrt Irahola, Carlos y Silvia Chávez Reyes
2002 *Elecciones 2002, Resultados y transformaciones*, Fundemos, La Paz.
- Coca-Cronología, Bolivia: 1986-1992
1992 CEDIB, Cochabamba.
- Del Granado (de) Peñaranda Susana y Omar Chávez
1992 *El MIR entre el pasado y el presente*, Gráficas Latina, La Paz.
- Elias, Norbert
1969 *La Dynamique de l'Occident*, Pocket, Paris.
- García Linera, Álvaro
2002 *Democratizaciones plebeyas*, Editorial Muela del Diablo, La Paz.
- Lavaud, Jean-Pierre
1998 *El embrollo boliviano, turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*, IFEA-CESU-HISBOL, La Paz.
- Lazarte, Jorge
1993 *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Partido, Problemas de Representación y Reforma Política*, ILDIS/Los Amigos del Libro, La Paz.
- Lechner Norbert y Fernando Calderón
1998 *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, Plural editores/CID, La Paz.
- Mainwaring, Scott
1999 "The surprising resilience of elected governments", *Journal of Democracy*, Vol. 10 (3); pp.101-114.
- Mayorga, René Antonio
2004 "The Third Wave of Democratization in Latin America", editado por Scott Mainwaring y Frances Hagopian, Cambridge University Press (por publicarse).
- Mayorga, René Antonio
«La metamorfosis del sistema de partidos», *Opiniones y Análisis* (60); pp.79-85.
- Mayorga, Fernando
2002 *Neopopulismo y Democracia, Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*, Plural editores-CID, La Paz.
- Oberschall, Anthony
1973 *Social Conflict and Social Movements*, New Jersey.
- Romero Ballivián, Salvador
1998 *Geografía electoral de Bolivia*, Caraspa-Fundemos, La Paz.
- Romero Ballivián, Salvador
2002 "La elección presidencial 2002: una visión de conjunto", *Opiniones y Análisis*, Elecciones presidenciales 2002, fundemos, La Paz, pp.157-222.
- Romero Ballivián, Salvador
2003 «CONDEPA y UCS: el declive del neopopulismo boliviano», *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Vol. XXIII (1), pp.67-98.
- Soria Saravia, Margot
2002 *Democracia e izquierda en Bolivia*, Ed. Artes gráficas Sagitario, La Paz.

Tocqueville (de), Alexis,
1993 (1856). *El Antiguo Régimen y la revolución*, "El Libro de Bolsillo", Alianza, Madrid.

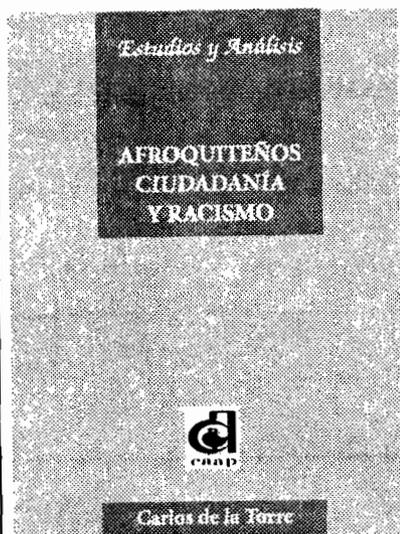
Glosario de las siglas

ADN Acción Democrática Nacionalista
CNTCB Central Nacional de Trabajadores
 Campesinos de Bolivia
COB Central Obrera Boliviana
CONDEPA Conciencia de Patria
CSUTCB Central Sindical Única de Trabajadores
 Campesinos de Bolivia
EGTK Ejército Guerrillero Tupac Katari
FSB Falange Socialista Boliviana

IU Izquierda Unida
MAS Movimiento al Socialismo
MBL Movimiento Bolivia Libre
MIP Movimiento Indígena Pachakuti
MIR Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MITKA Movimiento Indígena Tupac Katari
MNR Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL Movimiento Revolucionario Tupac
 Katari de Liberación
NFR Nueva Fuerza Republicana
RTP Radio Televisión Popular
UCS Unión Cívica Solidaridad
UDP Unión Democrática y Popular

PUBLICACION CAAP

AFROQUITENOS: CIUDADANIA Y RACISMO



El funcionamiento del racismo, que victimiza a los negros urbanos, tomando como estudio de caso a la ciudad de Quito, es uno de los problemas estudiados.

Carlos de la Torre Espinosa

El libro está dividido en cuatro capítulos. El primero, da cuenta de la estructura racializada de la ciudad de Quito, prestando particular atención a las manifestaciones del racismo en la policía y otras instituciones encargadas del control social, en el sistema educativo, en los lugares de vivienda y en el mercado de trabajo. También analiza cómo los afroecuatorianos construyen sus identidades sexuales y de género. El segundo, estudia las estrategias colectivas de resistencia y procesamiento al racismo tales como: el paternalismo, el corporativismo y las luchas por la igualdad ciudadana. En el tercero, se examina las instituciones y los agentes involucrados en la generación de identidades negras alternativas, observando las ambigüedades de estas nuevas identidades hacia la construcción de una sociedad más justa y democrática.

El capítulo final, de conclusiones, discute la similitud de patrones y diferencias con el racismo en contra de los indígenas, así como las posibilidades de construir ciudadanías en el país.

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina

Marcello Baquero*

Este artículo examina las dimensiones postuladas por la teoría sobre la cultura política como factores que inciden en la crisis de la democracia en América Latina. Establece una discusión teórica sobre la dicotomía tradicional entre el abordaje institucional vs. el abordaje de la cultura política, tratando de desmitificar la idea de que son conceptos mutuamente excluyentes. La creciente desvalorización de la política generalizada en América Latina, genera una permanente inestabilidad política. Bajo esas condiciones es imperativo pensar en formas alternativas, eficientes y paralelas a las instituciones vigentes, de participación política de la ciudadanía.

Introducción

Los principios subyacentes a un sistema político democrático presuponen: la existencia de mecanismos de fiscalización disponibles y utilizados por los ciudadanos; la existencia de igual acceso para todos al proceso político; la transparencia de las acciones del gobierno y, la aplicación justa y equitativa de la ley. A partir de estas características se ha establecido en la ciencia política un posicionamiento que argumenta que en la ausencia de estos mecanismos es inevitable la instauración de una crisis de credibilidad y legitimidad del sistema político.

Varias razones han sido examinadas para explicar los bajos niveles de legiti-

midad de los gobiernos en América Latina: (1) una tradición autoritaria, (2) la incapacidad de las instituciones convencionales en agregar y mediar los intereses entre Estado y sociedad de manera eficiente y efectiva, (3) los elevados índices de corrupción que corroen los principios democráticos y, como resultado, (4) disminución de la confianza de las personas en el proceso democrático. Este último factor, la falta de confianza alimenta la percepción en los ciudadanos sobre la inexistencia de alternativas significativas al sistema vigente, lo cual reduce aún más la confianza. Al mismo tiempo sin confianza, las políticas públicas de los gobiernos son vistas como formas de manipulación para ganar elecciones. En este contexto la goberna-

2 Profesor Del Programa de Pos Grado en Ciencia Política de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, Porto Alegre, Brasil. E-mail baquero@orion.ufrgs.br

bilidad y la legitimidad de los gobiernos es cada vez más difícil.

De los elementos mencionados, la línea de razonamiento que pretendo desarrollar en este trabajo es que América Latina vive al presente una grave crisis de legitimidad y credibilidad que, de hecho no es reciente, pero que puede generar el reaparecimiento del viejo ciclo de autoritarismo-democracia. Definimos crisis como el momento histórico en que las contradicciones de un sistema político no consiguen ser superadas por las instituciones de regulación de conflictos vigentes. Es claro que, a diferencia de períodos anteriores, la desconfianza no siempre puede redundar en efectos revolucionarios, y que su efecto redundará en el sentido de no propiciar las bases de una estabilidad política, que permita la implantación de políticas de largo plazo. Al contrario, los gobernantes son obligados a optar por el inmediatismo, generando con tales prácticas la inestabilidad permanente (Niven, 2000).

El corolario principal, del análisis de este trabajo, es que no se ha institucionalizado en América Latina, a lo largo de su historia, una base normativa de apoyo a la democracia. Si tal situación era controlable en épocas anteriores, actualmente en virtud de la grave crisis económica y social, hay un profundo desgaste moral de los sistemas políticos que pueden resultar en el retorno de prácticas políticas tradicionales y deletéreas para el proceso de construcción democrática.

Tomando en cuenta esas condiciones, este artículo busca contribuir con: (1) la pertinencia de examinar perspec-

tivas de naturaleza cultural para comprender los dilemas de la democracia en esta región; (2) desmitificar la dicotomía entre orientación institucional y orientación cultural; (3) avalar la contribución que el concepto de capital social puede tener en el proceso de empoderamiento de los ciudadanos para que tengan un papel más protagónico y permanente en la política con el objetivo de dar legitimidad al sistema democrático.

Los datos empíricos utilizados para respaldar los argumentos presentados, provienen de investigaciones comparativas llevadas a cabo por Latino barómetro; la investigación mundial de valores y, la encuesta Panamericana. Desde el punto de vista metodológico es importante resaltar que se utiliza el método de maximización de las diferencias para determinar las semejanzas (Przeworski y Teune, 1970).

Por medio del uso de esta técnica de análisis, no se pretende crear una teoría que unifique todas las características de los países de América Latina, más bien el objetivo es el de tratar de identificar los factores de naturaleza histórico estructural que, a lo largo de la historia han dificultado la solidificación de un proceso efectivo de consolidación de la democracia. Eso significa que tengamos en cuenta que las realidades históricas en cada país de la región, tienen sus peculiaridades y especificidades, sin embargo evidencian también problemas comunes en lo que se refiere a la crisis de la imagen de los partidos políticos y los grados crecientes de desconfianza política de los ciudadanos en la política.

¿Cultura política latinoamericana?

Uno de los más importantes desarrollos en los últimos años en el campo de la Ciencia Política, ha sido el crecimiento de investigaciones que rescatan la importancia del estudio de valores culturales en el proceso de construcción de la democracia. Ese énfasis que se inicia con el trabajo de Almond y Verba (1963), sobre la Cultura Cívica y que pasó por un período de desvalorización, retorna con fuerza en los años 90 para constituirse en un área que crece exponencialmente, sobretudo en la dimensión de capital social. Tal retorno se ha dado en virtud de la permanencia de la desigualdad y exclusión social que corroe la calidad de la democracia, a pesar de la vigencia de más de dos décadas de transición democrática. En otras palabras, a pesar de un progreso innegable en áreas institucionales como: el proceso electoral, la desmilitarización de la política, la movilización de la opinión pública, persisten prácticas políticas corrosivas de la legitimidad democrática (Agüero e Stark, 1998), y que son propicias para el mantenimiento de una cultura política desmovilizada y no democrática (O'Donnell, 1999), donde se constata, por parte de los latinoamericanos, una mezcla de resignación (que las cosas son así mismo y no hay como cambiarlas), con una creciente hostilidad a la política (desarrollo de una mentalidad anti-política).

De esa forma, contrario a las expectativas que se crearon con la restauración democrática de los años 90, no se ha observado una revitalización de la sociedad civil. En el caso de Chile, por ejemplo, pero aplicable a la gran mayo-

ría de los países de nuestra región, Silva (2004) ha argumentado que una de las características principales de la democracia chilena ha sido la creciente despolitización de la sociedad civil y la ausencia de mayores debates políticos nacionales. En esas condiciones, la supuesta adhesión de las elites latinoamericanas a los valores democráticos se ha mostrado como una falacia, pues continúan existiendo prácticas políticas de carácter autoritario y clientelístico. La naturaleza de la coyuntura puede haber cambiado, pero la matriz del clientelismo continúa viva. Como consecuencia la movilización de las masas, a lo largo de la historia ha servido al objetivo de asegurar las reglas democráticas de competencia entre las elites. El pueblo continúa fuera de ese juego.

Bajo esos factores podemos estar asistiendo a la "*muerte de la política*" en su sentido formal convencional, dando lugar al surgimiento de formas no convencionales que incentivan la participación política por medio de organizaciones informales, asociaciones voluntarias, organizaciones no gubernamentales, las cuales generalmente no son vistas como entidades legítimas por los gobernantes, pero que proliferan cada vez más, asumiendo inclusive un papel protagónico en la política de la región (Avritzer, 2002). Como ejemplo podemos citar el movimiento de los sin tierra en Brasil; el papel del Ejército Zapatista en Chiapas México; El movimiento indigenista en varios países de América Latina, así como los millares de asociaciones informales, que surgen cotidianamente para ocupar espacios que tradicionalmente eran monopolio de los partidos políticos.

En ese contexto, se verifica al presente un consenso generalizado de que el fortalecimiento democrático de los países de América Latina no depende, como se creía hasta hace poco, única y exclusivamente en la implantación de procedimientos y reglas. Los años de redemocratización han mostrado que a pesar de la presencia de procedimientos poliárquicos (Dahl, 1997), persisten problemas graves de orden material (salud, educación, desempleo, exclusión social y pobreza), señalizando la tarea de buscar explicaciones y soluciones alternativas para resolver esos problemas, y que los ciudadanos no sean meros espectadores de la política y pasen a participar activa y protagónicamente. Así, el desafío democrático contemporáneo en América Latina, demanda una ampliación de la participación ciudadana para estimular cambios en los campos político, social e institucional.

Varios autores han señalado la importancia que la sociedad, en su sentido general, debe tener desde la perspectiva de la legitimidad. Por ejemplo, Linz y Stepan (1996) sugieren que una democracia consolidada exige el establecimiento de normas democráticas no solamente en el campo de la política, pero en otros dominios que incluyen: la economía, la sociedad civil, la administración gubernamental y el orden jurídico. Segundo, esos autores señalan que tales dominios deben estar inter ligados y funcionando integradamente para que un país sea caracterizado como una democracia consolidada. Tal posicionamiento también es propuesto por otro latinoamericanista (Diamond, 1999), para quien es necesario la presencia de

una cultura política que proporcione legitimidad a los principios y la práctica democrática. Aunque los argumentos propuestos por esos autores tengan respaldo teórico, éstos no consiguen salir de una línea de razonamiento que prioriza la dimensión institucional como factor antecedente a la implementación de una democracia eficiente.

De esa forma, asumen que la base normativa de apoyo a los principios democráticos es consecuencia del establecimiento de instituciones eficientes y de buenas leyes. La historia se ha encargado de demostrar que esa ecuación lineal no ha funcionado en nuestros países, muchos de los cuales, desde el punto de vista de sus constituciones y la existencia de leyes, están al frente de los llamados países consolidados.

En realidad el problema, por tanto, no es el tener más leyes o procedimientos, sino el crear mecanismos que posibiliten que la población tenga peso y voz en la determinación de las políticas públicas. Y ésto no es únicamente problema de *accountability*, y sí de mecanismos de empoderamiento político de la población. En estas circunstancias, me parece imperativo el ir más allá de la dimensión puramente institucional, dislocando el foco de análisis hacia el ciudadano y la sociedad. Tal posicionamiento, obviamente no significa el que no se atribuya importancia a la necesidad de reglas o de procedimientos materializados en instituciones que regulen las relaciones sociales y políticas de una nación y mucho menos sugerir el abandono de tales estudios. Por lo contrario, el argumento de este trabajo es de que para comprender con más profundidad

los dilemas y obstáculos de la construcción democrática en América Latina, sobretudo en la dimensión social se necesita un enfoque metodológico comprensivo, que incorpore mayores estudios que examinen: cómo se da el proceso de construcción de representaciones políticas de los ciudadanos, cuál es la influencia de esas representaciones en el cotidiano político de las personas y, cómo eso afecta la llamada gobernabilidad de un país.

De esta forma, no nos interesa entrar en un debate sobre si la cultura es antecedente o consecuente con la democracia, pero sí incluir reflexiones del impacto de valores culturales como parte de un abordaje comprensivo de la política latinoamericana. Lo que aquí se pretende afirmar es que la cultura política, en este trabajo, no es tratada como un factor que depende de la eficacia de otros elementos que están involucrados en el proceso de democratización, por ejemplo, la modernización, las instituciones y el contexto internacional, pero sí como un concepto interviniente que se articula con más o menos intensidad con otros componentes estructurales e instrumentales, bien como con las dimensiones específicamente políticas. Considerando la cultura política de esa forma, podemos comenzar a comprender con más profundidad porque algunos países adquieren (o no) madurez democrática, estabilidad política y legitimidad democrática.

Lo que parece estar claro es que, al momento, vivimos en Latinoamérica una ilusión democrática desde el punto de vista social. Se deriva de esa situación, una permanente inestabilidad política y una indiferencia, por parte de la

sociedad con relación a lo que ocurre en el campo político, generando el mantenimiento del *status quo* lo que está llevando a una des-institucionalización política.

Como fue dicho, en el caso de América Latina, examinar los obstáculos a la democratización en términos de dicotomías sobre lo que es más importante si instituciones o valores culturales o, por otra, cuál es la variable independiente y cuál es la dependiente, me parece una tarea inocua, pues se sabe que ningún sistema sobrevive sin instituciones eficientes concomitantemente con la presencia de una base normativa de apoyo a la democracia y hacia el contrato social.

La nueva agenda política

Como fue el caso para la mayoría de los países de nuestra América, el proceso de redemocratización de la década de 1980, generó una discusión entre democracia y ciudadanía, siendo la diferencia con épocas anteriores, el que las nuevas reflexiones teóricas pasaron a incluir al ciudadano en la agenda de discusiones como sujeto protagónico y necesario para establecer una democracia con calidad. Como consecuencia, asistimos, en los últimos años a un renacimiento de los debates de la relación entre Estado y sociedad, entre los intereses particulares y los colectivos y, principalmente sobre el empoderamiento de los ciudadanos para desempeñar un papel más activo y de fiscalización de los gestores e instituciones públicas.

Tales debates aparecen en el contexto de la emergencia de un nuevo paradigma de la acción colectiva, el cual,

en gran parte, sustituye el paradigma estructural tradicional (impacto determinante de las estructuras en la constitución del actor político), pasando a dar relevancia a los parámetros bajo los cuales se constituyen los sujetos sociales y la acción colectiva.

Nuevos movimientos sociales pasan a integrar la agenda de reflexiones sobre como construir una mejor democracia, especialmente en la dimensión social. Estos movimientos, en muchos casos, han conseguido interceder y forzar cambios en las estructuras nacionales, constituyéndose definitivamente en formas alternativas de participación política que operan al margen de las organizaciones tradicionales (partidos políticos). Esta situación torna imperativo que se examinen temas tales como: cuáles son las implicaciones para la democracia representativa el que estos movimientos pasen a disputar la función de articular y agregar los intereses de la población? A este respecto Diamond (1999), señala el hecho de que, en una época de amplias comunicaciones y tomada de conciencia de la arena política, parece que las personas quieren participar más y tener un papel más incidente en la fiscalización de los gestores públicos, que en períodos pasados.

En la actualidad, pocos estudios discuten la lógica de esos movimientos, principalmente en lo que se refiere al papel que ellos tienen (o no) en el proceso de construcción democrática. El poco interés en el medio académico latinoamericano sobre estas organizaciones encuentra amparo en la orientación que privilegia la dimensión estructural-institucional, en la cual el papel del ciu-

dadano no es visualizado como algo necesario o importante para el fortalecimiento democrático. Se llega inclusive a afirmar que en la perspectiva de la democracia representativa, el abandono de promesas de campaña no se constituye en una perversión de este tipo de sistema, sino que hace parte del funcionamiento normal de la democracia.

Desde este punto de vista, la democracia directa es vista como algo que abre el camino para el despotismo y la anarquía, pues nada puede sobreponerse a las leyes y reglas socialmente establecidas. Esta perspectiva que ha dominado y domina las reflexiones académicas han generado, en mi opinión, un déficit teórico sobre el papel que organizaciones alternativas de interlocución política tienen en el proceso democrático. Inclusive han generado racionalizaciones apologéticas de distorsiones democráticas. Por ejemplo, se constata el que la realización de elecciones periódicas, la existencia de partidos políticos, entre los más importantes, ha sido suficiente para que los miembros del Consenso de Washington y de los organismos internacionales y multilaterales sean tolerantes con los atropellos al régimen democrático y la violación de derechos humanos. Casos emblemáticos fueron las alteraciones anti-éticas, de las constituciones de varios países que posibilitaron la reelección de varios candidatos, los cuales conscientemente preservaron la desactivación política en nombre de mantener la estabilidad política y facilitar el proceso de reconciliación nacional.

Para consubstanciar la defensa por procedimientos se utilizaban datos de

encuestas de opinión pública que mostraban un apoyo mayoritario, por parte de los latinoamericanos a la democracia. Tal hecho, según los defensores de la democracia minimalista, demostraba que la democracia gozaba de buena salud, por tanto, no había necesidad de grandes preocupaciones.

A partir de esta perspectiva, no había crisis de la democracia en América Latina, pues más de 50% de la población valorizaba la democracia como régimen ideal. Estos datos, para el razonamiento poliárquico, disminuían la necesidad de tratar de entender por qué a pesar de la existencia de las reglas escritas, el Estado no consigue implementar políticas públicas de inclusión social.

Tal posicionamiento, que no encuentra eco en los círculos más críticos de la academia latinoamericana, los cuales han mostrado, por medio de estudios históricos, que el factor cultural es importante para entender el difícil ca-

mino de establecer normas de valorización de la democracia. Estos análisis acaban de ganar un aliado empírico importante, el **Relatorio de las Naciones Unidas** sobre el estado de la democracia en América Latina, el cual muestra una reviravuelta preocupante en las predisposiciones actitudinales de los latinoamericanos que parecen haberse cansado de tanta falsa promesa del régimen de representación formal, pasando a depositar su fe, o ser indiferentes, al hecho de que el autoritarismo ayude a resolver los problemas sociales. Respondiendo a la pregunta si *“apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos”*, el porcentaje de ciudadanos que respondieron positivamente en 2002 fue de 54.7% (RPNUD, 2004:137). Dato que difiere de la tendencia que se venía verificando en los últimos años, como se constata en el cuadro siguiente:

Cuadro I
Apoyo a la Democracia

País	1996		1998		2000	
	Democracia	Autoritarismo	Democracia	Autoritarismo	Democracia	Autoritarismo
Argentina	71	15	73	16	71	16
Bolivia	64	17	55	22	62	13
Brasil	50	24	48	18	39	24
Colombia	60	20	55	17	50	23
Chile	54	19	53	16	57	19
Ecuador	52	18	57	19	54	12
Méjico	53	23	51	28	45	34
Paraguay	59	26	51	36	48	39
Perú	63	13	63	12	64	13
Uruguay	80	9	80	9	84	9
Venezuela	62	19	60	25	61	24
Media	61	18	59	19	58	20

Fuente: Latino barómetro

Alternativas:

1. La democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno;
2. En algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a una democracia.

Un inciso necesario aquí es el de que la frustración de los ciudadanos con los gobiernos democráticos tiene como paño de fondo una grave crisis económica y social, así como la creencia que las organizaciones gubernamentales son incapaces de resolver los problemas de los países. Esta combinación configura un tipo de democracia que O'Donnell (1994) se refirió como "*democracia delegativa*", en la cual las personas eligen líderes que después de asumir el poder hacen lo que quieren. Tienen prácticamente un mandato libre.

En tal escenario, la preocupación de una parte significativa de la comunidad académica en América Latina, ha orientado sus esfuerzos para tratar de ir más allá de la mera existencia de la democracia formal e incorporar en sus reflexiones el papel de los valores culturales, el legado histórico y principalmente la dimensión social. Tal re-orientación puede ser atribuida principalmente, a una caída sin precedentes de la credibilidad de las instituciones políticas generando una preocupación en los círculos que tradicionalmente no mostraban intranquilidad con esos fenómenos.

Esta preocupación queda claramente establecida en el **Relatorio Del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**, divulgado en abril de 2004, cuando en su presentación sostiene que "*la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad de las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos*" (p.23). En este sentido, se propone que la democracia sea examinada en su dimen-

sión social, ya que los altos niveles de pobreza, de desigualdad social, han generado, según las encuestas realizadas en los últimos años (Baquero, 2000), el aumento de la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas y sus representantes lo que ha llevado a que se cuestione la legitimidad de tales instituciones. Esto está corroborado por el referido Relatorio que apunta sobre "el riesgo de la estabilidad del propio régimen democrático" (p.23).

Este tipo de preocupación no es una sorpresa para muchos científicos sociales latinoamericanos que por mucho tiempo ya alertaban para la distorsión de la comprensión del proceso democrático fundado única y exclusivamente en el enfoque de ingeniería institucional. Tal advertencia, se daba por la constatación de que en el período de la democratización permanecieron vicios políticos tradicionales que han contribuido para la ineficiencia de las instituciones en responder a las demandas de la población, generando predisposiciones de las personas en no creer en esas instituciones y mucho menos en las reglas del contrato social. Razón por la cual se asiste crecientemente al surgimiento de Estados paralelos que actúan principalmente en los barrios más pobres y dependen del narcotráfico. De esa forma, se constata la ausencia de una clara base normativa, no solamente con relación a las instituciones democráticas, pero preocupantemente con la propia democracia como el aludido Relatorio parece mostrar.

En este sentido es pertinente evaluar el grado de confianza que los latinoamericanos depositan en varias instituciones típicas de la democracia representativa.

Cuadro II
Confianza en las Instituciones

Institución	1996	1997	1998	2000
Iglesia	76	74	78	77
Fuerzas Armadas	42	42	38	43
Judiciario	33	36	32	34
Presidente	s/d	39	38	39
Policia	30	36	32	36
Congres●	27	36	27	28
Partidos	20	28	21	20
Televisión	80	46	45	42

Fuente: latino barómetro

Los datos en el Cuadro II son bastante contundentes con relación a la confianza de los latinoamericanos en las tres instituciones vitales de la democracia minimalista. En el período de 1996 a 2000 la media de confianza en el ejecutivo es de 38%, para el legislativo la media se sitúa en 29.5% y para los partidos da 22%. Estos porcentajes, desde el punto de vista longitudinal y teniendo en cuenta la historia de los países (legado autoritario y prácticas políticas tradicionales negativas), no parecen ser coyunturales y si el reflejo de un patrón que se establece de desvalorización de las instituciones poliárquicas y de un proceso de desconsolidación de la democracia (Pérez, 2003).

Para Salazar (2004), los partidos carecen actualmente de legitimidad a los ojos de las personas. En el caso mexicano, en mi opinión aplicable a todo el continente el autor se refiere a los partidos:

“Los partidos actuales se comportan como las empresas electorales de una vieja clase política que sirven como arenas para el reparto del poder y gestión de intereses particulares. Postulan los atribu-

tos personales de los candidatos, no sus posiciones ni programas. La competencia se rige por las reglas de la mercadotecnia, los candidatos se venden como productos no como portadores de proyectos. La elevada inversión en las campañas publicitarias es requisito ineludible y factor de peso en los resultados electorales. La demagogia y la propaganda son moneda corriente, impunes, hasta el momento. Los liderazgos personales cercanos al caudillismo son muy prolongados. Los partidos son organizaciones verticales, corporativas, burocráticas, que no rinden cuentas a sus militantes ni a la sociedad. En más de un sentido concluía Warman, esos partidos constituyen uno de los mayores obstáculos para el desarrollo democrático” (p.2).

Desde esta perspectiva, es posible conjeturar que el tipo de cultura política que se ha establecido en América Latina, no solamente en los años aquí examinados, sino a lo largo de su historia, se caracteriza por la internalización y naturalización, por parte de los ciudadanos, de la ineficiencia y poca importancia de las instituciones democráticas. Si por cultura política se entiende la existencia de valores, actitudes y creen-

cias que predominan en una sociedad, entonces los datos de las encuestas longitudinales revelan una dimensión estructural de negación de la política en su forma convencional y poliárquica.

En este sentido hay una relación causal recíproca permanente entre instituciones deficientes que no producen ciudadanos con predisposiciones democráticas y estos, a su vez, se distancian de ellas por no creer en sus objetivos. En el caso de América Latina, por tanto, la construcción de las representaciones sobre la democracia se dan en un sentido negativo, influenciado por una memoria empírica que no da credibilidad a los partidos, gobierno o legislativo y que con el tiempo se materializa en una memoria colectiva de desvalorización de la política fundamentada en principios o métodos.

La base socio-económica, que también impacta en la configuración de este tipo de cultura política desconfiada y cínica, puede ser evaluada a partir de algunas informaciones básicas. Por ejemplo, entre 1980 y 1990 la renta *per cápita* en América Latina cayó 11% (CEPAL, 1995), de tal forma que los salarios retrocedieron a los niveles de 1976. Al mismo tiempo, los índices de pobreza aumentaron linealmente. Entre los años de 1980 y 1992, setenta millones de personas entraron en la categoría de nuevos pobres, de 136 millones para 1996, ese número aumentó para el 2000, a más de 200 millones. Para agravar el cuadro, se constató que el crecimiento no ha logrado contener la expansión de la pobreza ya que no consigue establecer una política de distribución más justa. En ese escenario, produ-

cir más reglas y más instituciones pueden no tener y no tienen el resultado esperado.

Estos factores han generado, por parte de los ciudadanos, la búsqueda de nuevas formas extra-partidarias (partidos y congreso) de presionar al Estado. En ese contexto, una de las características del nuevo siglo ha sido la proliferación de organizaciones de participación política no convencional, produciendo una nueva realidad en la cual se ha institucionalizado una situación no prevista por los paradigmas clásicos de la acción colectiva. Ese tipo de sociedades asumen un papel relevante, aunque con poca visibilidad, además se las ha estudiado de manera insuficiente, en la estructuración de nuevas identidades colectivas para la resolución de problemas que exigen una acción colectiva y el desarrollo de nuevos patrones y comportamientos influenciados por valores considerados subjetivos e intangibles, tales como: la solidaridad, el fortalecimiento de los lazos sociales y la confianza recíproca. Elementos esos que pueden ser vistos como parte de un concepto más amplio -- capital social --.

El establecimiento de un puente entre la dimensión institucional y las modalidades de democracia participativa es el desafío que los gobiernos futuros en América Latina tendrán que enfrentar. La dimensión social, en la definición de la democracia en estos países, al contrario de épocas pasadas, llegó para quedarse. Y, en ese contexto, el papel de la sociedad, por medio de un conjunto de iniciativas de movilización y participación de los ciudadanos. Puede ser este un camino que revitalice el con-

cepto de ciudadanía en América Latina? O es simplemente una nueva moda destinada a desaparecer? Son estas preguntas que ahora paso a discutir.

Capital social

De acuerdo con Stockpol y Fiorina (1999), cuando diferentes perspectivas convergen para señalar la importancia de algún elemento en la resolución de los problemas que asolan las sociedades contemporáneas, se afirma que surge una nueva agenda. En este sentido, a pesar de las divergencias sobre el concepto de capital social (CS), éste se ha establecido como área de estudio en la ciencia política. Como resultado de esa valorización del referido concepto, los estudios sobre la influencia de la cultura política en el proceso de democratización de un país han resurgido con fuerza.

A partir del momento en que el mercado se instala como eje central regulador de las relaciones sociales, emerge un conjunto de problemas que sobrepasan la capacidad de resolución por parte de las instituciones convencionales, generando la necesidad de reorientar los estudios sobre el papel de la participación de los ciudadanos en la política. Tal preocupación nace bajo el título de capital social.

Para una parte significativa de la comunidad académica de científicos sociales, la participación de las personas en la política es vista como algo fundamental, no solamente porque influencia el comportamiento electoral, sino también porque impacta en el interés de las personas en la vida pública. Su importancia se incrementa en tanto se imagina que

puede ser este el camino para la construcción de una democracia social madura. En este sentido la pregunta no es si la cultura incide en la construcción democrática de un país, de lo que se trata es el cómo comprender su papel en el contexto contemporáneo que produce incertidumbre con relación al tipo de orden social que se está gestando.

En ese contexto la indagación que se coloca en la agenda de la ciencia política es si una nueva legitimidad puede ser construida con la incorporación de modalidades no convencionales de participación política. La respuesta, desde el punto de vista de la *real politik* y de la praxis, adoptada por varios grupos que transitan en la vida política parece mostrar ser ese el caso. Se impone, de esta manera, examinar como funciona o podría funcionar el capital social en la construcción de esa nueva legitimidad..

Cuando se habla en capital social inevitablemente se genera un campo de controversia, pues el concepto, aunque se haya institucionalizado como campo de análisis, está lejos de generar bases de inter-subjetividad. Tal concepto ha sido interpretado de forma diversa dependiendo de la perspectiva teórica utilizada. La propia noción de capital social no es un concepto unánime, por lo menos para la mayoría que con él trabajan. Por el contrario, hay más divergencias que consensos con relación al papel que CS tiene (o no) en el fortalecimiento democrático.

Muchas veces, se enfatiza mucho más lo que el concepto no es. Ha sido común, por ejemplo, establecer una correlación entre capital social y el potencial de construcción de redes de exclusión y de movimientos que pueden lle-

var a la institucionalización de grupos ideológicamente negativos en todos los planos (nazismo, narcotráfico, gangues, sectarismo, entre otros).

En otra línea de crítica al concepto de CS se llega a argumentar que el mismo sería negativo, a largo plazo, pues los individuos empoderados como resultado de esfuerzos en la construcción de CS se tornarían políticamente sofisticados lo que podría generar la muerte de la política (Glassman, 1998). Tal argumento defiende la no-participación de los ciudadanos en la política. Para otros autores (Harris, 2001) la idea de que CS genera una sociedad civil vibrante no corresponde a la realidad, pues esta manera de ver CS minimiza la importancia de la acción del Estado y de la propia política. Para este autor, la cuestión no es la de construir capital social, de lo que se trataría es del establecimiento de contextos donde las personas puedan realizar las potencialidades de su capital social. En síntesis, Harris defiende que la popularización del concepto de CS se debe al hecho de que potencializa las perspectivas de mejorar la democracia sin los inconvenientes de una política de contestación y los conflictos inherentes a la democracia.

Divergir de estos argumentos no es tarea fácil, pues la identificación de correlaciones *pos-factum* entre categorías conceptuales no empíricas no puede ser refutada. Pero si ese argumento es llevado a su extremo normativo, ningún concepto podría ser propuesto como alternativa.

Estudios de esta naturaleza, sin embargo, son valiosos pues no niegan totalmente el papel que el CS, como parte de un proceso más comprensivo que

actúa concomitantemente con otros agentes mediadores, debe tener en el fortalecimiento democrático de una nación. Las divergencias, generalmente son de naturaleza metodológica. En otras palabras si las instituciones vienen antes o después del capital social. En el caso de este trabajo enfatizamos el papel positivo de asociaciones como entidades paralelas de injerencia política, en consecuencia de un proceso histórico que generó una memoria colectiva de desapego a las instituciones políticas y que a lo largo del tiempo se alimentan recíprocamente, o sea *desconfianza-instituciones-más desconfianza*.

Aunque se reconoce que las asociaciones pueden en determinadas circunstancias generar aspectos negativos, pienso que para salir de este dilema es pertinente examinar el CS desde el punto de vista de su utilidad práctica. Básicamente deberíamos responder a las siguientes preguntas: Son importantes los mecanismos que busquen empoderar a los ciudadanos? Formas alternativas de participación política son útiles o deletéreas para el proceso de construcción democrática? El capital social ayuda o no a desarrollar nuevos patrones de comportamiento político que valoricen las dimensiones subjetivas (no institucionales de la democracia)? Estas preguntas deben ser examinadas desde la perspectiva de una praxis prepositiva y de intervención sociológica para no caer en la armadilla de salir de una normatividad para caer en otra, pues en principio las respuestas serían siempre positivas.

La diferencia está en la capacidad de salir del diagnóstico para la acción. Tampoco se parte del presupuesto de

que la acción en actividades de generación de CS necesariamente resulte en aspectos positivos. Ellas pueden y, de hecho, han generado CS negativo. Pero lo que me parece importante enfatizar es que la dimensión positiva de la aplicación práctica de este concepto se sobrepone a los efectos negativos. De acuerdo con Putnam (1997, p.27), investigaciones empíricas llevadas a cabo en varios contextos han confirmado que las normas y redes de involucramiento cívico (capital social) pueden mejorar la educación, disminuir la pobreza, controlar el crimen, propiciar el desarrollo económico, promover mejores gobiernos e inclusive reducir los índices de mortalidad. En el caso de Latinoamérica existen ejemplos significativos de generación de CS positivo en varios escenarios (Villa el Salvador en Perú; Las ferias de consumo popular en Caracas y el Presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil) (Kliksberg, 2000). Tales experiencias, me parecen, ayudan a aclarar como las interacciones del cotidiano de las personas están conectadas al funcionamiento de las instituciones y como las relaciones de ese cotidiano producen (o no) normas sociales y culturales que moldean los patrones de inclusión o exclusión institucional.

El contexto actual

De esta manera, para evaluar el potencial de CS es pertinente contextualizar la situación actual de los países de América Latina, principalmente con relación a la institucionalización del mercado como fuerza suprema y determinante de las relaciones de poder.

Es innegable que la determinación del mercado como eje principal de las relaciones sociales en nuestro continente genera un estado de poca atención con relación a áreas estratégicas de desarrollo social: transporte colectivo, salud, educación y seguridad. Dentro del nuevo modelo neoliberal, que se consolidó en los años 80, esas dimensiones sirvieron como base para la estructuración de una sociedad de mercado y no de una economía capitalista (Lechner, 1996), determinando consecuentemente, una des-estructuración de la sociedad por la pérdida del referencial de constitución de identidades colectivas. De hecho, se puede afirmar que una de las características del inicio del nuevo milenio es la creciente crisis de identidades tradicionales en América Latina.

Las nuevas identidades colectivas que surgen en ese nuevo contexto no encontraron, en la institucionalidad vigente, organizaciones que asumiesen la responsabilidad de agregar intereses. Y, cuando se intentó articular esos grupos fue de manera más simbólica que eficientemente. De manera general, amplios sectores de la población quedaron no solamente excluidas de las políticas sociales, también de la propia estructura del Estado.

En consecuencia a esas condiciones, se ha establecido el estudio de capital social con relación a su papel en el desarrollo político y económico, principalmente porque su premisa central es que niveles elevados de capital social generan normas de cooperación y confianza reduciendo los costos de transacciones y atenuando la intensidad de conflictos.

De esa forma, en vez de enfocar los determinantes convencionales de comportamiento político, tales como: la dimensión socio-económica, el nivel de recursos, son las redes personales, el comportamiento asociativo y las normas positivas que se correlacionan y posiblemente determinan los aspectos más tradicionales de actitudes y comportamiento político. De la misma forma, dentro del concepto de CS está implícito un modelo de ciudadanía, particularmente del ciudadano virtuoso que vota, obedece la ley y se envuelve en actividades voluntarias. En la medida en que CS comprende a la confianza interpersonal, las nuevas formas de sociabilidad (tercer sector, voluntariado, cooperativismo) que han surgido y que parecen más vibrantes no pueden ser consideradas como sustitutos de formas más tradicionales de relaciones sociales que envolvían la participación más activa de las personas. Las formas alternativas de participación política moderna, generalmente no consideran el grado de confianza recíproca entre las personas, consecuentemente, de acuerdo con Putnam (1997), pueden ser caracterizadas por relaciones terciarias, pues no exigen, en la mayoría de las veces conexiones sociales.

Democracia y cultura política vía capital social

Una de las preguntas para la cual las respuestas son muy frágiles, hace referencia al por qué en algunos países, particularmente en el caso latinoamericano, prácticas tradicionales dificultan

el desarrollo de CS. Pienso que el análisis de otros tipos de democracia que han aparecido en los últimos años, nos pueden dar pistas de lo que está ocurriendo en nuestros países. Por ejemplo Kohli (1997) sugiere que la mayoría de los países en desarrollo pueden ser encuadradas en tanto seguidores del modelo occidental (*follower democracies*). Los países que tienen este tipo de democracia exhiben bajos niveles de eficacia en diagnosticar y resolver los problemas de naturaleza socio-económica, aunque en un sentido poliárquico, continúan operando razonablemente bien.

En la misma línea de análisis, otro calificativo para nuestros países ha sido el denominarlos como democracias iliberales (*Illiberal democracies*), las cuales parecen desarrollar un tipo de democracia que facilita los procedimientos democráticos, pero fracasa en proporcionar libertades cívicas y en garantizar los derechos humanos. En este tipo de democracia la práctica de garantizar los derechos políticos y simultáneamente negar las libertades civiles se ha transformado tanto en una dimensión ideológica como teórica. Ideológica en el sentido que líderes políticos, de los países en desarrollo, crecientemente defienden una democracia guiada o resguardada, consecuentemente, gobiernan por medio de decretos gubernamentales o decretos de ley a pesar de la existencia de Congresos legítimamente elegidos. En la perspectiva teórica, la democracia iliberal es vista como un caso diferente de democratización que no se encuadra en las versiones padronizadas de la teoría de modernización (Engberg, Jan e Ersson, Svante, 1999).

En el amago de este tipo de gobierno está la idea de que es necesario restringir y controlar la democracia en su sentido más amplio, o sea social, principalmente las libertades cívicas para poder controlar la sociedad por medio de sistemas partidarios dominantes, fraude electoral, manipulación y privilegios en el tratamiento jurídico de los ciudadanos, cooptación y restricciones al derecho de organizarse.

De esta forma, las naciones que se encuadran dentro de este tipo de democracia de acuerdo con Zakaria (1997), son países que están lejos de estar en un proceso transicional, parece que están estableciendo formas de gobierno que mezclan un grado substancial de democracia con un grado substancial de iliberalismo. De la misma manera que muchos países globalmente se han acomodado con muchas variaciones del capitalismo, también podrían adaptarse y sustentar formas variadas de democracia. La democracia occidental liberal puede no ser, el destino final del camino democrático, sino simplemente una de las muchas salidas (p.24). En el caso de América Latina esto sugiere la existencia de regímenes democráticos que conviven con Estados oligárquicos (Sánchez-Parga, 2001).

Desde la perspectiva teórica de otro autor, que ha calificado la democracia en los países en desarrollo de forma negativa, el adjetivo utilizado ha sido el de "democracia predatoria" (Diamond, 2001), los países que presentan esta modalidad de democracia, la noción de comunidad real está ausente. Tampoco existe una visión compartida del bien público, se constatan índices de falta de

respeto por la ley, lo que en muchos casos ha redundado en la institucionalización de estados paralelos dominados por grupos que recurren a la coerción y a la violencia para garantizar la obediencia de las personas (narcotráfico, por ejemplo). En la dimensión del comportamiento de las personas el cinismo y el oportunismo son prácticas corrientes y cotidianas. El elemento catalizador de cooperación entre los individuos está basado en intereses particulares y privilegios que pueden resultar de esas acciones colectivas. No hay ningún sentido de horizontalidad que valore la colectividad. Se profundizan las relaciones de clientela, aumentan los índices de concentración de la renta, lo que trae como consecuencia un proceso creciente de exclusión social.

Tal escenario (democracia predatoria, iliberal o seguidora), es propicio para la creciente desconexión entre Estado y sociedad. Los ciudadanos se tornan, cada vez más desconfiados y hay una tendencia para el individualismo exacerbado. Aunque esos modelos ideales no sean absolutos, los mismos sugieren, para el caso de América Latina, en promedio la ampliación de la desconexión entre Estado y sociedad.

De esa forma, un patrón que se observa es de que los ciudadanos se están tomando en sujetos híbridos de la política que mezclan actitudes y predisposiciones de resignación y hostilidad a la política.. La mayor parte de las personas no están interesadas y muestran altos grados de apatía y alienación (Baquero, 2000). Los ciudadanos participan menos en los asuntos políticos y, de esa forma tienen menos poder para fiscalizar

las autoridades elegidas. Tal situación ha generado un consenso sobre la necesidad de revitalizar la sociedad *latu senso* para un papel de más fiscalización de las políticas públicas.

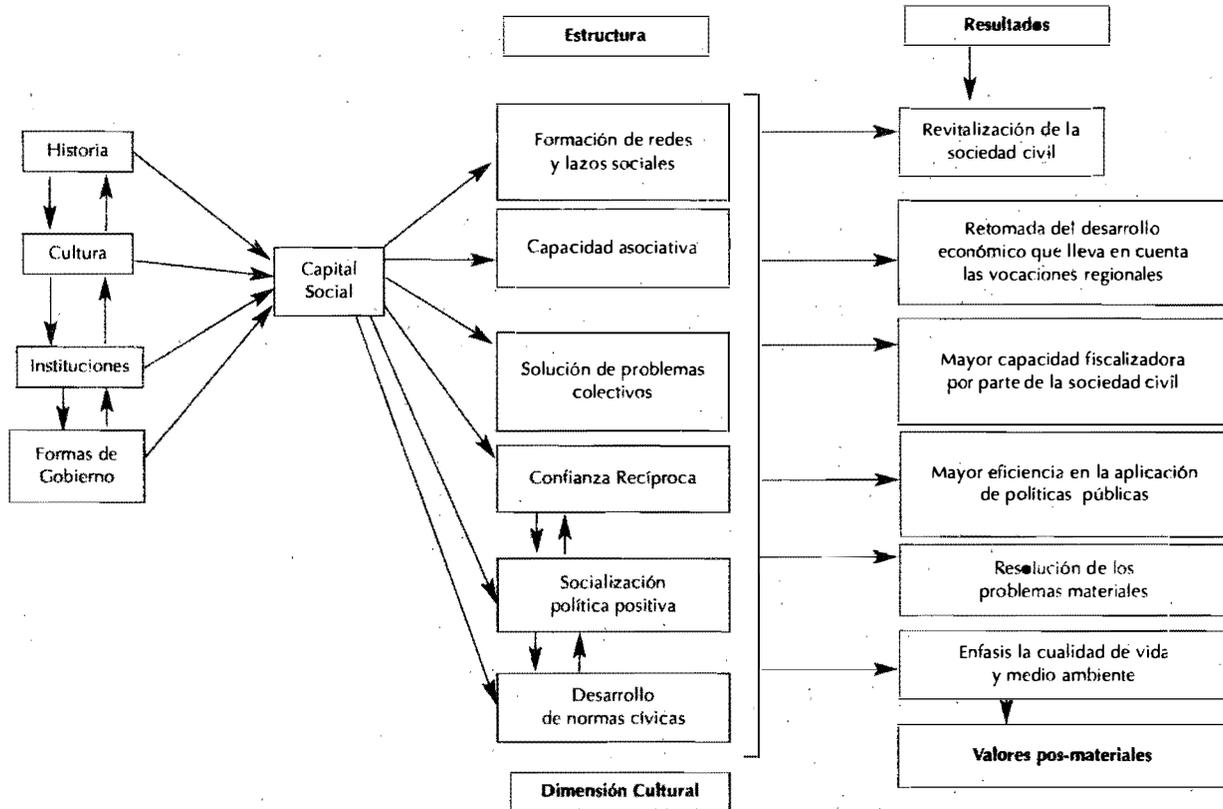
Así se considera que la cultura sería una explicación potencial para evaluar (o no) la cualidad de la democracia. Para varios autores, por ejemplo, Putnam y Huntington, las tradiciones culturales son durables y moldean el comportamiento político económico de las sociedades contemporáneas.

En esa perspectiva, se argumenta que el desarrollo económico y la democracia en las sociedades avanzadas fueron influenciados por valores tales como: dignidad individual, responsabilidad e iniciativa, pluralismo social, libertad económica y política, obediencia a la ley, así como la presencia de un gobierno poco eficiente. Desde el punto de vista culturalista, algunos países pueden emplear la tecnología para movilizar recursos, de tal forma que contribuyan para la modernización de un país, sin embargo la prevalencia de algunas características que dificultan el fortalecimiento democrático (personalismo, clientelismo) puede condenar esas sociedades al subdesarrollo social.

El contrapunto a esa argumentación está basado en el papel de las políticas económicas y de las instituciones en la construcción democrática. Siguiendo

esa línea de análisis, cualquier país que oriente sus políticas de acuerdo con reglas institucionales de una economía abierta de mercado es capaz de atraer capital e inducirlo a invertir generando nuevas riquezas. Si el desarrollo económico es persistente (según esta lógica), la democracia en su dimensión maximalista es una consecuencia natural. La forma como se procesa esa relación es la de que el desarrollo económico parece incidir en el cambio gradual de valores de sobrevivencia (inmediatos, materialistas), hacia valores de auto-expresión (pos-materialistas, colectivos caracterizados por la confianza interpersonal e institucional). Esa relación, desde mi punto de vista, no puede ser evaluada en un sentido inductivo, pues instituciones y cultura caminan y evolucionan paralelamente. Instituciones eficientes generan expectativas positivas y comportamientos cívicos, los cuales retroalimentan la necesidad de instituciones cada vez más eficientes. En el caso de América latina, la forma como las personas se relacionan entre sí y con las instituciones políticas es la llave para el desarrollo. Cultura, instituciones y sobre todo el capital social actúan de forma orgánica en un contexto de solidificación de la democracia. El modo por el cual esos elementos son integrados se presenta en el gráfico I.

Gráfico 1: Modelo integrado del capital social



El modelo presentado, tiene como objetivo el posibilitar una visualización de la importancia de integrar, en cualquier análisis referente a la democracia en América Latina, conceptos considerados consecuentes o antecedentes. Capital social, en esta perspectiva, no es visto como la suma total de respuestas cognitivas sobre confianza, sino que también, como un elemento que es afectado por la estructura social, el tipo de gobierno y la historia de un país. Malloney (1988) ha defendido la idea de que CS deba ser comprendido como dependiente del contexto el cual es constituido (o no) y como un recurso natural en las relaciones entre actores políticos. Algunos estudiosos defienden el examen de capital social dentro de una perspectiva interpretativista (Marsh y Smith, 2001) o sinérgica (Narayan, 2000). En realidad, CS en su dimensión práctica debe ser visto como parte de un proceso continuo de empoderamiento de los ciudadanos y de reforzamiento de las instituciones, en un círculo virtuoso que debe ser reinventado cotidianamente en razón del carácter conflictivo, pero saludable de la construcción democrática de una nación.

En ese sentido, existe actualmente una convergencia de opiniones entre los actores sociales y políticos tanto como en las instituciones, de que para que un país se desarrolle son necesarios varios tipos de capital. Es imperativo, por ejemplo, el capital financiero, para aumentar la productividad, crear fuentes de empleo y riqueza. Se necesita, también capital físico, no solamente para las empresas, también para las comunidades y para los países. En esa dimen-

sión, el Estado tiene un papel fundamental, en lo que se refiere a proporcionar una infraestructura adecuada que posibilite el aumento de la producción y proporcione bases eficientes de comercio exterior priorizando el capital productivo y no el especulativo. El capital humano es esencial visto que, si por un lado, puede surgir de experiencias y entrenamiento, generalmente exige educación avanzada. Es necesario resaltar que el capital humano puede ser acumulado, para transformar un país en competitivo, solamente cuando el estado proporciona una educación pública efectiva, a nivel masivo. Putnam (1997) coloca bien esta cuestión, al argumentar que inclusive una democracia deliberativa depende del grado de empoderamiento y competencia cívica de los ciudadanos. Esto quiere decir que una democracia deliberativa solamente puede funcionar si las personas tienen condiciones iguales de deliberación y esto solamente puede ocurrir con niveles masivos de educación y empoderamiento de los ciudadanos, vía capital social.

En ese sentido el CS pasa a ser esencial para ayudar a generar capital humano, físico e institucional. La sistemática de funcionamiento se da por la vía de la confianza interpersonal, o sea, cuando las personas en una sociedad confían unas en las otras, cooperan y se perciben con relación a los otros como iguales políticamente; hay una mayor tendencia y predisposición para seguir normas de convivencia social y se comporta creativamente, pagando impuestos, construyendo instituciones políticas que produzcan libertad política, económica y promuevan el crecimiento economi-

co. La ausencia de CS produce sociedades cuyas características son: la desconfianza, la explotación y la dominación, ingredientes que pueden causar el rompimiento del contrato social. Este me parece ser el caso de América Latina, donde las leyes no encuentran eco en las normas que los ciudadanos internalizan, creando una situación de crisis de legitimidad permanente.

Consideraciones finales

Una de las cuestiones que se impone en esta discusión es la siguiente: por qué algunos países se desarrollan políticamente y otros no? En este sentido, es necesario rescatar los elementos históricos identificados en la literatura, como aquellos obstáculos en la construcción eficiente de la democracia, en tanto factores que si bien no determinan, por lo menos, explican los obstáculos de la construcción democrática, a través del concepto de CS.

De acuerdo con Putnam, las sociedades con elevados índices de CS, en una comunidad cívica, se caracterizan por la confianza entre sí, por el establecimiento de todo tipo de asociación y cooperación recíproca para alcanzar objetivos colectivos más amplios. Las personas pueden divergir en sus opiniones, sin embargo prevalece el respeto mutuo y la tolerancia de las diferencias y existe algún sentido de solidaridad con la colectividad que trasciende esas diferencias. En el campo político, los ciudadanos se ven unos a otros como iguales y creen en la igualdad de oportunidades, aunque reconozcan que la igualdad perfecta nunca podrá ser alcanzada. En una sociedad con esas ca-

racterísticas, las relaciones entre las personas son de naturaleza horizontal, prevaleciendo el respeto y la igualdad. Hay un sentido elevado de ciudadanía (virtud cívica). En esos sistemas políticos, las instituciones de gobierno existentes son eficientes, visto que la aplicación de las políticas públicas reproducen un comportamiento cívico.

Tal modelo de democracia no ha sido establecido en nuestros países que, por el contrario, históricamente sufrieron una castración cultural, generando una cultura híbrida de negación de nuestras raíces y valorizando lo externo por medio de la institucionalización de la imitación o del efecto de demostración (Ayerbe, Molina, Núñez, 2004).

De esta forma, la cultura de confianza, cooperación, reciprocidad, respeto, tolerancia y compromiso, en otras palabras, civilidad, obviamente no tendrá futuro en países en los cuales las instituciones políticas vigentes no posibilitan la solidificación de esas predisposiciones, esto es lo que los datos del Cuadro II nos ayudan a comprender. En otras palabras, no podemos colocar la democracia anglo-sajona como modelo a ser seguido, siendo imperativo construir nuestra propia cultura política a partir de una comprensión profunda de nuestras raíces, peculiaridades y características. Si no hacemos esto, estamos destinados a ser meros seguidores de una forma de democracia que no tiene raíces históricas o culturales en nuestros países.

De ahí que, la teoría de la cultura política, en su versión anglo-sajona, no encontró condiciones análogas en los países emergentes o en desarrollo que garantizaran la construcción de un sis-

tema basado en los moldes defendidos por los autores de la cultura cívica. Por ejemplo, en los años 90 se constató que la adopción de una constitución más democrática y la presencia de procedimientos poliárquicos estaban lejos de constituirse en elementos suficientes para garantizar el fortalecimiento democrático.

En este sentido, al presente, es difícil establecer una frontera que delimite donde la cultura termina y las instituciones comienzan, lo que está claro es que hay una integración innegable entre los dos.

Actualmente, tanto los estudios de carácter histórico como también las investigaciones empíricas, apuntan hacia las sociedades latinoamericanas como detentoras de una cultura política fragmentada e influenciada por valores de desconfianza. En tales sociedades, el clientelismo en un sentido moderno, prospera y las desigualdades de acceso al poder posibilitan relaciones de dependencia y explotación, generando mayores índices de desigualdad social. En el campo político, el proceso de intermediación política se da por medios de mecanismos que favorecen la informalidad y la corrupción. El ciudadano tiende a orientar su comportamiento en la perspectiva de relaciones terciarias, o sea, establece una relación directa entre él y la persona del candidato institucionalizando el personalismo. Las organizaciones de mediación política (partidos) son colocadas en segundo plano. Investigaciones de opinión realizadas en los últimos veinte años en América Latina han mostrado que más de 60% de los electores, a la hora de escoger su candidato, tiene en consideración mu-

cho más a la persona del candidato y no al partido al cual él pertenece (Encuesta Panamericana, 1998).

Es fundamental resaltar que en este tipo de sociedades como las referidas por Diamond, como de carácter predatorio, las personas en la base no consiguen cooperar entre sí porque están presas en redes verticales, fragmentadas y distantes unas de las otras y, fundamentalmente, se muestran desconfiadas. Y cabe afirmar que los medios de comunicación, en este contexto de globalización, profundizan esa desconfianza.

En ese contexto, una sociedad predatoria no conduce a una democracia eficiente, pues ésta requiere del constitucionalismo y del respeto a la ley. En una sociedad de esta naturaleza, las personas acumulan fortunas por medio de la manipulación y de privilegios aprovechándose del Estado, explotando a los más débiles y burlando la ley. Hay claramente un sentido de impunidad. Se reproducen las características de una sociedad "*hobbesiana*" donde la línea entre la autoridad constituida y el bandido es cada vez más tenue. En tal escenario, donde el orden está en decadencia y la economía estancada, las naciones tienden a ser más divididas que orientadas para la valorización de la comunidad. Puede afirmarse que la democracia solamente puede ser estable donde las normas, el comportamiento y las instituciones son predominantemente cívicas y con predisposición al enfrentamiento eficiente de los problemas sociales.

En la mayoría de nuestros países, sin embargo, las normas, las estructuras sociales y el vacío institucional, así como las deformidades de la sociedad pre-

datoria, están tornándose endémicas y peligrosas. Infelizmente debemos reconocer que es éste el caso de la mayoría de los países de América Latina. Fue esta reflexión que me llevó a formular el título de este trabajo, o sea la idea de que sin legitimidad y credibilidad la democracia es solamente una ilusión.

La pregunta que surge después de haber trazado este escenario es: Es posible cambiar este panorama solamente con cambios culturales? La respuesta me parece afirmativa pero; claro está que no es conclusiva. Los cambios culturales son lentos y dependen fundamentalmente del formato institucional, social, político y económico.

Es necesario, por tanto, un esfuerzo sinérgico, ya que las características de la política tradicional continúan presentes en la cultura política latinoamericana, que muestra predisposición para aceptar soluciones drásticas en la política; a la admiración por líderes fuertes, y un desprecio por las instituciones poliárquicas. De esa forma, aunque el énfasis de este trabajo está en la dimensión cultural, sería ingenuo imaginar que este concepto esté disociado de la dimensión institucional. Es importante resaltar, que el énfasis excesivo dado a la dimensión institucional, ha generado un conjunto de expectativas en el sentido de que bastaría adoptar instituciones democráticas y los problemas de un país estarían resueltos. América Latina es un claro ejemplo de la falacia de esa perspectiva. Actualmente se reconoce la importancia de examinar el papel que la cultura política tiene o no en la democracia. Lo que parece estar claro, sin embargo, es el hecho de que una cultura participativa envuelve un proceso de

generación de normas y comportamientos participativos, colectivos y cooperativos, con elevados índices de confianza interpersonal. La indagación-subsecuente no podría ser otra que el cómo eso sería posible en nuestros países. Creo que una respuesta promisoría está en el uso reterritorializado de capital social.

Bibliografía

- ALMOND, Gabriel e VERBA, Sydney
1963 *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press.
- AGUERO, F. and STARK, J. (Eds)
1998 *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Coral Gables, North-South Center Press.
- AVRITZER, Leonardo
2002 Modelos de deliberação: uma análise do orçamento participativo no Brasil. Em: SANTOS, Boaventura (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- AYERBE, Luis F. MOLINA, Rafael C. NUÑEZ, Ignacio M.
2004 La cultura latinoamericana en los procesos de integración continental. *GICD*.
- BAQUERO, Marcello
2000 *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- CARRION Luis S.
2004 Los riesgos de una democracia vacía. <http://www.etcetera.com.mx/pag-49ne42.asp> acessado em
- CEPAL
Levantamento Economico da América latina e o Caribe. *Relatórios Anuais de 1990 a 1995*. Nações Unidas. Santiago de Chile
- COLEMAN, James S.
1990 *Foundations of social theory*. Cambridge. The Belknap Press of Harvard University Press.
- DAHL, Robert A
1997 *Poliarquia*. São Paulo: Editora da USP.

- DIAMOND, Larry
1999 Developing democracy: toward consolidation. Baltimore, John Hopkins University Press.
- DIAMOND, Larry
2001 Civic communities and predatory societies. *Intercultural management Institute*, American University. Washington, DC, May 10, pp23
- ENCUESTA PANAMERICANA
1998 realizada por el *Wall Street Journal* entre enero y marzo.
- ENGBERG, Jan & SVANTE, Ersson
1999 Iliberal democracy in the third world. An empirical enquiry, paper presented at the International Congress: Democracy in the third world: What should be done? *ECPR, Joint Sessions*, Mannheim, Germany, Março.
- GLASSMAN, James
1998 Life not Politics, Matters in America. *International Herald Tribune*.
- HARRIS, John
2001 Social capital construction and the consolidation of civil society in rural areas. Development Studies Institute. London School of Economics. *Working paper No. 00-16*, pp.1-16.
- KHOLI, Atul
1997 On sources of social and political conflicts in follower democracies. In: HADENIUS, Axel. *Democracy's victory and crisis*. Cambridge, Cambridge University Press. pp.71-80.
- KLIKSBERG, Bernardo
2000 El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo. En: Kliksberg, B. Y TOMASSINI, Luciano(Compiladores). *Capital Social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica de Argentina., pp.19-58.
- LECHNER, Norbert
1996 "La política ya no es lo que fue" *Nueva Sociedad*. N.144, Caracas.
- MALONEY, W., SMITH, C. e STOKER, G.
2000 Social capital and urban governance: Adding a more contextualized "Top-Down" perspective. *Political Studies*. No. 48, pp.802-820.
- MARSH, D., e SMITH, M.J.
2001 There is more than one way to do political science: On different ways to study policy networks. *Political Studies*. N. 49, pp.528-541.
- NARAYAN, Deepa. Bonds and bridges
2000 Social capital and poverty. *Banco Mundial*. Washington. Policy Research. Pages. nº21-67.
- NIVEN, David
2000 The other side of optimism: high expectations and the rejection of Status Quo politics. *Political Behavior*. Vol. 22, No.1, pp.71-88.
- O'DONNELL, Guillermo
1999 *Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democratization*. Notre dame. University of Notre Dame Press.
- PÉREZ, Peeler, J.
2003 La desconsolidación de la Democracia: El modelo venezolano. Congreso de los Americanistas. Santiago, Chile, pp.1-19.
- PUTNAM, Robert
1996 *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PUTNAM, Robert
1997 Democracy in America at century's end. In: HADENIUS, HADENIUS, Axel. *Democracy's victory and crisis*. Cambridge, Cambridge University Press, pp.71-80
- PRZEWORSKY, Adam and TEUNE, Henry
1970 *The logic of comparative social inquiry*. New York, John Wiley.
- SALAZAR, Gabriel
2001 Memoria histórica y capital social. Em: DURSTON, John e MIRANDA, Francisco (compiladores). *Capital social y políticas públicas em Chile*. Serie Políticas Sociales, Vol I, CEPAL, Chile, Octubre de 2001. pp.11-22.
- SANCHEZ-PARGA J.
2001 Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del des-gobierno. *Ecuador Debate*. Nº. 53, Quito-Ecuador, Agosto.
- SKOCPOL, Theda e FIORINA, Morris P.
1999 Making sense of the civic engagement debate. Em: AUTORES, *Civic engagement in American democracy*. Washington. Brookings Institution Press, pp.1-26..

SILVA, Patricio

- 2004 Doing politics in a depoliticised society: Social change and political deactivation in Chile. *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 23, N.1, 2004, pp.63-78.

WARMAN, Arturo

- 2003 Los indios mexicanos en el umbral del milenio. *Fondo de Cultura Económica*. México: 292-293.

ZAKARIA, F.

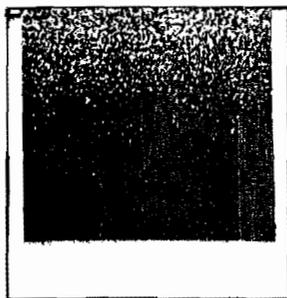
- 1997 The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*. Vol.76, No. 6, pp.22-33.

PUBLICACION CAAP

DIALOGOS

El desarrollo comunitario como modelo
de intervención en el medio rural
Victor Manuel Bretón

Comentarios y Aportes: Alain Dubly,
Luciano Martínez y Marco Antonio Guzmán



**"Desarrollo comunitario", Víctor Bretón,
Centro Andino de Acción Popular, Quito, 2000, 95 pp.**

El estudio central, de Víctor Bretón, de esta nueva entrega de la Serie Diálogos propone al debate, a partir de la acción de la Misión Andina del Ecuador, la compleja relación Estado-Comunidad de campesino indígena, principalmente en la década del 60 y principios de la del 70.

Participan en la discusión del estudio Marco Antonio Guzmán, quien en su momento fuera Director de la MAE Ecuador; Alain Dubly uno de los importantes pensadores de la realidad urbana; Luciano Martínez otro de los analistas agrarios muy conocidos en el país sobre todo en los trabajos alrededor del desarrollo rural.

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula*

Luzia Helena Herrmann de Oliveira**

En Brasil, los grupos de intereses tienen el hábito de presionar a las esferas de poder y eso ocurrió tanto en la reforma de la Seguridad Social cuanto en la reglamentación de la soya transgénica. Sin embargo, cuando los mecanismos decisorios son más negociados, ocurre una publicitación mayor de las cuestiones en juego y la política sale fortalecida.

El objetivo de este artículo es analizar el proceso legislativo durante el primer año de gobierno de Lula, procurando problematizar dos cuestiones de naturaleza teórica. La primera es el debate en torno a lo que se acordó llamar presidencialismo de coalición, concepto que ha prevalecido en la literatura política brasileña desde hace cerca de una década. Esa teoría, de cuño neo-institucionalista, se basa en un exhaustivo volumen de datos sobre el proceso político decisorio, con el fin de demostrar que el sistema político brasileño construido con la democratización de 1988 no es tan frágil como se imaginaba – sea en virtud de la implantación del sistema presidencialista, sea en virtud de la alta fragmentación del sistema partidario vigente- y afirmar que

la estructura institucional ofrece capacidad gubernativa y eficacia al Estado.

La segunda es la relación que se establece entre las estructuras institucionales y la democracia propiamente dicha o, dicho de otro modo, entre las estructuras en vigor y los valores políticos que las sustentan. Esta es una cuestión de carácter eminentemente normativo, que fundamenta uno de los dilemas cruciales de los sistemas representativos modernos. Como afirma Giovanni Sartori (1962, p.28), una ambigüedad intrínseca permea las democracias, pues, si ellas “asumen en demasía el punto de vista de los gobernados, corren el riesgo de atrofiar y paralizar al gobierno; si por el contrario, procuran absorverlos demasiado en el Estado, prodriamos decir, que el parlamento asume exagerada-

* La versión en portugués de este artículo aparece publicada en la Revista Brasileira Direito Constitucional, Vol. 3, 1er. Semt. 2004. Traducido al castellano por María Judith Hurtado.

** Dra. en Ciencias Sociales. Profesora de Ciencia Política de la Universidad Estadual de Londrina

mente el punto de vista del gobernante y corre el riesgo de no desempeñar ya su función representativa". Por tanto, lo que se pretende discutir es el modo cómo el actual diseño institucional brasileño ha influenciado en la construcción efectiva de la democracia en el país, sea por favorecer la función representativa, sea por fortalecer la toma de decisiones del gobierno.

La perspectiva aquí adoptada es que la victoria electoral de Lula trae datos nuevos para el examen de la realidad, mostrando con mayor claridad cuestiones que permanecían ocultas durante toda la década de los 90. Con la victoria de Lula se hizo más nítida la segmentación política de la sociedad brasileña y las luchas trabadas a nivel del Estado. De este modo, el estudio del proceso legislativo de implantación de dos políticas de gobierno en el 2003, es útil para mostrar el constreñimiento impuesto a los actores por el diseño político institucional.

El presidencialismo de coalición en el Brasil posterior al 88

Desde el inicio de la década de los 90, uno de los temas centrales de la Ciencia Política en Brasil ha sido la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Un número significativo de estudiosos pasó a observar el funcionamiento de estos dos poderes en sus dinámicas internas, procurando averiguar en qué medida estaba correcta la teoría

tradicionalmente difundida en la literatura política, que problematizaba la falta de institucionalización de los partidos en Brasil y enfatizaba las dificultades de funcionamiento del sistema presidencialista-multipartidario, tal como fue mantenido en la Carta Constitucional de 1988.

Durante la década de los 90 la investigación teórica se volvió primordialmente hacia los mecanismos político-decisionarios del Estado, procurando verificar cuánto "importan las reglas", en la determinación de la conducta de los actores, y cuánto la fragmentación de los partidos en Brasil interfiere, actuando como veto-player que paraliza el proceso de la toma de decisiones.

Según esa interpretación, que hoy goza de gran prestigio en la literatura política brasileña, la Constitución de 1988 fortaleció el poder Ejecutivo al crear mecanismos centralizadores inexistentes en la antigua experiencia democrática del período 1946-1964. Por el contrario, la actual legislación constitucional ofrece una extensa gama de poderes legislativos al Ejecutivo¹, invirtiendo la antigua relación de fragilidad y dotándolo de amplia capacidad decisoria. Sumadas a eso otras prerrogativas institucionales que igualmente actúan como mecanismos centralizadores para el presidente de la República. Es el caso del Reglamento Interno del Congreso Nacional, que al garantizar gran autonomía a los liderazgos partidistas, facilita la formación de alianzas entre Ejec-

¹ La capacidad legislativa del Ejecutivo llega hasta el derecho de enviar a la Cámara de Diputados proyectos de ley ordinaria, leyes complementarias, enmiendas constitucionales, proyectos presupuestarios y medidas provisionales.

tivo y Legislativo, entregando al primero el "poder de la agenda" (FIGUEIREDO Y LIMONGI, 1996; 1998),

Bajo la óptica del presidencialismo multipartidario, son los gobiernos de coalición quienes garantizan la estabilidad política, gracias a las alianzas entre el poder Ejecutivo y los partidos presentes en el parlamento que forman la base gobiernista y dan sustentación a las políticas de gobierno. Pero como observa Vicente Palermo (2000), no hay consenso en la teoría sobre el modo como se establecen esas relaciones². Para algunos investigadores, la relación es impositiva, pues al aliarse los líderes partidarios que tienen el control de la Mesa Directiva del Congreso Nacional, el poder Ejecutivo da el tono y el ritmo del proceso legislativo, direccionando la pauta de la discusión de acuerdo a los temas que interesan al gobierno (FIGUEIREDO Y LIMONGI, 1996; 1988). En la visión de otros, sin embargo, ocurre una relación de negociación explícita. Por ejemplo, para Rachel Meneguello (1998, p.166) hay en la estructura política actual "una dinámica circular entre la arena electoral y la arena gubernamental que define la relevancia de los partidos para los gobiernos, constituyéndose un *círculo virtuoso* de fortalecimiento de la acción partidaria".

En cualquiera de los casos se trata de un acuerdo en que los incentivos ofrecidos por el poder Ejecutivo favorecen la cooperación parlamentaria. Entrega de ministerios a los partidos alia-

dos (MENEGUELLO, 1998,; AMORIN NETTO, 2000), liberación de viáticos presupuestarios de acuerdo al apoyo que recibe (CHAGAS, 2002) y otros recursos disponibles y rutinariamente utilizados por el Ejecutivo garantizan el apoyo partidario a las políticas de gobierno.

Y aún las normas fuertes y unilaterales, como el derecho del Ejecutivo a dictar medidas provisorias (art. 62 de la Constitución Federal) son percibidas por algunos como mecanismos de delegación del poder Legislativo al Ejecutivo, con el propósito de minimizar la pauta legislativa y posibilitar un espacio de tiempo (en el cual las reglas entran en vigor) para que los grupos descontentos se movilicen en un proceso semejante a la "alarma de incendio". Según Amorín Netto e Tafner (2002, p.18) "se trata ciertamente, de un mecanismo institucional de ajuste *ex post* más adecuado y conveniente a un Legislativo como el brasileño. En su ausencia, la única alternativa que restaría al Congreso para hacer valer sus preferencias sería una permanente obstrucción al Ejecutivo". Pero también aquí se trata de una posición bastante polémica, pues otra parte de los científicos políticos brasileños tiende a definir la abusiva expedición de medidas provisorias como un acto de usurpación del poder (PESSANHA, 2002).

Aunque presenten entre sí divergencias explicativas, esos estudios tienden a destacar que la estructura institucional vigente en el país desde la democratiza-

2 La controversia no alcanza apenas a la cuestión conceptual sino también a la empírica: Amorín Netto (2000), por ejemplo, no concuerda ni siquiera en que todos los gobiernos brasileños de la década de los 90 puedan ser definidos de esa forma.

ción de 1988 constriñe a los actores, facilitando coaliciones que espontáneamente no se realizarían y organizando apoyos partidarios en un país de débil institucionalización de los partidos. Son análisis fundamentados en consistentes observaciones empíricas del proceso decisorio durante la década del 90.

Durante ese período se realizaron profundos cambios políticos y económicos en el país, cambios que exigieron varias enmiendas constitucionales y que dieron un nuevo perfil al Estado y a la economía. Principalmente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se aprobaron leyes que desmontaron el Estado intervencionista y nacionalista brasileño (la llamada era Vargas) incertando al país en la economía globalizada: estabilización de la moneda, políticas de responsabilidad fiscal, privatización de las empresas estatales, apertura de la economía al capital internacionalizado, reforma de la Seguridad Social y reforma administrativa fueron cambios que exigieron altos porcentajes de apoyo partidista.

La verificación de la capacidad del poder Ejecutivo de promover las reformas propuestas llevó a gran parte de los investigadores a creer que la estructura política elaborada en la Constitución de 1988 garantizaría la estabilidad y el acuerdo entre poderes. Sin embargo, trabajos recientes han puesto en duda algunos aspectos de esta teoría. Estudios de caso seleccionados, que procuran desmenuzar el proceso de la toma de

decisión legislativa, han demostrado que la relación entre poderes no es tan previsible como afirman los teóricos de la coalición. Determinados proyectos demandan un arduo proceso de negociación, con un grado de participación del Legislativo mucho mayor del que hacen creer aquellas teorías.

María Helena Castro Santos investigó el trámite de varias políticas de gobierno³ en el Congreso Nacional para concluir que el proceso de toma de decisiones no es en modo alguno armónico, sino que envuelve un grado de complejidad y conflicto que tiene relación "con la sustancia de las políticas que se enfocan" (1997, p.14). Según ella, "cuanto mayores y más diversificados son los intereses en juego, y cuanto mayor es la importancia estratégica de los actores en juego —lo que varía con la *issue area* enfocada, menores son las oportunidades de que se establezcan patrones de interacción de naturaleza cooperativa entre Ejecutivo y Legislativo" (idem, p.19)

El mismo esfuerzo de investigación fue desarrollado por Marcos Andrés Melo (2002), que al tomar tres proyectos de reforma del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Seguridad Social, tributaria y administrativa), notó diferencias en los trámites y en los resultados. Para él, es preciso ir más allá del análisis institucionalista, observando también arenas políticas extra-congresistas para percibir "dónde interactúan los intereses". Según él, fue posible constatar que

3 Política salarial en el gobierno de Collor de Mello, política fiscal y tributaria en los gobiernos de Collor e Itamar Franco, y Legislación Presupuestaria de la Unión.

las propuestas de desconstitucionalización⁴ presentadas por el Ejecutivo encontraban fuertes resistencias en el Congreso Nacional. Observó también que en los casos más complejos que abarcaban múltiples dimensiones sociales, la dificultad de aprobación se hacía aún mayor, lo que acontecía aún cuando las dificultades para la aprobación estaban concentradas y cuando era mayor la incertidumbre sobre los resultados del proyecto.

En estos trabajos, los dos autores están fundamentalmente preocupados en determinar el grado de gobernabilidad o ingobernabilidad del sistema político brasileño y en cuánto el Legislativo actúa como *locus* del veto paralisante. Entre tanto, observando la actuación del Congreso Nacional desde otro ángulo, el ángulo de la representación política, es posible notar que la pauta legislativa se encuentra mucho más próxima de las demandas sociales, lo que indica que los parlamentarios actúan como canales de expresión de la sociedad en el Estado.

Esto puede ser demostrado con la cuantificación de las leyes sancionadas. Si se compara la iniciativa legislativa del Ejecutivo y del Congreso Nacional en las leyes que fueron aprobadas durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se verifica que el Legislativo se destaca por la reglamentación de los derechos de ciudadanía (derechos civiles, políticos, sociales y difusos) y, en menor número, derechos socialmente específicos como los derechos corporativos y

los relacionados con los intereses locales. En esas áreas, el Ejecutivo prácticamente no entra y su actuación es mínima. El foco de interferencia del Ejecutivo son los proyectos polémicos, como los impopulares y los no-populares, como la legislación económica, la reforma del Estado y los proyectos de ciencia y tecnología. Si se observa la iniciativa de la legislación, se ve que los parlamentarios se encuentran mucho más conectados con las demandas que vienen de la sociedad (OLIVEIRA, 2002).

Trabajos recientes cuestionaron la noción de reciprocidad entre Ejecutivo y Legislativo de la forma como ha sido considerada en la teoría construida a partir de la democratización de 1988. Es curioso cómo los embates políticos fueron poco valorizados por los analistas del presidencialismo de coalición, más es probable que la coyuntura política y económica del inicio de la democratización haya contribuido para el fortalecimiento de esta línea de análisis.

Durante toda la década del 90, Brasil pasó por situaciones que pueden ser consideradas específicas y extraordinarias. La profundidad de la crisis económica vigente al inicio de los años 90 –hiperinflación combinada con el estancamiento económico– restringía la capacidad de maniobra del Legislativo, tornándolo sirviente del poder Ejecutivo. Se trataba de una situación límite en que, salidas poco convencionales (los llamados paquetes económicos, editados como Medidas Provisionales) fueron adoptadas por los presidentes de la

4 O sea, traer para la legislación ordinaria asuntos tratados constitucionalmente por la Carta de 1988.

República y dócilmente acatadas por un Legislativo maniatado. Los acontecimientos de las décadas del 80 y del 90, no solamente en Brasil, sino en gran parte de América Latina y el este europeo, están sintetizados en las palabras de Adam Przeworski (1996, p.152), cuando analiza el proceso político de Polonia: "la estrategia de reformas radicales fue adoptada en Polonia a causa de las presiones urgentes del déficit fiscal y de la hiperinflación. Se basó en un amplio consenso entre las élites, según el cual una profunda transformación económica era inevitable. Aunque se criticasen puntos específicos, no surgió ninguna alternativa coherente"⁵. Comparándose ese período con el gobierno de Lula, parece evidente que la situación política actual adquirió una gran dosis de complejidad.

Sin duda, la victoria de un partido de oposición, de izquierda, con más del

60% de los votos (en 2º lugar) debe ser reconocida como un paso adelante en la democracia brasileña⁶. Con todo, se debe resaltar que la victoria de Lula ocurrió debido a los cambios operados no solo en el candidato y en su partido, sino también en la sociedad. La opción por la centralidad ideológica adoptada por el PT ya en la campaña, fue crucial no solo para garantizar la victoria, sino también para canalizar la insatisfacción de una sociedad ansiosa por cambios, pero cambios radicales. Desde la campaña, el comportamiento del candidato petista ya indicaba que su victoria no acarrearía rupturas drásticas en el modelo económico vigente en el gobierno anterior⁷.

Ese nivel de moderación contrasta con algunas propuestas históricamente defendidas por el partido y por los intereses de los grupos históricamente incrustados en el PT. Intelectuales influ-

5 Afirmar que había consenso en Brasil es un tanto exagerado, pues los partidos de izquierda se posicionaron abiertamente contra la reforma y un grupo, en el interior del gobierno (la llamada "ala desarrollista" del PSDB) también presentaba discordancias. Pero la izquierda era minoría, había sido derrotada en las elecciones y, de hecho, no presentaba una alternativa. En cuanto al grupo del PSDB, había discordancias en puntos esenciales de la reforma (ver sobre esto en el libro de: BRESSER PEREIRA, 1996).

6 En palabras de Francisco Weffort (2003): "Las elecciones de 2002 fueron el hecho electoral más importante en la historia de la democracia brasileña, no solo porque fueron limpias, en general, y con la participación de más de 100 millones de electores, sino porque la mayoría prefirió un líder de origen proletario en un país de grandes mayorías de pobres, tradicionalmente educados para elegir a los de arriba"

7 Utilizando posturas a veces más entusiastas, a veces más serenas, ese tipo de argumentos aparece en los textos de WEFFORT, 2003; PARAMO, 2003; LAMOUNIER, 2003; SOUZA SANTOS, 2003; REIS, 20003; BRESSER PERIRA, 2003; TOURAINE, 2003 y WERNWCK VIANNA, 2003.

yentes han presentado críticas públicas al gobierno⁸ y los sectores organizados se han colocado en contra de las reformas propuestas. Es posible entrever que esa diversidad de expectativas elevará considerablemente el nivel de conflicto dentro del propio partido gobiernista.

Así, se hace oportuno verificar cómo se colocan los canales institucionales de representación, considerándose que deben actuar al mismo tiempo como reflejo de esa diversidad social y órgano de gobierno. Un poder Legislativo actuante hace que el presidente de la República y su cuerpo burocrático pierdan considerablemente su capacidad centralizadora, estableciendo un proceso decisorio más conciliador. Lo contrario, o sea, una estructura institucional que fortalece al Ejecutivo, acarrea un proceso de lógica mayoritaria (LIJPHART, 1984).

Claudio Gonzalves Couto (2001) da una contribución importante en esta discusión, cuando analiza la implementación de la agenda política del gobierno Fernando Henrique Cardoso. Según él, el poder Ejecutivo utilizó ampliamente los instrumentos legislativos de que disponía con la finalidad de garantizar la aprobación de los proyectos. Pa-

ra entonces, dio inicio una amplia agenda constituyente, por medio de propuestas de enmiendas constitucionales, y adoptó intensivamente la práctica de ediciones y reediciones de medidas provisorias, que garantizarían la agilización en la toma de decisiones por el Ejecutivo. Como afirma Couto (2001, p.10), el gobierno de Fernando Henrique Cardoso combinó como instrumento decisorio, dos agendas fundadas en principios distintos: "una constituyente y ultra conciliadora – la de las reformas constitucionales-. Otra delegativa y mayoritaria – la de las medidas provisorias reeditadas."⁹

Al ponderar cuánto esa práctica habría afectado al proceso democrático brasileño, el autor adopta una postura equidistante. Por un lado afirma que las reediciones de las medidas provisorias ocurrían porque los parlamentarios que tenían el control del proceso legislativo consentían de modo tácito en no llevarlas a la discusión del Congreso Nacional, haciendo de este modo que la pauta legislativa fuese desobstruída para que los temas constitucionales fuesen votados. Se trataba por tanto, de una forma de delegación. Por otro lado, él recuerda que tal práctica es perjudicial

8 Ver las siguientes entrevistas y artículos de: FAUSTO 2003; OLIVEIRA, 2003; TAVARES, 2003; SINGER, 2003. Ver también los reportajes: **Herencia** para el gobierno, afirman los intelectuales, *Folha de Sao Paulo*, de 2003, A9; *15 de marzo*; El Seminario del PT se convierte en tribuna de la izquierda anti-reforma, *Filha de Sao Paulo*, 23 de mayo 2003, A 15; Economistas del PT quieren inversión en la economía, *Folha de Sao Paulo*, 12 de junio 2003, A13; Manifiesto petista que pide "crecimiento ya", *Folha de Sao Paulo*, 30 de mayo, A8.

9 El autor ofrece las reediciones del periódico y no las ediciones originales. Es preciso recordar que la reedición fue prohibida con la Enmienda Constitucional nº 32, de septiembre de 2001.

a la democracia, por tres motivos: primero porque el Congreso Nacional solamente puede actuar después que las medidas hayan sido adoptadas, lo que limita el poder del debate; segundo, porque vanaliza un procedimiento que debería ser extraordinario empobreciendo el debate parlamentario sobre temas de extrema importancia; tercero, porque las reediciones serían cuestionables desde el punto de vista constitucional.

Las cuestiones levantadas por Claudio Couto merecen profundización y el momento actual de la política brasileña favorece esa investigación. La estructura institucional del país apunta hacia una dualidad decisoria¹⁰ en que ya sea que prevalezca la centralización del Ejecutivo, con las medidas urgentes; ya sea que prevalezca una búsqueda de consensos que impone decisiones ampliamente negociadas entre los dos poderes. Es necesario indagar cuánto esa lógica dual interfiere en el desarrollo efectivo de la democracia del país.

Con el objeto de analizar políticamente ese proceso, a continuación se va a describir la tramitación de dos proyectos gobiernista presentados y aprobados en 2003: la Enmienda Constitucional que cambió las normas de la jubilación de los funcionarios públicos y la aprobación de la Medida Provisoria que reglamentó la producción y comercialización de la soya genéticamente modificada (transgénica) en el país. La selec-

ción de apenas dos proyectos se debe al método de investigación adoptado. Por tratarse de una interpretación parcial, los estudios de caso presentan la limitación de impedir generalizaciones. No obstante, como posibilitan la investigación en profundidad, ellos logran muchas veces aprehender elementos de la realidad que pasan desapercibidos en análisis más amplios.

La lógica dual del presidencialismo brasileño

El Proyecto de Enmienda Constitucional que reformó la Seguridad Social (PEC-40) establecía nuevos criterios para la jubilación de los servidores públicos federales, estatales y municipales, completando la reforma del sistema de seguro social brasileño que fue iniciada por Fernando Henrique Cardoso¹¹. La Ley MP 131-2003 liberó la siembra y comercialización de la soya transgénica de la cosecha 2003 – 2004. Los proyectos fueron considerados prioritarios por el gobierno y demandaron un gran esfuerzo del poder Ejecutivo para que fuesen aprobados. Ambos se refieren a temas públicos relevantes y extremadamente polémicos, que involucran intereses sociales en conflicto.

Las enmiendas constitucionales exigen un alto porcentaje de votos favorables (en Brasil la exigencia es de 3/5 del Congreso Nacional), pues en la demo-

10 El autor se refiere a las reediciones de MPs y no a las ediciones originales. Es preciso recordar que la reedición fue prohibida con la Enmienda Constitucional nº 32, de septiembre de 2001. El término es de Castro Santos (1997), que percibe ese problema institucional.

11 Enmienda Constitucional n.20, de septiembre de 1998.

cracias representativas las decisiones constitucionales deben pasar por la aprobación de una mayoría cualificada, con el fin de proteger a las minorías políticas de los riesgos de esas decisiones. Como dice Sartori (1994, p.290), riesgos de opresión, pero también “consecuencias de la incompetencia, estupidez o de intereses siniestros”. Sin embargo, un problema relativo a la cuestión decisoria es que a medida que crece el cuerpo deliberativo, aumentan también las dificultades de la toma de decisiones, pues cuanto mayor es el número de las personas involucradas, tanto más difícil es conseguir un acuerdo. De este modo, la reducción del cuerpo decisorio siempre es preferida cuando el objetivo político es garantizar la rapidez y la eficacia del proceso¹². En la legislación brasileña, el caso más expresivo de esa reducción es el art.62 de la Constitución Federal, que da al presidente de la República la prerrogativa de dictar medidas provisionarias con fuerza de ley.

Tramitación de la PEC-40¹³

Una vez iniciado el nuevo gobierno, en enero de 2003, aparecieron en los medios de comunicación las primeras noticias de que el gobierno federal pretendía hacer cambios rigurosos y

sustantivos en la legislación de la seguridad social, como la elevación de la edad mínima para jubilarse, la elaboración de un cálculo (factor de previsión social) que acabaría con la integralidad de los salarios de los jubilados y la aprobación de la PL-9, proyecto de ley iniciado durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que proponía la fijación de un valor máximo único para todas las jubilaciones (de los trabajadores del sector público y del sector privado) y la creación de fondos complementarios de la Previsión Social. El argumento de los líderes del gobierno era que los gastos de los jubilados estaban inviabilizando la gestión del Estado en el sector, y que era necesario promover una radical disminución en los costos.

Se sabía que no sería una tarea fácil hacer la reforma, pues se trataba de una medida impopular que restringía derechos sociales ya consagrados. Sectores de la sociedad, como los militares, los jueces, los profesores, los fiscales y los sindicatos de los servidores públicos, inmediatamente se posicionarían en contra de la reforma. Y la misma bancada parlamentaria petista se dividió: en entrevista del diario *Folha de Sao Paulo* el diputado Ivan Valente, del grupo más a la izquierda del partido, atacó el proyecto de la reforma, afirmando que “los

12 Según Sartori (1994, p.296): “ Considerando todo, al escoger una regla mayoritaria particular, tenemos que llegar a un equilibrio entre la conveniencia (reducción de los costos decisorios) y la seguridad (reducción de los riesgos extremos); y ese equilibrio es alcanzado en definiciones mayoritarias diferentes en función de la importancia mayor o menor de las cosas que tienen que ser decididas”

13 Esta sección fue redactada con base a una investigación sistemática del diario *Folha de Sao Paulo* de 2003 y en el Informe de la Investigación de Daniela Rangel (becaria del Programa PIBIC-UJEL) sobre la tramitación de la PEC-40

partidos conservadores apoyarían una reforma con ese techo, precedencia complementaria privada, única, y así en adelante”¹⁴. Otro agravante era que la base gobiernista se componía de una multitud de pequeños partidos¹⁵ (15), que no presentaba un número suficiente para garantizar la aprobación de las Enmiendas Constitucionales. La mayoría de la bancada era del propio PT (105 parlamentarios en el Congreso Nacional), seguida por el PTB (29), PL (27), PDT (26) y PSB (26).

Una de las estrategias del gobierno fue entonces, unirse a los gobernadores que, en condición de mandatarios ejecutivos estatales también tenían gran interés en la aprobación del proyecto¹⁶. Después de sucesivas reuniones, se estableció un acuerdo entre ellos y el proyecto fue entregado a finales de abril al Congreso Nacional, en un gesto simbólico en que el presidente de la República entró en la Cámara Federal acompañado de los 27 gobernadores. Nótese que un buen número de gobernadores era afiliado a los partidos de oposición al gobierno federal (el PSDB había elegido ocho gobernadores, algunos en estados políticamente importantes, como Sao Paulo, Minas Gerais), lo que demuestra el carácter conciliador de la actitud.

Una segunda estrategia fue cerrar la cuestión partidaria en relación a la reforma. Primero la Ejecutiva Nacional del PT aprobó por 19 votos contra 1 que los parlamentarios del partido deberían votar a favor de las reformas. Después, el líder del PT en la Cámara Federal fue presionado para excluir de las comisiones legislativas por reglamento ligadas a la reforma (CC), Comisión Especial de la Seguridad Social) a los diputados más críticos del partido. En su lugar fueron colocados parlamentarios claramente alineados al gobierno. En julio, el Directorio Nacional del PT se reunió y aprobó (por 52 votos contra 26) la obligatoriedad de los parlamentarios petistas de votar a favor de las reformas propuestas por el gobierno. Una de las victorias importantes del grupo gobiernista en esa reunión fue el rechazo al argumento de “impedimento de conciencia”, que el grupo contrario a la reforma utilizó en base al art.67 del Estatuto del Partido¹⁷. A partir de entonces se inició un proceso de marginación de la llamada “ala radical” (o sea, del grupo de parlamentarios que se colocaba en contra de las reformas) y que culminó con la expulsión de tres parlamentarios del partido.

Una tercera, fue utilizar los recursos políticos usuales de relacionamiento entre poderes, con el objetivo de atraer

15 PT- PL- PSB- PDT- PPS- PC del B- PV- PMN- PSD- PST- PSL- PSDC- PTB

16 Según el periodista Kennedy Alencar, el gobierno confiaba que el apoyo de los gobernadores acrecentaría en torno a 58 votos a los 296 asegurados con la base gobiernista. Eran necesarios 308 votos para la aprobación de la EC. En el criterio de Plantalto, la presión de los gobernadores era decisiva para la aprobación de cambios en la Seguridad Social y en el sistema tributario, *Folha de Sao Paulo*, 4 mayo 2003, A7

17 Según este artículo, el parlamentario queda libre de obedecer la decisión colectiva siempre que la votación envuelva “graves objeciones de naturaleza ética, filosófica, religiosa o de fuero interno”.

hacia la base gobiernista a algunas decenas de parlamentarios que se mostraban reticentes hacia la reforma. Uno de los recursos fue la presión ejercida sobre la base aliada. Afirmando que la reforma previdenciaria “es la principal cuestión política del año”. Lula¹⁸ amenazó con sacar a los ministros afiliados a la base aliada que se mostraban reticentes con determinados aspectos del proyecto. En caso de ser ejecutada esa medida podría alcanzar a los ministros del PDT, PCdoB y PSB. De hecho, esa era una de las dificultades del gobierno, pues en la Comisión Especial de la Previdencia Social en la Cámara Federal. PDT, PTB y PCdoB designaron diputados contrarios a la reforma. Otro recurso fue procurar ampliar la base aliada en el Congreso Nacional para buscar la adhesión del PMDB y del mayor número posible de parlamentarios. Con el apoyo partidario del PMDB, el número de diputados aliados subiría alrededor de los 325, número suficiente para garantizar la aprobación del EC. Sin embargo, como es sabido que el apoyo partidario no refleja exactamente el número de votos, pues siempre hay un porcentaje de abstención, el gobierno tomó las precauciones procurando atraer para las filas gobiernistas diputados de los partidos de oposición.¹⁹ Un cuadro presentado por el diario *Folha*

*de Sao Paulo*²⁰ en mayo de 2003, mostraba que la oposición había perdido, desde el día de la elección hasta aquella fecha, 30 diputados federales y 6 senadores.

El Proyecto entregado a la Cámara Federal al final de abril de 2003 presentaba cambios significativos en el régimen de la Previsión Social brasileña, pero se mantuvo el concepto central de la EC-20/1998 que privilegiaba el tiempo de contribución de los trabajadores, aplicándose a partir de entonces un cálculo sobre ese valor. En términos generales, los principales cambios propuestos por la PEC-40 fueron:

- Establecía que el beneficio máximo de las jubilaciones del régimen general de la previsión social sería R\$ 2.400,00 equiparando así el valor del pago a los servidores públicos y a los trabajadores del sector privado. Esa medida incidía inclusive sobre los actuales servidores;
- Determinaba que las jubilaciones y pensiones no podrían exceder la remuneración del servidor en el cargo.;
- Autorizaba a los organismos estatales establecer jubilaciones complementarias a través de fondos de pensión (de carácter público y privado), a ser creados. Esa medida ya estaba

18 Lula amenaza con sacar al ministro que no adhiera a toda la reforma, *Folha de Sao Paulo*, 29 de abril 2003, A4.

19 Ver sobre esa cuestión en la política brasileña en Nicolau (2000), que analiza el grado de disciplina partidaria por partido durante el gobierno FHC, y Mello (1999), que hace un detallado mapeamiento de migración partidaria.

20 Con el PMDB, Lula tiene mayoría para la aprobación de las reformas, *Folha de Sao Paulo*, 15 de mayo 2003, A3.

prevista en el art. 202 de la Constitución Federal de 1988. En 1999, Fernando Henrique Cardoso envió un proyecto de ley que procuraba reglamentar el funcionamiento de los fondos (PL-9), pero la propuesta quedó paralizada en el Legislativo por falta de apoyo político;

- Acababa con la jubilación integral (Para los actuales servidores y para los nuevos) y determinaba que el cálculo se basaría en las contribuciones recogidas por el servidor durante su vida laboral (el “factor previsión social”);
- Instituía la contribución al seguro social de los inactivos y pensionistas; el valor de la contribución se calcularía sobre lo que excediese a la exención. Esa propuesta fue fruto de la negociación con los gobernadores, que defendían la cobranza con el objetivo de garantizar el equilibrio fiscal de los estados. Quedarían exentos del impuesto solo los servidores que permaneciesen activos después de haber completado los requisitos para jubilarse;
- Acababa con la paridad entre la remuneración de los servidores activos y los jubilados. Los criterios de reajuste de las jubilaciones y pensiones pasarían a depender de una ley específica;
- Establecía una remuneración máxima –un “techo”- a ser pagada a los agentes públicos, cuyo valor sería (hasta la aprobación del reglamento específico) equivalente a la remunera-

ción de los ministros del Tribunal Supremo Federal (STF). En los estados y en el Distrito Federal sería establecido un “sub-techo” equivalente al 75% de ese valor máximo;

- Reducía el valor de las pensiones, estableciendo un techo del 70% de los beneficios del servidor a quien ella estuviese vinculada;
- Modificaba las reglas de transición de la jubilación voluntaria (explicadas en la EM-20/1998), determinando que cada año de anticipación del límite de edad (55 para las mujeres y 60 años para los hombres) reduciría en un 5% la remuneración recibida;
- Establecía los tributos estatales, municipales y federales a recaudarse;
- Definía que los militares tendrían una legislación específica, respetándose el techo igual a del STF y el límite de las pensiones en hasta el 70% del valor de la jubilación.

La intención del gobierno era mantener la propuesta intacta en los puntos por él considerados esenciales (“vamos a negociar, pero el plan es aprobar las reformas como ellas lleguen”)²¹ y aprobar el proyecto lo más rápidamente posible. Concomitantemente al trabajo de persuasión desarrollado en el Congreso Nacional, el gobierno lanzó en la TV una amplia campaña publicitaria defendiendo la aprobación integral de la propuesta.

21 Palabras del líder del gobierno en la Cámara Federal, Aldo Rebelo (constatar... *Folha de Sao Paulo*, 4 de mayo 2003, A7.)

Pero la resistencia en la Cámara Federal fue fuerte, inclusive entre los mismos líderes parlamentarios petistas y la base gobiernista más amplia, que iniciaron desde el primer momento una onda de críticas, para combatir varios puntos del proyecto. Parte del PDT se alió a los parlamentarios expulsados del PT y decidieron ir al Tribunal Supremo Federal para impedir la propaganda en la TV, pues la consideraban una forma de manipulación de la opinión pública: “La Constitución es muy clara: la publicidad no puede servir para disputar concepciones, jugando con la sociedad. El recurso público no puede ser para incentivar a la población a una visión unilateral”²².

Ciertamente la movilización de la sociedad fue importante para pautar el comportamiento de los parlamentarios durante toda la tramitación del proyecto. Miembros del Poder Judicial (incluyendo varios ministros del STF), de los sindicatos ligados a las más diversas categorías de los funcionarios públicos (inclusive de la CUT, organismo tradicionalmente ligado al PT), militares e intelectuales ejercieron intensa presión política y desarrollaron una amplia argumentación pública en defensa de sus principios. El discurso contra el proyecto transitaba entre el cuestionamiento republicano al respecto de los peligros del desmontaje de la máquina pública y la defensa intransigente de los intereses

corporativos de los grupos alcanzados por la reforma.

El 6 de mayo de 2003 la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ) recibió el proyecto para analizar su constitucionalidad. La CCJ compuesta por 57 miembros²³, votó por la admisibilidad de enmienda, pero, contrariando la intención del Ejecutivo que pretendía votar la propuesta rápidamente, aprobó la realización de audiencias públicas durante los trabajos de la Comisión Especial de la Cámara y en las cinco regiones del país. Fueron 15 votos favorables contra 14; de los favorables, tres votos vinieron de los partidos integrantes de la base aliada al gobierno (PL, PCdB y PDT).

Las fases siguientes, de tramitación en la Comisión Especial y del debate en plenario, en que los contenidos del proyecto serían puestos en discusión, tornaron visible el grado de complejidad de los intereses envueltos, demostrando que el poder Ejecutivo no conseguía sustentar el proyecto original y era obligado a ceder. Para las audiencias públicas se invitó a miembros del Ministerio Público y de la Justicia, de los sindicatos, de asociaciones de jubilados, de servidores públicos, del empresariado, además de varios representantes de fondos de la seguridad social pública y privada y el ministro de defensa. Los diputados enviaron 457 propuestas de enmienda al proyecto, de las cuáles, más

22 Senadora petista Heloísa Helena, en: Petistas y Brizola van a la Justicia contra la campaña del gobierno, *Folha de Sao Paulo*, 28 de abril 2003, A4.

23 De la base aliada: 10 del PT, 3 del PSB, 2 del PPS, 3 del PL, 3, del PTB, 2 del PDT, 1 del PV. De la oposición: 9 del PFL y 8 del PSDB; independientes: 8 del PMDB, 2 del PRONA y 1 del PP.

de la mitad partió de la coalición aliada al gobierno.

Durante el mes de julio, el diario *Folha de Sao Paulo*²⁴ dio la noticia de que el Presidente Lula estudiaba la posibilidad de establecer un nuevo acuerdo político sobre la reforma, en virtud de las presiones hechas por el **Judiciario**. Lo que él pretendía era ceder a la reivindicación por la integralidad de la jubilación, estableciendo una edad mínima más alta y otras exigencias. Días después, el diario divulgaba²⁵ que eran intensas las negociaciones entre la Cámara Federal, el Ejecutivo y los gobernadores, persistiendo divergencias entre los parlamentarios de la base aliada y los ministros de la Casa Civil y de Finanzas sobre puntos específicos de la reforma. Los parlamentarios defendían la paridad de los reajustes entre servidores activos y los jubilados y la integralidad de los salarios en la jubilación; los representantes del Ejecutivo eran contrarios a las dos cosas pues afirmaban que eso quitaría el carácter a la propuesta original.

El relatorio de la Comisión Especial (de 18 jul. 2003) presentó algunos cambios en relación al proyecto enviado por el poder Ejecutivo, procurando atender parte de las reivindicaciones:

- Fue mantenida la jubilación integral para los actuales servidores, siempre que se cumplan 60 años de edad para hombres y 55 para mujeres, 35 años de aportaciones para los hom-

bres y 30 para mujeres, veinte años de servicio público y diez años en el cargo en el momento de jubilarse;

- Se alteraron los cálculos de las pensiones, estableciéndose un valor igual al recibido por el servidor fallecido hasta el valor de R\$ 1.058,00 y acrecentándose hasta el 70% del valor al que superase este límite;
- Fue creado el bono de permanencia para los servidores (actuales y futuros) que al completar los requisitos para la jubilación voluntaria permaneciesen en actividad;
- Fue extendido a los magistrados, miembros del Ministerio Público y del Tribunal de Cuentas las reglas del descuento del 5% por año de anticipación de la jubilación en relación a los límites de edad mínima fijados en la ley.

Sin embargo, los parlamentarios de la base aliada no concordaron con el informe, pues según ellos, esa nueva propuesta no consideraba las negociaciones que venían siendo hechas en el ámbito del Legislativo, obedeciendo fundamentalmente a las orientaciones del Ejecutivo. Había tres puntos básicos de desacuerdo: primero, el mantenimiento del sub-techo de 75% para los miembros del Judicial, Ministerio Público y Tribunal de Cuentas en el ámbito estadual: la propuesta era 90%; segundo, el valor del piso para la tributación de los inactivos y pensionistas: debería ser más

24 El gobierno cede y crea el proyecto paralelo para la Previsión Social, *Folha de Sao Paulo*, 10 de julio 2003, A4.

25 El texto de la Previsión Social divide al gobierno y a la base en el Congreso, *Folha de Sao Paulo*, 17 de julio 2003, A5.

alto; tercero, no fue aceptado el fin de la paridad en los reajustes. En el plenario, las presiones continuaron hasta que los parlamentarios de la base gobiernista llegaron a un acuerdo con el Ejecutivo, decidiendo presentar una “enmienda aglutinativa sustitutiva global” que completase la solución de esos aspectos pendientes.

La propuesta de enmienda aglutinativa sustitutiva fue aceptada, el informe reescrito y la PEC-40 fue aprobada en las dos discusiones en la Cámara Federal. Ese nuevo proyecto presentaba las siguientes novedades en relación al proyecto original:

- Se mantiene la paridad de reajustes en las jubilaciones para los servidores actualmente activos y para los ya jubilados, acabando con esa regla para los nuevos servidores;
- Los inactivos pasarán a contribuir para la Seguridad Social con una tasa del 11% sobre el excedente de R\$ 1.200 en los estados y R\$ 1.440,00 en la Unión.

La votación en la primera discusión aprobó la enmienda por 358 votos, o sea, 50 votos más de los que eran necesarios. En la segunda discusión fueron 357 votos. En los dos casos, los partidos de la oposición –PSDB y PFL- colaboraron (62 votos en la primera discusión y

60 en la 2ª) y la base aliada presentó un significativo número de votos contrarios (56 en la primera discusión y 58 en la segunda).²⁶ Conforme el gobierno preveía al inicio de la tramitación del proyecto, el apoyo de los gobernadores fue fundamental, pues sin esos votos, el proyecto no habría sido aprobado. La decisión de la Cámara Federal modificaba significativamente la propuesta original presentada por el Ejecutivo, mostrando que el resultado a que se llegó dependió de una negociación exhaustiva entre el Legislativo, el poder Ejecutivo y los gobernadores. Conforme comentó el periodista Fernando Rodrigues, “la disputa sobre la reforma a la Seguridad Social dio ayer a los diputados gobiernistas una victoria sobre parte del poder Ejecutivo. El presidente de la Cámara, João Paulo Cunha (PT.SP) y los líderes aliados consiguieron traer el eje de la negociación para dentro de casa. Apagaron parcialmente la idea de que los congresistas solo aprobarían una propuesta del Palacio de Planalto y de los gobernadores”²⁷.

Después de la aprobación en la Cámara Federal, el proyecto caminó para el Senado, donde las discusiones continuaron. Con el propósito de evitar atraso en la tramitación²⁸, el gobierno propuso que los puntos polémicos fuesen organizados separadamente, en la llamada “PEC paralela”. Eso redujo el

26 (27) En diciembre del 2003, mes de votación de la PEC-40 en la Cámara de Diputados, la base gobiernista contaba con 400 diputados, por tanto, la fidelidad partidaria al gobierno fue aproximadamente de 75%. Ver www.camara.gov.br/internet/Diputado/filiación.asp. CAMARA DE DIPUTADOS – SILEG -Módulo Diputados.

27 La Cámara retoma el eje de la negociación, *Folha de Sao Paulo*, 18 de julio de 2003.

28 En el caso de que el Senado aprobase cualquier cambio en el proyecto, éste tendría que regresar a la Cámara Federal y pasar por nueva votación.

tiempo de la discusión y la PEC-40 fue aprobada como vino de la Cámara Federal. En la primera votación con 55 votos a favor, seis más de los necesarios; y en la segunda con 51 votos, dos más del límite exigido para las enmiendas constitucionales. En los dos casos, la base aliada quedó dividida, con muchos votos contra la enmienda; en los dos casos, los votos de la oposición fueron fundamentales para garantizar la aprobación del proyecto.

Actualmente la PEC-paralela se encuentra en tramitación en la Cámara Federal. Cuatro días después de la aprobación en 2ª discusión de la PEC-40 (de 11 diciembre 2003), el Senado aprobó por unanimidad las modificaciones de ese nuevo proyecto de Enmienda Constitucional de la Previsión Social, que propone una serie de cambios en la legislación recién aprobada. Aunque la Enmienda Constitucional de la Previsión Social (PEC-40) había sido aprobada hace menos de un año, la reforma no terminó todavía. Realmente se trata de un tema polémico y complejo, que envuelve al mismo tiempo diferentes intereses de grupo y problemas más amplios a la política de la previsión social y económica. La observación de los trámites del proyecto muestra que el Congreso Nacional consiguió centralizar ese debate, colocando en la arena política los varios elementos en cuestión.

La Medida Provisoria 131-2003

En 1995 fue aprobada la legislación de bioseguridad (Ley 8974/95) que establecía normas rígidas sobre la investigación científica de los organismos genéticamente modificados (OGM) y determinaba la creación de un consejo –Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBio)- que sería la responsable por los criterios técnicos sobre “construcción, cultivo, manipulación, transporte, comercialización, consumos, liberación y descarte” de los OGMs. En el mismo año, la CTNBio fue creada con el decreto n.1752/95.

Entre otras responsabilidades de la CTNBio, el art.2º del decreto 1752/95 determinaba que la comisión debería exigir, siempre que considerase necesario, una documentación adicional para estudio del impacto ambiental (EIA) y un informe del autor del pedido, respecto del impacto sobre el medio ambiente (RIMA) de los proyectos y aplicaciones que involucrasen la liberación de los organismos genéticamente modificados²⁹.

En relación a la investigación científica, la legislación de 1995 parecía no presentar controversia; en la década de los 90 la ingeniería genética se desarrolló mucho en Brasil, inclusive se permitieron colaboraciones entre la empresa privada y las instituciones públicas de investigación³⁰. Pero el desarrollo de

29 En conformidad con el art.225 de la Constitución Federal.

30 En 1998 la EMBRAPA (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria), instituto vinculado al Ministerio de Agricultura, estableció un contrato con la empresa internacional Monsanto para llevar a cabo la investigación de los OGMs.

los OGMs se volvió polémico cuando se pusieron en juego cuestiones como la plantación en gran escala con finalidad comercial.

En 1998, la empresa Monsanto solicitó al CTNBio la autorización para cultivar comercialmente la variedad de soya RR (Roundyp Ready)- genéticamente modificada para resistir al herbicida glifosate. En el mismo momento, asociaciones ambientalistas y organizaciones de defensa del consumidor entraron en acción en la Justicia con el objetivo de impedir el plantío comercial. Dos sentencias judiciales, provenientes de una medida cautelar y una acción civil pública, determinaron que la Unión debería exigir estudios profundos sobre el impacto de la producción de la soya en el medio ambiente. La sentencia de la acción civil pública determinaba, además, que sería necesario crear normas relativas a la seguridad alimenticia, a la comercialización y al consumo de los alimentos genéticamente modificados.

La Medida Provisoria n.2137 fue dictada en 2002 con la finalidad de hacer más preciso el papel del CTNBio. Como puntos principales, la MP determinaba que ese órgano estaría vinculado al Ministerio de Ciencia y Tecnología y tenía por finalidad prestar apoyo técnico consultivo y asesoramiento al gobierno, así como establecer normas técnicas de seguridad y dar opiniones conclusivas sobre el impacto de los OGMs sobre la vida y sobre el medio ambiente. Correspondería al CTNBbio hacer el control de los riesgos en cada caso específico y elaborar una clasificación según el grado de riesgo. Como esas reglas no fueron elaboradas, el plantío y la comercialización de los OGMs per-

manecieron prohibidos por la Justicia.

En 2003 el problema de los OGMs reapareció con la denuncia de que una gran cantidad de semillas de soya genéticamente modificada había sido contrabandeada de Argentina y cultivada ilegalmente en Brasil. Cerca del 75% de la producción de soya cultivada en Rio Grande do Sul se encontraba en esa situación. Bajo una lluvia de críticas, el gobierno dictó una Medida Provisoria (MP 113) autorizando específicamente esa cosecha. Pero en septiembre de ese mismo año la misma cuestión volvió al noticiero.

Las Medidas Provisionales, según el texto constitucional, son decisiones con fuerza de ley que tienen por objetivo decidir de modo rápido problemas urgentes y relevantes. Con el fin de resolver el problema, en septiembre de 2003, el gobierno dictó la MP 131 liberando el plantío y la comercialización de la soya genéticamente modificada para la cosecha 2003-2004. En la exposición de motivos que explicaba la necesidad de la medida, el principal argumento utilizado fue la urgencia de la decisión, procurando mostrar que los mayores perjudicados, en el caso que la producción del OGMs fuese confiscada y prohibida, serían los pequeños productores de Rio Grande do Sul y la exportación agrícola brasileña:

- En virtud de la importancia de la soya en la agricultura brasileña y en la pauta de exportaciones del país, circunstancias negativas podrían causar daños a ambos;
- Debido a la relación entre productividad y calendario de siembras, no podrían ocurrir atrasos;

- Los beneficiados con la medida serían los pequeños productores que constituyen el 95% de los agricultores de Rio Grande do Sul. Era fundamentalmente ese grupo que había utilizado en la siembra de 2003 las semillas transgénicas tomadas de la cosecha del año anterior (que fueron permitidas con la MP 113). Según el documento, el 8% de los agricultores gauchos se encontraba en esa situación y la Medida Provisoria tenía por objetivo fundamental atender a ese grupo.

El poder Ejecutivo procuró dar un carácter público a la discusión y a su decisión de emitir la medida de emergencia. Pero, obviamente, además de las divisas venidas con las exportaciones y de la cuestión social que envolvía a los pequeños productores, el tema interesaba a grupos económicos poderosos. En referencia a la MP 113, emitida algunos meses antes, la Sociedad Nacional de Agricultura publicó un documento suscrito por 33 entidades ligadas al agro-negocio, tomando posición en relación a los OGMs. Para la asociación “en el mundo globalizado y competitivo de hoy, Brasil no puede prescindir de los avances tecnológicos generadores de ganancias y productividad”. Entre otras cosas el documento afirmaba que debería ser ratificada la competencia del CTNBio como órgano de excelencia técnica y, “en defensa de la renta del productor y de la cadena productiva,

apoyar la decisión interministerial para una solución jurídica de comercialización de la soya de la cosecha 2002/3”³¹.

La autorización de la siembra y comercialización de un OGM por medio de la Medida Provisional provocó un conflicto dentro del propio poder Ejecutivo. El ministro de agricultura, Roberto Rodrigues, en nombre de las asociaciones representantes de la agro-industria, ejerció fuerte presión a favor de la liberación de las plantaciones. La ministra de medio ambiente, Marina da Silva, petista histórica que construyó su carrera política al lado del ambientalista Chico Mendes, se alió a los grupos ambientalistas para impedir la liberación, pero fue derrotada.

El diputado petista Fernando Gabeira, ex-militante del Partido Verde, pidió su desafiliación del PT, explicando en el discurso que dio en la Cámara Federal que una de las razones que lo llevaron a tomar esa actitud fue la decisión del gobierno de autorizar la plantación de la soya transgénica clandestina: “De todas las cuestiones ambientales que me separan en este momento de la relación con el gobierno, seleccioné una, señor Presidente: la medida provisoria que autoriza la plantación de semillas transgénicas introducidas clandestinamente en Brasil. Si tuviésemos el poder de realizar aquí una teleconferencia con 100 estadistas del mundo entero y preguntásemos a ellos lo que harían si plantasen un alimento transgénico introducido

31 Posicionamiento sobre Organismos Modificados Genéticamente. Coalición de Asociaciones ligadas a la Agroindustria. Documento de 24 de marzo 2003. <http://www.snagricultura.org.br>

clandestinamente en su país, ellos responderían al unísono: 'Yo lo tomaría y lo sacaría de circulación'. Eso fue hecho en Canadá".

La propia base gobiernista se colocó en gran parte contra la medida. El 1º de octubre, seis días después de emitir la MP 131, nueve senadores (del PT y PSB), 47 diputados federales (la mayoría del PT y PV), además de decenas de entidades de la sociedad civil, firmaron una Nota Pública exigiendo la inmediata revocación de la Medida Provisoria y afirmando que el gobierno estaba yendo contra el programa del PT adoptando la "lógica de hecho consumado". El documento defendía el inicio de los debates sobre la cuestión de los OGMs y la reglamentación de un proyecto de bioseguridad plenamente discutido con la sociedad.

Los grupos que más visiblemente se colocaron en debate eran las organizaciones ambientalistas. En octubre de 2003, un grupo de 500 ONGs (Organizaciones No-Gubernamentales) publicó una carta abierta al presidente Lula expresando "en carácter de absoluta urgencia, el inconformismo de la sociedad civil organizada ante las sucesivas decisiones (...) que contradicen el programa de gobierno (...) provocando la erosión de la imagen y de la credibilidad del gobierno en relación a la opinión pública"³². Pero había también otras voces de peso cuestionando la postura del gobierno federal. Atendiendo a una solicitud formal de las asocia-

ciones de clase de los jueces federales y procuradores de la República, el Procurador General de la República, Claudio Fonteles, entró en una Acción Directa de Inconstitucionalidad contra la MP 131. El gobernador del Paraná, Roberto Requião, consiguió aprobar en la Asamblea Legislativa una ley que prohibía la presencia de la soya genéticamente modificada en su estado. Aunque el STF haya decidido por la constitucionalidad de la MP 131 y por la preponderación de la ley federal sobre la estadual, esos ejemplos demuestran el nivel de polémica que la cuestión de la liberación de los transgénicos envuelve.

En síntesis, la MP 131 determinaba que:

- Las semillas de soya genéticamente modificadas de la cosecha de 2002 que fueran reservadas por los agricultores para uso propio fuesen usadas en la siembra de 2003;
- Esa soya solo podría ser comercializada hasta diciembre de 2004. La restante tendría que ser destruida;
- Los agricultores deberían firmar un acta de compromiso, quedando como responsables por eventuales daños al medio ambiente. Esa responsabilidad sería dividida con el "comprador de la soya";
- El Ministro de Agricultura podría establecer áreas que quedarían excluidas de esa medida, siendo desde ya prohibidas las áreas indígenas, las de protección de manantiales y de conservación de la biodiversidad;

32 Las ONGs condenan la política ambientalista del gobierno de Lula. *Folha de Sao Paulo*. 22 de octubre 2003. A8.

- El pago de cualquier perjuicio relativo al cultivo de la soya genéticamente modificada (*royalties*), quedaría a cargo del productor;
- Una comisión para verificar el cumplimiento de la MP sería instituida, quedando su coordinación a cargo de la Casa Civil de la presidencia de la República.

El 29 de septiembre del 2003 la Medida Provisoria fue leída en el plenario de la Cámara de Diputados, y se constituyó la Comisión Mixta³³; se estableció el calendario de tramitación de la materia. Luego de la instalación de la Comisión, se abrió el plazo para recibir las enmiendas y para que la Comisión Mixta se manifestase. Fueron presentadas 109 enmiendas. Es interesante observar que el 40% de esas enmiendas fueron propuestas por parlamentarios de Río Grande del Sur y 15 de entre los 26 parlamentarios que las propusieron tenían vínculos socio-profesionales con el sector agrario. Esa es una indicación de que el debate de la MP 131 giró en torno a los intereses de cuño regional y corpo-

rativo. No hubo un debate profundo sobre los aspectos económicos, ambientales y sociales que el tema envuelve. Por ejemplo, solamente dos de entre los parlamentarios que presentaron enmiendas tienen actuación política relacionada con la cuestión ecológica.

En 9 de octubre, agotado el plazo reglamentario sin que la Comisión Mixta se pronunciase, la MP fue enviada a la Cámara de Diputados. En la Cámara, el diputado Paulo Pimenta (PT) fue designado relator de la Comisión Mixta, y le correspondió dar su parecer sobre la constitucionalidad y el mérito de la MP y de las 109 enmiendas. Fueron aceptadas 18 enmiendas que en su mayor parte provenían del grupo campesino y/o de los parlamentarios de Río Grande do Sul³⁴.

En relación al Informe, Paulo Pimenta retomó los mismos argumentos presentados por el poder Ejecutivo en la exposición de motivos para justificar la necesidad de emitir la Medida Provisoria. Según él, como el mayor número de casos de uso clandestino de la soya envuelve a millares de pequeños propieta-

33 Comisión Mixta de diputados y senadores, según determinación del art.62 después de aprobada la Enmienda Constitucional n.32. De acuerdo a esa enmienda, la tramitación de la MP tiene inicio en la Cámara de Diputados, y sigue después para el Senado. En los dos lugares se hace una sola votación. Después del 46º día de tramitación, la MP entra en régimen de urgencia, deteniendo la pauta de las votaciones en el Congreso Nacional hasta que sea votada. La MP pierde la eficacia si no es votada hasta los 60 días prorrogables por otros 60 días más, en el caso de que en los dos lugares la votación no haya sido concluida.

34 Parlamentarios ruralistas que presentaron enmiendas incluídas en el informe: Moacir Micheletto (PMDB/PR), Abelardo Lupion (PFL/PR), Luis Carlos Heinze (PP/RS), Onyx Lorenzoni (PFL/RS), Francisco Turra (PP/RS). Parlamentarios de RS, aunque no ruralistas: Darci-sio Perondi (PMDB), Orlando Desconsi (PT), Nelson Pronza (PPS), Segio Zambiasi (PTB), Yeda Cruius (PSDB). Son 13 enmiendas de esos autores, y varios de ellos tuvieron más de una enmienda aceptada.

rios, la medida adoptada por el gobierno se volvió necesaria para evitar “agrar la crisis social en las regiones donde el hecho ocurrió”. De ese modo, la MP estaría encuadrada dentro de los requisitos de importancia y urgencia determinados por el art.62 de la Constitución Federal.

Según el relator, la MP tampoco estaría contradiciendo el art.225 de la Constitución Federal que impone el estudio previo del impacto ambiental para los proyectos potencialmente causantes de la degradación del medio ambiente, pues no hay, en el caso de la soya, investigaciones conclusivas ni sobre los perjuicios que se seguirían de la liberación de OGMs sobre el medio ambiente, ni sobre los riesgos humanos que provoca la ingestión de alimentos que contienen OGM en su composición. El segundo argumento principal del informe está en la ausencia de datos sobre los perjuicios y los riesgos que la liberación de las OGMs ocasiona. El texto procura destacar la falta de datos precisos (incluida la ausencia de investigaciones científicas) sobre la cuestión; invirtiendo el raciocinio de los que defienden el “principio de cautela”, procura subrayar la importancia del desarrollo de la ingeniería genética para los intereses estratégicos del país.

El día 14 de noviembre, se concluyeron los trabajos en la Cámara de Diputados con la discusión del informe, en turno único y votación simbólica. El PV intentó provocar la votación nominal presentando una solicitud con 33 firmas, pero el presidente de la Cámara, Juan Pablo Cunha, afirmó que ese número no alcanzaba el mínimo necesario

previsto en el reglamento y rechazó el pedido.

En relación a la medida provisoria original, el proyecto de ley de conversión aprobado por los diputados, contenía los siguientes cambios:

- Extiende por un año el plazo de comercialización de la soya genéticamente modificada. La MP 131 ponía como límite diciembre de 2004 y el nuevo proyecto amplía para diciembre de 2005 con otros 60 días más de posible prórroga, adecuando la ley al calendario de la soya;
- Determina que la soya genéticamente modificada y los productos derivados deberán contener un rótulo con informaciones detalladas para los consumidores, sobre el producto;
- Define que los productores de soya convencional que pretenden hacer préstamos bancarios, deberán firmar una declaración de que es “soya convencional”;
- Establece que en el caso de que la plantación provoque algún daño, los perjuicios serán asumidos “solidariamente” entre el productor y el dueño de la patente. En la MP original los perjuicios deberían ser asumidos entre el productor y el comprador de la soya;
- Define que la soya genéticamente modificada de la cosecha 2003/2004 tendrá registro provisorio, supervisado por el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento y por el Ministerio del Medio Ambiente. Esa enmienda fue propuesta por los ruralistas que así permiten el registro de la soya genética-

mente modificada producida por los institutos de investigación brasileños (principalmente Embrapa);

- Amnistía a los productores que utilizaron soya transgénica en las cosechas anteriores a 2003;
- Prohíbe en todo el territorio nacional cualquier utilización de tecnologías encaminadas a la producción de "estructuras reproductivas estériles" y cualquier manipulación genética que interfiera en la fertilidad de las plantas por inductores químicos externos.

El nuevo proyecto (Ley de Conversión n.26/03) se remitió al Senado, en donde fue aprobado sin modificaciones. Tres senadoras petistas presentaron un requerimiento intentando suprimir el art. 14 de la ley de Conversión que permite el registro provisional de las semillas genéticamente modificadas. El artículo fue llevado a votación, recibiendo votos favorables del PMDB, PSDB, PDT y PTB; 12 senadores del PTy PSB votaron en contra. El 16 de diciembre el proyecto fue sancionado, con veto parcial del presidente de la República.

Concluyendo, se ve que la Comisión Mixta y la Cámara de Diputados efectuaron cambios significativos en la propuesta original. Se puede decir que la MP fue mejorada, fue reescrita en varios puntos, haciéndose más clara y más detallada. Pero el problema de fondo, que era la legalización de un producto ilegal clandestinamente importado, problema que envuelve una discusión pú-

blica relevante, no fue siquiera tocado por el proyecto de la ley de Conversión. Ciertamente, por tener "fuerza de ley", al entrar en vigor inmediatamente, las medidas provisionales crean una situación de hecho que favorece el mantenimiento de la política adoptada por el poder Ejecutivo, haciéndose difícil su reversión por el Congreso Nacional³⁵. También el tiempo exiguo de tramitación dificulta el debate y el proceso de negociación que en general tienden a ser arduos y a envolver a diferentes grupos de la sociedad. En fin, lo que fue posible observar en el proceso de aprobación de la MP 131, es que el Congreso Nacional no ocupó el centro del debate. En ese caso, claramente, la posición del Ejecutivo fue mayoritaria.

Conclusión

El examen detallado de los dos proyectos aprobados por el Congreso Nacional en 2003 da pistas para responder a las dos preguntas hechas al inicio de este artículo. Los dos proyectos presentan varios puntos en común. En los dos casos, la sociedad se movilizó y el Legislativo se dividió, incluso la base gobiernista, pero el resultado práctico fue sustancialmente diverso. Grupos de intereses tienen el hábito de presionar a las esferas de poder y eso ocurrió tanto en la reforma de la Seguridad Social cuanto en la reglamentación de la soya transgénica. Sin embargo, cuando los mecanismos decisivos son más negociados, ocurre una publicitación mayor

35 Ese es uno de los puntos más enfatizados por Figueiredo y Limongi (1998) cuando destacan el carácter mayoritario del sistema político brasileño.

de las cuestiones en juego y la política sale fortalecida. Las medidas provisionarias, al contrario reducen el tiempo de la discusión de las materias y concentran el poder decisorio con el objeto de conseguir la máxima eficacia. Como se vio en el caso de la soya genéticamente modificada, el Legislativo no consiguió colocarse en el centro de la discusión, actuando siempre en función de los plazos reglamentarios y al ritmo del Ejecutivo.

Una cuestión que se coloca en el debate democrático, es cuál es el nivel óptimo de equilibrio entre eficacia y responsabilidad. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) fueron dictadas 238 MP originarias y 5.035 modificaciones. La Enmienda Constitucional n. 32 que alteró el art. 52 de la Constitución Federal trajo cambios importantes, como el fin de las modificaciones. Pero en la fase final de su mandato –entre septiembre de 2001 y final de 2002- Fernando Henrique Cardoso dictó 102 medidas provisionarias, en una media de 6.8* por mes (ARIAS, 2003). Actualmente el presidente Lula prosigue con un promedio semejante: desde la posesión hasta el día 13 de marzo de 2004 dictó 68 MPs, o sea, mantiene el promedio de 4.53 por mes (www.planalto.gov.br/). ¿No sería un número excesivo? Una estructura institucional “exageradamente gobernante” – para usar las palabras de Sartori- ¿no estaría en alguna medida impidiendo debates esenciales para la vida democrática?

El segundo problema puesto de relieve es el de la fragmentación del sistema partidario brasileño y el potencial de veto del Legislativo. El examen de la tra-

mitación de la reforma de la Seguridad Social mostró que el poder Ejecutivo consiguió establecer acuerdos y aprobar la reforma. El proyecto aprobado, sin embargo, presentaba significativas diferencias en relación al que fue enviado, mostrando que la participación del Congreso Nacional fue decisiva. Para conseguir mayoría, el gobierno utilizó los varios recursos de que dispone: negoció cargos con el PMDB, con lo que consiguió integrarlo en la base aliada; trajo parlamentarios de la oposición para la base gobiernista (78 diputados); exigió la fidelidad de la base aliada bajo pena de cortar privilegios; y así en adelante. Aunque el número de votos necesarios para la aprobación de las enmiendas sea alto, el gobierno consiguió la mayoría de 3/5, gracias a los votos de la oposición. El porcentaje de fidelidad partidaria fue en torno al 75%, pero para alcanzar este índice fue preciso negociar, lo que exigió del gobierno un trabajo constante de persuasión durante toda la tramitación del proyecto. Eso demuestra que, dependiendo del grado de complejidad de la cuestión discutida, del nivel de los intereses envueltos y de los mecanismos institucionales disponibles, el proceso legislativo puede adquirir un alto grado de incertidumbre.

Referencias Bibliográficas

- AMORIM NETO, Octavio
2000 Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil, *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519.
- AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo
2002 Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias, *Dados*, v. 45, n.1.

- ARIAS, Carmem
2003 *As medidas Provisórias no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Ciências Sociais da UEL. Londrina.
- BLONDEL, Jean and COTTA, Maurizio (ed.)
2000 *The Nature of Party-Government (a comparative European Perspective)*. New York: PLAGRAVE.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de Governabilidade
1997 Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte, *Dados*, v.40, n.3.
- CHAGAS, Helena
2002 Relação Executivo-Legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editora Associados.
- COUTO, Cláudio
2001 Gonçalves. O avesso do avesso – conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira, *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4.
- DINIZ, Eli
2001 Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea, *São Paulo em Perspectiva*, out.-dez, v. 15, n. 4, p. 13-22.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando
1996 Presidencialismo e seu apoio partidário no Congresso, *Monitor Público*.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando
1998 Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia
2000 Governabilidade e Concentração de Poder Institucional – o governo FHC, *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 49-63.
- LIPHART, A.
1984 *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1984
- LIMONGI, Fernando
1994 O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos (a literatura norte-americana recente). *BIB*, n. 37, p. 3-38.
- MENEGUELLO, Rachel
1998 *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- MORLINO, L.
1998 *Democracy between Consolidation and Crisis (party groups and citizens in Southern Europe)*. Oxford University Press.
- MELO, André Marcus
2002 *Reformas Constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de
1999 *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte.
- NICOLAU, Jairo
1996 *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- NICOLAU, Jairo
2000 Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), *Dados*, v. 43, n. 4, p. 709-735.
- PALERMO, Vicente
2000 Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo, *Dados*. v.43, n.3.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de
2002 Produção Legislativa no Brasil: a relação entre partidos e governos, *Revista dos Triunais*. ano 91, v. 803, set.
- O'DONNELL, G.
1996 Delegation Democracy. In: DIAMOND, L. and PLATTNER, M. F. (ed.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo
1988 Accountability Horizontal e Novas Poliarquias, *Lua Nova*, n. 44.
- PARAMIO, Ludolfo
2003 Perspectivas de la izquierda em América Latina. *Real Instituto Elcano (documentos de trabajo)*, online: www.realinstitutoelcano.org/documentos/37.asp
- PESSANHA, Charles
2002 O Poder Executivo e o Processo Legislativo na Constituição Brasileiro. In: VIANNA, L. W. (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

PRZEWORSKI, Adam

- 1996 Reformas econômicas, opinião pública e instituições políticas: a Polônia na perspectiva do Leste Europeu. In: PEREIRA, B; MARAVALL, J. M. e PRZEWORSKI, A. *Reformas Econômicas em Democracias Novas (uma proposta social-democrata)*. São Paulo: Nobel.

SARTORI, Giovanni

- 1962 *A Teoria da Representação no Estado Moderno*. Belo Horizonte: RBEP (UFMG).

SARTORI, Giovanni

- 1994 *A teoria da democracia revisitada (1. O debate contemporâneo)*. São Paulo: Ática.

Datos de Prensa

FAUSTO, Ruy

- 2003 A esquerda na encruzilhada. *Folha de São Paulo*, 11 jan, Caderno Mais!

LAMOUNIER, Bolívar

- 2003 Lula depende de audácia nas reformas. *Folha de São Paulo*, 3 já. 2003, A11 (Entrevista).

OLIVEIRA, Francisco

- 2003 Medo venceu a esperança, diz Oliveira. *Folha de São Paulo*, 14 jun. A4 (Entrevista).
Nova classe social comanda o governo Lula, diz sociólogo. *Folha de São Paulo*, (Entrevista).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser

- 2003 Lula não está traindo ninguém. *Folha de São Paulo*, 16 fev. (Tendências/Debates).

REIS, Fabio Wanderley

- 2003 De mais, de menos e na conta. *Folha de São Paulo*, 25mai. A12 (Entrevista).

SINGER, Paul

- 2003 Falta debate no governo, diz Paul Singer. *Folha de São Paulo*, 3 fev. A9 (Entrevista).

SOUZA SANTOS, Boaventura

- 2003 Lula, a utopia realista. *Folha de São Paulo*, 3 fev. A3 (Tendências/Debates).

TAVARES, Maria da Conceição

- 2003 Política Econômica e emprego. *Folha de São Paulo*, 11 maio B2.

- 2003 Economista do PT faz crítica a Palocci. *Folha de São Paulo*, 21 abr. A10 (Entrevista).

TOURAINÉ, Alain

- 2003 Integração Crítica. *Folha de São Paulo*, 5 jan. Caderno Mais!, p.8.

VIANNA, Werneck

- 2003 O que mudou. *Folha de São Paulo*. 10 fev. A3 (Tendências/Debates)

WEFFORT, Francisco Correa

- 2003 Democracia e Conservadorismo. *Folha de São Paulo*. 1 jan. A13 (Entrevista).

AMÉRICALATINAHOY



Vol. 36, abril de 2004

NUÉVAs FORMAS DE PROTESTA POLÍTICA

Constanza Moreira: Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90

Daniel Lavine y Catalina Romero: Movimientos urbanos y desregulamiento en Perú y Venezuela

Salvador Martí i Puig: Los movimientos sociales en un mundo globalizado: ¿Alguna novedad?

Roberto Korzaniewicz y William Smith: Redes regionales y movimientos sociales transnacionales: patrones de colaboración y conflicto en las Américas

Donna Lee Van Cott: Los movimientos indígenas y sus logros. La representación y el reconocimiento jurídico en los Andes

Javier Auyaró: ¿Por qué grita esta gente? Los medios y los significados de la protesta popular en la Argentina de hoy

VARIA

Scott Mainwaring y Anibal Pérez-Liñán: Nivel de desarrollo y democracia: el excepcionalismo latinoamericano (1945-1996)

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Deseo suscribirme a América Latina Hoy de la que recibiré ejemplar(es) anual(es) a partir del número.....

Nombre / Universidad / Organización.....
DNI/CIF..... Fax..... Tel.....
Dirección..... Localidad..... C.P.....
País..... Correo electrónico.....

Ejemplar suelto..... 15 euros
Suscripción anual (tres números/año)..... 36 euros

Marque con una X la forma de pago elegida para suscripción:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Cuenta de librería | <input type="checkbox"/> Adjunto cheque a nombre de "Marcial Pons, Librería" |
| <input type="checkbox"/> Pago contra reembolso (sólo para España) | <input type="checkbox"/> Giro Postal |
| <input type="checkbox"/> Pago a crédito de la factura | <input type="checkbox"/> Con cargo a mi tarjeta de crédito (clase)..... |
| <input type="checkbox"/> Pro forma | Número..... Fecha de caducidad..... |
- Autorizo a "Marcial Pons, Librería" para que el importe de esta compra vaya con cargo a mi tarjeta de crédito
Fecha de autorización.....
Firma.....

Gastos de envío: Al coste total por cada ejemplar pedido se añadirán como gastos de envío 1,80 euros para España y 6,60 euros para cualquier otro país. Estos precios tendrán validez hasta la publicación del próximo número de la revista.
Enviar a: Marcial Pons, Librería, Departamento de Revistas, C/San Isidro, 4, E-28037, Madrid (España). Correo electrónico: revista@marcialpons.es

Para ejemplares sueltos:

Marque con una X la forma de pago elegida para suscripción:

- | | |
|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Adjunto cheque a nombre de Servicio de Publicaciones/Universidad de Salamanca | <input type="checkbox"/> Giro Postal |
| <input type="checkbox"/> Transferencia bancaria a nombre de Servicio de Publicaciones/Universidad de Salamanca o la cuenta nº 0049-0047-17-2110148112 del Banco Central Hispano, O.P. de Salamanca, C/Ramara, 4, E-37002, Salamanca (adjúntese fotocopia / del recibo de la entidad bancaria donde se efectuó el ingreso) | |

Enviar a: Ediciones Universidad de Salamanca, Departamento de Ventas, Apartado 325, 37080, Salamanca (España). Correo electrónico: eus@usal.es

DEBATE AGRARIO RURAL

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90*

Fernando Guerrero**

Cotacachi es un cantón que tiene una importante población indígena que vive en zonas minifundizadas. A pesar de existir una disponibilidad de tierras en haciendas, los conflictos por tierras no han sido el mecanismo de acceso a éstas. Después de las reformas institucionales de 1994, cada vez predominan más los mecanismos de mercado como medios de acceso a la tierra.

El levantamiento indígena de 1990 dejó entrever que el tema del acceso a la tierra sigue constituyendo un aspecto conflictivo. Aunque las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 habían atenuado, en alguna medida, las demandas de tierra, la conflictividad en torno a este recurso se mantuvo latente a lo largo de los años ochenta. En los años siguientes, a las disputas por la tierra se agregaron los conflictos por el agua y, desde una perspectiva general, las demandas del movimiento indígena se fueron diversificando en el contexto de la aplicación de medidas de ajuste estructural y de estabilización económica del país.

Han transcurrido alrededor de diez

años desde la aplicación de la nueva ley agraria, hace falta una evaluación acerca de la influencia que dicha ley ha tenido en el mercado de tierras sobre todo, porque uno de los objetivos de la nueva política era evitar el fraccionamiento de las tierras comunales y la libre transacción de tierras rústicas. Se esperaba, desde la perspectiva de los sectores que la propiciaron que este proceso, junto con la eliminación de las distorsiones del mercado de capitales y de la política crediticia de la banca estatal, fomenta el desarrollo agropecuario del país.

Este artículo analiza las tendencias del mercado de tierras en el cantón Cotacachi (Prov. de Imbabura) a lo largo de

* El estudio se realizó en el marco del Programa de becas ASDI-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2001-2002), publicado bajo el título "El poder de la comunidad. Ajuste Estructural y Movimiento Indígena en los Andes ecuatorianos, CLACSO, Buenos Aires, Ecuador.

** Profesor Principal de la Escuela de Sociología de la PUCE-Quito

la década del noventa. Ha transcurrido una década desde la expedición de la Ley de Desarrollo Agrario, que sustituyera a la Ley de Reforma Agraria de 1973, por lo que es de particular interés, examinar si los postulados de esta Ley: evitar el fraccionamiento de las tierras comunales, favorecer la libre transacción de tierras rústicas; y, según sus impulsores, fomentar el desarrollo agropecuario, apoyándose en créditos otorgados por la banca estatal de fomento.

A partir de la información del Registro de Propiedad de Cotacachi (transacciones de compraventa, las adjudicaciones del IERAC y el INDA y mecanismos como la herencia, prescripciones y donaciones), se describe los procesos de partición de las grandes y medianas propiedades en el contexto de los cambios agrarios, y se indaga los efectos que dicha Ley pudieran tener respecto a disminuir la presión sobre la tierra desde los indígenas. Así mismo, interesa analizar, en qué medida el largo proceso de negociación de la tierra (ver el caso de Tunibamba), el comportamiento gremial de los agricultores, articulados en torno al Centro Agrícola de Cotacachi, han desalentado nuevas tomas de tierras por parte de las comunidades. Adicionalmente, se intenta identificar el papel que han jugado tanto la apertura de la frontera agrícola como la consolidación de asentamientos poblacionales en la zona subtropical de Intag en el mercado de tierras cantonal. Por último, analizar la influencia del marco jurídico en la dinámica del mercado de tierras.

El debate en torno al mercado de tierras

En la etapa post-reforma agraria, se mantienen vigentes preguntas como: el tipo de estructuras agrarias, entendidas como el conjunto de relaciones sociales y relaciones de producción, que se han venido conformando en el Ecuador; el tipo de unidades, tomando en cuenta no sólo su tamaño sino también sus formas de manejo y sus orientaciones productivas, predominan en el agro como resultado de las políticas agrarias; y adicionalmente ¿Cuál es el rol del mercado de tierras en los cambios agrarios?

En los años noventa las respuestas a estas interrogantes se han vuelto más complejos en la medida en que se introduce un elemento nuevo, a saber: el impacto de las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial, en el sector agropecuario. Por ello, para el caso del mercado de tierras, una de las preguntas tiene que ver con la influencia que han ejercido o ejercen sobre este mercado los cambios institucionales, la nueva ley agraria de 1994 y las reorientaciones de las políticas agrarias, en especial las referidas a asistencia crediticia.

Los cambios en la distribución de la tierra y, por ende, en el tamaño de las propiedades agropecuarias han dependido, durante los últimos años, de diversos factores tales como, la acción redistributiva de la reforma agraria y la influencia del mercado. Por otra parte, en el acceso al recurso tierra también confluyen factores provenientes de tradicio-

nales formas de arreglos, entre los que se cuentan: la aparcería, el arrendamiento y la posesión de tierras en zonas de colonización. Determinar el peso de cada uno de estos factores en la actual forma de distribución de la tierra es algo muy complejo, dada la heterogeneidad de la estructura agraria ecuatoriana.

En su estudio sobre los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola entre 1974 y 1985, Manuel Chiriboga (1988) señala que si bien no existe información disponible como para tener una visión panorámica acerca de la actual distribución de la tierra en el país, existen estimaciones generales que dan pistas para sostener que: 1) entre 1974 y 1994 la superficie de las unidades pequeñas se ha incrementado en la sierra, especialmente en las provincias comprendidas entre Tungurahua y Loja. Este proceso fue menor en el caso de las provincias localizadas al norte del país; 2) entre 1974 y 1994 las pequeñas unidades de la costa reducen sus extensiones de tierra con relación a 1954; 3) en términos generales, en el período de referencia, en la costa y en la sierra crecen en importancia numérica y en superficie las medianas propiedades. Sin embargo este proceso es más notorio en la sierra que en la costa; y, finalmente 4) las grandes propiedades de la costa, que habían venido perdiendo superficie hasta 1974, revierten este proceso, observándose una tendencia a incrementar el tamaño (Chiriboga, 1999: 95).

■ De acuerdo con lo anterior uno de los cambios más visibles tiene que ver con el incremento del número de explotaciones medianas. Este fenómeno ya

fue advertido a raíz de la reforma agraria de 1964, cuando ciertos grupos sociales que estuvieron vinculados a la administración de las haciendas, además de comerciantes y estratos pueblerinos, accedieron a la tierra como resultado del proceso de afectación o expropiación de propiedades latifundistas. A éstas se suman aquellas resultantes de los procesos de colonización, especialmente en las provincias en donde se desarrollan actividades de exploración y explotación petrolera como por ejemplo la de Napo, actualmente Sucumbíos.

Coincidiendo con esta apreciación general, Miguel Murmis (1994), plantea que en América Latina, como resultado de las reformas agrarias y de la dinámica del modelo de sustitución de importaciones, se vienen consolidando explotaciones de tamaño medio, este proceso de "medianización", a su vez, se combina con tendencias hacia la concentración de tierras en casos como los de México, Paraguay, Brasil y Bolivia, entre otros. Lo novedoso de este último fenómeno es la coincidencia de una fuerte concentración territorial pero también significativas inversiones de capital y tecnología. Aún más, en este tipo de propiedades el componente capital suele alcanzar valores más altos que los de la tierra misma.

Lo que interesa resaltar, sin embargo, es la constitución de un nuevo tipo de unidades agropecuarias como producto de las divisiones y subdivisiones de grandes haciendas. En esta dirección, Murmis plantea que *"Hay una visión de acuerdo con la cual un fenómeno distintivo de la expansión capitalista de las últimas décadas habría sido el*

fortalecimiento de las explotaciones medianas, mayores que las campesinas no capitalizadas y menores que los latifundios tradicionales. Este fortalecimiento habría estado ligado a la fragmentación de grandes propiedades a través de ventas, herencias o reformas agrarias. Precisamente los requerimientos de una mayor inversión de capital por hectárea habrían empujado en la dirección de retener volúmenes menores de tierras pero que fueran especialmente aptas" (Murmis 1994:122).

Cristóbal Kay, al hacer un balance sobre las tendencias del desarrollo del capitalismo en el agro latinoamericano, enfatiza el papel del nuevo tipo de unidades productivas, en el contexto de la aplicación de medidas neoliberales, señala que los *"antiguos latifundistas que retuvieron una reserva han podido capitalizarla y prosperar bajo el neoliberalismo. Además, el aumento del mercado de tierras ha permitido que nuevos tipos de empresarios (como los agroindustriales, los agrónomos, los administradores agrícolas y los comerciantes) adquieran tierras e inviertan más en la agricultura, que en el pasado"* (Kay 1994: 66-7).

Para el caso ecuatoriano, según León Zamosc, un antecedente importante para la dinamización del mercado de tierras se ubicaría en el marco de la modernización agraria. En efecto, en los años sesenta, la venta de tierras por parte de los hacendados se habría conver-

tido en una estrategia para capitalizarse y contar con superficies "más manejables" y, por tanto, "inafectables" (Zamosc 1993: 276). Sin embargo, desde el lado de quienes han planteado una visión del desarrollo agropecuario anclada a la liberalización de los mercados de trabajo, de capitales y, por supuesto, de tierras, como el estudio coordinado por Morris D. Whitaker (1996), a más de poner en evidencia la falta de actualización de catastros rurales y las deficiencias en el funcionamiento de los registros de propiedad, en su estudio se enfatizan los factores por los cuales los dueños de la tierra – sean éstos pequeños, medianos o grandes propietarios – no se sienten estimulados a vender sus propiedades, señalan a los subsidios otorgados por el estado a los grandes terratenientes y empresarios, vía créditos con tasas de interés negativas, bajos impuestos directos e indirectos, como factores desestimulantes, ya que los terratenientes han usufructuado de estos beneficios, en lugar de funcionar conforme a las reglas del mercado. Por la que una vez que se vayan "sincerando"¹ las reglas de funcionamiento del mercado, se abriría el camino para que empresarios agrícolas, realmente interesados en desarrollar unidades eficientes, puedan acceder a las propiedades vía mercado a la tierra.

Usando similar marco ideológico-analítico, se cuestionan los modelos de explotación colectivos, como por ejem-

1 Parte de este "sinceramiento" de las reglas del mercado tendría que ver con la necesidad de adoptar una política macroeconómica que dinamice el mercado financiero vinculado al agro. Este último, a su vez, deberá constituirse en un estímulo para formalizar la tenencia de la tierra, acceder al crédito y tomar hipotecas (1996: 250).

plo, el de las tierras comunales. Según esta visión, no existen resultados que sustenten la tesis de que éstos son más eficientes que los de propietarios privados, señalando que una buena proporción de tierra cultivable (48%) de cuatro cantones de la sierra central estaba en manos de formas asociativas y que éstas apenas aportaban con el 8% del total de las ventas (1996: 246), de lo que infieren la tesis de la necesidad de abrir al mercado de tierras las propiedades que poseen comunas y cooperativas. En forma congruente con esta tesis se sugerirá a través del proyecto de ley agraria que las tierras de las comunidades sean fraccionadas y abiertas a la constitución de formas de producción más eficientes². Detrás de esta propuesta hay un intento por comprender a las comunidades como si fueran empresas agrícolas soslayando el hecho de que nunca han constituido empresas y que por sus propias características difícilmente pueden llegar a serlo.

Al contrario de la visión elaborada por M. D. Whitaker y la Fundación IDEA, en donde prima el mercado y los intereses de un grupo de empresarios que han venido prosperando en el marco de las políticas neoliberales, se han elaborado propuestas alternativas en donde se considera las modalidades de funcionamiento de las comunas campesinas e indígenas y las estrategias propias de las pequeñas unidades domésti-

cas productivas. Una de estas propuestas es la de Enrique Mayer con base en estudios de caso en el Perú. En primer término, critica el supuesto esgrimido por los neoliberales acerca de la necesidad de la "descolectivización" de la tierra. De acuerdo con Mayer (1994: 142) los argumentos de los neoliberales se basan en que la privatización lleva a una asignación eficiente de recursos, a una reducción de externalidades, y a una posibilidad de beneficiarse de los productos de la inversión. Enfatiza el hecho de que los campesinos andinos asignan eficientemente el manejo de los recursos entre opciones privadas y colectivas según las condiciones agro-ecológicas y técnicas del caso. Desde este punto de vista, en donde las condiciones ecológicas permiten un uso intensivo de la tierra, ésta ya está privatizada, y allí donde el uso de la tierra es extensivo se manifiestan numerosas instancias de manejo colectivo.

En otros términos, las mismas organizaciones campesinas serían las encargadas de impulsar una reforma de la tenencia de la tierra, dependiendo de las características de sus terrenos; es decir, de las características geográficas de Los Andes. Desde el punto de vista político, al estar en juego el tema de la seguridad de la tenencia de la tierra, se otorgaría oportunidades a las organizaciones indígenas en torno a la administración de sus tierras e incluso el que sean las mis-

2 En la sección sobre el debate de la nueva ley de Desarrollo Agropecuario se señaló, de manera resumida, la forma ideológica en que se manejó la información (en el caso del estudio sobre la distribución de la tierra en cuatro cantones de la sierra) al generalizar algunos hallazgos al resto de la sierra y al sobredimensionar la información sobre la concentración de tierras comunales en manos de las organizaciones indígenas del Cantón Guamote.

mas organizaciones, las que administran sus propios catastros rurales de manera compatible con las leyes nacionales.

Por último cabe señalar que durante los últimos años varios estudios han contribuido a proporcionar una visión más acabada acerca del funcionamiento del mercado de tierras en varias zonas de la sierra, la costa y la amazonía ecuatorianas³. De estos estudios cabe resaltar la heterogeneidad de la estructura agraria de las regiones señaladas y, por tanto, las distintas modalidades de transacción de las tierras que van desde los mecanismos legales hasta la subsistencia de mecanismos informales de acceso a la tierra.

En el caso de la costa (ver el estudio de Hernán Carrasco de 1994) tomando como casos de estudio tres cantones (Guabo, Daule y Quevedo), la investigación muestra que a inicios de los años noventa el mercado de tierras ha llegado a constituirse en la forma predominante de reasignación de este recurso; es decir que los procesos de reestructuración del agro dependen cada vez más del mercado y cada vez menos de la intervención estatal. Este proceso sería válido sobre todo a partir de la segunda mitad de la década del ochenta coincidiendo con el reflujó del desaparecido Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC.

El dinamismo del mercado de tierras, en el caso de los tres cantones estudiados por Carrasco, se sustenta en el proceso de diferenciación de las econo-

mías campesinas en donde los campesinos que no logran superar prácticas tradicionales terminan sucumbiendo ante la presión de productores más capitalizados o bien de empresarios agrícolas. Este proceso se produce a la par de una paulatina concentración de tierras.

Los estudios de Hernán Ibarra y Pablo Ospina (1994) y Pablo Ospina (1993) han contribuido, por su parte, a enriquecer el análisis sobre los mecanismos informales de acceso a la tierra como son las relaciones de reciprocidad, la *aparcería* y el arrendamiento. En el caso de Cotopaxi, a partir de estos análisis, se infiere un proceso de minifundización de la tierra acompañado de la constitución de estratos medios de campesinos. Además del afianzamiento de la ganadería, se observa el agudizamiento de los conflictos internos y entre comunidades en torno al acceso a las tierras de los páramos. Finalmente, en la misma Cotopaxi, el estudio de P. Ospina enfatiza un aspecto importante en relación a los mecanismos de acceso informal a la tierra, a saber, la *aparcería*. De acuerdo con este enfoque, esta modalidad, además de formar parte de las relaciones sociales entre las unidades familiares, constituye un mecanismo adicional para reasignar mano de obra y tierras en condiciones de escasez de dinero.

Algunas hipótesis sobre las tendencias del mercado de tierras en Cotacachi

Se parte de la hipótesis de que las haciendas se han ido dividiendo y subdividiendo en el marco de las políticas

3 Dentro de estos estudios se cuentan los realizados por el FEPP, la FAO y los de Hernán Carrasco (1993a), Hernán Ibarra y Pablo Ospina (1994) y Pablo Ospina (1993) entre otros.

de reforma agraria con dos objetivos: para volver más "manejables" las propiedades y, por otro lado, para evitar las posibles expropiaciones por parte de las comunidades indígenas aledañas. Ahora bien, cabe pensar, también hipotéticamente, que las divisiones pudieron obedecer a una estrategia orientada a deshacerse de tierras marginales y de baja productividad.

En el contexto de la modernización agraria que, en este caso, arrancarí­a desde los años sesenta, un elemento clave para entender las subdivisiones de las haciendas es la demanda de este recurso por parte de empresarios agrí­colas interesados en desarrollar actividades orientadas al mercado internacional. En un primer momento fueron las hortalizas (espárragos) y las instalaciones agroindustriales y, en un segundo momento, las flores.

Otra hipótesis tiene que ver con dos elementos característicos de la estructura agraria de Cotacachi: la existencia de tierras de colonización en la zona subtropical de Intag y las tendencias emigratorias de la población indígena. Tanto el primero como el segundo elemento estarían asociados para la disminución de las presiones sobre la tierra en las zonas andinas. El primero, constitu-

yéndose en una llave de escape que alivia las tensiones y conflictos en las zonas tradicionales y, el segundo, creando condiciones para la diversificación ocupacional y como estrategia para reproducir a las familias por vía extra-agrí­cola.

Finalmente, otra hipótesis tiene que ver con el éxito relativo de los indígenas en el caso de la negociación de las tierras de la ex - hacienda de Tunibamba⁴. En efecto, el largo proceso de negociación entre la comunidad de Tunibamba y los dueños de la tierra habrí­a desalentado a los indígenas en el emprendimiento de nuevas tomas de tierra. A este hecho se suma la promulgación de la nueva ley agraria, el cambio de orientación del IERAC y el fortalecimiento de los empresarios agrí­colas locales.

El alcance del estudio

La distribución de la tierra en Cotacachi ha estado condicionada por las reformas agrarias de 1964 y de 1973, los cambios en la legislación agraria introducidos a partir de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 y por la existencia de un mercado de tierras en donde se distinguen un conjunto de oferentes y demandantes de tierras. De acuerdo

4 El traspaso de la hacienda a los indígenas se hizo a partir de una compraventa en donde el INDA aportó los recursos para la compra de la propiedad y la comunidad se comprometió a pagar estos recursos en el largo plazo. Hasta el 2002 la organización tenía que haber cancelado la totalidad del préstamo al INDA.

Se habla de éxito relativo por diversas razones. Entre las más importantes se cuenta la promulgación de la nueva ley agraria en medio de la negociación del traspaso de la hacienda de Tunibamba lo que determinó el pago de una suma considerable a los dueños de la tierra. Hasta la actualidad las familias indígenas no han logrado cancelar la deuda al INDA.

con lo anterior interesa saber si en los años noventa las formas de acceso a la tierra están influidas, en mayor medida, por el mercado o bien por las adjudicaciones del Instituto de Desarrollo Agrario, INDA, o bien, por la subsistencia de mecanismos de acceso informal, como por ejemplo, la aparcería y el arriendo⁵.

En la medida en que no es posible generalizar el comportamiento del mercado de tierras para todas las zonas de Cotacachi, en lo que sigue se presentan algunas características específicas de las distintas zonas y parroquias tomadas en cuenta en el estudio. Las observaciones en torno al mercado de tierras se realizarán tomando en cuenta estas diferencias.

Zona Andina: corresponde al área considerada como rural y se caracteriza por la presencia de población indígena y, en menor medida, blanco-mestiza. Los grupos indígenas están organizados en torno a las comunas. En la actualidad existen 43 comunidades indígenas que están agrupadas en torno a la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi, UNORCAC⁶. Algunas de ellas con antecedentes históricos que se remontan a la etapa de colonización española y, la mayoría, legalizadas a partir de la

ley de comunas de 1937. Dentro de la zona andina se localizan, además de la cabecera parroquial, dos parroquias urbanas, El Sagrario y San Francisco y dos parroquias rurales, a saber, Imantag y Quiroga.

Imantag: es considerada como la zona de mayor presencia de haciendas y medianas propiedades. Por otra parte es la parroquia en donde el promedio de las extensiones de tierra de las familias campesinas es superior a las otras parroquias de la zona andina en razón de que en esta zona se parcelaron por lo menos dos haciendas y se repartieron huasipungos durante la etapa de la reforma agraria.

Quiroga: esta parroquia está ubicada al sur de la cabecera cantonal y a su alrededor existen comunidades importantes y estratos de pequeños y medianos productores tanto indígenas y mestizos que fueron accediendo a la tierra a partir de la parcelación de las haciendas. Entre éstas se cuenta Cuicocha. Comunidades importantes de esta zona son: San Martín, Cumbas Conde, Cuicocha, Guitarra Urco, Arrayanes, Morales - Chupa, Chilcapamba, Morocho e Iltaquí entre otras.

5 Si bien este último aspecto no puede ser analizado a partir del registros de propiedad cantonal, es posible obtener estimaciones a partir de entrevistas a informantes calificados de la zona.

6 Están localizadas en cuatro parroquias rurales y urbanas periféricas del cantón Cotacachi: 8 comunas en Imantag (norte), 12 comunas en Quiroga (sur), 13 comunas localizadas en la parte alta del volcán Cotacachi y 10 comunas en la parte baja, que corresponden a las parroquias El Sagrario y San Francisco. Según el autodiagnóstico del 96, la población de influencia de UNORCAC, en las cuatro parroquias, es de aproximadamente 16.102 habitantes (2.683 familias), que representa el 45% de la población total del cantón Cotacachi. La mayor parte de esta población es indígena (81%) y una minoría es mestiza (19%) (Mary García 2001).

San Francisco y El Sagrario: zonas de pequeñas propiedades campesinas e indígenas y de altas tasas de emigración de la población hacia Quito, Ibarra, Otavalo y a la zona de plantaciones de caña de Salinas. Por la cercanía con las zonas urbanas de la cabecera cantonal, las comunidades indígenas han venido desarrollando vínculos sociales con los grupos blanco mestizos.

La zona subtropical de Intag: pertenecen a esta zona las parroquias de Apuela, García Moreno, Cuellaje, Vacas Galindo, Peñaherrera y Plaza Gutiérrez. Como se ha señalado, estos territorios se convirtieron en zonas de colonización desde las primeras décadas del siglo XX. En estas parroquias coexisten pequeñas, medianas y grandes propiedades dedicadas a la ganadería y cultivos de ciclo corto (fréjol, maíz duro, arveja, yuca, zanahoria blanca). A estos cultivos se agregan los frutales entre los que se cuentan la caña de azúcar, papaya, guanábana, plátano. En algunas zonas se cultiva café y se trabaja la fibra de la cabuya que crece en los linderos de los caminos.

En el contexto de esta zonificación y distribución del espacio, a partir de la información aportada por el registro de la propiedad de Cotacachi, se trata de analizar los traspasos de tierras a lo largo de la década del '90 del pasado siglo. Es necesario diferenciar la influencia de dos variables: a) el mercado de tierras en el contexto de la liberalización de la economía; y, b) la política redistributiva de tierras a partir de las adjudicaciones efectuadas por el IERAC y el INDA. De partida se hace una diferencia entre la zona andina y la zona subtropical de Intag porque el acceso y

la distribución de la tierra guardan, en cada caso, ciertos rasgos específicos y, por otra parte, los grupos y los actores sociales son también, diversos. Asimismo, al interior de la zona andina, se diferencia claramente la zona de Imantag, donde históricamente se han constituido las haciendas más importantes y las parroquias de Quiroga, El Sagrario y San Francisco, cuyas tierras han sufrido intensos traspasos.

Antecedentes de la distribución de la tierra

Se tiene información sobre las haciendas de Cotacachi desde el siglo XVII a través de la monografía de Alfredo Albuja G. (1962), y la investigación de Reinar Krusche sobre las estrategias de sobrevivencia de las comunidades indígenas de la zona andina del cantón (1986). En estos estudios se aporta información acerca del continuo proceso de división de las haciendas por herencias y por ventas. A la par de este proceso, se desarrolla una ampliación de la frontera agrícola, hacia la zona subtropical de Intag. Mientras que, el tamaño de las parcelas de las familias indígenas se fue reduciendo debido a las particiones por herencia y por ventas con el fin de hacer frente al pago de deudas.

Una característica general de la distribución de la tierra en Cotacachi ha sido su concentración en pocas manos. En efecto, en 1974 alrededor del 92% de las UPAS tenían entre 0.1 y 5 hectáreas y, en conjunto, tenían acceso al 23% del total de la superficie cultivable del cantón. En cambio, en el otro extremo, apenas el 1.1% de propiedades agrícolas cuyos tamaños oscilaban entre

50 y más hectáreas controlaban el 57% de la superficie cultivable del cantón. Dentro de este último grupo destacaban las propiedades cuyas extensiones estaban comprendidas entre 50 y 200 hectáreas que, justamente, son el resultado de las sucesivas divisiones de las grandes haciendas que prevalecían hasta los primeros años de la década de los sesenta. Se observa un proceso de modernización de las haciendas, a nivel de la diversificación productiva (producción de hortalizas para el mercado externo e interno), y de especialización en ganadería, pero lo que no cambia de manera significativa es la distribución de la tierra.

Las parcelas de las unidades familiares campesinas e indígenas, estaban comprendidas en los estratos que van de 0.1 - 0.5 hectáreas a 2 - 3 hectáreas y, dentro de estos estratos, el tamaño

promedio de las unidades de producción indígenas no sobrepasan las 2 hectáreas. Cabe aclarar, por otro lado, que el acceso a la tierra en las diversas comunidades no es homogéneo; así por ejemplo, en la zona norte del cantón, las unidades domésticas de las comunidades de Imantag tienen, en promedio, mayores extensiones de tierra que las comunidades ubicadas en la zona sur de Cotacachi.

La distribución de la tierra en la zona de Intag, según el Censo Agropecuario de 1974 también se presenta de manera desigual. Al contrario de lo que se podría suponer, por tratarse de una zona de colonización en donde una de las características es la consolidación de propiedades de tamaño medio, se observa un proceso de concentración de la tierra como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Cotacachi: tierras adjudicadas entre 1996 y 2001

Parroquias	Familias Beneficiarias	Hectáreas Adjudicadas
Apuela	1	0.06
García Moreno	234	3.385.03
Imantag	5	0.57
Plaza Gutiérrez	1	0.16
Quiroga	8	5.42
Vacas Galindo	2	59.55
Sin ubicación	1	81.40
Total	252	3.532.19

Fuente: Departamento de Planificación, INDA, 2002.

De acuerdo con la información del mencionado Censo, las propiedades menores de 10 hectáreas representan el

58.5% del total de unidades productivas y abarcan el 7.7% de la superficie cultivable; en tanto que las propiedades

de 50 y más hectáreas apenas representaban 14.4 % del total de las unidades productivas y controlaban el 64.1% de la superficie cultivable.

Así, en la parroquia García Moreno, seguida de Cuellaje, se concentraba el mayor número de propiedades de 50 y más hectáreas, situación que se mantiene hasta la actualidad. Probablemente esto se debe a que se trata de una zona de colonización reciente y donde todavía subsisten áreas susceptibles de explotación maderera. En tanto que las zonas como la de Apuela constituyen zonas de antiguo asentamiento y áreas en donde ya no existen especies maderables por explotar.

La distribución de tierras a partir de 1996

La información aportada por el INDA sugiere que, por lo menos a lo largo de la década del 80 y del 90, el proceso de redistribución de tierras en la provincia de Imbabura y, especialmente en Cotacachi, proviene en mayor medida a partir de adjudicaciones de tierras vía colonización antes que mediante la afectación de tierras. En efecto, a lo largo de los años ochenta, de las 30.814 hectáreas adjudicadas en la provincia de Imbabura, alrededor del 90,8% corresponden a colonización y el porcentaje restante por efectos de la reforma agraria. Entre 1991 y el 2000 se produce un fenómeno similar: de las 25.178 hectáreas adjudicadas, el 99,4% corresponden a colonización y el porcentaje restante a reforma agraria. Hay que aclarar, sin embargo, que el INDA a partir de 1994 no distingue las adjudicaciones por tipo de política; es decir, por co-

lonización o reforma agraria. En todo caso, Cotacachi reproduce el patrón general caracterizado por el predominio de la acción de colonización antes que por la redistribución de tierras.

Esta tendencia también se presenta a nivel parroquial en el caso de Cotacachi. Entre 1996 y el 2000 el INDA adjudicó un total de 3.532 hectáreas a 252 familias. De este total el 95.8% corresponde a adjudicaciones efectuadas en la parroquia de García Moreno y el 93% de las familias beneficiarias también se localizan en esta parroquia. Como se recordará, García Moreno ha constituido durante las últimas dos décadas una de las zonas abiertas a la colonización. No obstante, con excepción de algunas tierras localizadas en la zona de las Golondrinas, en el territorio de Intag en la actualidad se asiste a una potencial clausura de las zonas de frontera agrícola, ya sea por la inexistencia de tierras para la colonización o debido a las prácticas de conservación por parte del Estado o propietarios particulares.

Información de los registros de propiedad y mercado de tierras

En el Ecuador, una manera de analizar la distribución de la tierra ha sido a partir de los censos agropecuarios y, en menor medida, los catastros rurales. A partir de estas fuentes y de otras (observación, entrevistas o encuestas elaboradas a propósito) se ha procedido a inferir algunas características del comportamiento del mercado de tierras. Dado que no se cuenta con la información desagregada por cantones y parroquias a partir del último censo agropecuario y dado que los catastros rurales no siem-

pre están actualizados, una fuente alternativa de datos que posibilita el análisis del traspaso de tierras constituye el Registro de la Propiedad en el ámbito cantonal.

Para obtener una visión panorámica de la situación del mercado de tierras en el cantón Cotacachi se ha procedido a recopilar datos en el registro de la propiedad cantonal entre 1990 y 2000. En la medida en que en el Registro Cantonal no se inscriben solamente las compraventas sino también otras formas de traspaso de tierras, hemos recopilado la información relativa a las adjudicaciones del IERAC y el INDA y, también, sobre otros mecanismos como las donaciones, las herencias, las particiones, las reversiones al Estado, entre otras.

Cabe señalar que una de las limitaciones de este tipo de fuentes tiene que ver con el hecho de que no todos los compradores acuden a inscribir los traspasos de tierras en el Registro de la Propiedad, especialmente los pequeños productores indígenas. Por otra parte, un porcentaje significativo de casos no cuentan con la información completa. Así, por ejemplo, alrededor del 30% de las tierras transadas no tienen datos sobre la superficie. No obstante estos obstáculos, la inscripción de las transacciones en el registro de la propiedad constituye un buen indicador del mercado de tierras en zonas como las de Cotacachi en donde se observa una tendencia a la demanda de tierras por parte, no sólo los sectores vinculados a la producción de flores para la exportación, sino también de empresas turísticas que están comprando tierras en las zonas alejadas a los centros poblados.

El peso de la política redistributiva de tierra del Estado

Los análisis que se han hecho sobre el proceso de reforma agraria (ver Chiriboga 1988, 1999) muestran que la política de redistribución de tierras que el IERAC implementara vía afectaciones y expropiaciones fue en ascenso hasta 1985. A partir de este año, las acciones de expropiación y afectación comenzaron a descender significativamente. No obstante, las adjudicaciones de tierras en zonas de colonización, tanto a familias como a empresas, no se detuvieron. Un ejemplo de este proceso es la adjudicación de tierras en las provincias de la Amazonía, la provincia de Esmeraldas y el Noroccidente de Pichincha.

En el caso de la provincia de Imbabura, como se mostró en la sección anterior, las adjudicaciones de tierras a partir de la colonización superaron a las adjudicaciones vía reforma agraria. De los anterior se deduce que, una vez que se clausuraron las expropiaciones y afectaciones en la zona andina, se transitó a una etapa de repartición de tierras en la zona subtropical de Intag (incluida Selva Alegre, parroquia localizada entre el cantón Otavalo y Cotacachi) con el objetivo de dar salida a la presión sobre la tierra a nivel provincial.

En una primera aproximación al tema del mercado de tierras en Cotacachi, los datos que se presentan a continuación, reflejan la "retirada" del IERAC de los procesos de afectación y expropiación de tierras y, al mismo tiempo, el mantenimiento de las adjudicaciones en zonas de colonización. Por otra parte, reflejan el dinamismo que ha venido alcanzando el mercado de tierras en la

década del '90. En este caso, se utiliza el número de compraventas como un indicador de la fuerza y la dinámica del mercado de tierras.

De la información recopilada, uno de los primeros aspectos que llama la atención entre 1990 y el 2000 es el predominio de las compraventas sobre las

adjudicaciones efectuadas por el IERAC y el INDA y sobre otras formas de traspaso. En total, hemos registrado 3.055 transacciones en el cantón. De éstas, alrededor del 82.5% corresponden a compraventas, el 15.8% a adjudicaciones y el 1.7% a otras formas tal como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 2
Cotacachi: registros por tipo de transacción Años: 1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000

Tipo de registro	1990	%	1992	%	1994	%	1996	%	1998	%	2000	%	Total	%
Compra-ventas	223	83.8	341	77.2	302	84.4	282	96.6	341	64.1	1019	88.6	2520	82.5
Adjudicaciones	45	16.2	92	20.8	33	14.8	8	2.7	187	35.8	97	8.4	482	15.8
Otras formas*	--	--	9	2.0	3	0.8	2	0.7	5	0.9	34	3.0	53	1.7
Total	278	100	442	100.0	358	100.0	292	100.0	535	100.0	1150	100.0	3055	100

*Otras formas: Transacciones, remates, reversiones al Estado, Prescripción, Particiones, Donaciones, Expropiaciones, Posesiones Efectivas y Herencias. Los valores absolutos se refieren al número de registros.
Fuente: Registro de la Propiedad de Cotacachi.
Elaboración: equipo de investigación.

La serie estadística del cuadro muestra que, en todos los años para los que se dispone de información, las compraventas son ampliamente dominantes en relación a las adjudicaciones y a las otras formas de traspaso de la tierra. Asimismo, entre 1990 y el 2000 se produce un aumento brusco del número de transacciones si se compara 1990 con el 2000. Entre estos dos años el número de trasposos prácticamente se ha multiplicado por cuatro. Este fenómeno, como lo veremos más adelante, puede explicarse por la iniciativa de las organizaciones campesinas en torno a la regularización de la tenencia de tierra y, por otro lado, a los intensos procesos de compraventas en las zonas aledañas a la cabecera cantonal debido a la afluencia de recursos a las manos de las familias de los emigrantes internacionales. Sin embargo, se observa una disminución

del número de transacciones en los años de 1994 y 1996. Este hecho puede obedecer a que estos años fueron de transición y, sobre todo, se explican por dos cambios importantes: la promulgación de la nueva ley agraria, y la reorganización institucional del IERAC que culminó con la conformación del INDA. A este aspecto se debe, que durante 1995 y 1996 las acciones en cuanto a adjudicaciones hayan disminuido de manera significativa.

Ahora bien, al comparar la zona Andina con la de Intag, se observa que en los dos casos predominan las compraventas sobre las adjudicaciones y sobre las otras formas de traspaso de tierras. De lo anterior se podría colegir que la tierra está tendiendo a redistribuirse, en mayor medida, en base al funcionamiento del mercado, más que a las políticas de adjudicación de tierras por parte del INDA.

Si se analizan los datos por separado, se observa que en el caso de Intag, a pesar de que las adjudicaciones tienen un peso importante (29,7%), las compraventas tienen un peso todavía mayor (69,3%) con excepción del año de 1998 en donde las expectativas de explotación minera en Intag abrieron el camino para la intensificación del proceso colonizador. En términos generales, a lo lar-

go de 1990, en Intag se registró un intenso proceso de colonización; pero éste también estuvo acompañado por transacciones de tierras por parte de los pequeños y medianos propietarios que originalmente ocuparon zonas susceptibles de colonización y, que, una vez asentados en Intag, comenzaron a vender tierras a nuevos colonos y/o empresarios agrícolas.

Cuadro 3
Cotacachi: registros por tipo de transacción y por zonas.
Años: 1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000

Tipo de registro	1990	1992	1994	1996	1998	2000	Total	%	%
Zona Andina									
Compra-ventas	157	165	177	156	165	699	1519	94.4	49.7
Adjudicaciones	1	5	-	-	2	45	53	3.3	1.7
Otras formas	-	6	3	1	5	22	37	2.3	1.2
Subtotal	158	176	180	157	172	766	1609	100.0	
Zona de Intag									
Compra-ventas	76	176	125	126	178	320	1001	69.3	32.8
Adjudicaciones	44	87	53	8	185	52	429	29.7	14.0
Otras formas	-	3	-	1	-	12	16	1.0	0.5
Subtotal	120	266	178	135	363	384	1446	100.0	
Total	278	442	358	292	535	1150	3055	100.0	

Zona Andina: parroquias de Quiroga, Imantag, San Francisco y El Sagrario.

Zona de Intag: parroquias de Apuela, Cuellaje, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera, Vacas Galindo y García Moreno.

Cabe señalar que las 45 adjudicaciones que aparecen en la zona Andina en el 2000, corresponden a Imantag y son el resultado de las parcelaciones de haciendas entre los años sesenta y setenta. En su gran mayoría, se trata de pequeños lotes que pasaron a manos de antiguos huasipungueros y/o partidarios que accedieron a la tierra una vez que las haciendas fueron parceladas. Entre otras, en esta parroquia se parcelaron haciendas extensas como la Quitumba y Peribuela y otras se fueron desmembrando de manera sucesiva como por

ejemplo San Francisco, Colimbuela y Quitumbita.

Las transacciones de acuerdo con el tamaño de la superficie

La información construida a partir del registro de la propiedad sugiere que el mayor dinamismo en cuanto a la transacción de tierras se ha dado en el grupo de las pequeñas propiedades. También puede interpretarse como un proceso de disminución de las propiedades grandes. Como aspecto adicional se ob-

serva, por otra parte, que el mercado de tierras también ha involucrado a una proporción importante de propiedades cuyo tamaño oscila entre 20 y 49,9 hectáreas. Esta información, desde otro punto de vista, estaría evidenciando cierta continuidad del proceso investigado por R. Krusche en los años sesenta, con respecto a la división y subdivisión de las parcelas pequeñas por razones de herencia o ventas para afrontar períodos de dificultades económicas de las unidades familiares.

De manera específica, en el caso de las compraventas, el mayor porcentaje de las transacciones se ubica en los dos primeros estratos, es decir, en las tierras que no rebasan las cinco hectáreas y, por otra parte, se observa un ligero incremento de las compraventas en el estrato de propiedades con extensiones comprendidas entre 20 y 49,9 hectáreas. Este último aspecto, sin embargo, se presenta de manera diferenciada de acuerdo con las zonas. En efecto, en la zona subtropical, específicamente, en la parroquia de García Moreno, es donde se han producido el mayor porcentaje de compraventas correspondientes a los estratos considerados como "medios". De los 196 casos de compraventas en el estrato de 20 a 49,9, más del 50% corresponden a esta parroquia y algo similar se constata en el estrato siguiente, es decir, de 50 a 99,9 hectáreas.

Si se diferencia por zonas, del total de registros de compraventa, el 48,7% se localizan en la zona Andina, en tanto que el porcentaje restante, es decir, el 51,3%, corresponden a la zona subtropical de Intag. En el caso de la zona Andina, Imantag seguida de Quiroga son las parroquias con mayores porcentajes

de compraventas de tierras; en tanto que en la zona de Intag, la parroquia de García Moreno exhibe el mayor porcentaje de compraventas.

Las transacciones de compraventa en los estratos de 100 a 499,9 y de 500 y más hectáreas se localizan, en mayor medida, en las zonas de colonización. Como se ha señalado, este aspecto puede explicarse a partir de la existencia del recurso tierra y, además, por la existencia de recursos madereros, por lo menos hasta inicios de los años noventa. A estos aspectos, probablemente debe sumarse la expectativa de explotación de recursos mineros en la cordillera del Toisán.

El hecho de que hasta los años noventa, por lo menos más de 10 propiedades con extensiones superiores a las 100 hectáreas, hayan sido objeto de transacciones de compraventa en las parroquias de la zona Andina, es una muestra de que hasta los años noventa se viene produciendo un proceso de "ajuste" del tamaño de las grandes propiedades, ya sea para reconvertirlas o para volverlas "más manejables" desde el punto de vista productivo.

"Medianización" versus concentración de tierras

A partir de la información aportada por el Registro de la Propiedad de Cotacachi no se observa una tendencia clara hacia la concentración de la tierra. En el lapso que media entre la aplicación de la reforma agraria y la introducción de la nueva Ley de Desarrollo Agrario, los medianos y grandes propietarios de la zona Andina no han impulsado una tendencia "expansionista"; por el contra-

rio, se han ido deshaciendo de tierras "laderas", o de tierras que no tienen acceso al agua o que son consideradas poco productivas⁷. Este ha sido el caso de algunas familias que compraron tierras a la Asistencia Social, en la parroquia de Imantag, después de la reforma agraria de 1964⁸.

De acuerdo con la información aportada tanto por el Censo Agropecuario de 1974, como por informantes calificados de la zona, a lo largo de los años sesenta y comienzos de los setenta, hubo un proceso de modernización de las haciendas serranas de Cotacachi; se introdujeron maquinarias y tecnología de la revolución verde (abonos químicos y controles de plagas). Un sector de productores tuvo éxito; sin embargo, otros tuvieron que desprenderse de sus tierras para poder cumplir con los compromisos de crédito adquiridos con los bancos. De este período datan algunos remates de haciendas. Entre estos remates se encuentra la hacienda de Tunibamba.

Un fenómeno similar, aunque un poco más tarde (segunda mitad de la década del '70), ocurrió en la zona de Intag en donde una significativa proporción de medianos y grandes propietarios, que habían contraído deudas con el Banco Nacional de Fomento, tuvieron que vender sus fincas con el fin de pagar los préstamos. Esta situación se prolongó incluso hasta 1985, e influyó en la emigración de familias hacia las ciudades de Otavalo e Ibarra. Una evi-

dencia de este proceso fue la disminución de las tasas de crecimiento de la población entre 1982 y 1990, según la información del censo poblacional de 1990.

A raíz de la segunda mitad de los noventa se observaron ciertos indicios de concentración de tierras tanto en la zona subtropical, como en la zona andina. En el primer caso, este proceso estuvo atravesado por los proyectos de desarrollo minero en la zona de Intag. Sin embargo, este proceso quedó trunco una vez que comenzaron los conflictos entre las organizaciones campesinas y ecologistas de Intag y las empresas mineras. Nada indica, por otro lado que este último proceso no sea reversible en el corto y mediano plazo.

De igual manera, en la Parroquia de San Francisco, en la zona de Morochos, propietarios medianos comenzaron a comprar tierras a comuneros pequeños productores. En este caso, tampoco ha prosperado la concentración de tierras por diversos factores, entre los que se cuenta, la organización de las familias indígenas y la iniciativa de éstas en torno a la titulación de sus tierras.

Con la finalidad de tener una visión general acerca de la concentración de tierras, hemos acudido al catastro de tierras cantonal. Sin embargo, considerando que ésta es una fuente de información incompleta y desactualizada, hemos tratado de completar el listado de medianas y grandes propiedades con la

7 Entrevista con el ex - registrador de la Propiedad de Cotacachi, Sr. Diego Moreno, enero del 2002.

8 Una excepción a la regla es la hacienda de Piñán que ha seguido manteniendo el control de extensos territorios en la zona occidental de la parroquia de Imantag.

ayuda de informantes calificados de la zona. Hacia el 2000 el panorama de las medianas y grandes haciendas sería el siguiente:

Cuadro 4
Zona Andina: medianas y grandes propiedades según el Catastro Rural de Cotacachi

Parroquia/ Nombre de la propiedad	Extensión (has)	Parroquia/ Nombre de la propiedad	Extensión (has.)
<u>Imntag</u>		<u>El Sagrario</u>	80
San Francisco	30	Talchigacho	120 aprox.
AVECOTA	46	Itaqui	100
Quitumba Grande	51	Ocampo	40
Flia. Charvet (8 predios)	312	La Grace	30
Tomaselli Charvet	41	La Graciela	—
La Rosita	150	Piava	—
Piñán S. A., Pitura y Chinchivi	15.000 y más	La Leticia	—
<u>San Francisco</u>		Rancho Chico	—
San Alberto	51	Sta. Bárbara	—
El Rosar	33	Las Marias	—
San Mateo	—	<u>Quiroga</u>	—
		San Martín y Flor de Azama	120 aprox.
		Ligshapungo	40
		El Volcán	34

Nota: entre las propiedades citadas en el cuadro, seis corresponden a floricultoras; una de ellas combina el cultivo de flores con las frutas y los espárragos. En conjunto tienen una superficie cultivada que no rebasa las 100 has.

Como se puede apreciar haciendas importantes como las Quitumba y Peribuela, que pertenecían a la Curia de Ibarra y a la Asistencia Social, y que sobrevivieron como grandes propiedades hasta los primeros años sesenta, fueron parceladas. Asimismo, propiedades tales como Los Molinos, Perafan y Colimbuela, fueron parceladas después de que la Asistencia Social entregara estas tierras a propietarios particulares. En Quiroga, la hacienda San Martín, que hasta 1961 controlaba más de 200 hectáreas, también, fue subdividida. Una de las pocas propiedades que ha sobrevivido a este proceso de división y subdivisión ha sido la hacienda de Piñán que se mantiene como un gran latifundio. Tan extensa es la superficie de esta propiedad que no se conoce a ciencia

cierta el número de hectáreas. De acuerdo con algunas fuentes, la superficie asciende a 15 mil y según otras a 30 mil hectáreas.

En la zona de Intag, en cambio, se puede observar una tendencia más clara hacia la conformación de grandes propiedades. Sin embargo, a partir de la información del Registro de la Propiedad, no se observa una tendencia hacia la compra de tierras por parte de propietarios de la zona o provenientes de afuera. Lo que se constata, hasta los primeros años del noventa, es la compra de importantes extensiones bajo la expectativa de la explotación minera. En la actualidad, existe una tendencia a adquirir tierras, o bien a posesionarse, con objetivos agropecuarios o de explotación maderera en la zonas de Mandu-

riacos, Las Golondrinas y, en menor medida, en Chontal.

Estrategias de las organizaciones indígenas en torno a la tierra

Uno de los aspectos que llama la atención en el caso de Cotacachi, es la ausencia de conflictos en torno a la tierra en la etapa anterior y posterior a la reforma agraria. En efecto, sólo en los primeros años de la década del ochenta se inicia un conflicto por la tierra en la hacienda de Tunibamba. Después sólo se han registrado tibias amenazas de tomas de tierras. Pero en estos casos, los conflictos no han tenido la radicalidad de otras zonas indígenas (ver casos de Cotopaxi y Chimborazo), sino que se ha tratado más bien, de procesos de negociación en donde las familias indígenas no han logrado que medianos propietarios acepten sus ofertas de compra. En este sentido, la conflictividad ha devenido de la negociación trunca, sin pasar a mayores enfrentamientos.

Un signo evidente de la conflictividad latente pero no explosiva en torno a la tierra, durante los noventa, son los problemas que mantienen las comunidades indígenas con las haciendas. Hasta 1997, de acuerdo con los datos aportados por los indígenas en un taller de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi en junio de ese mismo año, existían alrededor de 127 conflictos de tierras. Por lo menos 13 de éstos correspondían a conflictos de linderos entre comunas y haciendas particulares; 11 conflictos tenían que ver con la falta de claridad entre los linderos de la Reserva Cotacachi - Cayapas; alrededor de 32 conflictos debido a la falta de es-

crituras de terrenos comunales; 31 conflictos por linderos entre comunidades. Los conflictos restantes tenían que ver con la falta de escrituras por parte de las familias en sus comunas.

Luego de este diagnóstico, hacia 1999 la UNORCAC inició un proyecto orientado a la solución de los conflictos por tierras. Comenzó por los problemas ocasionados por la falta de escrituras de los terrenos de las familias indígenas. Y es que hasta los años noventa, muchos de los traspasos de tierras se hacían sin contar con los procedimientos legales vigentes. En otros términos, la forma normal de traspasar la tierra se realizaba a partir de una constancia elaborada ante un testigo, sin contar con escrituras, ni con el proceso de inscripción de las escrituras en el registro de la propiedad. De acuerdo con esta manera de proceder, muchas familias indígenas fueron perjudicadas. Asimismo, gente inescrupulosa, valiéndose de artimañas jurídicas logró apropiarse de tierras no sólo de las familias indígenas, sino de terrenos de las comunidades. De esta forma de despojos, persisten casos de amenazas Italquí, Morochos y en Peribuela. En esta última, están ingresando productores de otros cantones de la provincia en busca de tierras dado que se trata de una zona privilegiada, que cuenta con riego, tierras de buena calidad e infraestructura vial.

Tendencias generales

Desde una perspectiva cantonal, parece evidenciarse que los procesos de distribución de tierras están dependiendo cada vez más de relaciones vía mercados que de una política agraria dirigida desde el Estado ecuatoriano. Es posi-

ble que ésta sea una lectura válida no sólo para el caso de Cotacachi sino para el resto de cantones de la provincia y, en general, del país. Este fenómeno en gran medida está relacionado con la influencia que han ejercido los gremios de los empresarios agrícolas, agrupados en las Cámaras de Agricultura, los mismos que de manera permanente impulsaron una campaña de desprestigio del extinto IERAC, al señalar que este organismo, encargado de aplicar la política agraria, se había convertido en un ente instigador de las tomas de tierras en lugar de mediador de los conflictos. Hacia la segunda mitad de los ochenta esta crítica fue ganando terreno hasta que en 1992 la Cámara de Agricultura de la Primera Zona y la Fundación IDEA propusieron un nuevo proyecto de ley agraria en donde la acción del IERAC se redujo significativamente en lo referente a las expropiaciones y afectaciones de tierras. Uno de los resultados de la nueva Ley de Desarrollo Agrario de 1994 es, justamente, la drástica disminución de los trámites sobre expropiaciones y afectaciones.

Lo dicho anteriormente se ejemplifica en el caso de Cotacachi en donde las transacciones de tierras se han realizado, en mayor medida, a través de la compraventa que de otras formas de traspaso. Este proceso que se acentúa hacia fines del noventa, sin embargo, está acompañado de un proceso de adjudicaciones de tierras baldías en la zona subtropical de Intag. En términos comparativos, del monto total de transacciones registradas en los años pares del noventa, el 82,5% correspondieron a transacciones y el 15,8% a adjudicaciones.

Un segundo aspecto observable de la información empírica disponible, es el alto porcentaje de transacciones de compraventa en los estratos de propiedades con menos de cinco hectáreas y en el estrato de medianas propiedades (de 20 a 50 hectáreas). Esta tendencia, que conduce a pensar en un incremento significativo del mercado de tierras en el cantón, puede ser interpretada desde diversas perspectivas: a) como el resultado del constante fraccionamiento de tierras en manos de pequeños y medianos propietarios por herencia y/o ventas; b) por causa de la simplificación de los trámites en la medida en que la ley de Reforma Agraria vigente hasta 1994 daba preferencia a los colindantes y exigía un trámite de aprobación del traspaso por parte del IERAC; c) el proceso de diferenciación de las unidades de producción campesina que conduce a que unas familias vayan comprando tierras mientras que otras pierdan sus propiedades, hasta convertirse en trabajadores proletarios y, por último emigrar; finalmente, d) la disponibilidad de mayores recursos económicos, obtenidos vía migración, por parte de algunas familias de migrantes y que se están orientando a la compra de "solares" en las zonas aledañas a los centros parroquiales de El Sagrario, San Francisco y, en menor medida, Quiroga. Todos estos factores, conjugados, conducen a pensar en un incremento de los trasposos de tierras a partir de las compraventas, ya que éstas últimas, prácticamente se triplicaron entre 1998 y el 2000.

Para comprender mejor las tendencias del llamado mercado de tierras hay que plantearse la pregunta: ¿en la actualidad quién o quiénes demandan tierras

y quiénes están en condiciones de venderlas? Consideremos en primer término la posición de los empresarios agrícolas agrupados en el Centro Agrícola de Cotacachi. Para este sector, en las comunidades no existe una práctica orientada a la venta de tierras a hacendados: "las divisiones se han dado entre las familias". Por otra parte se señala que la "gente está muy apegada a sus tierras"⁹. En otros términos, las floricultoras e, incluso, las empresas dedicadas al cultivo de hortalizas y frutas se instalaron en tierras que formaron parte de las antiguas haciendas de la Asistencia Social, o bien en terrenos que fueron desmembrados de grandes propiedades, tal como se observa en los casos de Imantag, Quiroga y El Sagrario. Este fenómeno, relacionado con la "reconversión" productiva de las antiguas haciendas conduce a sostener que se ha producido una reducción de las extensiones con una doble finalidad: volverlas más manejables y deshacerse de zonas marginales e improductivas. No obstante este hecho, también hay que considerar que en la reducción del tamaño de las propiedades ha jugado un papel importante el endeudamiento con la banca privada y estatal.

En resumen, una fracción de empresarios agrícolas ha aprovechado circunstancias tales como la cercanía a los mercados y la existencia de infraestructura para transitar hacia la agroindustria; otra fracción, menos emprendedora, aprovechó las mismas circunstancias para vender parte de sus tierras a empresarios cotacacheños y afuereños; y, fi-

nalmente, una tercera fracción, permanece fincada en las actividades de producción tradicionales (la agricultura, la ganadería y, en menor medida, la explotación de árboles).

El éxito y la viabilidad de las actividades agroindustriales, e incluso las relacionadas con la producción de frutas y hortalizas conducen a pensar que en el futuro cercano la demanda de tierras se acrecentará, en circunstancias en que las actividades vinculadas al comercio de las artesanías de cuero se encuentran en una fase de crisis.

Del lado de las pequeñas unidades familiares campesinas e indígenas y de la organización de segundo grado que las representa, el tema de la tierra constituye uno de sus ejes de trabajo, una de las problemáticas, siempre presente en todos los diagnósticos, es la falta de tierras y el problema de la concentración de este recurso. Uno de los indicadores de este problema es la existencia de terrenos de por lo menos tres comunidades al interior de las tierras de haciendas, a lo que se suman los problemas de linderos con otras comunidades y con la Reserva Cotacachi – Cayapas.

Dentro del proceso de fragmentación de las tierras de las unidades familiares campesinas e indígenas (vía herencia y/o ventas), se están produciendo dos fenómenos que pueden conspirar contra la organización social y la continuidad de las pequeñas economías campesinas: a) la venta de tierras por parte de unidades familiares campesinas e indígenas a los empresarios vinculados a las actividades turísticas, incluso

9 Entrevista con varios Miembros del Centro Agrícola, 10/01/02.

a las productivas; y, b) las dificultades de las organizaciones comunales para negociar el acceso a tierras en circunstancias en que existen varios demandantes de este recurso. El primer hecho es el reflejo de un comportamiento individual, en donde priman intereses personales y no tanto comunitarios. Finalmente, las tierras son vendidas al mejor postor. El segundo hecho, en cambio, es un indicador de la desigualdad en el proceso de negociación de las tierras en donde la primera opción no la tienen, precisamente, las familias indígenas, sino los portadores del capital.

El ingreso de agricultores originarios de otros cantones, interesados en las tierras más fértiles de Imantag, hace prever que si no existe un proceso sostenido de legalización de tierras, no sólo en Imantag, sino en todas las comunas en donde existen tierras de buena calidad, las unidades familiares terminarán cediendo a las presiones de los medianos agricultores.

Asimismo, de no fortalecerse la UNORCAC, en lo referente a mecanismos de negociación de los problemas de linderos entre comunidades y hacendados y entre comunidades y las instituciones interesadas en la reserva Cotacachi - Cayapas, la conflictividad tenderá a acentuarse en un futuro cercano.

Finalmente, la existencia de tierras susceptibles de colonización en la zona subtropical de Intag conduce a pensar que en los próximos años se fortalecerá la política de adjudicación de tierras a grandes propietarios que buscan asentarse en las zonas de Manduriacos y Las Golondrinas con el fin explotar los últimos reductos de bosques primarios. En la medida en que el establecimiento de

fincas familiares, constituye una política secundaria dentro del INDA, queda libre el camino para la conformación de grandes de propiedades, con lo cual se fortalecerá la tendencia hacia la concentración de tierras.

Bibliografía

- Albuja, Alfredo
1962 *Estudio monográfico del cantón Cotacachi*. S.l./s ed.
- CAAP
1991 *Pre-diagnóstico y estrategia de desarrollo de Cotacachi*, Quito.
- Carrasco, Hernán
1994 "Campesinos y mercado de tierras en la costa ecuatoriana". Roma: FAO.
- Chiriboga, Manuel et. al.
1999 *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*. Quito: FEPP / Abya - Yala.
- Chiriboga, Manuel
1988 La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985. En P. Gondard, J.B. Carón y P. Sylva (coord.). *Transformaciones agrarias en el Ecuador. Geografía Básica del Ecuador. T.V. Geografía Agraria*. vol. I. Quito: IPGH-CEDIG-ORSTOM-IGM.
- García, Mary
2001 "UNORCAC: proceso organizativo y gestión". Quito. Inédito.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina
2003 *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los andes ecuatorianos*, ASDI-CLACSO, Buenos Aires.
- Krusche, Reinhar
1986 "Las estrategias de sobrevivencia de las comunidades campesinas de Cotacachi". Inédito. [Biblioteca del CAAP].
- Kay, Cristóbal
1994 "El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina rural". Ponencia presentada al XVIII Congreso internacional de LA-SA. Atlanta, Georgia. Marzo.
- Ibarra, Hernán y Pablo Ospina
1994 *Cambios agrarios y tenencia de la tierra en Cotopaxi* Quito FEPP Cuadernos de Investigación 3

Martínez, Luciano

- 1985 *Estrategias productivas de las comunidades de Cotacachi*, CAAP (documento interno).

Mayer, Enrique

- 1994 Neoliberalismo y economía campesina. En *Ecuador Debate*. No. 32. Quito: CAAP. Agosto.

Murmis, Miguel

- 1994 Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro latinoamericano. En *Debate Agrario*. No. 18. Lima: CEPES.

Ospina, Pablo

- 1993 Apuntes sobre la aparcería agrícola en la sierra ecuatoriana: observaciones sobre la provincia de Cotopaxi. En *Ecuador Debate*. No. 30. Quito: CAAP. Diciembre

Whitaker, Morris (ed.)

- 1996 *Evaluación de las reformas a la política agrícola en el Ecuador*. Quito: IDEA.

Zamosc, León

- 1993 Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana. En J. Almeida, et. al. 1993. *Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. Quito: CEDIME / Abya-Yala.

ANÁLISIS

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano

Pablo Andrade A.*

La productividad de los pensadores políticos ecuatorianos puede confundir al lector ingenuo guiándolo hacia dos conclusiones falsas: primera, que hoy sabemos más que hace casi tres décadas sobre el populismo ecuatoriano y, segunda, que por tanto el pensamiento político ecuatoriano está actualmente en mejores condiciones para “releer los populismos”.

El CAAP acaba de publicar en su serie “Diálogos” el libro *Releer los populismos* (Febrero de 2004). Se trata de una publicación que requiere la atención de los académicos que trabajamos en temas políticos ecuatorianos. Esta relevancia reside, por un lado, en que el libro es un nuevo aporte al diálogo continuo que han sostenido los intelectuales políticos ecuatorianos sobre el populismo en los últimos veintiséis años. La pertinencia de la publicación no se agota, sin embargo, ahí; en tanto que ella busca volver a dirigir la discusión ecuatoriana en relación con los nuevos parámetros conceptuales e hipótesis explicativas sobre el populismo contemporáneo que han emergido en la sociología y ciencia política estadounidense y latinoamericana acerca del par “neopopulismo” vs. “populismo” clásico (Weyland, 1996, 2001 [2004], 2003). En lo que sigue no me limitaré a evaluar los méritos y limitacio-

nes del texto en cuestión, sino que avanzaré dos argumentos sobre el populismo en el pensamiento político ecuatoriano contemporáneo que a mi parecer explican la persistencia tanto del tema del populismo en sí como de las dificultades del pensamiento político ecuatoriano para dar cuenta de él y por tanto de la compulsión de los pensadores políticos ecuatorianos por apropiarse de las explicaciones en boga sobre el populismo.

Mi discusión tiene dos partes; en la primera, mediante una reconstrucción histórica del pensamiento político ecuatoriano posterior a 1978, argumentaré que el tema del populismo tal y como ha sido propuesto y debatido por los intelectuales políticos ecuatorianos tiene una serie de características que permiten identificarlo no solo como una problemática central sino aún más como un eje organizador fundamental del pensamiento político ecuatoriano. En la

* Estudios Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar

segunda parte daré cuenta de este carácter “organizador” a partir de la consideración de dos aproximaciones que, a mi juicio, han sido ignoradas dentro de la tradición del pensamiento político ecuatoriano: la dimensión imaginaria de la democracia y la consideración de una hipótesis institucionalista para explicar la persistencia y eficacia del populismo en la vida política ecuatoriana. Finalmente, ofreceré una síntesis de los aspectos del pensamiento y la vida políticos ecuatorianos que son iluminados por las teorías democrática e institucionalista.

El populismo en el pensamiento político ecuatoriano

El debate sobre el populismo en el pensamiento político ecuatoriano ha seguido una trayectoria típica que es reproducida -en forma esquemática- tanto en la “Presentación” de *Releyendo el populismo* como en la introducción del artículo de Hernán Ibarra (“El populismo en la política ecuatoriana contemporánea”). En efecto, en estas dos partes del volumen, los editores y el autor ponen en evidencia el consenso académico ecuatoriano acerca del populismo: éste es un fenómeno que puede explicarse según una lógica casual predicada en la gran teoría del desarrollo político

(Wiarda, 1991: 14-5)¹. De acuerdo con este supuesto el populismo emerge en los vacíos políticos dejados por la “creciente crisis de representación política”, “la desinstitucionalización del Estado” y “la creciente desintegración social” (CAAP², 2004:5). A partir de esta conjetura se predica el tipo de ejercicio que va a distinguir a la reflexión política del ejercicio periodístico o del empleo del término populismo en la guerra discursiva de la práctica política; los mecanismos sociales que se proponen como explicativos son ignorados por “el lenguaje común” para el cual “el populismo [es] una especie de comodín comunicacional” (idem). El lenguaje vulgar y periodístico puede superarse en la reflexión intelectual primero creando una distancia (aparentemente) crítica respecto del fenómeno examinado, para lo cual se impone una revisión teórica somera de las versiones más o menos actualizadas de la teoría de la modernización política. El resultado de ese examen es predecible: la deducción desde la gran teoría sobregeneraliza las experiencias de las sociedades argentina y brasileña de mediados del siglo pasado -y más recientemente de Fujimori en Perú-, descuidando las características del populismo en el Ecuador tanto pasado como presente; la comprobación de estos defectos autoriza el recurso a un

1 Para una discusión contemporánea sobre los distintos modos de explicación basados, por un lado en una lógica deductiva de “gran teoría” y, por otro, en una indagación inductiva de “mecanismos sociales” véase Knight, 2001: 27-8.

2 De aquí en adelante citaré a CAAP como autor porque en las publicaciones de esta organización las presentaciones y comentarios editoriales de *Ecuador Debate* aparecen sin una identificación de autor, dado que la publicación es presentada o precedida por los editores, el CAAP, ha considerado apropiado atribuir a éstos una identidad colectiva.

distinto “paradigma” o “género” de explicaciones teóricas, a saber el enfoque discursivo del fenómeno en cuestión, o bien a indagaciones conceptuales sistemáticas que permitan volver a definir el concepto para adaptarlo/adoptarlo a un uso más contemporáneo y/o históricamente específico para el Ecuador³. De las dos vertientes propuestas en el texto para “releer el populismo”, la de la ciencia política a la Weyland y la del análisis sociológico del discurso (Aboy Carlés), la explicación discursiva/histórica es propuesta –tanto por De la Torre (p. 69) como por Ibarra (p: 171-2) como más apropiada para el examen del populismo ecuatoriano. En el razonamiento modélico, la reflexión política se propone para dar cuenta de cómo el populismo se “ha constituido, enmarcado y transformado a través de la constitución de nuevas y viejas estructuras discursivas – esto es, mediante sistemas simbólicos de sentido codificados en un lenguaje que influencia el como los actores observan, interpretan y razonan en contextos particulares” (Kjaer y Pedersen, 2001: 220, la traducción es mía).

El trayecto que he descrito es válido no sólo para el reciente libro del CAAP, sino en general para el tema del populismo en el pensamiento político ecuatoriano desde que volvió a ser puesto en la palestra en los tempranos años ochenta. El populismo, como bien lo señalan en sus respectivos ensayos Carlos de la Torre y Hernán Ibarra, a partir del debate Cueva – Quintero sobre el velasquismo ha sido progresivamente despegado de las explicaciones histórico estructurales⁴ y analizado en unidades cada vez más discretas⁵, o bien, incluido en el *cul de sac* de la “cultura política”⁶. La productividad de los pensadores políticos ecuatorianos puede confundir al lector ingenuo guiándolo hacia dos conclusiones falsas: primera, que hoy sabemos más que hace casi tres décadas sobre el populismo ecuatoriano y, segunda, que por tanto el pensamiento político ecuatoriano está actualmente en mejores condiciones para “releer los populismos”. Nada podría estar más lejos de la verdad, como expongo a continuación, en los últimos veintiséis años los intelectuales políticos ecuatorianos

-
- 3 El orden de presentación de los artículos del libro crea en el lector la ilusión de que lo que se va a discutir, desde el trabajo de dos intelectuales ecuatorianos (De la Torre e Ibarra) las elaboraciones de un autor estadounidense (Weyland) y argentino (Aboy Carlés). Sin embargo, la lectura del texto en su conjunto muestra que las reflexiones de Weyland y Aboy Carlés son más bien puertos de llegada propuestos para el debate del populismo en el Ecuador, más que puntos de partida para una reflexión crítica.
 - 4 Una operación que sin embargo ha dejado incólume la explicación propuesta por Maiquashca y Ivón (1991); un hecho sistemáticamente ignorado por la mayoría de los intelectuales políticos ecuatorianos.
 - 5 A saber: el comportamiento electoral del CFP, Menéndez Carrión, 1986; el discurso político velasquista, De la Torre, 1994; el estilo de organización partidaria, campaña política y movilización electoral del Partido Roldosista Ecuatoriano, Freidenbergh, 2003; De la Torre, 1996.
 - 6 Léase Burbano de Lara y De la Torre, 1989; Bustamante, 1996; para posiciones disidentes sobre el tema de la cultura política véase Andrade, 2002; Ramírez, 1999.

han girado en círculos, oscilando entre la adopción de explicaciones del populismo inspiradas en versiones (relativamente) acotadas de la teoría de la modernización política⁷ y la afirmación de que el “verdadero poder” del discurso populista yace en su capacidad para interpelar, constituir y seducir “al pueblo”⁸. A fin de poner en evidencia esta circularidad procedo a una breve reconstrucción histórica del pensamiento político ecuatoriano posterior a 1978; centraré mi atención especialmente en su evolución en los últimos diez años.

El punto de partida del nuevo pensamiento político ecuatoriano fue la construcción de una figura imaginaria por excelencia, un mito de origen y originalidad. Según esta mitología fundacional, en las décadas de los sesenta y setenta el pensamiento social y la práctica del análisis político habían estado subordinados al imperativo del desarrollo, de manera que tanto la sociedad como la reflexión social hicieron del Estado el único lugar político, descuidando en cambio el problema del poder. El nuevo momento histórico –inaugurado con “el retorno a la democracia” en 1978– fue interpretado como el fin no solo de un régimen político (la dictadura) sino como un momento de transición fundamental entre un cierto tipo de articulación entre Estado, sociedad y economía (régimen nacional-popular, Touraine, 1987) y una nueva forma de articula-

ción, la de una relación más democrática y plural entre Estado y sociedad civil, por un lado, y entre Estado y economía capitalista por otro. Siguiendo a Touraine, Garretón, Lechner, Calderón y otros, los intelectuales políticos ecuatorianos concluyeron que los actores de la nueva política democrática serían –en algunos casos ya eran– los movimientos sociales (CAAP, 1986:11-21)⁹. El problema residía en primer lugar en identificar cuáles serían esos nuevos movimientos sociales que se adecuaban más a la caracterización de la nueva sociología política latinoamericana de los sujetos de la democracia que a los actores políticos indiferenciados que esta corriente de pensamiento había identificado con el régimen nacional-popular. El momento político e intelectual fue visto no solo como una oportunidad para renovar a la sociología como disciplina sino también como una ocasión para reconstruirla como empresa política; se trataba de “hacer del concepto toureiniano de “movimientos sociales” un instrumento de análisis político” (ídem).

Armados con estos débiles instrumentos teóricos los pensadores políticos ecuatorianos se lanzaron a la búsqueda de los signos, símbolos y actores de lo que parecía ser la promesa democrática por excelencia: la renovación de la política. El tipo de acción colectiva que parecían encarnar los nuevos movimientos sociales fue contrapuesta dis-

7 Una hipótesis que es reiterada por Ibarra a lo largo de todo su ensayo, pero especialmente en 130-1, 156,158, 172-3.

8 Argumento que De la Torre ha sostenido desde por lo menos 1989 y que ratifica a lo largo de su artículo, pero especialmente en la parte final de su crítica al trabajo de Weyland.

9 Una oposición que, como se verá más adelante, fue desechada en los años noventa.

cursivamente a la noción de "crisis política", bajo dos formas que serían dominantes en los debates de los noventa: debilidad del sistema político y crisis de representación.

La crisis política se postuló como originada directamente en la destrucción del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones. En lugar del antiguo desarrollo por ISI habría emergido un nuevo modelo de desarrollo, neoliberal a través del fortalecimiento económico de los sectores exportadores y financieros, su representación política directa en el Estado y la reducción del rol del sector industrial como "organizador de la economía y la sociedad". Se vio a la economía política emergente como "fragmentado seriamente a la sociedad ecuatoriana". La fragmentación obligaba a la búsqueda intelectual de "un sujeto histórico portador de un proyecto unitario" (es decir de reconstrucción de la sociedad). Dicha búsqueda postulaba que el "sujeto natural de una propuesta política innovadora" eran los "sectores populares", quienes eran "inviables" en lo inmediato, pero al mismo tiempo contenían un gran potencial por su diversidad social; sin embargo, en la democracia esta pluralidad no podía expresarse por la vía del voto. La imposibilidad política, sostenían los autores, tenía una causa política: "las viejas formas clientelistas, patrimoniales de representación", se trataba de un problema de "modernización política": "La modernización política resulta en este sentido desfasada respecto a la modernización operada mal que bien en la sociedad, que pugna por dotarse de una nueva institucionalidad" (CAAP, 1989: 19).

En marzo de 1989, el postulado del desfase entre las dos modernizaciones fue extensamente desarrollado y sistematizado en un trabajo de Simón Pachano; resumiré brevemente su argumento. Para Pachano el proceso general de la sociedad ecuatoriana es la modernización, la cual habría ocurrido "en los últimos quince años", es decir en coincidencia con las dictaduras militares de los setenta, y durante el primer gobierno civil de los ochenta. El grado de modernidad alcanzado por la sociedad ecuatoriana hasta ese momento habría creado una situación "radicalmente diferente" a la que prevalecía cuando las ciencias sociales ecuatorianas habían empezado a reflexionar sistemáticamente sobre la política; se trataría además de un proceso "inacabado" que supone "la constitución de nuevos actores sociales (y la redefinición de los anteriormente existentes)". El autor afirma que el núcleo del proceso de modernización social ecuatoriana habría "empujado a las clases dominantes tradicionales fuera de la escena"; un logro que atribuye a la "presencia de un proyecto político alternativo y de sectores sociales que encarnan esa voluntad". La modernización estaría dada en dos componentes: mayor modernidad del Estado y "un nuevo tipo de ordenamiento político, jurídico y administrativo del Estado y del país en su conjunto... [que] buscaba darle un nuevo contenido a la política". El sentido contemporáneo de la política sería su "institucionalización... como una esfera específica, con un accionar que no respondiera directamente a las condiciones sociales y que, por tanto, se guiara por normas propias". La política moderna, en tanto esfera autónoma, abier-

ta a la creación de sentidos, requería de “un nuevo sujeto político”, éste es el sistema político entendido como régimen democrático y los partidos políticos. Así en Pachano la modernización política del Ecuador habría traído consigo no sólo “nuevos grupos sociales”, sino también la necesidad de “redefinir las pautas de acción colectiva”, basadas en “la tajante separación entre sociedad y Estado o, más precisamente, entre sociedad y sistema político”. El argumento sostenía que la diferencia fundamental entre la moderna sociedad política ecuatoriana y la sociedad ecuatoriana clásica, indiferenciada, consistía en que la separación entre sociedad y sistema político era “político céntrica”. Por lo tanto, la clave para entender la modernidad política ecuatoriana residía en la capacidad de intermediación “de uno a otro nivel” que tenía el sistema político; es decir, en quién y cómo se pasaba de la sociedad al sistema político y viceversa. El problema no era cuán sustancial o formal fuese la democracia, sino que en la creación del sistema político moderno ecuatoriano, la modernización política habría sido prematura con relación al grado de modernidad alcanzado por la sociedad, de manera que se habría producido un sistema político “impermeable” a la sociedad, basado en una relación asimétrica entre la política y la sociedad; la sociedad dependía del funcionamiento del sistema político, pero no podía “hacer valer sus demandas” frente a él: “política y acción social mar-

chan, en consecuencia, por caminos paralelos y no convergentes” (Pachano, 1989: 101-9).

La artificialidad del orden político estaría reflejando la disolución de la matriz socio política del modelo de desarrollo clásico. Esta caracterización autoriza a la interpretación de Pachano a dar un salto, desde la sociología de la acción política hacia el problema de la legitimidad del régimen democrático¹⁰. Dadas las condiciones de extrema artificialidad el problema fundamental del orden político ecuatoriano, en general, y del régimen y sistema político, en particular es la legitimidad. El autor precisa dos mecanismos de legitimación del sistema político, ambos frágiles. Por un lado, el sistema político apela a una legitimidad discursiva, la cual construye los grandes temas del orden político “democracia, constitucionalidad, legalidad, orden, etc.”. Por otro, la legitimidad que emana de “las carreras de liderazgo” de los actores políticos, esto es de la existencia de una elite política organizada en partidos. La modernización social -la constitución de lo social en términos modernos- ocurriría a partir de la tensión entre políticas estatales y “nuevos sujetos sociales”.

La existencia de esta tensión creaba una dinámica política que tendía a cambiar el orden establecido mediante la acción conjunta de los grupos sociales excluidos y (¿actores dentro del?) Estado. El cambio político podría lograrse

10 En función de lo que había señalado en la primera parte, de la sociología de la acción política en la vertiente toureïniana hacia la sociología de la ideología democrática en clave habermasiana.

mediante acciones deliberadas de expansión y profundización del pluralismo social, mediante la proliferación de nuevos sujetos sociales organizados, y la experimentación con nuevas formas de institucionalizar las relaciones sociales, con el objetivo de trasladar “la toma de decisiones, especialmente en materia de política económica, hacia la nueva institucionalidad que se vaya conformando”. Todo esto lo ve Pachano como “un proceso de democratización social, económico y político” (ídem: 99). Este proyecto de renovación política que en 1989 aparece, por un lado, limitado por la rigidez del “sistema político” y, por otro, más que nada como una esperanza que flota en el aire, a inicios de los noventa se encontraría encarnado, para la mayoría de los pensadores políticos ecuatorianos¹¹, en el movimiento indígena.

En 1993, tres años después de los dos primeros levantamientos indígenas (1990 y 1992), varios intelectuales políticos ecuatorianos publicaron un libro que sintetizaba sus reflexiones en torno a los fenómenos de la política de la identidad y el movimiento indígena¹². Los trabajos contenidos en este texto colectivo coincidían en varios puntos. Primero, todos compartían la idea de que la novedad y especificidad del “nuevo movimiento indígena” radicaba en el potencial emancipador de la política de la identidad, especialmente en relación con “el problema de la ciudadanía (su

construcción, sus especificidades)... en los (términos) de la participación de la población en los procesos económicos, sociales y políticos dentro de un marco de acción específico”(Pachano, 1993: 181)¹³. Segundo, de aquí se deducía que las transformaciones en el problema de la ciudadanía y, por tanto a la política en democracia, aportadas por el movimiento indígena podían interpretarse como fuerzas de cambio inherentemente democráticas. Tercero, los autores concluían que, por un lado, la ruptura con la concepción dominante de la ciudadanía prometía cambiar un eje esencial de articulación de lo político; aquel que remitía a la ecuación diferencia = subordinación. Pero además sostenían que esta democratización podría dotar al orden político de un mayor monto de legitimidad del que disponía bajo la ficción legal de la igualdad.

La ilusión del pensamiento político ecuatoriano de haber encontrado el “nuevo sujeto social”, portador de la “nueva política”, tendió a fusionar conceptualmente a la política del movimiento indígena con “la política popular”, o incluso más simplemente con “lo popular”. El encuentro entre el sueño de cambio político, la renovación de la política, y el agente impulsor de ese encuentro creó un impulso para una visión movimientista, cuasi-revolucionaria de la política indígena. Si el diálogo, la reflexión y, en no pocas ocasiones, el activismo con la política indígena puso en

11 Pachano (1993), Moreano (1993), Guerrero (1993), León (1994), Ramón (1990), etc.

12 Los indios y el Estado-país. Pluriculturalidad y multietnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate, Quito: Abya-Yala, 1993.

13 El argumento sigue de cerca una hipótesis que Sánchez Parga había propuesto en 1985.

el primer lugar del pensamiento político ecuatoriano al tema de la cultura, también fue por esta vía que los pensadores políticos ecuatorianos retornaron a un asunto clave en el análisis sociológico de la política, el del populismo.

A mediados de los ochenta el debate sobre el populismo se había concentrado en torno al eje clientelismo vs. populismo como caracterizaciones rivales del tipo de acción política propia de los sectores populares urbanos. A partir de los trabajos de Menéndez-Carrión (1991, 1988, 1986) el debate político ecuatoriano adoptó la categoría “clientelismo” para explicar la constitución de gobiernos civiles por vías electorales¹⁴. El análisis original del clientelismo de Menéndez – Carrión examinaba desde la óptica de la ciencia política los patrones de reclutamiento de votantes y su traducción en votos efectivos en competencias electorales. En su trabajo inicial esta autora no generalizaba su análisis del comportamiento clientelar al funcionamiento de la administración del Estado¹⁵ y ni siquiera al comportamiento electoral de todos los partidos políticos ecuatorianos. Sin embargo, el impacto de su trabajo entre los pensadores políticos ecuatorianos fue mayor, y éstos abandonaron rápidamente las precauciones de la autora para generalizar la hipótesis del clientelismo al conjunto de la actividad política de los par-

tidos y de la administración del Estado, convirtiendo a la categoría en **la clave** para “el análisis de las prácticas clientelares en los procesos de dominación son su eje central para la comprensión de la vida política” (León, 1987: 129). Así, la noción de clientelismo pasó a ser entendida como un modo de comportamiento que daba un sustento de eficacia práctica a la política populista en dos sentidos¹⁶. Por una parte, el modo de reclutamiento y organización partidarias clientelistas explicaban que los partidos políticos populistas fuesen contrarios al tipo de “ciudadanización” propio de las democracias liberales (ídem). Por otra, los ecuatorianos vieron en el clientelismo un modo perverso de acción política, que habría resultado del proceso histórico de acumulación del poder en el Estado: “un populismo de Estado, un clientelismo cultivado desde el Gobierno, que desempeña el caricatural papel de padre, patrón y padrino...” (Sánchez Parga, 1991: 36). De manera que en el proceso de discusión sobre el clientelismo se dio un vaciamiento del concepto de sus connotaciones específicamente conductuales, de ciencia política, para traducirse en el discurso de la sociología política, bajo la noción de populismo, como la antítesis de lo deseable en política.

En 1989, Carlos de la Torre en colaboración con Felipe Burbano de Lara

14 No es claro si la autora extendía esa caracterización a las elecciones que han ocurrido en Ecuador después de 1978.

15 Los datos que presenta en su trabajo se refieren a elecciones nacionales y a la administración de gobiernos municipales en Guayaquil

16 Una concepción que De la Torre retoma en su trabajo de 2004, aunque rechaza las connotaciones peyorativas de la mitad de los ochenta.

publicaron un libro que ponía en acción el nuevo paradigma analítico de la cultura política¹⁷. La cultura política aparecía en este trabajo como una interfase discursiva que vinculaba a la acción política con la vida cotidiana. Los autores establecían la contradicción y coexistencia entre dos grandes tipos de cultura política en el Ecuador; la una se constituía bajo el eje de la ciudadanía liberal y la democracia, la otra en torno a la noción de “pueblo”. Estas dos culturas políticas, a su vez, aludían a dos tipos de identidades políticas cuya contradicción hacía la vida política del país: el ciudadano de clase media y alta, perteneciente a las elites, y el pueblo, una identidad amplia que interpelaba a “las clases bajas”. Así, las clases bajas se constituían como sujeto de la política a través de su identificación con la figura mítica del pueblo, cuyo portador dramático era el discurso del líder populista. Más concretamente, Abdalá Bucaram, el líder populista, encarnaba ese “otro sentido de la política”, el “populismo como cultura política de representación dramática, arraigada en lo popular”, la “lumpenización del lenguaje político”, el moralismo intolerante, que no se atiene a las reglas del juego, “ni al respeto para los derechos del otro a diferir”. En el drama político ecuatoriano, rezaba la trama, se jugaban no una sino dos opciones de renovación de la política: la renovación de la política por vía de una articulación radicalmente dife-

rente entre el Estado y la sociedad civil y entre los elementos componentes de la nación, cuya divisa era la plurinacionalidad y su sujeto político privilegiado el movimiento indígena; o bien la regresión política –también a su manera una suerte de renovación política– que reabsorbería a la sociedad en el Estado por vía del clientelismo y el paternalismo, cuyo sujeto más evidente era el pueblo seducido por el líder populista.

Esa narrativa, sin embargo, era insatisfactoria porque si bien simplificaba el análisis de lo político no se adecuaba totalmente a la cambiante e intensa vida política del país –que resistía toda simplificación– y, por otra parte, no permitía del todo incorporar lo que había sido el descubrimiento esencial del pensamiento político ecuatoriano: el hecho de que las opciones políticas se jugaban en un campo autónomo de lo social, lo político.

A mediados de los años noventa los pensadores políticos ecuatorianos se orientaron a la exploración de un nivel de análisis hasta entonces relativamente poco explorado, el de las instituciones políticas. Para fines de los ochenta los pensadores políticos ecuatorianos habían identificado la existencia de una brecha de representación entre los actores del sistema político, los partidos políticos y los ciudadanos, cuyos orígenes históricos remitían tanto a la historia política reciente del país como al largo y tortuoso camino de la modernización

17 Una publicación “estratégica” dada la coyuntura política de 1988-89, toda vez que en la segunda vuelta electoral de las elecciones de 1988 los candidatos finalistas habían sido Rodrigo Borja, de la Izquierda Democrática (ID), y Abdalá Bucaram, del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

social y política del Ecuador. La modernidad del sistema político era un logro reciente, alcanzado durante el proceso de transición hacia la democracia. Las tesis sobre el sistema político ecuatoriano culminaban en dos corolarios que ponían la coyuntura reciente de la transición ecuatoriana en relación con los procesos de largo plazo de la modernización. Primero, existía una contradicción entre la representación y la capacidad de los individuos y grupos sociales para constituirse como sujetos políticos¹⁸. Segundo, esta contradicción fundamental tendía a crear crisis políticas por la vía del “bloqueo” del sistema político, lo cual a su vez impedía que la modernidad política se extendiese desde el sistema político hacia la sociedad en su conjunto (Echeverría, 1991: 542). Así, y para resumir la fórmula que orientó al pensamiento político ecuatoriano, el sistema político ecuatoriano en los noventa enfrentaba dos dilemas que la sociedad ecuatoriana no había logrado resolver en su trayectoria hacia la modernidad: por una parte, perfeccionar o modificar la representación política y al mismo tiempo mantener la autonomía del sistema político respecto a la sociedad.

Esas hipótesis y corolarios fueron exploradas a través de la identificación de los problemas centrales que se suponía enfrentaba la democracia ecuatoriana; problemas que, a su vez, fueron deduci-

dos desde el concepto de “consolidación democrática” de la teoría de las transiciones, o bien desde la noción de gobernabilidad. Estaba por un lado la vigencia del populismo, entendido como política arcaica e incluso como antipolítica cuyo origen se encontraba en el proceso de modernización distorsionado del Ecuador: “las disrupciones en el proceso de modernización que vivió el Ecuador desde los primeros años de la década de los setenta y la obsolescencia (del) diseño institucional del sistema político” habían terminado por destruir “las identidades colectivas existentes”. De aquí se partía a una segunda problemática, la de la transformación de la dinámica “Estado-céntrica” de la política; problemática que apuntaba por un lado a la inadecuación entre las instituciones políticas diseñadas en el retorno a la democracia y el grado de modernidad real de la sociedad ecuatoriana y por otro a una agenda de reformas urgentes que garantizaran una mejor “calidad” de la democracia. Apelando al lenguaje de la teoría de las transiciones, Pachano afirmaba: “Todo ello llevó a la imposición de pautas políticas excluyentes y al predominio de acuerdos cupulares dentro de un juego restringido a pequeños grupos elitarios. Se reducía así la capacidad de representación de intereses y se impedía el procesamiento de las demandas sociales en el sistema político”. En otras palabras, el mantra completo del

18 Esta contradicción puede ser considerada fundamental en tanto que en la modernidad el principio de representación supone por una parte la posibilidad de que la sociedad reflexione sobre sí misma, a través de los debates de los representados y, por otra, la constitución de los individuos y grupos sociales como identidades políticas capaces de reflexión (Arato y Cohen, 1992).

pensamiento político ecuatoriano con sus cantos rituales, que culminaba en el *summun* del conocimiento vulgar del período: “los problemas de gobernabilidad en el Ecuador se han presentado por obturaciones del sistema político”, hay que “desbloquear” el sistema mediante reformas al régimen político (Pachano, 1996: 66).

Esta vertiente analítica fue sintetizada y completada en los trabajos de Julio Echeverría. Para Echeverría, el sistema político es antes que nada un aparato de significación, una gramática que ajusta el juego político a reglas que permiten la transformación de lo pre-político (las demandas sociales) en sentidos y decisiones políticas. Así el autor refiere los lugares comunes del pensamiento político vulgar ecuatoriano - la “crisis de representación”, “el bloqueo”, la inadecuación de la cultura política- a un problema mayor. El sistema político ecuatoriano no podía “enfrentar la complejidad propia de los actuales procesos de modernización; crisis que afecta al sistema político en cuanto eje central de comando de la reproducción social” (1997:74). Echeverría corona su razonamiento con un llamado de atención acerca de las posibilidades de “‘la democracia contemporánea’ (la cual) tendría que ser menos ambiciosa pero más realista, al privilegiar la propuesta de ampliar las capacidades organizativas del ordenamiento democrático”. Así, la democracia ecuatoriana tendría que renunciar a la búsqueda del mejor mundo deseable y contentarse con “la articulación de estrategias puntuales y medidas que amplíen los espacios de movimiento para los distintos actores sociales... se

trata *del diseño de soluciones o de estrategias de reducción de complejidad*; orientación que replantea, a su vez, la función propositiva de los actores políticos dentro de cauces que reconozcan la complejidad y la dificultad de las soluciones” (ídem. El destacado es mío). El sistema político ecuatoriano real se mueve en el corto plazo; esta incapacidad del sistema para producir su tiempo político es descrita por Echeverría como: “insuficiente autonomía... (que crea la) desviación sistémica a efectos del logro de una rapidez decisional”. El sistema político ecuatoriano carecería de “procedimientos institucionalizados de cognición de la estructura social y del campo posible de articulación de demandas y expectativas sociales”. La “inexistencia” del espacio político autónomo hace que “el sistema, lejos de reducir la complejidad social, la estaría incrementando, al tiempo que fomentaría la posible recurrencia al procesamiento de demandas por canales y procedimientos ajenos a él”, esto es lo que debe entenderse como “bloqueo de la democracia” (ídem: 16).

A partir de este contraste entre lo ideal y lo real Echeverría le otorga un sentido mayor a los fenómenos que la ciencia y la sociología políticas ecuatorianas habían identificado como los obstáculos centrales a la democratización en el Ecuador: “fenómenos como el “clientelismo” o el “populismo” encuentran en este tipo de bloqueo institucional las condiciones propicias para su fortalecimiento y expansión; en mucho, fenómenos como el patrimonialismo, la “lógica prebendaria”, el “personalismo” o “clientelismo” deberían encontrar en

estas dimensiones su razón explicativa" (ídem, pie de página 14). En efecto, el autor postula que habría un círculo perverso entre esos fenómenos, que siguen una lógica de lealtades personalizadas, y la ilegitimidad generalizada de los procesos democráticos en el Ecuador. El bloqueo del sistema político no se reduce únicamente a su incapacidad para generar el mínimo de legitimidad necesaria, una "reserva de lealtad que pueda ser movilizadada en última instancia" (ídem, 17); el problema es más grave. El sistema político ecuatoriano carecería de fundamentos, toda vez que la forma en que ocurre la lucha política denuncia la inexistencia de un consenso prepolítico como "requisito fundamental para ingresar al campo decisorial". La actividad política ecuatoriana no es simplemente "disruptora" de las reglas del juego establecidas legalmente, es en sí misma arcaica, anterior a la política democrática¹⁹.

En este punto de mi argumento es posible resumir trayectoria que he examinado. Si a inicios de los ochenta los pensadores políticos ecuatorianos se habían comprometido con la crítica de la democracia realmente existente a partir de una óptica sociológica, a mediados de los noventa la opción de los pensadores políticos ecuatorianos fue con el avance de la racionalidad impulsando procesos de reforma institucional que perfeccionasen la capacidad de procesamiento del sistema político y

asegurasen su gobernabilidad un proceso que, según lo percibían, debía ser orientado desde arriba hacia abajo, esto es desde los sectores más avanzados en el proceso de modernización social y política hacia los sectores populares urbanos, quienes eran la base política del arcaísmo problemático por excelencia (el populismo).

El trayecto que había partido de la crítica a la práctica y la teoría de la modernización política terminó describiendo un círculo completo. A partir de la oposición modernidad - antimodernidad los intelectuales políticos ecuatorianos elaboraron una representación de lo político y del proceso de democratización de características maniqueas. En el orden de lo deseable, el progreso del proceso de democratización dependía de la inclusión política del movimiento indígena y sus demandas de plurinacionalidad, las cuales se postulaba orientarían el proceso político ecuatoriano hacia una mayor legitimidad y extensión del orden democrático; en suma, estas transformaciones fueron reputadas como extensiones y complementos necesarios del proceso de modernización política. En el reino de lo indeseable, la decadencia política se expresaba en la acción política que, sin ser claramente autoritaria, rompía las reglas del juego establecido, actualizando las peligrosas herencias culturales del pasado: el patrimonialismo, el clientelismo y las lealtades personalizadas (el populismo, en suma).

19 March ha anotado que para que un orden político aparezca como natural la disputa ideológica fundamental es por establecer un consenso pre-político que mitologice la Constitución, el rango de los temas que pueden ser públicamente debatidos e incluso la idea misma de contestación política. Véase March, 2003: 210-2.

Es a esa oposición entre lo políticamente deseable e indeseable a lo que he llamado más arriba “organizador” del pensamiento político ecuatoriano. En efecto, como he mostrado este último no habría logrado constituirse como pensamiento democrático sino solamente en oposición –y ocasionalmente en diálogo, como lo intentan en sus escritos de 2004 tanto De la Torre como Ibarra- al fantasma del populismo. Quisiera aquí retorcer uno de los juegos de palabras frecuentes sobre el populismo: “el fantasma del populismo recorre al pensamiento político ecuatoriano”. *Releer los populismos* es el testimonio más reciente de esta persecución/constitución. Pero, ¿se puede hablar del populismo más allá de esta trayectoria cuya circularidad obliga en cada vuelta a “redescubrir”, “releer” o simplemente constatar lo que parecería la eterna “vigencia del populismo en la política ecuatoriana” (Ibarra, 2004: 129). Sosiego que sí, pero para ello es necesario trabajar no desde el pensamiento político ecuatoriano sino fuera y contra él; en la sección siguiente procedo con este experimento de pensamiento.

Populismo, conocimiento e instituciones

En ocasiones anteriores he argumentado que para evitar la trampa de aproximarnos a la democracia liberal como destino ineludible de las sociedades políticas contemporáneas es necesario dejar de lado la concepción de que el conjunto institucional mínimo que caracteriza a las “democracias realmente existentes” constituye un punto de partida ideal a partir del cual se puede evaluar

el grado de desarrollo político de la democracia en Ecuador. En reemplazo de esta perspectiva he argumentado que resulta más productivo el considerar a la vida y la sociedad políticas ecuatorianas desde una doble aproximación, por un lado un enfoque de la democracia como un régimen imaginario fundante de la modernidad política y, por otro, el examen de las instituciones realmente existentes como económico-políticas (Andrade, 1999, 2000, 2001). En esta ocasión expandiré dos hipótesis interpretativas que se derivan de este doble enfoque a fin de examinar el lugar del populismo en el pensamiento político ecuatoriano.

La relación entre democracia (como forma política) y gobierno es por definición imaginaria. Expresada de manera simple, esta dimensión se revela en la distancia que existe entre el sujeto soberano del poder (el pueblo) y aquellos que efectivamente gobiernan; esto es, en la democracia “el [sujeto colectivo] pueblo puede que sea el soberano, pero no detenta el poder en ningún sentido real” (Singer, 1999: 18-9, la traducción es mía); el poder es detentado y ejercido a través de representantes que imaginariamente encarnan la capacidad del pueblo para auto-gobernarse. La distancia entre el soberano y quien efectivamente gobierna garantiza no sólo la falta de identidad entre el gobernante y su fuente de legitimidad (el pueblo soberano) sino también una división dentro de la sociedad. Los principios fundamentales de la legitimidad del orden (a saber: libertad, igualdad y fraternidad) están separados de la realidad de las instituciones que intentan estabilizar el orden político. El orden democrático es imagi-

nario tanto en el sentido de que se conforma como un “espacio vacío del poder” (Leffort, 1988) como porque el sujeto colectivo que se dice soberano –el pueblo– es en sí mismo una construcción política posterior al establecimiento del orden tenido como legítimo²⁰. Estas inadecuaciones entre pueblo, poder y gobernantes son particularmente pertinentes para el problema que he venido examinando. La distancia entre el imaginario del sujeto soberano (“propietario” del poder), el pueblo y quienes de hecho detentan el poder trae consecuencias para la relación entre quienes detentan el poder y el conocimiento. En las sociedades no democráticas modernas (absolutistas y totalitarias) la ecuación entre sujeto soberano, gobernantes y conocimiento es total (Cristi, 1998; Mc Cormick, 1997; Leffort, 1993). La soberanía del gobernante se fundamenta no sólo en su legitimidad como “poder constituyente”, sino también en que el conocimiento del gobernante es verdadero; quien detenta el poder es también quien detenta el conocimiento. La democracia cambia esa ecuación, ¿puede afirmarse en algún sentido que el pueblo como sujeto soberano posee un conocimiento epistemológicamente superior al de los gobernantes –u otros potenciales propietarios del conocimiento– respecto de su vida política y social?²¹. La tradición democrática ha presentado esta relación entre pueblo, poder y co-

nocimiento en tres figuras que han acompañado y siguen presentes en toda formulación imaginaria del orden político: la voluntad general, el sentido común y la opinión pública. Cada una de estas figuras postula una posición especial de la relación entre pueblo y verdad, y el conocimiento particular de los intelectuales; no me detendré en el análisis de cada una de ellas sino únicamente en la segunda²².

La figura del sentido común claramente postula la superioridad del conocimiento de la gente común (el pueblo) frente al del gobierno y los expertos. La simplicidad y la virtud del conocimiento de la gente común, su carácter casi radicalmente concreto frente a las abstracciones postuladas por el gobierno y especialmente por los expertos e intelectuales, es no sólo mejor y preferible al de estos últimos, sino también mucho más profundo. El uso retórico político del sentido común en la tradición democrática ha estado normalmente asociado a las apelaciones populistas y demagógicas de los políticos profesionales que pretenden representar aquello que antes de su palabra permanecía oculto o irrepresentado. Esta relación es captada por la definición de Weyland del populismo como una estrategia política (Weyland, 2004: 31-2). También hay una larga tradición en el campo intelectual de oponer el sentido común al conocimiento específicamente desarrolla-

20 Una ironía que fue por primera vez enunciada por Hobbes en la figura mítica del Leviathan y que los contractualistas posteriores han intentado ignorar, sin éxito.

21 Singer (1999:21) formula la pregunta “¿Are the people not only sovereign, but, as regards their beign-in-society, smart?”

22 El detalle de esas relaciones se encuentra en el texto de Singer (1999).

do a través de la disciplina de la reflexión. De manera que habría una oposición —una relación de negatividad— entre los intelectuales y el sentido común; el sentido común llama al antintelectualismo e inversamente la labor intelectual sólo puede realizarse a contrapelo del sentido común.

La relación sin embargo no se agota en esa oposición, puesto que en ocasiones los intelectuales pueden usar el sentido común como una suerte de prueba existencial respecto de la cual medir y reflexionar sobre las representaciones del discurso social común. En este último sentido, la producción intelectual especialmente en política puede hablar **acerca de** la sociedad y el sentido común en un nivel en el que este último —o más concretamente, la gente común, hablando **desde** la sociedad, no logra. Es posible rastrear este tipo de ejercicio en los trabajos ecuatorianos sobre el populismo.

El lector recordará que un componente esencial del pensamiento político ecuatoriano sobre el populismo es la oposición entre “políticos racionales modernizados” y “líderes populistas”, la cual se construye a lo largo de las líneas que he indicado de oposición entre sentido común y conocimiento intelectual. Pero, esta oposición no es ni suficiente ni el único lugar del pensamiento político ecuatoriano en el que los intelectuales políticos han recurrido al imaginario democrático del sentido común. El segundo tópico se encuentra en los trabajos sobre la “cultura política” atribuida a los sectores populares, los que pretenden claramente ser exploraciones que partiendo de la superficie discursiva de

la sociedad descubren la profundidad de las prácticas sociales, las cuales se postulan como históricamente enraizadas y como conocimiento práctico sobre la vida política real del país. Un lugar común que, no está demás señalarlo, es revisitado en los trabajos de De la Torre e Ibarra en *Releer los populismos*. La fuerza de prueba del sentido común queda completa cuando se reintroduce la noción de desarrollo político. Es evidente, no sólo para los expertos políticos de formación profesional en ciencias sociales sino también para cualquier hijo de vecino, que el desarrollo político del Ecuador es incompleto y que necesita ser avanzado mediante operaciones deliberadas desde el control del Estado, es decir por los gobernantes auxiliados por una clase de intelectuales políticos que saben hacia dónde debe ir la sociedad. La existencia social de una demanda por desarrollo político se construye a partir del juego superficie/profundidad: mientras el sentido común da cuenta de “la pugna de poderes”, la elaboración intelectual habla de ella como “bloqueo de las decisiones”; lo que para el sentido común es la decadencia de la política por corrupción, el pensamiento político lo enfoca como “prácticas patrimoniales”; etc. Cuando se considera la producción intelectual política ecuatoriana es relativamente fácil comprobar que con frecuencia lo que a primera vista parecen elaboraciones sociológicas o politológicas carecen de la distancia crítica que las calificaría como propiamente tales, es decir con un estatuto epistemológico diferente al del sentido común, de hecho tal vez sería más adecuado el des-

cribirlas como “doxología política” –del griego *doxa*, opinión común.

La crítica precedente no pretende desconocer, sin embargo, que aún este conocimiento *doxológico* contiene interpretaciones que son prometedores puntos de partida para un examen de la persistencia del populismo en la vida política ecuatoriana. De hecho, los artículos de De la Torre e Ibarra explícitamente intentan este último tipo de ejercicio, en ambos casos recurriendo a evidencia histórica; tomados en conjunto sus argumentos y la evidencia ofrecida es claro que: 1) el populismo como estrategia política apareció en Ecuador inmediatamente después de los años de la gran crisis del régimen liberal oligárquico de fines del siglo XIX, es decir luego del periodo 1925-30; 2) que a partir del modelo general de movilización social, reclutamiento electoral y control del Estado creado por los velasquismos, el populismo se convirtió en una estrategia política electoral y de gobierno constante en el Ecuador. El trabajo que realizan De la Torre e Ibarra recurre a hipótesis discursivo/históricas que he demostrado insatisfactorias para explicar el populismo, pero útiles para sostener/construir la peculiar visión sobre la democracia que predomina en el pensamiento político ecuatoriano. A diferencia de estos autores, pero partiendo de la evidencia que ellos ofrecen, mostraré que es posible explicar el populismo en el Ecuador como una estrategia política que tiene muy poco de seducción y nada de arcaísmo (o alternativamente de esencialismo cultural), sino que constituye una opción racional de los electores y ciudadanos (y no sólo del “líder populista” como sostiene Weyland).

Como bien lo señala De la Torre es necesario dejar de lado la visión del populismo como patología, pero también es imperativo el abandonar la noción de que sólo las instituciones formales o sus “déficits” pueden explicar el comportamiento político. Cuando un tipo de estrategia electoral y un estilo de gobierno han permanecido a pesar de grandes cambios en la organización del Estado, en el grado de urbanización de la sociedad e incluso en los actores y reglas del juego político, como ha ocurrido en el Ecuador por lo menos desde 1938 hasta la actualidad, esa estrategia y estilo deberían ser considerados como instituciones de la política. Aquí mi argumento se aparta del de Weyland. Para este último, el populismo implica una doble dimensión, por un lado es una estrategia de conquista del control del Estado, por otro es una forma de ejercicio del gobierno en base “al apoyo de un gran número de seguidores”; tanto en uno como en otro aspecto, el populismo es un “fenómeno político” transitorio, explícitamente vinculado en el momento actual y en América Latina con el ascenso del neoliberalismo (Weyland, 2003: 1096).

Weyland –y los otros colaboradores del volumen– en tanto que optan por una perspectiva no-institucional del populismo descuidan algunos aspectos importantes de la evidencia que ellos mismos presentan; muy especialmente el hecho de que el populismo iatinoamericano (“clásico” y “neo”) aparece en el marco de complejas relaciones con el liberalismo (“clásico” y “neo”). En efecto, Weyland ha señalado reiteradamente (1996, 2001, 2003) que además de la relación histórica de conflicto y oposi-

ción entre populismo “clásico” y liberalismo “clásico” en la actualidad se pueden detectar vínculos de afinidad y sinergia entre neopopulismo y neoliberalismo (2003:1098-99). Estas relaciones de complementariedad ocurren en torno a tres puntos: 1) la estrategia populista al igual que el neoliberalismo buscan un cambio institucional mayor recurriendo al apoyo de la masa indiferenciada del pueblo para proteger al mercado y al gobierno de la interferencia de “grupos rentistas” y “elites privilegiadas”; en este sentido tanto el populismo como el neoliberalismo “comparten una orientación anti-status quo, un discurso anti-elite, y un espacio transformacional”²³; 2) tanto el neoliberalismo como el neopopulismo necesitan de la concentración de poder para llevar adelante su proyecto de cambio; 3) en términos de apoyo social tanto el neoliberalismo como el populismo se apartan de “los sindicatos, las asociaciones profesionales e incluso de algunos grupos organizados de negocios” y buscan el apoyo de grupos sociales “excluidos”: pobres urbanos, trabajadores del sector informal e incluso pobres rurales no organizados²⁴.

Esas “afinidades y sinergias” que coexisten con los conflictos y oposicio-

nes entre las dos estrategias e ideologías políticas no son, sin embargo, de aparición reciente. El liberalismo en América Latina ha sido siempre un proyecto de transformación de las instituciones políticas y económicas existentes (Burns, 1980; Glade, [1985] 1997, Thorp [1985] 1997, 1998). Lo que es más, el relativo éxito de este proyecto²⁵ (primeramente entre 1870 y 1914, aproximadamente [Ecuador, 1895-1925]; luego entre 1982 y la actualidad) ha producido grandes cambios sociales pero también ha tenido enormes costos, especialmente para los sectores populares; por citar solo algunos: incremento acelerado de la urbanización; creación de nuevos grupos populares pobres; aumento generalizado de la desigualdad social (principalmente en las áreas rurales); emergencia de nuevas formas de acción política, tales como nuevos partidos políticos —o partidos políticos tradicionales remozados (Colombia, por ejemplo), intentos por incorporar de manera subordinada a nuevos grupos sociales —clases medias, pobres urbanos, etc.; y, lo que es más importante, la creación de un ambiente institucional que es desfavorable a la organización política autónoma de los sectores populares. Efectos que, por otro lado, también han sido frecuen-

23 Estas características pueden no ser del todo evidentes para el caso ecuatoriano, remito al lector al trabajo de César Montufar sobre el neoliberalismo en Ecuador (Montufar, 2000) y para el caso latinoamericano en general a la recopilación de Levine (1992).

24 Weyland señala acertadamente que “los reformadores neoliberales y las instituciones financieras internacionales benefician a estos sectores con programas focalizados de emergencia social y anti-pobreza” (ídem).

25 “Relativo” en tanto que la aceptación entre las elites de la ideología liberal ha sido amplia, no con relación a la capacidad del proyecto neoliberal para cumplir con sus promesas de crecimiento económico y un mejor orden social.

temente descritos en la literatura sobre populismo²⁶.

Hay un punto, sin embargo, en el cual liberalismo y populismo han divergido históricamente y en el presente: la justificación ideológica del orden político. El liberalismo ha buscado presentar/construir al orden político como un conjunto de instituciones cuya principal función es neutralizar el conflicto político y producir decisiones políticas “objetivas” –al menos en principio (Cristi, 1998). Por su parte, el populismo intenta crear un orden político altamente personalizado y sesgado –por esto aparece como “antitucional” desde una perspectiva liberal- las instituciones deben estar al servicio o encarnar la voluntad del líder populista y proveer empleo público y otros beneficios sociales para sus seguidores y constituyentes (Vg.: los pobres urbanos, los marginados, o más generalmente “el pueblo”). Incidentalmente, este aspecto conflictivo de la relación liberalismo – populismo es la que normalmente ha recibido más atención en los análisis de discurso sobre el populismo, lo que en parte explicaría un cierto romanticismo de los académicos de izquierda en su aproximación al populismo²⁷. Aún más importante, por prestarle una atención desmedida al contraste entre discursos buena parte de la literatura sobre (neo) liberalismo y populismo han perdido de vista el hecho de que uno y otro intentan reempla-

zar un conjunto de instituciones existentes por un ensamble institucional diferente –intentos que son además avanzados *políticamente*- acusando tanto al (neo) liberalismo como al populismo de ser proyectos “desinstitucionalizantes”.

Más allá de esas comprobaciones, persiste el hecho de que el (neo) liberalismo y el (neo) populismo persiguen ese cambio institucional en clave diferente. El liberalismo asume –y propone- discursivamente un cambio institucional basado en una lógica contractual; mientras que el populismo impulsa el cambio institucional desde una óptica de negociación. Por las consecuencias prácticas que tales proyectos han tenido en la sociedad ecuatoriana (especialmente por sus efectos en profundizar las desigualdades sociales) me detendré a examinar sólo el proceso de cambio institucional por negociación, para lo cual recurriré en lo que continúa a un modelo abstracto de decisión racional (*rational choice*) que ha sido propuesto por Knight (2001).

En la hipótesis de Knight la creación intencional de instituciones políticas y económicas –que como hemos visto es el aspecto descuidado tanto del neoliberalismo como del populismo- puede explicarse a partir de las decisiones de los actores del cambio institucional acerca de los diferentes resultados inducidos por las posibles alternativas institucionales (ídem: 37). La explicación

26 En el volumen del CAAP Aboy Carlés los enumera explícitamente en su aproximación al peronismo.

27 Un romanticismo que es bastante explícito en el trabajo clásico de Laclau (1978), y que más recientemente se ha reavivado con el debate sobre el presidente venezolano Chávez y su “Revolución Bolivariana” (por ejemplo: Sylvia & Danopoulos, 2003: 63-76).

propone que esas decisiones están guiadas por consideraciones de los actores acerca de los posibles efectos distributivos de las alternativas disponibles en un momento dado. Las negociaciones entre los actores “producen instituciones sociales en la búsqueda de éstos por obtener ventajas distributivas en su conflicto por beneficios substantivos” (idem: 38, la traducción es mía). Puesto de manera simple, toda vez que se crean instituciones políticas y económicas éstas contienen un sesgo de largo plazo que crean resultados diferentes para los actores en juego, unos reciben más beneficios (o de mejor calidad) y otros obtienen menos.

En la vida real, los actores que de hecho disponen ya de abundante riqueza y/o beneficios —asimetría en la propiedad de recursos— tienen una ventaja en la negociación. Esta ventaja puede ser usada por los actores poderosos de dos maneras: para resistir la demanda de los actores más débiles para embarcarse en negociaciones que lleven a un cambio institucional; o bien para iniciar cambios institucionales que aumenten sus propios beneficios o riqueza. Knight ha propuesto que “existe una relación positiva entre la propiedad de recursos y la aceptación de riesgo, y una relación negativa entre propiedad y aversión al riesgo” (idem: 39, la traducción es mía). Considérese el caso más simple: cuando dos actores entran en un proceso de negociación desde posiciones fuertemente asimétricas, el actor más poderoso tiene

en principio menos que perder si la negociación falla y por lo tanto puede arriesgarse a que este último resultado efectivamente ocurra; adicionalmente, dado que el actor más débil sufriría mayores costos como resultado de una negociación fallida (o si no entrase en el proceso de negociación), éste es más propenso a evitar riesgos y por lo tanto está más dispuesto a ceder en sus demandas y aceptar los términos propuestos por el actor más fuerte. Del ejemplo se concluye que “quienes disponen de menores opciones o de alternativas menos beneficiosas estarán más inclinados a respetar los propósitos de aquellos que sí disponen de alternativas. De esta manera, la existencia de asimetrías de recursos en una sociedad puede influir significativamente la decisión sobre las alternativas de equilibrio” (idem).

Vuelvo ahora a la consideración de la sociedad ecuatoriana y de la persistencia del populismo como modo de acción política. En primer lugar es claro que la sociedad ecuatoriana se caracteriza no sólo por la alta asimetría de recursos, sino además por un significativo aumento de esta asimetría en los últimos años²⁸. En segundo lugar, también es evidente que esa asimetría está desigualmente distribuida entre electores y líderes políticos, con estos últimos llevándose la parte del león. Por lo tanto, cuando líderes políticos (como por ejemplo Velasco Ibarra, Guevara Moreno, Febres Cordero, los dos Bucaram y más recientemente el actual presidente

28 Según el Banco Mundial (2003) el 10% más rico del país acapara el 44.2% del ingreso nacional, mientras que el 10% más pobre participa con apenas el 0.7%; de igual manera 3.3% de la población posee el 52.5% de la tierra.

Gutiérrez) le apuestan a una estrategia populista es coherente que los electores -teniendo más que perder si no entran en procesos de negociación de sus votos por los potenciales beneficios ofrecidos por el líder- se unan a esa apuesta. Por otra parte, la capacidad de estos mismos líderes para obtener esos compromisos aumenta conforme van acumulando recursos económicos y políticos que incrementan la asimetría de recursos no sólo entre ellos y los electores sino también con relación a posibles competidores, lo que se traduce entre los electores en una menor disposición para asumir el riesgo de no votar por una opción populista²⁹.

En síntesis, la persistencia del populismo en el Ecuador difícilmente puede ser interpretada como resultado de “la crisis de representación” o del déficit de los partidos políticos en el cumplimiento de las funciones que se supone le han sido asignadas en/por un sistema político ideal. El populismo persiste porque ha alcanzado una fuerza institucional propia; el cambio de orientación del electorado entre las diferentes variedades de opciones populistas (velasquista, cefepista, socialcristiana, roldosista, etc.) no se explica por la regionalización del electorado (como propone Ibarra) sino por la sistemática creación política de desigualdades económicas y

sociales que pueden ser usadas por las maquinarias electorales ecuatorianas para conquistar el poder político nacional o local. Los grandes cambios institucionales impuestos por líderes neoliberales implican costos políticos, no solamente económicos para todos los actores (líderes, partidos políticos y electores), sin embargo el balance de poder determina la habilidad de cada uno de esos actores para absorber esos costos. En Ecuador, donde la capacidad de los sectores populares para alterar el balance de poder a su favor ha sido sistemáticamente minada a lo largo del siglo veinte (por las dificultades creadas políticamente para que esos sectores se organicen autónomamente, cooperando y coordinando entre sí) los costos del cambio político son mayores para estos últimos, por tanto resulta más fácil optar por estrategias que implican costos políticos (individuales y colectivos) menores. La estrategia de menor costo en Ecuador ha sido históricamente -y continúa siendo en el presente- la coordinación entre los electores en máquinas electorales, articuladas más o menos sueltamente en torno a liderazgos partidarios altamente personalizados. Esta no es una “anomalía del sistema político”, por el contrario es la institución constante y organizadora de la acción política³⁰.

29 Los trabajos de Menéndez – Carrión (1986) y Freidenberg (2003) documentan ampliamente este proceso de acumulación y distanciamiento; de igual manera, tomada en conjunto la evidencia presentada por Cueva, Quintero y Maiguashca y North sobre el velasquismo también apoya mi interpretación.

30 En un contexto geográfico radicalmente distinto, Pakistán, Mushtaq Khan ha llegado a conclusiones similares luego de estudiar la acción de las máquinas clientelares (Khan, 1997: 74-6).

Reflexiones finales

El lector que contraste mi punto de llegada al final de la sección precedente y los argumentos ofrecidos por De la Torre (2004:71) encontrará más de una coincidencia. La divergencia principal es una cuestión de óptica. De la Torre insiste en que es necesario estudiar etnográficamente la cultura política popular, propósito para el cual el populismo como discurso y "sueño" colectivo parecería ofrecer una entrada regia. Sin embargo, como he mostrado en la primera parte de mi argumentación, cuando los pensadores políticos ecuatorianos han intentado esta vía de reflexión, han logrado producir más que descripciones etnográficas "densas" -que den cuenta de la cultura política popular como construcción de sentidos- meros relatos sobre la gramática del populismo tal y como es formulada por los líderes. De esta manera, la cultura política popular más que ser explicada ha sido estigmatizada, naturalizada y tomada como un suelo desde el cual se proponen hipótesis. Podríamos describir el movimiento que siguió este pensamiento como una suerte de circularidad, donde aquello que debe ser explicado y estudiado (las culturas políticas populares) es convertido en el suelo desde el cual se proponen hipótesis, con lo que no sólo se vuelve a afirmar el uso ambiguo del concepto "populismo", sino y más importante, se evita el involucrarse con el verdadero problema de pensar la cultura como construcción.

He sostenido, además, que para trabajar en esta última relación, los estudios ecuatorianos sobre el populismo

deben abandonar su propio suelo discursivo, mirar hacia las articulaciones entre poder, pueblo y conocimiento en el imaginario democrático y tomar en consideración que todo proceso de construcción en política es mediado por instituciones que son, al mismo tiempo, políticas y económicas.

Esta doble óptica entiendo que puede garantizar la distancia necesaria para hacer un ejercicio crítico del populismo en particular, y más productivamente de la vida política ecuatoriana (incluyendo, por supuesto, aquello que los intelectuales elaboran acerca de ella). Lo que estoy sugiriendo, en definitiva, es un programa de investigación que tome en cuenta los factores históricos institucionales de largo plazo, las ideas que han constituido al populismo ecuatoriano y sus mecanismos culturales y sociales de reproducción/transmisión y cambio. Esta sugerencia implica además dejar de lado como meta política de los intelectuales la eliminación del populismo de la vida política ecuatoriana.

Bibliografía

- Andrade, Pablo
1999 "El imaginario político en el Ecuador" en *Ecuador Debate* # 47, Agosto.
- Andrade, Pablo
2000 "Teoría democrática, democracia política y movimientos sociales: elementos para una revisión crítica del cambio político" en Bonilla, Marcelo y Julie Masal, *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, Quito: FLACSO-IFEA.
- Andrade, Pablo
"Libertad, desarrollo y democracia: para re-pensar la democracia realmente existente en el Ecuador" en *Iconos* # 10.
- Andrade, Xavier
"Adiós cultura y hasta la vista cultura política" en *Nueva Sociedad* # 175.

- Burbano de Lara, Felipe y Carlos de la Torre
1989 *El populismo en el Ecuador*, Quito: ILDIS.
- Burns, E. Bradford
1980 *The Poverty of progress: Latin America in the nineteenth century*, Berkeley: University of California Press.
- CAAP
2004 "Presentación" en *Releer los populismos*, Kart Weyland, Carlos de la Torre, Gerardo Aboy Carlés, Hernán Ibarra, Quito: CAAP.
- CAAP
1986 "Identidad, Movimiento Social y Participación Electoral", en *Ecuador Debate #12, Diciembre*.
- CAAP
1989 "Editorial", en *Ecuador Debate #17, Marzo*.
- Cristi, Renato
1998 *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism, Strong State, Free Economy*, Cardiff: University of Wales Press.
- Echeverría, Julio
1997 *La democracia bloqueada*, Quito: Letras.
- Freidenberg, Flavia
2003 *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones*, Quito: Corporación Editora Nacional - Universidad Andina Simón Bolívar.
- Glade, William
1997 "América Latina y la economía internacional, 1870-1914", en T. Halperin Donghi et al., *Historia Económica de América Latina, desde la Independencia hasta nuestros días*, Barcelona: Crítica.
- Thorp, Rosemary
Progress, Poverty and Exclusion, an Economic History of Latin America in the 20th Century, Washington, D.C.: The Inter-American Development Bank.
- Khan, Mustaq
1995 "State failure in Weak Status: A Critique of New Institutional Explanations" en Harri, John, Janet Hunter and Colin M. Lewis, *The New Institutional Economies and Third World Development*, London: Rutledge, 1995.
- Knighth, Jack
2001 "Explaining the Rise of Neoliberalism: The Mechanisms of Institutional Change" en Campbell, John L. and Ove K. Pedersen, *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kjaer, Peter and Ove K. Pedersen
"Translating Liberalisation: Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy" en Campbell and Pedersen, op. cit.
- Laclau
1978 *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo.* Madrid: Siglo Veintiuno, 1978.
- Leffort, Claude
1988 *Democracy and Political Theory*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- McCormick, John P.
1997 *Carl Schmitt's Critique of Liberalism, Against Politics as Technology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levine, Barry
1992 "Un manifiesto liberal para América Latina en una era de desencanto", en Barry Levine (ed.), *El desafío neoliberal*, Bogotá: Norma.
- Menéndez Carrión
1986 Amparo, *La conquista del voto*, Quito: Corporación Editora Nacional - FLACSO.
- Montúfar, César
2000 *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador (1984-1988)*, Quito: Abya Yala.
- Pachano, Simón
1989 "Actores sociales y políticos en un contexto de modernización" en *Ecuador Debate # 17, marzo*.
- Pachano, Simón
1993 "Imagen, identidad, desigualdad" en Varios Autores, *Los Indios y el Estado País. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones para el debate*. Quito: Abya Yala.
- Sylvia, Ronald and Constantine P Danopoulos
"The Chávez phenomenon: political change in Venezuela" en *Third World Quarterly; Vol 24, No. 1*.
- Weyland, Kurt
"Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?" en *Third World Quarterly, Vol 24, No. 6*.
- Weyland, Kurt
"Neopopulism and neoliberalism in Latin America", en *Studies in Comparative International Development, Vol 31, No.3*.

World Bank

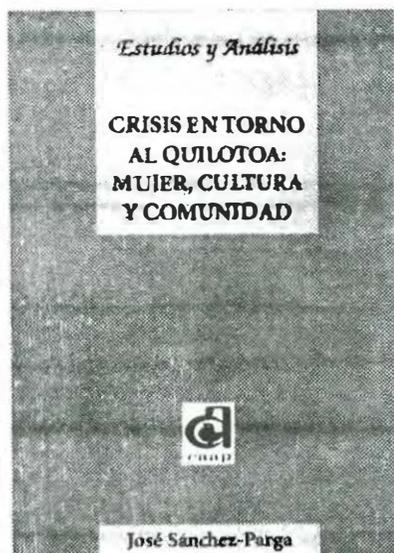
2003 *Inequality Report*, Washington, D.C.:
World Bank.

World Bank

2003 *Ecuador - An Economic and Social Agenda in the New Millenium*, Washington, D.C.: World Bank.

PUBLICACION CAAP

CRISIS EN TORNO AL QUILOTOA: MUJER, CULTURA Y COMUNIDAD



Que ha ocurrido en la comunidad andina durante los últimos 20 años? Como los procesos de descomunalización han afectado la desintegración de la familia, alterado las relaciones entre sus miembros, las nuevas condiciones de la mujer indígena y la situación de desamparo de los niños y adolescentes

José Sánchez Parga

A estas interrogantes trata de responder la investigación del libro que se publica, que indaga también las transformaciones en la comuna indígena, los desplazamientos del poder y la autoridad hacia organismos externos a la comuna, las nuevas formas de participación y sobre todo los procesos culturales, las violencias, la conflictiva búsqueda de identificaciones y el reprocesamiento de las identidades, procesos que se combinan muy contradictoriamente con programas de educación intercultural

La emergencia de Outsiders en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador

Marco A. Córdova Montúfar*

La noción de neopopulismo afirma la centralidad del líder político y su relación clientelar con las masas, a través de una postura antisistémica, que paradójicamente se legitima dentro de la misma institucionalidad democrática-representativa. En este sentido, la ascensión al poder de candidaturas outsiders como las de Fujimori en Perú y Gutiérrez en Ecuador, se inscribe dentro del fenómeno de la antipolítica neopopulista, en la medida en que ambos casos hacen referencia a liderazgos que surgieron desde fuera del sistema político, como respuesta a una crisis de representación acumulada durante el proceso de democratización.

Introducción

Si bien los procesos de democratización en la región andina surgieron de manera simultánea a finales de la década del setenta, éstos se han caracterizado por mantener cierta autonomía respecto al desenlace que cada proceso ha tenido en los diferentes países. Esta situación se ha hecho más evidente en el caso de los países que se pretende abordar: Perú y Ecuador, en la medida en que el conflicto limítrofe que han mantenido desde la segunda mitad del siglo XX y que se agudizó durante las décadas del ochenta y noventa, antes de su resolución en 1998, no ha permitido que exista una mayor correla-

ción en los procesos políticos de ambos países. Aún así, el legado histórico no sólo de Perú y Ecuador, sino de la región en general, ha determinado que los contextos políticos de cada país generen circunstancias relativamente similares, sobre las cuales es posible identificar cierto tipo de fenómenos afines, en la medida en que se comparte una misma forma de gobierno: la democracia. De ahí que, un análisis de las similitudes y diferencias de los diferentes procesos, dentro de una metodología comparativa, resulte interesante para poder comprender y explicar cual ha sido la tendencia de la democratización en la región andina.

* Arquitecto. Estudiante Maestría Ciencia Política, FLACSO Sede Ecuador.

En este sentido, el fenómeno de los denominados "outsiders"¹, pese a que aparece en los procesos políticos de Perú (1990) y Ecuador (2002) con una diferencia de más de una década, se constituye en un punto de inflexión importante dentro del análisis comparado, en la medida en que expresa dos momentos coyunturales de crisis, anclados en diferente tiempo y espacio, pero que a la vez reflejan una tenencia que en mayor o menor grado se ha ido consolidando en la región: el establecimiento de una suerte de antipolítica, en cuanto a política de *outsiders*, que ha provocado amenazas de distinta magnitud contra las perspectivas institucionales de la democracia representativa (Mayorga, 1995: 25).

Así, previo al apareamiento de Fujimori y Gutiérrez, tanto Perú como Ecuador, atravesaron una aguda crisis económica y una evidente crisis de representación, es decir, una crisis estructural de la sociedad en su conjunto, que hacía pensar que la democracia, dado el bajo rendimiento de la misma, quizás no había sido la mejor opción después de las dictaduras. De ahí que la orientación y organización política de la sociedad, buscó otro tipo de alternativas por fuera del sistema, situación que se evidenció de manera extrema en las acciones subversivas de la guerrilla en el Perú de los ochenta, y en la reiterada ruptura del orden constitucional (los golpes de Estado

dél 1996 y 2000) en el Ecuador. En cierta forma, la emergencia de *outsiders* en los procesos políticos de la región andina, reflejan la vigencia de una larga tradición de política caudillista, propia de los populismos que antecedieron a las dictaduras militares de los sesenta y setenta, lo que haría pensar que el apareamiento de *outsiders*, a manera de fenómenos neopopulistas, no representan sino la (re)actualización de una organización social paternalista y patrimonialista, que fue neutralizada por los autoritarismos, y que tras la incompatibilidad con la lógica representativa de la democracia se manifiesta con fuerza en los momentos de crisis de los procesos políticos de la región.

En este contexto, el presente artículo plantea establecer un análisis comparativo entre los casos de Alberto Fujimori en Perú y Lucio Gutiérrez en Ecuador, en el propósito de primero, visualizar el contexto socio-político que antecedió en ambos países a la emergencia de estos dos candidatos inscritos dentro de la categorización de *outsiders*; y segundo, tratar de establecer cuales fueron las causas que permitieron tanto el apareamiento como la ascensión al poder de ambas candidaturas, puntualizando las diferencias y similitudes en relación a sus orígenes y discurso político.

En este propósito, en la medida en que la noción del *outsider* hace referencia a la prominencia de un liderazgo

1 Al hablar de "outsider" se está haciendo referencia a "un candidato que ni se identifica con un partido político ni recibe apoyo de ningún partido, un candidato que en algunos casos no tiene ni experiencia de gobernar ni incluso experiencia política, y que se presenta con un apoyo populista a menudo basado en la hostilidad a los partidos y a los políticos". (LINZ, Juan. "Las crisis del presidencialismo", Alianza Editorial, Madrid, 1997)

personalizado y de carácter mesiánico, la investigación se conceptualiza alrededor del tema del Neopopulismo, entendido éste como una forma de política antisistémica, que adscribe discursivamente la noción de pueblo, pero que a diferencia del concepto clásico de populismo, responde a un momento histórico y social totalmente diferente, y como tal, debe ser redefinido de acuerdo a las nuevas circunstancias, tales como la crisis económica inscrita dentro del modelo neoliberal y la deslegitimación del ideal democrático, consecuencia entre otros factores de una crisis de representación del sistema político en su conjunto.

Por otra parte, se hace necesario incorporar al análisis temas como el presidencialismo, específicamente en la dimensión procedimental de la elección presidencial, y el tema de la segunda vuelta o *ballotage*, en la medida en que este tipo de mecanismos institucionales pueden ser en ciertas circunstancias factores determinantes para la legitimización de candidaturas *outsiders*.

Finalmente, un cuerpo de conclusiones permitirá recapitular ciertos aspectos que se consideren importantes

para argumentar cuál fue el contexto socio-político en el que emergieron Fujimori y Gutiérrez, y sobre todo las causas que permitieron su llegada al poder.

Neo-populismo: nuevos líderes, las mismas fórmulas

Hablar de "populismo"² en Latinoamérica, de alguna manera implica hacer referencia a aquellos procesos políticos, que entre las décadas del treinta y setenta, evidenciaron una adscripción de la noción de pueblo a la política a través de prácticas clientelares, las mismas que lejos de ser entendidas como una dinámica nueva en la política tradicional de la región, no hicieron sino ampliar al campo de la política, la lógica de unas relaciones cotidianas paternalistas inherentes a una sociedad latinoamericana de naturaleza jerárquica y excluyente. De ahí que, *"a diferencia de la experiencia de los países capitalistas avanzados que incorporaron a las masas a través de la extensión y profundización de los derechos ciudadanos desde lo civil a lo político a lo social, en América Latina se los ha integrado, principalmente, a través de la apelación a lo popular"*³. En este sentido, dentro de los

-
- 2 Respecto al "populismo", René Mayorga plantea establecer un concepto estructurado alrededor de un núcleo significativo de tres dimensiones: 1) una dimensión política en cuanto a movimiento social conformado alrededor de líderes carismáticos, que no se apoyan en estructuras intermedias partidarias, sino precisamente en la movilización de sectores populares; 2) una dimensión ideológica definida por una orientación nacionalista de identificación del Estado con el pueblo; 3) un eje de política económica caracterizado por la puesta en práctica de políticas tanto de control estatal de sectores económicos considerados estratégicos como de redistribución de ingresos. (MAYORGA, René. "Antipolítica y neopopulismo", CEBEM, La Paz, 1995, p.29)
 - 3 DE LA TORRE, Carlos. "Los usos políticos de las categorías de pueblo y democracia", en: PACHANO Simón (compilador), Ciudadanía e identidad, FLACSO Sede Ecuador, Quito, 2003, p.231.

procesos de democratización iniciados en la década del ochenta, el tema del populismo reaparece insistentemente, a manera de un fantasma (Burbano, 1998: 9), tras el surgimiento de personajes tales como Collor de Melo en Brasil, Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador, Chávez en Venezuela, y más recientemente Gutiérrez en el mismo Ecuador. Estos nuevos liderazgos políticos, inscritos dentro de lo que se ha llamado el "regreso del líder", más allá de evidenciar la emergencia de actores *outsiders* dentro de la política, aparecen como una amenaza en "contra de las perspectivas institucionales de la democracia representativa" (Mayorga, 1995: 25), en la medida en que las lógicas clientelares en las que se sustentan dichos liderazgos entran en contradicción con la formalidad de los mecanismos poliárquicos de representación.

Si bien en un inicio el debate teórico referido a la emergencia de los *outsiders*, parecería inscribirse dentro de la temática del populismo, dado que se establece una continuidad conceptual referida a la prominencia del liderazo y el carácter clientelar de su relación con las masas, sin embargo, se hace necesario establecer una redefinición de la no-

ción de populismo, en la medida en que la diversidad y particularidad de los diferentes países de la región no permite instituir un referente teórico generalizado. De esta manera, aparece la noción de "neopopulismo"⁴, que al igual que el populismo clásico afirma la centralidad del líder carismático, pero se diferencia de éste en la medida en que primero, una vez en el poder los gobiernos neopopulistas despliegan nuevas formas de gestión política inscritas dentro del ajuste estructural de la década del ochenta, y segundo, se legitimizan dentro de un contexto democrático, es decir, establecen "una dimensión ideológica de legitimación que no es extraña al régimen democrático-representativo, sino más bien se nutre de él para colocar en el centro de la política al líder orgánico como encarnación de la voluntad popular y símbolo de la unidad sustancial entre el Estado y el pueblo"⁵.

Desde esta perspectiva, el análisis de la emergencia de los *outsiders* a través del tema del neopopulismo, tiene que ser planteado no como procesos homogéneos sujetos a una categorización rígida, sino más bien, desde la consideración de que cada uno de los lide-

-
- 4 Siguiendo el planteamiento teórico de René Mayorga, se puede definir la noción de "neopopulismo" sobre los siguientes puntos: 1) una forma elevada de decisionismo y voluntarismo político que se ha desarrollado en un marco de debilitamiento institucional y decadencia política que tiene sus raíces en una profunda crisis de las instituciones democráticas; 2) exacerba el estilo de política personalista y anti-institucional que se deriva de una cultura política patrimonialista; 3) el discurso de los *outsiders* neopopulistas es una mezcla de elementos que apelan a las masas populares, al pueblo oprimido y a la nación acosada por enemigos internos y externos, pero traduciendo simultáneamente un compromiso con valores neoliberales y estrategias de transformación económica basadas en la economía de mercado. (MAYORGA, René. "Antipolítica y neopopulismo", *Ibid.*, p.27-28)
- 5 MAYORGA, René. "Antipolítica y neopopulismo", *Ibid.*, p.30

razgos políticos -llamasen Fujimori, Chávez o Gutiérrez- responden a una coyuntura específica y como tal, varían sustancialmente en los diferentes contextos nacionales. En cierta forma, *“la dimensión del contexto es fundamental en un análisis comparativo para esclarecer las raíces políticas del fenómeno de la antipolítica neopopulista y la influencia de ésta sobre el procesos de fortalecimiento o desestabilización de la democracia”*⁶.

La imagen del *outsider* ligada a la noción de “antipolítica”, aparece básicamente como la de un liderazgo que surge desde fuera del sistema político, caracterizado por cualidades mesiánicas propias de una “política de la redención”, y legitimizado a través de un discurso demagógico y anti-sistema que ha logrado una dimensión interrelativa dentro una crisis social, económica y política. *“Se trata de una forma de liderazgo muy personalizada que emerge de una crisis institucional de la democracia y del Estado, de un agotamiento de las identidades conectadas con determinados regímenes de partidos y ciertos movimientos sociales, de un desencanto general frente a la política, y del empobrecimiento generalizado tras la crisis de la década perdida”*⁷.

El “chinito” Fujimori

Tras doce años de dictadura militar (1968-1980), el Perú inicia en 1980 un nuevo período democrático dentro de

una profunda crisis económica y de un creciente auge del terrorismo de Sendero Luminoso, que conjuntamente con la incapacidad de los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985) y Alan García (1985-1990) para enfrentar la crisis social y política generaron un estado de ingobernabilidad del país, escenario propicio para el ascenso de Fujimori al poder. En el campo económico, se había acumulando una situación insostenible, resultado de la crisis internacional de la deuda externa (1982) y de las pérdidas ocasionada por la corriente marina del Niño (1983), llegándose en el gobierno de García a impugnar las condiciones de pago de la deuda y a rechazar la implantación de políticas de ajuste estructural, aislando de ésta manera al Perú de los círculos financieros internacionales, situación que sumada a una serie de problemas fiscales y un fallido intento de estatizar el sistema financiero, determinaron que se produjera la que fuera considerada la segunda más larga hiperinflación (7.000%) de la historia mundial. Por otra parte, la insurgencia terrorista de Sendero Luminoso había causado hasta finales de la década del ochenta alrededor de 18.000 víctimas y pérdidas económicas de cerca de 20 billones de dólares, situación que mantenía al país en un permanente estado de sitio, en el que las fuerzas Armadas respaldadas en políticas de seguridad nacional incurrieron en violaciones sistemáticas de los derechos humanos. De esta manera, al final del gobierno de

6 Ibid., p.26

7 BURBANO, Felipe. “A modo de introducción: el impertinente populismo”, en: BURBANO Felipe (editor), *El fantasma del populismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p.10.

García se había configurado una generalizada crisis social y económica, cuya posible incidencia en la región era vista con mucha preocupación por países vecinos y EEUU.

En este sentido, *“la conjugación de estos graves problemas propició transformaciones políticas e ideológicas que fueron restándole legitimidad al gobierno: la frustración que ocasionaba en la mayoría de la población la conducta de las representaciones sociales y políticas, incapaces de encarar y resolver los dramáticos problemas del país, determinó el descrédito de las organizaciones que conectaban a la sociedad con el Estado, y desprestigió el frágil régimen democrático”*⁸. Dentro de este contexto, para las elecciones de 1990, el panorama electoral presentaba un descrédito general de los partidos tradicionales y una marcada atomización de la izquierda, situación que permitió la consolidación en las preferencias de voto del candidato del Frente Democrático (FREDEMO)⁹, Mario Vargas Llosa, quien aparecía como el seguro ganador de las elecciones presidenciales. Es importante mencionar que la figura de Vargas Llosa se inscribe también dentro de la imagen de un *outsider*, en la medida en que aparece como un líder personalizado, proveniente de un campo ajeno a la política como es la literatura, y con un dis-

curso deslegitimizador del sistema de partidos imperante, es sin embargo, su prestigio a nivel internacional dentro del mundo cultural y el hecho de que su candidatura estuviese respaldada por partidos tradicionales de la derecha, lo que le hacía aparecer como un político experimentado, por así decirlo. En todo caso, más allá del triunfo de Fujimori, en el hipotético caso de que Vargas Llosa hubiese ganado las elecciones de 1990, de igual manera habría ascendido al poder un *outsider* de la política, situación que confirma que el contexto socio-político del Perú de aquel momento, había generado las condiciones propicias no sólo para el apareamiento de un personaje desconocido (como generalmente ocurre en cualquier elección) sino para que consolidara posibilidades reales de llegar al poder.

Para aquel entonces, Alberto Fujimori (hijo de inmigrantes japoneses, ingeniero agrónomo y ex-rector de la Universidad Agraria La Molina y de la Asociación Nacional de Universidades), era un candidato más, que a pocas semanas de las elecciones aparecía con apenas un 2% del electorado. Su organización política Cambio 90, “nació como un movimiento antipolítico sin programa ni ideología definidos, proclamando un slogan bastante simple –tecnología, honestidad y trabajo- que sirvió

8 COTLER, Julio. “La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia”, en: COTLER Julio y GROMPONE Romeo (editores), El fujimorismo, IEP, Lima, 2000, p.20.

9 FREDEMO era una coalición conformada por el Movimiento Libertad y los partidos tradicionales Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC). “Su objetivo fundamental era la revolución liberal llevando a cabo un duro ajuste estructural a fin de parar la hiperinflación, desmantelar el sector estatal de la economía e introducir mecanismos de mercado libre”. (Mayorga, 1995:53).

de caballo de batalla para contrarrestar el sofisticado discurso liberal de Vargas Llosa” (Mayorga, 1995: 54). En este sentido, inclusive para el mismo Fujimori, se constituyó en una sorpresa el hecho de que lograra obtener el 24% de la votación en la primera vuelta, y un contundente 55.6% en la segunda vuelta frente al 34% de Vargas Llosa, resultados que le permitieron acceder a la presidencia del Perú.

Gutiérrez: el coronel golpista

A diferencia del Perú, el período democrático inaugurado en el Ecuador en 1979 (el más largo de su vida republicana), se instaura dentro del momento de mayor auge económico de la historia del país. Sin embargo, contrario a las expectativas generadas tras la transición, el proceso de democratización se ha caracterizado por una constante crisis estructural reflejada en cuatro aspectos: en primer lugar, una crisis económica generada por los desaciertos del modelo neoliberal aplicado durante los últimos 15 años, que desembocó en una aguda crisis financiera, el llamado feriado bancario (1999) y el decreto de dolarización de la economía; en segundo lugar, una crisis política relacionada con “el sistema de representación social que refleja la crisis de hegemonía, la ausencia de proyectos nacionales y la carencia de partidos que sean capaces de construir intereses generales que escapen a la voluntad de ciertos sectores de poder” (Hernández, 2002: 20); en tercer

lugar, unos elevados índices de corrupción que en más de una ocasión han ubicado al Ecuador dentro de la lista de países más corruptos del mundo; y en cuarto lugar, una crisis del Estado nacional, evidenciada en una profunda centralización de la gestión pública y la incapacidad de articular la diversidad del país dentro de un carácter unitario. Cinco aspectos que en los últimos años se han mimetizado en torno al tema de la (in)governabilidad, como explicación al desencanto del ideal democrático construido en el proceso de transición y sobre todo en relación a los bajos niveles de rendimiento de la democracia durante las últimas dos décadas. En cierta forma, *“en Ecuador, el discurso de la gobernabilidad intenta otorgar sentidos a conflictos y problemas que han emergido de la disolución de la ecuación entre sociedad política, representación, y nación tal como fueron imaginados en el discurso democrático original”*¹⁰. Disolución generada no sólo por la “incapacidad de las potestades gubernativas e institucionales de la democracia para procesar las demandas y conflictos sociales”, sino además, “por las deficiencias y limitaciones de la sociedad en su conjunto para gobernarse democráticamente” (Rivera, 2001: 203-207), resultado entre otros factores de un profundo conflicto étnico y regional heredado desde la formación misma del país y que no ha podido ser superado.

En este sentido, la crisis estructural del Ecuador durante los últimos veinte años, *“ha resquebrajado no sólo la ins-*

10 ANDRADE, Pablo. “El imaginario democrático en el Ecuador”, en: Revista Ecuador Debate No.47, Quito, 1999, p.248.

titucionalidad democrática, sino que ha puesto en duda la vialidad del Estado como entidad articuladora de la sociedad. De ahí que los militares, con su concepción amplia de la seguridad nacional, y ante la incapacidad de los civiles para procesar los conflictos (...), han tenido el pretexto idóneo para intervenir en los momentos de crisis políticas, deslegitimizando por medio de esos actos la misma constitucionalidad que juraron defender¹¹. Así lo demuestran los acontecimientos relacionados a la caída de los presidentes Bucaram (1997) y Mahuad (2000), los mismos que evidencian el carácter tutelar de las Fuerzas Armadas en el juego político ecuatoriano, interviniendo indirectamente a manera de mediadores o árbitros en el primer caso, y directamente mediante un golpe militar en el caso de Mahuad. Y es precisamente en este último hecho, el golpe de Estado del 21 de Enero del 2000, donde pueden rastreadse los orígenes políticos del fenómeno Gutiérrez. Anteriormente algunos ex-militares, como los generales José Gallardo, René Yandún y Paco Moncayo, ya habían utilizado el prestigio obtenido en el conflicto con el Perú para proyectarse en el ámbito político, de tal manera que el caso de Lucio Gutiérrez no aparecía como algo inédito, más aún si se considera que el golpe militar perpe-

tuado por Gutiérrez conjuntamente con otros militares, había recibido el apoyo de gran parte de la población, en la medida en que la caída del gobierno de Mahuad, representaba la ruptura de aquella imagen corrupta e incompetente de los políticos y partidos tradicionales que se había venido acumulando desde hace varios periodos atrás.

Al igual que en el caso de Cambio 90 (Fujimori), la "Sociedad Patriótica 21 de Enero", organización política de Gutiérrez, aparecía como un movimiento creado a último momento, sin ningún tipo de proyecto ni adscripción ideológica, y con la única finalidad de proveer a Gutiérrez el espacio necesario para su aventura política. De tal manera que, durante un convulsionado y volátil período de campaña, previo a las elecciones del 2002, la candidatura de Gutiérrez no aparecía como una de las favoritas para ganar los comicios, y no es sino el mismo día de las elecciones que logra consolidar el 21% de los votos con los que triunfaría en la primera vuelta, gracias al voto de los llamados "indecisos" que a última hora desbarataron los pronósticos de todas las encuestas. Por otra parte, en la segunda vuelta se dio una situación similar a la que enfrentaron Fujimori y Vargas Llosa en el Perú, es decir, la presencia de dos candidatos *outsiders*, uno de derecha

11 RIVERA, Freddy. "Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo", en: FFAA en la región andina ¿No deliberantes o actores políticos?, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2001, p.196.

(Vargas Llosa y Noboa¹²) y otro de corte neopopulista (Fujimori y Gutiérrez), lo que de alguna manera, hacia prever el desenlace de la segunda vuelta, en la medida en que el incremento de votación de Gutiérrez (al igual que Fujimori) se inscribía dentro de una lógica de voto en contra de Noboa (y de Vargas Llosa), es decir, “de los males el menor”. Así, tras ganar la segunda vuelta con un 54% de la votación, un asombrado Lucio Gutiérrez asume constitucionalmente la presidencia del Ecuador en Enero del 2003, paradójicamente, casi tres años después de haber quebrantado aquella misma constitución.

Nuevos sujetos políticos

Para un candidato *outsider* que se presenta en una contienda electoral, el hecho de ser un desconocido es seguramente su primera ventaja, en la medida en que dentro de contextos de democracias institucionalmente deslegitimizadas, esta característica le permite construir a su alrededor una imagen inédita, por lo general estructurada sobre un carácter antisistémico y emancipador. Otra característica de las candidaturas *outsiders* es que dada su desvinculación con una estructura partidista tradicional, tienen la flexibilidad de aglutinar a aquellos grupos u organizaciones que generalmente han sido excluidos del

sistema político, lo que les permite reivindicar discursivamente la noción de una democracia participativa, exenta de una desgastada intermediación partidista. Casos como el de Gutiérrez (respecto a la tensión mantenida con Pachacutik desde el inicio del gobierno y que desencadenó la ruptura de la coalición de gobierno) han demostrado que este tipo de alianzas no logran configurar un proyecto político a largo plazo, quedándose más bien en un nivel de pacto estratégico de elecciones.

Esta noción, hasta cierto punto ventajosa (o quizás no), a través de la cual el *outsider* tiene la posibilidad de construir un proyecto si cabe el término inédito, fundamentado en una posición antagónica al de un sistema político desprestigiado, de alguna manera explica el hecho de que el triunfo de Lucio Gutiérrez en las últimas elecciones presidenciales, marque el apareamiento de un nuevo sujeto político en la escena ecuatoriana, y quizás por que no, la inauguración de un nuevo momento político para el país (Burbano, 2003: 6). En cierta forma, el liderazgo de Gutiérrez logra articular a su alrededor tres elementos importantes que le permitieron legitimizar su propuesta: primero, un elemento étnico, proyectado a través del imaginario de lucha y reivindicación social y política de los pueblos indígenas, que se ha venido gestando des-

12 Es importante señalar que el liderazgo de naturaleza mesiánica de Alvaro Noboa, sumado al discurso demagógico y al carácter clientelar de su campaña política, permitirían ubicarlo dentro de la categoría de neopopulista, sin embargo, su propuesta económica hiperneoliberal le acercan a una tendencia ideológica de derecha, percepción que en cierta forma se reforzó frente a la imagen de pseudo-izquierda que proyectaba Gutiérrez, al menos hasta la primera vuelta.

de el levantamiento de 1990 y todas las movilizaciones y logros conseguidos durante esta década por el movimiento indígena. Segundo, un elemento popular, es decir, una "redefinición de lo popular como forma antagónica hacia aquello que se identifica como el poder institucionalizado", y a partir de la cual se construye un "sujeto pueblo" que incorpora el carácter multiétnico y multicultural del país. Tercero, un elemento militar, que retoma la imagen del golpe del 21 de Enero, como una lucha contra la corrupción, y que permite identificar a las Fuerzas Armadas con una dimensión popular y por ende antagónicas a las clases oligárquicas. (Burbano, 2003: 6-7). Es interesante observar en este último elemento, como un golpe de Estado, desde cualquier punto de vista inconstitucional, se auto-legitima, y más aún, legitima un sentimiento antidemocrático, que paradójicamente le permite a Gutiérrez llegar vía mecanismos democráticos a la presidencia. Esto es posible, como se analizó anteriormente, gracias a aquella concepción tutelar de las Fuerzas Armadas, con la que se ha regulado la crisis política del país, y desde la cual, cualquier intervención militar, por más anticonstitucional que ésta sea, aparece como la mejor solución. Es importante señalar además que, la coherencia lograda en la articulación de los elementos étnico, popular y militar, se debe en gran parte a las alianzas que Gutiérrez logró estructurar con una serie de movimientos sociales, en las que

há destacado el movimiento indígena y su brazo político Pachacutik.

Por otra parte, haciendo referencia al fenómeno Fujimori, es evidente que su presencia al frente del gobierno del Perú durante toda la década del noventa, más allá de sus nefastas consecuencias, permite afirmar que su apareamiento en la escena peruana se inscribe al igual que Gutiérrez, dentro de la noción de un nuevo sujeto político. Como se ha dicho reiteradamente, no se puede hablar de un proyecto político construido alrededor de organizaciones como Cambio 90 o Sociedad Patriótica, sino más bien de la articulación de ciertos elementos antagónicos al *establishment*, que recogiendo el descontento de algunos sectores de la sociedad han logrado su interpelación. El caso de Gutiérrez presenta en cierta forma una mayor coherencia, en la medida en que su oferta programática se veía reforzada por la propuesta política del movimiento indígena, a diferencia de Fujimori en donde no existió ningún tipo de vinculación con organización social o política adscrita a ideología alguna, de tal manera que, "*desprovisto de cualquier estrategia o programa político, Fujimori se dedicó a exponer un discurso antipolítico sencillo que atacaba globalmente a la clase política en bancarrota, a los partidos y las elites económicas del Perú culpándolas de la crisis nacional y poniendo énfasis en su autonomía frente a ellas*"¹³, es decir, un discurso eminentemente populista argumentado en

13 MAYORGA, René. "Antipolítica y neopopulismo", *Ibid.*, p.56.

la movilización del pueblo contra su enemigo común: la oligarquía. Ahora bien, es importante analizar el contexto en el cual este anti-discurso logra legitimarse y aparecer como la mejor opción para el electorado. Por una parte, el Perú de finales de los ochenta presentaba una deslegitimación de los liderazgos y organizaciones de la izquierda, lo que permitió que un amplio sector de la sociedad orientado y organizado con esta tendencia (entre 70 y 80% durante la década del ochenta), encontrará en Fujimori la mejor opción frente a la derecha de Vargas Llosa, en un momento histórico en el que precisamente existía una marcada polarización ideológica entre la burguesía (derecha) y las llamadas clases populares (izquierda). Por otra parte, el Perú atravesaba por la emergencia de una nueva configuración social, institucional y psicosocial, consecuencia entre otros factores del aumento del desempleo y del auge de una economía informal, que generaba la desintegración de organizaciones sociales y gremiales, y consecuentemente la configuración de una nueva dinámica de relaciones, identidades e instituciones sociales (Quijano, 1998:190). En este sentido, Fujimori encontró apoyo en algunas de las organizaciones que conformaban este nuevo entramado social, como por ejemplo el Consejo de Iglesias Evangélicas, la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Industriales (APEMIPE) y la Federación de Vendedores Ambulantes de Lima (FEDEVVAL), las mismas que en su condición de organizaciones emergentes, vieron en Fujimori a un nuevo sujeto político capaz de articular sus demandas.

Crisis de representación

A raíz del triunfo de Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa en la primera vuelta de las elecciones del 2002, muchos analistas se apresuraron a vaticinar la debacle del sistema de partidos en el Ecuador, sustentados en las erróneas aseveraciones atribuidas a lo ocurrido con Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela. Erróneas en el sentido de que si bien el sistema de partidos en estos dos países evidentemente se desintegró, esto no sucedió sino después de la ascensión al poder de Fujimori y Chávez, es decir, la crisis de los sistemas de partidos no puede ser considerada como el contexto en el cual emergieron estos *outsiders*, porque simplemente no existió tal crisis. Y en el caso del Ecuador es aún más evidente, los datos demuestran que más allá de que un candidato que no pertenece a un partido político tradicional haya ganado la presidencia, los escaños obtenidos en el Congreso por estos partidos les permiten seguir manteniéndose como las mayores fuerzas políticas. En otras palabras, aquella falsa imagen del sistema presidencialista de suma cero, a través de la cual la noción de triunfo se concentra en la figura del presidente, apresuró a más de un analista político a proclamar la desintegración del sistema de partidos, sin darse cuenta que los partidos políticos mantenían intáctas sus estructuras, y que inclusive en algunos casos habían fortalecido su presencia en el Congreso.

Sin embargo, si bien puede asegurarse que previo a la llegada al poder de Fujimori y Gutiérrez, no hubo un colapso del sistema de partidos, no es menos

cierto que era evidente que existía una aguda crisis de representación en ambos países. En el caso del Perú, desde el inicio mismo del período democrático se evidenciaba una gran debilidad de los partidos como instancias de mediación entre la sociedad y el Estado, expresada en los altos índices de volatilidad electoral de la década del ochenta. Los partidos políticos se mantuvieron en un estilo tradicional de confrontación y de pautas autoritarias y patrimonialistas de organización; de ahí que el sistema de partidos¹⁴ apareciera como altamente inestable y polarizado, "incapaz de adaptarse a los requisitos y desafíos de la democratización" (Mayorga, 1995: 49). En este sentido, *"el Perú siempre estuvo muy lejos de contar con una dinámica representativa fuerte, se trataba de un sistema de partidos joven y débil desde el inicio, pero los 'requisitos mínimos'¹⁵ sí fueron cumplidos, por lo cual se podía razonablemente considerar que las posibilidades de consolidación o evolución del sistema de partidos estaban abiertas, siguiendo las tendencias regionales actuales"*¹⁶. Situación

que se vio truncada debido sobre todo a los arreglos institucionales efectuados tras el autogolpe de Fujimori en 1992, que le restaron legitimización a los partidos políticos, hasta prácticamente hacerlos desaparecer.

En el caso del Ecuador, el triunfo de Gutiérrez evidencia un descrédito general de los partidos y del sistema político en su conjunto, consecuencia al igual que en el Perú, de una crisis de representación acumulada durante todo el proceso de democratización. El problema en el Ecuador, es que el principio de representación (a través del cual los partidos se constituyen en instrumentos de expresión de las demandas sociales), queda relegado a un segundo plano, dando prioridad más bien a una noción de los partidos como intermediarios para la solución de los problemas de la sociedad. En este sentido, *"los partidos no se limitan a expresar las exigencias del pueblo o de la sociedad, sino que intentan jugar un papel activo en su solución, no sólo a través de la agregación, selección y canalización de esas exigencias –función propia de los partidos-*

14 Este sistema de partidos estaba conformado por cuatro partidos: el partido de centro-derecha Acción (Popular (AP), el Partido Cristiano Popular (PPC) de derecha conservadora, el partido de centro-izquierda Alianza Popular Revolucionaria de América Latina (APRA) –fundado en 1924 y el más antiguo en este sistema- y la Izquierda Unida (IU), una alianza heterogénea de partidos de diversa orientación marxista. (Mayorga, 1995:4)

15 El análisis sobre el que Martín Tanaka fundamenta la tesis de que el desempeño del sistema de partidos en el Perú a lo largo de la década del ochenta cumplió con los requisitos mínimos, se basa en el análisis de los siguientes aspectos: 1) su fortaleza en el terreno electoral; 2) sus vínculos con organizaciones representativas de la sociedad civil; y 3) el compromiso de los actores políticos con el sistema democrático. (TANAKA, Martín. "La democracia peruana en los ochenta", en: Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, IEP, Lima, 1998)

16 TANAKA, Martín. "La democracia peruana en los ochenta", *Ibid.*, p.71.

*sino de manera directa, sustituyendo a organismos del aparato del Estado*¹⁷. De tal manera que el principio de representación (inherente a una dimensión ideológica), se ha ido diluyendo hacia un nivel estrictamente instrumental estructurado alrededor de una lógica de relaciones clientelares, caracterizada por el intercambio de votos por favores (Pachano, 1998:148). Esta situación genera que el desempeño de los partidos sea juzgado no por la posición ideológica de los mismos, sino más bien por los réditos sociales, políticos y económicos, que un determinado grupo social pueda obtener a través de la adscripción a un partido. De ahí que la crisis de representación se exprese, por un lado, en una suerte de corporativización del accionar de los partidos, que favorece a reducidos sectores de la sociedad, y por otro lado, en una marcada polarización territorial (alrededor de la dicotomía costa-sierra), evidenciada en la imposibilidad de los partidos para representarse el país por encima de lo local y regional (Burbano, 2003:8). En este sentido, puede argumentarse que el vacío de representación dejado por los partidos dentro del sistema político, fue un factor determinante para la legitimización de un candidato *outsider* como Gutiérrez, en la medida en que mediante un discurso anti-sistema logró cubrir las expectativas de un electorado que buscaba alternativas políticas que no estuvieran vinculadas a los partidos.

Presidencialismo y ballottage: una fórmula impredecible

El presidencialismo se caracteriza porque el procedimiento de elección del presidente de la república se efectúa en votación directa de la ciudadanía, es decir, el presidente es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del Parlamento, detentando no sólo el Poder Ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado (Linz, 1993: 12). En este sentido, “la elección directa del presidente no refleja necesariamente las alineaciones políticas existentes en la sociedad, ya que hay un riesgo muy alto de personalización que puede constituirse en una negación de las adscripciones ideológicas” (Pachano, 1998:22). Situación que se manifiesta sobre todo en sistemas de partidos incoactivos, en donde hay mayor probabilidad de que los electores se manifiesten en respuesta a llamados personalistas más que a la afiliación partidista de los candidatos (Mainwaring y Scully, 1996). De ahí que en sistemas de partidos poco institucionalizados como el de Perú y Ecuador, líderes personalizados como Fujimori y Gutiérrez, sin soportes partidarios ni experiencia política, no hayan encontrado muchos obstáculos para acceder al poder. Esto se explica en la medida en que, en este tipo de contextos (sistemas incoactivos y presidencialismo) los líderes personalistas de corte

17 PACHANO, Simón. “Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador”, en: MANZ Thomas y ZUAZO Moira (coordinadores), Partidos políticos y representación en América Latina, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p.148.

neopopulista “apelan directamente a las masas y no necesitan ser elegidos jefes de un partido para transformarse en jefes de Estado” (Mainwaring y Scully, 1996).

Por otra parte, dentro del diseño institucional adoptado tanto por Perú como por Ecuador a finales de la década del setenta, dentro del proceso de transición, se incorporaron nuevas fórmulas de elección presidencial entre los que se encontraba el sistema de doble vuelta. Adscribiéndonos a la definición de Duverger, el mecanismo conocido como *ballotage*, es un sistema en el que para ser electo, es necesario obtener la mitad más uno de los votos, es decir, la mayoría absoluta; si no, se procede a una segunda vuelta, para la que basta alcanzar la mayoría relativa de los votos” (Chasqueti, 2001:33). Dentro del debate acerca del impacto de las fórmulas de elección presidencial, puede encontrarse el tema referido al de los efectos causados sobre las estrategias electorales de los actores, y es precisamente en este aspecto donde se evidencia la posible incidencia del llamado *ballotage* sobre las posibilidades de los candidatos *outsiders*. Quizás los casos de Fujimori y Gutiérrez no ilustren claramente esta situación, en la medida en que tanto en las elecciones de 1990 en el Perú y del 2002 en Ecuador, llegaron a la segunda vuelta dos candidatos *outsiders*. Como ya se analizó anteriormente, haciendo referencia al caso Fujimori y Vargas Llosa, cualquiera hubiese sido el resultado, la ascensión al poder de un *outsider* era inminente. Lo mismo ocurrió en las últimas elecciones ecuatorianas, en donde Alvaro Noboa, si bien ya venía de participar en una elección pre-

sidencial anterior y su partido presentaba algún tipo de organización, aún era percibido -y de hecho se auto-adscribía como un candidato ajeno a una forma de política tradicional. Diferente fue el caso de Bucaram en 1996 por ejemplo, que aunque no puede ser categorizado por obvias razones como un *outsider*, si se inscribe dentro de la noción de un neopopulista, y en tal razón su análisis permite visualizar el efecto pernicioso que pudo ocasionar el *ballotage*. Lo que sucede en un sistema político deslegitimizado es que cuando a la segunda vuelta llega por un lado, un candidato antisistema de corte neopopulista, no necesariamente *outsider* (caso Bucaram), y por otro lado, un candidato por así decirlo tradicional, es decir, un político con alguna trayectoria y adscrito a un partido (como fue el caso de Jaime Nebot), la tendencia generalmente es la de establecer un “voto negativo” (Pachano, 1997:247), en contra del candidato o político tradicional, una suerte de rechazo hacia lo que éste representa: un sistema de partidos parcializado y un sistema político en general corrupto, y en este sentido, la mayoría resultante en la votación no es un producto natural de la formación de la voluntad del ciudadano, sino una mayoría forzada (Chasqueti, 2001: 37)

Lo que si permite explicar el análisis de Fujimori y Gutiérrez, y en especial éste último, es el carácter impredecible sobre el que se fundamenta el discurso neopopulista de los candidatos *outsiders*, frente a una situación de segunda vuelta. Como se analizó anteriormente, el discurso de Gutiérrez, a través del cual logra articular un nuevo sujeto po-

lítico, recoge elementos de carácter étnico, popular y militar, los mismos que tal como fueron presentados hasta antes de la segunda vuelta, inscribían a Gutiérrez como un candidato de tendencia ideológica de izquierda, muchas veces comparado con el mismo Chávez. Por otra parte, la alianza políticas que había establecido con movimientos sociales como el indígena, reforzó y legitimizó el eminente carácter social de su discurso político. Sin embargo, una vez en la segunda vuelta, ante la posibilidad de ser estigmatizado como un candidato de posición extrema (de hecho una de las estrategias de Alvaro Noboa fue tacharlo de comunista), Gutiérrez ablanda su discurso y toma una posición más de centro. En cierta forma, una de las características de los candidatos *outsiders* es la de no tener una adscripción ideológica definida, lo que permitió a Gutiérrez transitar sin mayor problema entre la primera y la segunda vuelta por dos posiciones aparentemente contradictorias. *“Entre esos dos momentos media hacia los grupos de poder: empresarios, banqueros, FFAA, FMI, la Iglesia y el Gobierno de los EEUU. Si en la primera vuelta el país lo vio íntimamente conectado con el movimiento indígena, Pachacutik, el MPD y sectores populares urbanos y rurales, en la segunda vuelta vio a un Gutiérrez en abierta seducción al poder, mostrándole su rostro bueno, exhibiéndose menos peligroso de lo que se imaginaba. Menos izquierdista de lo pensado, y menos chavista de lo temido”*¹⁸.

Conclusiones

El análisis comparativo entre Fujimori en Perú y Gutiérrez en Ecuador, de alguna manera ha permitido demostrar que aquella tendencia en la región andina, a través de la cual ha proliferado el apareamiento de candidatos *outsiders* en las elecciones presidenciales, no es el resultado de una situación de crisis concreta o de la ambición de individuos concretos, sino que más bien responde a una razón estructural que en determinado momento se vuelve propicia para la emergencia de este tipo de candidatos (Linz, 1997:66).

En este sentido, la emergencia de los llamados *outsiders* en Latinoamérica y caso concreto en los países analizados, se inscribe dentro de procesos de democratización inestables, “caracterizados por organizaciones estatales y sistemas partidarios en procesos de deslegitimación y descomposición” (Mayorga, 1995: 25); procesos insertos además en una profunda crisis social y económica, consecuencia de lo cual se ha generado una suerte de desencanto y descrédito de la democracia, en razón de los bajos niveles de rendimiento de la misma. El hecho de que tanto Fujimori como Gutiérrez, hayan llegado a la segunda vuelta con otro candidato ubicado fuera de los partidos tradicionales, permite argumentar que más allá de la capacidad de interpelación que caracterizó a dichos liderazgos, la coyuntura socio-política de Perú y Ecuador, había establecido las condiciones necesarias para la consolidación de dos candidaturas *outsiders*.

18 BURBANO, Felipe. “El nacimiento de un nuevo sujeto político”, en: Revista Iconos No.15, FLACSO-Sede Ecuador, Quito, 2003, p.6.

De alguna manera, la simpatía del electorado por las candidaturas de Fujimori y Gutiérrez, no responde a una *adscripción positiva*, en el sentido de que más allá de no reconocer una posición ideológica y programática (que de hecho no existe), el elector fundamenta su elección sobre la base de una imagen antagónica al de aquellos políticos y de aquella política partidista que habiendo estado ya en el poder, no lograron llenar las expectativas de la sociedad. En este sentido, estamos frente a una *adscripción negativa*, que se explicita en un voto de rechazo y protesta en contra de la partidocracia tradicional.

No hay que desestimar sin embargo, la dimensión procedimental de los actores políticos dentro de la coyuntura electoral. Las elecciones de 1990 en Perú y del 2002 en Ecuador, no fueron las primeras elecciones (y seguramente tampoco las últimas) en las que se presentaban candidatos *outsiders* para la presidencia de la república. El hecho es que, las acciones y estrategias que emprendieron o dejaron de hacer los otros candidatos también deben ser consideradas como factores causales del triunfo de un determinado candidato. Así, para algunos autores, *"el sorprendente triunfo de Fujimori en las elecciones de 1990, se explica por el proceso electoral mismo, en donde los factores decisivos son la división de la IU, los errores de campaña de FREDEMO y el apoyo a Fujimori por parte de Alan García; todo esto en el contexto de un sistema elec-*

*toral demasiado permisivo"*¹⁹. Lo mismo podría decirse en el caso del Ecuador, en donde la fragmentación de la centro-derecha y la inconsistencia propia de un proceso de renovación en el que se encontraba inmerso la derecha, permitieron el fortalecimiento de candidatos como Gutiérrez y Noboa.

Pese a esto, se sigue argumentando que la emergencia de candidatos *outsiders*, obedece a razones estructurales acumuladas en los procesos políticos de cada país. Así en el Perú, el proceso de reestructuración social que desató una sobre-concentración urbana en Lima, consecuencia de la grave crisis económica de los ochenta y del incremento de la violencia terrorista de grupos como Sendero Luminoso, no fue precisamente el escenario ideal para que los gobiernos de Belaunde y García pudiesen enfrentar con éxito el proceso de democratización, agudizando por el contrario cada vez más la crisis y deslegitimizando el sistema político en su conjunto. Esto facilitó, por así decirlo, la tentación del electorado por apelar a otro tipo de propuestas, y dado que, el argumento de Vargas Llosa se inscribía más bien dentro de los parámetros neoliberales que habían generado la crisis, la candidatura de Fujimori apareció como aquella capaz de generar el cambio.

En el caso del Ecuador, la lógica parece ser diferente. Inscrito dentro de unas condiciones económicas hasta cierto punto similares y de una también deslegitimación del sistema político, la

19 TANAKA, Martín. "¿Crónica de una muerte anunciada?. Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000", en: MARCUS-DELGADO Jane y TANAKA Martín, Lecciones del final del fujimorismo, IEP, Lima, 2001, p.72.

noción de cambio que el electorado percibía no estaba dada en función de una ruptura hacia algo diferente, sino más bien, dentro de una lógica de continuidad del carácter tutelar de los militares, que ha caracterizado al proceso político ecuatoriano durante las dos últimas décadas. Idea fundamentada en la percepción de que la intervención de las Fuerzas Armadas, siempre será la última (y la mejor) opción para resolver los momentos de crisis política. De tal manera que, la legitimación de la candidatura de Gutiérrez se fundamenta en la imagen de gestor del golpe de Estado del 2000, acción insurgente que luego de ser ampliamente aprobada no sólo por la opinión pública sino por las mismas instancias institucionales, sirvió de argumento central para darle continuidad a la figura del (ex)militar que había salvado al país de la corrupción de la oligarquía representada por Mahuad, es decir, más allá de apelar a un cambio, la imagen idílica de Gutiérrez (disfrazado de camuflaje y montado en caballo blanco), lo que buscaba era representar esa noción de protección construida alrededor de la naturaleza tutelar e intervencionista de las Fuerzas Armadas. En otras palabras, el contexto político del Ecuador, está estructurado de tal manera que la presencia directa e indirecta de los militares siempre será determinante en cualquier proceso. El caso de Gutiérrez, un *outsider* extraído del sector militar (que por cierto no es el primero), sólo demuestra que el perfil de su liderazgo se inscribe dentro de la lógica estructural de la política ecuatoriana y que coincidió en las elecciones del 2002 con una coyuntura socio-política,

que le permitió aparecer como la mejor opción para el electorado.

En todo caso, tanto Fujimori como Gutiérrez, evidencian aquella tendencia de la política Latinoamérica en general, a través de la cual se manifiesta la necesidad de buscar nuevas alternativas de representación que sustituyan a una deslegitimada democracia excluyente y patrimonialista. Y claro, ante la inviabilidad de encontrar otras opciones por fuera del sistema -las mismas que no han pasado de ser enunciados de una utópica democracia participativa- la sociedad se ha seguido dejando convencer por estos pseudo-salvadores que irrumpen en la arena política, sin otro argumento que no sea el de ir en contra de un ordenamiento institucional, cuando la naturaleza de los neopopulismos han demostrado que estos líderes mesiánicos se sirven de esta misma institucionalidad para perpetuar su poder, como en el caso de Fujimori, o para olvidarse que la constitución de un país no puede ser quebrantada, como en el caso de Gutiérrez.

Bibliografía

- ANDRADE, Pablo
1999 "El imaginario democrático en el Ecuador", en: Revista Ecuador Debate No.47, Quito.
- BURBANO, Felipe
1998 "A modo de introducción: el impertinente populismo", en: BURBANO Felipe (editor), El fantasma del populismo, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- BURBANO, Felipe
2003 "El nacimiento de un nuevo sujeto político", en: Revista Iconos No.15, FLACSO-Sede Ecuador, Quito.
- COTLER, Julio
2000 "La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia". en: COTLER

- Julio y GROMPONE Romeo (editores), El fujimorismo, IEP, Lima.
- CHASQUETTI, Daniel
 2001 "Elecciones presidenciales mayoritarias en América Latina, en: Revista América Latina Hoy No.29, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- DE LA TORRE, Carlos
 2003 "Los usos políticos de las categorías de pueblo y democracia", en: PACHANO Simón (compilador), Ciudadanía e identidad, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- HERNANDEZ, Virgilio
 2002 "Democracia, crisis política y elecciones 2002", en: Revista Iconos No.14, FLACSO-Sede Ecuador, Quito.
- LINZ, Juan
 1993 "Los peligros del presidencialismo", en: Varios autores, Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento, Comisión Andina de Juristas, Lima.
- LINZ, Juan
 1997 "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?", en: LINZ Juan y VALENZUELA Arturo (compiladores), Las crisis del presidencialismo, Alianza Editorial, Madrid.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy
 1996 "La construcción de las instituciones democráticas" (introducción), CIEPLAN, Santiago.
- MAYORGA, René
 1995 "Antipolítica y neopopulismo", CEBEM, La Paz.
- PACHANO, Simón
 1997 "Bucaram, ¡fuera! Bucaram, ¡fuera!", en: Varios autores, ¿Y ahora qué...?, Eskeletra Editorial, Quito.
- PACHANO, Simón
 1998 "Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador", en: MANZ Thomas y ZUAZO Moira (coordinadores), Partidos políticos y representación en América Latina, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- PACHANO, Simón
 1998 "Presidencialismo y parlamentarismo", en: Revista Mexicana de Sociología volumen 60 No.3, México.
- QUIJANO, Anibal
 1998 "Populismo y fujimorismo", en: BURBANO Felipe (editor), El fantasma del populismo, Nueva Sociedad, Caracas.
- RIVERA, Freddy
 2001 "Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo", en: FFAA en la región andina ¿No deliberantes o actores políticos?, Comisión Andina de Juristas, Lima.
- TANAKA, Martín
 1998 "La democracia peruana en los ochenta", en: Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, IEP, Lima.
- TANAKA, Martín
 2001 "¿Crónica de una muerte anunciada?. Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000", en: MARCUS-DELGADO Jane y TANAKA Martín, Lecciones del final del fujimorismo, IEP, Lima.

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)*

Andrés Mejía Acosta**

Desde la reforma de 1994, cuando se permitió la participación de independientes y la reelección inmediata de los legisladores, se ha producido una tendencia al incremento de diputados reelectos. Esto ha tenido como consecuencia el predominio del Partido Socialcristiano en el Congreso y el desarrollo de una carrera legislativa de los diputados.

Introducción

De los 4 presidencialismos en el mundo que limitaron la reelección inmediata a sus diputados durante los 90's, Ecuador es el único país que volvió a permitirla a través de una reforma constitucional aprobada por plebiscito en 1994¹. Para contrastar los efectos de este cambio constitucional, este artículo compara los resultados de 7 elecciones legislativas (entre 1979 y 1994) en las que se prohibió la reelección inmediata, con las dos elecciones legislativas en las que los diputados pudieron reelegirse inmediatamente (en

1996 y 1998). Tras la reforma las tasas acumuladas de reelección de diputados se triplicaron. El principal promotor de dicha reforma fue también su primer beneficiario: el derechista Partido Social Cristiano (PSC) aprovechó para consolidar su presencia electoral en su bastión tradicional que es la provincia del Guayas. Sin embargo, los efectos esperados de la reelección fueron en parte contrarrestados por otras reformas que limitaron las ambiciones políticas de los diputados: la adopción de un ambiguo sistema electoral de lista abierta con representación proporcional, y restricciones para evitar que los diputados puedan

* Una versión anterior de este artículo aparece en Dworak, Fernando, ed. 2003. El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional. México: Fondo de Cultura Económica. Agradezco los comentarios de Fernando Dworak, Francisco Sánchez López, y Matthew Shugart.

** Instituto Kellogg de Estudios Internacionales, Universidad de Notre Dame.

1 Los otros tres países son Costa Rica, México y Filipinas.

manejar partidas presupuestarias hacia sus provincias.

El debate sobre la profesionalización legislativa y la limitación del mandato a los diputados tiene especial importancia para comprender el impacto de los legisladores sobre la producción de políticas públicas, la institucionalización de los partidos políticos y la rendición de cuentas entre los ciudadanos y sus representantes. La adopción de la reelección legislativa (consecutiva) puede traer consecuencias benéficas para estabilizar y articular la participación de múltiples actores regionales, étnicos y económicos con poder de veto dentro del Congreso ecuatoriano. Cabe subrayar que el Congreso Nacional ha jugado un papel protagónico para “restablecer” el orden constitucional durante las crisis presidenciales que terminaron con el mandato de Abdalá Bucaram en 1997 y de Jamil Mahuad en 2000, así como para aprobar una serie de reformas económicas que dieron lugar a la dolarización de la economía desde Abril del año 2000².

La primera parte de este artículo revisa el contexto histórico e institucional bajo el cual operó la regla de no-reelección inmediata. En la segunda parte se analizan los efectos de impedir la reelección sobre tres dimensiones de la actividad legislativa: la conexión electoral entre electores y representantes, la coherencia partidaria, y los efectos sobre la actividad legislativa. En la tercera par-

te se explican los motivos y negociaciones políticas que motivaron la adopción de la reforma, para finalmente evaluar el impacto de la reelección de los diputados en cuanto a su relación con los electores, con sus partidos y con sus propias carreras políticas. La cuarta parte concluye.

El contexto histórico e institucional de la no-reelección en Ecuador

De manera paralela al caso mexicano, en Ecuador la regla de la no-reelección fue adoptada como una reacción a los caudillismos políticos y caciquismos locales que habían monopolizado la competencia política. Pero a diferencia de México, donde se prohibió la reelección en 1933, en Ecuador la no-reelección fue establecida en la Constitución de 1967, revocada en 1971, y recuperada con la transición a la democracia en 1979. En aquel año, se argumentó que la no-reelección consecutiva sería necesaria para evitar nuevos caudillismos como el de José María Velasco Ibarra quien, entre 1934 y 1972 fuera 5 veces presidente de la república: “imperaba entonces la “fiebre” de la no-reelección (presidencial), y ésta se extendió a los legisladores, así como a los alcaldes y prefectos provinciales” (Albán Gómez 1989). Sin embargo, vista desde una perspectiva histórica la reelección no-consecutiva fue más la excepción que la regla en Ecuador: la reelección inme-

2 Si bien la destitución del Presidente Bucaram fue articulada por la mayoría opositora del Congreso, también los legisladores fueron instrumentales para elegir a un gobierno interino, convocar a una Asamblea Nacional y llamar nuevamente a elecciones.

diata estuvo presente en 14 de las 19 Constituciones que tuvo el país desde 1830³.

La Constitución de 1979 estableció un Congreso unicameral, un reglamento para institucionalizar el régimen de partidos y adoptó la regla de elección presidencial a doble vuelta. En cuanto a la forma de representación legislativa, se eliminó las *representaciones funcionales* que representaban a los distintos sectores de la sociedad organizada (más del 40% de escaños). Entre 1945 y 1968 se elegía a un legislador por cada sector de la sociedad organizada, a saber: profesores de educación primaria, secundaria y universitarios, comerciantes, industriales, agricultores, trabajadores, campesinos, indígenas, fuerzas armadas, etc. Los representantes eran electos de manera indirecta por un colegio electoral de su respectivo gremio y sumaban un total de 12 a 15 diputados, que representaban a las regiones de la costa y de la sierra de manera equitativa (Mejía-Acosta 2002c). Bajo el nuevo orden constitucional-democrático, el Poder Legislativo quedó conformado por una sola Cámara de Representantes, o Congreso Nacional. Hasta 1996, El Congreso tuvo una conformación mixta

de 12 diputados electos sobre una base nacional, y el resto de diputados, electos bajo un criterio proporcional de acuerdo con la población de cada provincia: "dos diputados elegidos por cada provincia, con excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen uno..." Además, se elegía un diputado adicional "por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil" (1994). Con ello, el número de diputados en el Congreso aumentó de 69 en 1979 hasta 82 en 1996. En cuanto a la duración en sus funciones, la Constitución establecía que "(...) Los diputados nacionales durarán 4 años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un período legislativo; los diputados provinciales durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un período legislativo (...)" (art. 57). Esta disposición causó que más del 85% de los diputados se renueve en elecciones intermedias celebradas cada dos años. La tabla 2 ilustra el calendario electoral ecuatoriano. La asignación de escaños se hace por representación proporcional en lista cerrada, usando el sistema d'Hondt o de cocientes electorales⁴

-
- 3 Antes de su adopción en 1979, la reelección no consecutiva estuvo vigente en Ecuador entre 1961 y 1969, durante un año en 1945, y entre 1967 y 1971 (Borja 1950, Bossano 1975).
 - 4 Las elecciones legislativas de mitad de período, así como la reducción del mandato presidencial, de 5 a 4 años, fueron introducidas por la reforma constitucional de 1983. Si bien el propósito de las reformas era permitir a los ciudadanos evaluar a sus representantes con más frecuencia, el promotor de las mismas reconoció años más tarde que las elecciones intermedias, "debido a que no han podido ser ganadas por los gobiernos en ejercicio... han producido mayorías opositoras en el Congreso... que han conspirado gravemente contra la estabilidad económica y política en el país" (Hurtado 1993).

Tabla 1
Calendario electoral ecuatoriano y número de Diputados electos en cada elección (1979-2003)

Cargos de elección	Año de elección									
	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2003 ⁵
Presidente de la República	1	1	-	1	-	1	-	1	1	1
Diputados Nacionales	12	12	-	12	-	12	-	12	20	-
Diputados Provinciales	57	59	59	59	60	65	65	70	101	100
Total de diputados	69	71	71	71	72	77	77	82	121	100

Fuente: (Mejía Acosta 2002c).

Aunque el diseño constitucional tuvo como principio director la necesidad de regular y racionalizar la actividad política a través del fortalecimiento del sistema de partidos, la configuración del sistema electoral y de partidos produjo "resultados inesperados" que rápidamente afectaron el funcionamiento de las instituciones democráticas (Hurtado 1990). La combinación de una regla de representación proporcional con una fórmula de elección presidencial a doble vuelta y la presencia de elecciones intermedias contribuyeron para que Ecuador tenga uno de los sistemas de partidos más fragmentados de América Latina (Mainwaring and Scully 1995). La división de intereses regionales (Costa vs. Sierra) fue otro factor determinante en la fragmentación del sistema de partidos. El siguiente apartado cuantifica cuál ha sido el impacto de la regla de no-reelección de los diputados sobre su relación con los electores, las dirigen-

cias de los partidos y sobre sus propias carreras políticas, entre 1979 y 1996.

Una vez, nada más: la reelección antes de 1996

Convencionalmente, el debate sobre la reelección se ha construido sobre dos premisas consecutivas: 1) la reelección afecta el nivel de profesionalismo de los legisladores, y 2) el profesionalismo afecta su desempeño legislativo (Carey 1996). Sin embargo, el debate ha subestimado el papel que desempeñan la fórmula electoral y los mecanismos de nominación interna de los candidatos en sus partidos para influir sobre la formación de carreras legislativas. Así por ejemplo, bajo un esquema de listas electorales cerradas y definidas por los partidos, la reelección de un diputado dependerá más de su buen desempeño y disciplina como miembro del partido. En un contexto de listas abiertas, la ca-

5 Después de aprobar reformas constitucionales en 1998 y 2000, la figura de los Diputados Nacionales fue eliminada del Congreso, el número de Diputados Provinciales se fijó en 100. Las elecciones intermedias se eliminaron a partir de 1998. Las otras reformas se hicieron efectivas a partir de la elección del 2002, pero esos datos no se reportan en este trabajo.

rera legislativa de un diputado dependerá mayormente de su relación con las bases electorales (Carey and Shugart 1995). La ventaja de estudiar el caso ecuatoriano es que nos permite comparar patrones de reelección legislativa bajo ambos escenarios electorales. En esta sección se analizan los efectos de la no-reelección legislativa en un contexto de representación proporcional y listas cerradas. En las siguientes secciones se ilustra la reelección legislativa inmediata en un contexto de listas abiertas.

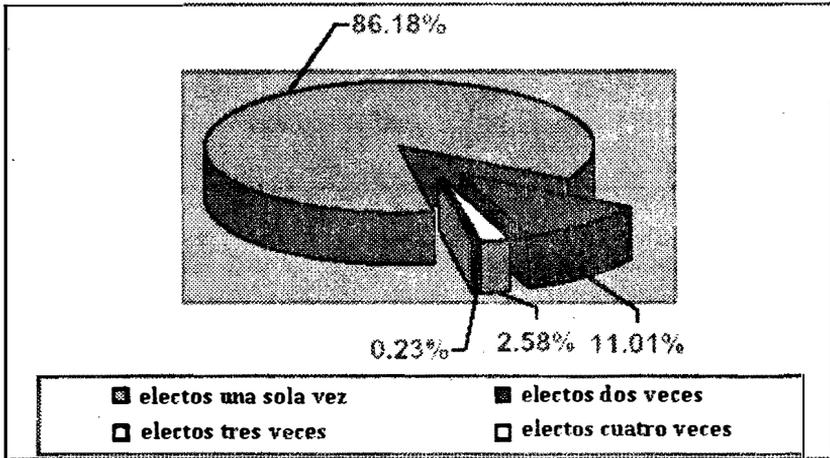
Entre 1979 y 1996, el 86.18% de diputados fueron electos una sola vez al Congreso Nacional del Ecuador. Solamente 59 diputados (de un total de 427) volvieron al Congreso al menos una vez. Esta baja tasa de reelección en Ecuador (13.82%), es comparable con otros países donde tampoco se permite la reelección legislativa inmediata: 9% en México (Campos 1994) y 14% en Costa Rica (Carey 1996: 77). La regla de no-reelección en Ecuador, combinada en su mayor parte con la presencia de

elecciones intermedias en 1986, 1990, 1994, afectó gravemente el desarrollo del Poder Legislativo, impidiendo la profesionalización de los diputados, fomentando una cultura política de corto plazo y rompiendo la continuidad del proceso de toma de decisiones.

De los 59 diputados que se reeligieron en este período, 47 lo fueron dos veces, 11 lo fueron por tres ocasiones, y uno solo fue reelecto cuatro veces⁶. El espíritu antireeleccionista fue reforzado en 1987 por una reforma a la Ley de Partidos que prohibía a los 69 diputados de la legislatura 1979-1984 presentarse en la elección de 1988⁷. Junto con los 71 diputados de la legislatura anterior que no podían buscar reelección, dicha reforma frustró las posibles candidaturas de 140 legisladores en 1988. Así, la no-reelección literalmente *diezmó* la formación de cuadros legislativos, pues tan solo 12 de ellos volvieron a la Cámara en la década de los noventa (Mejía-Acosta 1996a).

-
- 6 Antonio Andrade Fajardo llegó cuatro veces al Congreso como Diputado Provincial por la provincia de Los Ríos: con el partido Concentración de Fuerzas Populares (79-80 y 86-88) y con el Partido Social Cristiano (90-92 y 94-96).
 - 7 Una posible explicación de esta reforma, es que la mayoría opositora en el Congreso buscaba evitar que el entonces presidente de la República León Febres Cordero (quien había sido diputado en el período 1979-1984) buscara su reelección como diputado al final de su mandato presidencial.

Gráfica 1
Tasas de Reelección Legislativa No Consecutiva (1979-1994)



Fuente: (Mejía Acosta 1996).

Si bien la Constitución no permitía la reelección inmediata, algunos legisladores lograron brincar esta restricción a través de lo que he denominado *la reelección cruzada*. Estos diputados fueron electos por su provincia para un período legislativo, luego buscaron su inmediata reelección como diputados nacionales, y nuevamente como provinciales de manera consecutiva. Solo 12 de los 59 diputados reelectos optaron por este camino, siendo Wilfrido Lucero Bolaños el caso más significativo, al permanecer por doce años ininterrumpidos en el Congreso⁸. Los 59 diputados que se reeligieron al menos una vez, volvieron bajo el auspicio de diferentes partidos po-

líticos, a veces fueron electos por una provincia distinta, y no siempre para trabajar en las mismas comisiones legislativas. La siguiente sección analiza con más detalle los efectos de la baja reelección legislativa.

La conexión electoral

En 1974, David Mayhew dio un giro sustancial a los estudios legislativos en Estados Unidos al proponer que la verdadera motivación de los legisladores es maximizar sus propios intereses a través de la reelección legislativa (Mayhew 1974). Aún si se aceptaran otras motivaciones válidas para orientar la actividad

⁸ Lucero Bolaños fue diputado provincial por el partido Izquierda Democrática (1979-1984), diputado nacional por la Democracia Popular (1984-1988) y diputado provincial por el mismo partido (1988-1990).

legislativa, como por ejemplo ganar prestigio político, promover políticas públicas o tener una buena remuneración, Mayhew afirmaba que la reelección seguía siendo una precondition para alcanzar dichos objetivos (Cain, Ferejohn, and Fiorina 1987; Cox and McCubbins 1993; Fenno 1973). Entonces los diputados garantizan sus carreras políticas al cultivar y mantener una saludable conexión electoral con sus votantes potenciales.

En teoría, el impedimento a la reelección inmediata frustraría cualquier conexión electoral de los diputados con sus electores. El siguiente análisis verifica si los diputados que consiguieron reelegirse al transcurrir un período tuvieron presente alguna conexión electoral. Del universo de diputados que se reeligieron, el 72.9% lo hicieron en su propia provincia. La estrategia de buscar una diputación provincial en lugar de una representación nacional reducía sustancialmente los costos electorales para un partido⁹. Al parecer, dichos diputados lograron conservar y aprovechar sus apoyos y redes locales para repetir su triunfo electoral varios años más tarde. Aún bajo el formato de reelección cruzada, un candidato tenía más probabilidades de reelegirse como diputado nacional si previamente había cultivado lealtades en una provincia más competitiva. De hecho, los 14 diputados que siguieron esta ruta (Provincial-Nacional)

proviene de las tres provincias más importantes del país: Guayas, Pichincha y Manabí.

De estos tres distritos, que concentran más del 55% del electorado del país, provinieron también la tercera parte de diputados reelectos. Irónicamente, solo 7 de 59 diputados compitieron y lograron su reelección en distritos uninominales o binominales, donde se esperaría un predominio de las candidaturas personalistas sobre aquellas auspiciadas por partidos. Una probable explicación es que los partidos políticos movilizaron sus maquinarias electorales para asegurar votaciones contundentes en distritos mayores, descuidando o dejando las campañas de provincias menores en manos de *políticos amateurs*. Salvo contados casos de diputados provinciales, no existe evidencia suficiente para concluir que los diputados cultivaron clientelas electorales en distritos pequeños durante este período.

De frente a las restricciones formales para cultivar una carrera legislativa a la *Mayhew*, la literatura comparada ha mostrado que los diputados de Costa Rica o México encontraron caminos alternos para avanzar sus propias ambiciones políticas, ya sea en la burocracia del gobierno central o en gobiernos locales (Nacif 1997; Taylor 1992). En Ecuador no existe un seguimiento sistemático de las trayectorias políticas de los legisladores una vez que dejaron sus curules

9 Por ejemplo, en 1992, para ser Diputado Nacional se necesitaron al menos 130 mil votos, y para ser diputado por la provincia del Guayas (distrito con el electorado mas numeroso del país) se requirieron al menos 80 mil votos. Dada la división regional de la política, pocos partidos contaron con los recursos suficientes para penetrar bastiones opositores y movilizar electorados leales en todo el territorio nacional

en el congreso. Es plausible sin embargo, especular que aquellos diputados que lograron establecer relaciones clientelares con sus electores, probablemente lograron avanzar sus ambiciones políticas en otros niveles de la administración pública central o gobiernos provinciales.

Reelección y coherencia partidaria

Las dirigencias de los partidos políticos desempeñan un papel fundamental para conformar listas electorales en distritos plurinominales, cuando los votos se reparten bajo el criterio de representación proporcional. Las posibilidades de reelección de dichos candidatos dependerán en gran medida del orden que ocupen en la lista presentada por el partido, la cual a su vez, es elaborada por los líderes del partido. De este modo, los líderes pueden condicionar el posicionamiento en la lista como premio o castigo a la lealtad de sus miembros, y de este modo, influir sobre la probabilidad de reelección de los candidatos.

En el caso de la no-reelección inmediata, es difícil comprobar si los líderes "premiaron" o "castigaron" a sus legisladores ofreciéndoles nuevas oportunidades electorales en el Congreso cuando han pasado varios años desde que abandonaron sus curules. En todo caso, sí se pueden describir los patrones de reelección de acuerdo a la etiqueta del partido que los auspició. El Partido Rol-

dosista Ecuatoriano (PRE) y el partido Izquierda Democrática (ID) aparecen como los que más auspiciaron la reelección de sus diputados (con el 13% y el 10% del total de sus diputados reelectos respectivamente)¹⁰. En el otro extremo se encuentra el derechista Partido Social Cristiano (PSC) el cual, a pesar de haber colocado 91 diputados en el Congreso entre 1979 y 1996, sólo 4 de ellos (4.4%) se reeligieron al menos una vez. Como se verá más adelante, el PSC cambió radicalmente su estrategia para promover una activa estrategia reeleccionista en 1994.

En algunos casos cuando el posible candidato no conseguía el ansiado auspicio de su partido para buscar la reelección, pero calculaba mantener la lealtad de su electorado, buscó continuar su carrera política bajo una agrupación política diferente. En otro documento he demostrado empíricamente que el número de reelecciones estuvo positivamente asociado con el número de cambios de partido (Mejía-Acosta 1999a). A través de los "camisetazos" (nombre con el que se le conoce a este fenómeno en Ecuador) los candidatos buscaron compensar las debilidades o insuficiencias de sus propios partidos sin frustrar sus propias ambiciones políticas. Estos diputados que se cambiaron de partido generalmente provinieron de partidos marginales y/o con ideología poco definida (1999). Además dichos diputados provinieron de distritos pe-

10 En el caso de la ID, este aspecto concuerda con su descripción como un partido consolidado que promueve la carrera política de sus miembros. En 1988, la ID "fue el partido mejor organizado y con más amplio apoyo a lo largo de las 21 provincias del Ecuador" (León 1992).

queños, donde podían cobrar mayor visibilidad de frente a sus electores.

Reelección y actividad legislativa

¿Cuál ha sido el impacto de la no-reelección consecutiva sobre la profesionalización de la actividad legislativa y el desempeño general del Congreso? La evidencia muestra que de los pocos diputados que persiguieron la reelección legislativa, sólo unos cuantos acumularon experiencia legislativa participando activamente en comisiones legislativas o cargos administrativos. Quizás el ya citado caso del diputado Wilfrido Lucero Bolaños sea el mejor ejemplo de lo que se puede llamar una "carrera legislativa". A través de una doble reelección cruzada (provincial nacional-provincial) logró permanecer 12 años consecutivos en el Congreso. Durante ese tiempo, Lucero repitió cinco veces en la Comisión Permanente de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto (1981-1985) y fue dos veces Presidente del Congreso (en 1988 y 1989).

Sin embargo, dicha experiencia no es generalizable al universo de reelectos. Solamente el 28.8% de los diputados reelectos volvieron a la misma comisión legislativa en el Congreso. De éstos, la mayor parte regresaron a la Comisión de Fiscalización y Control Político (7 diputados), mientras que muy pocos diputados volvieron a participar en comisiones como las de Asuntos Laborales y Sociales (4), Fronterizos y Amazónicos (4), y la de Asuntos Fiscales y Presupuestales (1). Nadie volvió a la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, ni a la de lo Civil y Penal.

Estas bajas tasas de reelección no solo muestran que los diputados tuvieron poca motivación para acumular mayor experiencia en la discusión y aprobación de leyes en áreas estratégicas, sino que canalizaron su trabajo para fiscalizar al Ejecutivo. El predominio de la función fiscalizadora sobre la legislativa de los diputados corrobora el argumento de Conaghan según el cual, el Presidente de la República excluyó al Congreso de la elaboración de políticas y esta exclusión propició "que los partidos mejoren sus habilidades de oposición, atacando al gobierno, desacreditando políticas y engendrando disputas constitucionales" (Conaghan 1995). Buena parte de dicha debilidad legislativa de las comisiones también se explica por la ausencia de un equipo técnico y de un sistema de archivos e información electrónica que apoye a los diputados en sus tareas legislativas cotidianas.

La pugna por la reelección y el plebiscito de 1994

En 1994, el tema de la reelección inmediata para el Congreso, alcaldías, y representantes locales, volvía a ocupar la agenda pública. La regla de no-reelección se había pensado en 1979 como una barrera para limitar la monopolización política de caciques y caudillos locales. Quince años más tarde sin embargo, había un consenso que "el remedio resultó ser peor que la enfermedad". Un diario capitalino reportaba en enero de 1994 que "la ausencia de reelección ha llevado a una constante improvisación en los cargos públicos, ha conspirado contra la formación de una clase

política estable, ha ahuyentado a hombres y mujeres destacados de la política, mientras los caudillos personales y familiares han sobrevivido a las supuestas barreras legales¹¹.

La iniciativa fue introducida por el derechista Partido Social Cristiano en enero de 1994. El PSC comandaba la primera mayoría legislativa del período 1992-1994 con 12 *Diario Hoy*, 20 de Enero de 1994, p. 1A. casi 28% de escaños y sus líderes buscaban mantener y consolidar su presencia legislativa antes de la elección intermedia de 1994¹². La iniciativa fue bien recibida por otros partidos como la Izquierda Democrática, la Democracia Popular y el Movimiento Popular Democrático. Sin embargo, la reacción inicial de los medios de comunicación, especialmente de la prensa escrita, fue de escepticismo puesto que se sospechaba que la verdadera intención de la reforma era buscar una "auto prórroga" de los diputados en funciones para así evitar competir en la elección intermedia de mayo de 1994.

El mecanismo para adoptar la reelección inmediata era a través de una reforma constitucional, es decir, se ne-

cesitaban obtener las dos terceras partes de votos en el Congreso unicameral. Los partidos interesados en la reforma temían que el gran número de diputados que se auto declararon "independientes" (aproximadamente un 17% del congreso en 1993) obstruyeran la reelección, a menos que "les resulte en beneficio propio, es decir que se incluya una transitoria que les permita también a ellos buscar la reelección en mayo" sin estar afiliados a ningún partido político¹³. Cabe recordar que bajo la Ley de Partidos vigente en ese momento, solo los candidatos legalmente registrados en una organización política podían competir por un cargo de elección popular.

El diputado Ricardo Noboa (PSC-Guayas), Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, amplió la agenda de reformas en un intento por conciliar un acuerdo favorable a la reelección. Se incluyeron temas tan heterogéneos como el aumento del número de diputados (reducción de base electoral para elegirlos), eliminación de elecciones intermedias, y que el Presidente del Congreso provenga del parti-

11 *Diario Hoy*, 20 de Enero de 1994, p. 1A

12 Formalmente, el partido PSC era de oposición al gobierno, pero tenía un especial interés en aprobar importantes reformas económicas del gobierno como la Ley de Instituciones Financieras, Ley de Modernización (que incluía privatizaciones del sector energético) y la Ley de Seguros entre 1994 y 1995. Se especulaba que dichas reformas facilitarían la gestión del futuro gobierno en caso de elegir un presidente Social Cristiano en 1996. *Diario Hoy*, Quito, 4 de enero de 1994 y *Conversación Personal con Francisco Sánchez López*, Salamanca, España, 15 de junio de 2000.

13 "Diputados tras la reelección inmediata", *Diario Hoy*, Quito, 4 de enero de 1994. El alto número de diputados independientes fue producto de la estrategia del gobierno de Durán Ballén para dividir a los partidos de oposición y aprobar reformas económicas con el apoyo de diputados disidentes.

do más grande en la Cámara, entre otros. Pero la reforma fracasó en segundo debate por no completar la mayoría necesaria de votos y los diputados provinciales en funciones (cerca del 85% del Congreso) tuvieron que irse a casa al final de su período. Después de la elección intermedia en mayo de 1994, el PSC aumentó su condición de partido mayoritario (34% escaños) mientras que el partido de gobierno fue diezmado al perder 9 de sus 10 diputaciones provinciales.

A las pocas semanas de inaugurado el período legislativo 1994-1996, el tema de la reelección inmediata fue recogido entre una de siete preguntas de la Consulta Popular planteada por el presidente Durán Ballén para reformar la Constitución. El partido del presidente había tenido un estrepitoso fracaso en las elecciones de ese año y la única manera de atraer apoyo de los partidos para la reforma económica era aceptando incluir el tema de la reelección en la Consulta. En el conjunto de preguntas planteadas a la ciudadanía, se incluyeron las disposiciones para aprobar la reelección inmediata de los diputados y legalizar la participación de los "independientes" en política. Las preguntas relacionadas con la reelección inmediata fueron aprobadas con una apretada mayoría de votos. Pero una vez enviado el paquete de reformas aprobadas en Consulta Popular para su aplicación en

el Congreso, se reactivó el debate que llevara al inmovilismo legislativo pocos meses atrás: permitir o no permitir la reelección inmediata de los diputados independientes. Después de varias semanas de intensa negociación, el PSC consolidó una mayoría formada por la DP, el APRE y los diputados independientes (identificados también como "Grupo de Trabajo"), para aprobar la reelección inmediata de diputados, alcaldes y prefectos (incluyendo la participación de los independientes), en la madrugada del 29 de diciembre de 1994¹⁴.

El Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) se opuso a esta reforma pues quería evitar (en vano) que el entonces alcalde de Guayaquil (y ex presidente de la República) buscara su reelección al gobierno de la ciudad, que era un espacio también codiciado por el PRE¹⁵.

En la repetición está el gusto: la reelección después de 1996

No se puede extraer el efecto neto que tuvo la adopción de la reelección inmediata en 1994, sin comentar el efecto combinado que produjeron otras reformas simultáneas. Como se explicó en la sección anterior, junto a la reelección inmediata se adoptó también la figura de los candidatos independientes en 1994. Adicionalmente, y en respuesta a la crisis política que causó la desti-

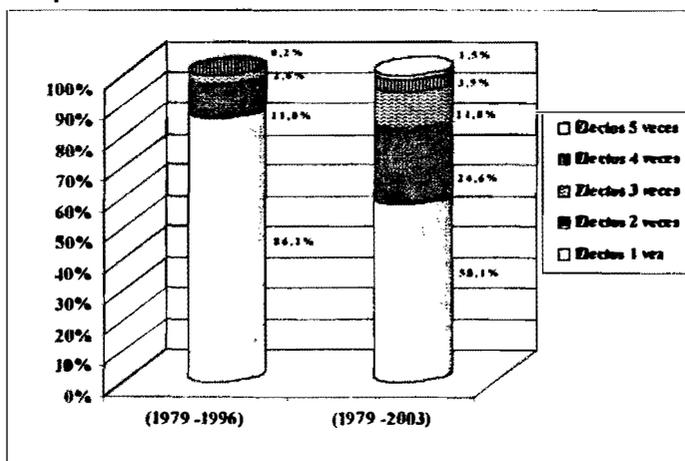
14 Diario Hoy, Quito, 30 de diciembre de 1994.

15 Tras un par de accidentadas administraciones del PRE en Guayaquil, la alcaldía de la ciudad más grande del Ecuador ha estado ininterrumpidamente en manos del PSC desde 1992.

tución del presidente Bucaram en 1997, Ecuador adoptó una serie de reformas constitucionales que fueron aprobadas por una Asamblea Nacional en 1998. La Asamblea modificó la regla de elección de diputados, eliminando el sistema de listas cerradas y adoptando un sistema de elección abierta y personalizada; se suprimieron además las elecciones intermedias, y se incrementó el número

de diputados. Para efectos del análisis cuantitativo, se consideran entonces los diputados que fueron electos bajo la regla de reelección inmediata, es decir, desde 1996. La unidad de análisis es el número de reelecciones de cada diputado, para obtener un total de 89 casos¹⁶. La gráfica 2 ilustra las tasas de reelección antes y después de la reforma.

Gráfica 2
Impacto de la Reforma Constitucional sobre las tasas de Reelección



Fuente: el autor con base en datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral.

En términos generales, la reelección legislativa casi se triplicó después de 1996. Durante el período 1979-1996, la tasa promedio de reelección legislativa fue de 13.82%, en tanto el porcentaje agregado de diputados reelectos al menos una vez entre 1996 y 2003 fue de 41.87%. Consecuentemente, la proporción de diputados "amateurs" (aquellos

que llegaron al Congreso por primera vez) cayó del 86.2% antes de la reforma, a 58.1% después. Dos de los tres diputados electos en 1998 por quinta vez al Congreso vinieron del PSC (Luis Humberto Delgado y Simón Bustamante Vera) y uno del PRE (Marco Proano Maya).

16 Si un diputado ha sido electo en 1994, en 1996, y en 1998, entonces se cuenta como dos casos de reelección: una vez en 1996 y otra en 1998.

La conexión electoral

Como se advirtió anteriormente, la Asamblea Nacional reunida en 1998 operó importantes modificaciones a la Constitución Política: se eliminaron las elecciones intermedias (igualando la duración del mandato de diputados nacionales y provinciales a 4 años), se disminuyó la base poblacional para elevar a 101 el número de diputados provinciales y a 20 los diputados nacionales y se convocó a elecciones generales para ese año. Entonces la polémica giró en torno al futuro de los 12 diputados nacionales que fueron electos en 1996 para un período de 4 años (hasta el año 2000) y que ahora serían "forzados" a dejar sus cargos. Un grupo de los afectados presentó una demanda contra el Tribunal Constitucional para conservar sus curules, pero perdieron el caso y tuvieron que abandonar sus cargos. De los 12 diputados nacionales anteriores, solamente 2 fueron reelectos como nacionales y otros 2 fueron reelectos por su provincia de origen. Otro efecto de la reforma de 1998 fue el incremento de 82 diputados (vigentes hasta el período 1996-1998) a 121 (101 provinciales y 20 nacionales) a partir de 1998. Este aumento del 47.6% en el tamaño del con-

greso es tomado en cuenta para ponderar las tasas de reelección después de 1998¹⁷. Mientras en la elección de 1996, 28% de diputados fueron inmediatamente reelectos, en la elección del congreso de 1998, 22 diputados consiguieron su reelección inmediata, es decir, un 27.1% del nuevo congreso (ver Tabla 2)¹⁸.

Si analizamos las frecuencias de reelección por distrito electoral, se descubre que el 73.03% de los casos (65 de 89) se reeligieron por su misma provincia o distrito nacional (ver Tabla 3). De ellos, en 11 casos se reeligieron por la provincia del Guayas, 9 por la diputación nacional, y le siguen las provincias de Pichincha, Loja y Tungurahua con 4 casos de reelección cada una. Si bien las tasas de reelección inmediata son todavía moderadas, solo en la provincia del Guayas se puede hablar de una mayor conexión electoral entre votantes y el PSC, el cual controla el gobierno de la provincia, el gobierno de la ciudad y la mayor parte de representantes de la provincia en el Congreso en los últimos diez años. Esta fuerte presencia ha fortalecido el papel del PSC como un actor regional pero con poca penetración en distritos de la región andina (Pachano 2002).

17 Para controlar el aumento en el número total de diputados, de 82 a 121, las tasas de reelección deben ser ponderadas por este incremento. Por ejemplo, si todos los diputados de 1996 se hubiesen reelecto en 1998, la tasa de reelección sería del 67.8%. Entonces, hay que multiplicar por un factor de 1.476 para estandarizar la diferencia de escaños.

18 Comparado con el Congreso de 121 diputados, este porcentaje sería de 18.3%.

Tabla 2
Porcentajes de Reelección Legislativa Inmediata (1996-2003)

	Número de reelecciones (1996 - 1998)	Tasas de Reelección (1996 - 1998)	Número de reelecciones (1998 - 2003)	Tasas de reelección (1998 - 2003)	Reelección Ponderada*
Total de diputados electos	82	100,00%	121	100,00%	
electos 1 vez	42	51,2%	76	62,8%	
Diputados reelectos	40	48,7%	45	37,2%	54,6%
electos 2 veces	28	34,1%	22	18,2%	26,7%
electos 3 veces	7	8,5%	17	14,0%	20,6%
electos 4 veces	5	6,1%	3	2,5%	3,6%
electos 5 veces			3	2,5%	3,6%
inmediatamente reelectos	23	28,0%	22	18,3%	27,1%

* Reelección ponderada: multiplicada por factor 1.467

Reelección y coherencia partidaria

El análisis de la reelección legislativa por partido muestra un significativo aumento del número de diputados que se reeligieron auspiciados por el mismo partido después de 1996 (77.5%), comparado con el porcentaje de reelección similar entre 1979-1994 (69.5%). Este incremento parece reflejar una mayor preponderancia de las organizaciones políticas para influir sobre las carreras legislativas de sus miembros. Dicho hallazgo resulta especialmente significativo porque se produce dentro de un período en que se debilitaron las prerrogativas de los partidos políticos sobre sus miembros, al permitirse la elección por

listas abiertas y la participación de candidatos independientes.

Recuérdese que en la elección legislativa de 1998, se aplicó una fórmula electoral de voto abierto y personalizado, por el cual los ciudadanos podían escoger a sus candidatos "de listas de partidos o entre listas", pudiendo romper el orden de lista impuesto por el liderazgo de partido. Los electores tienen tantos votos como asientos hay por asignar. Este peculiar sistema de elección se diferencia del *panachage*¹⁹ en que no hay un criterio de asignación del partido sino que los escaños se asignan a los candidatos más votados por distrito²⁰. En principio, se pensó que este sistema reforzaría los incentivos de los candida-

19 El *panachage* consiste en que a cada votante se le dan tantos votos como hay asientos en un distrito, y se le permite distribuir estos votos entre dos o más partidos, ya sea de manera equitativa o preferencial.

20 Agradezco a Matthew Shugart por hacer esta importante distinción. Conversación personal, Abril de 2000.

tos para buscar clientelas personales, pero la elección mostró la tendencia de los votantes a respetar el orden en que los candidatos que aparecieron en la lista (Pachano 1998). La evidencia sugiere que los partidos ecuatorianos todavía conservan un papel importante como

agentes de reelección y promoción de carreras políticas. De hecho, de los 18 casos en que los diputados consiguieron la reelección bajo otra etiqueta partidaria, la mayor parte de ellos lo hicieron migrando hacia los partidos legislativos más fuertes (DP y PSC).

Tabla 3
Porcentajes de reelección legislativa bajo la regla de reelección inmediata.
Reelección por Provincia y por Partido (1996-2003)

Reelección por provincia			Reelección por partido		
Provincia	Número	Porcentaje	Partido	Número	Porcentaje
Misma provincia/distrito	65	73.0%	Mismo partido	69	77.5%
Guayas	11	12.4%	PSC	30	33.7%
Nacional	9	10.1%	PRE	19	21.3%
Pichincha, Tungurahua, Loja	4	13.5%	DP	9	10.1%
Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, El Oro, Sucumbios, Galápagos	3	20.2%	ID	5	5.6%
Cambios de provincia	24	27.0%	Otros partidos	6	6.7%
Otras provincias	6	6.7%	Cambios de partido	20	22.5%
Nacional-provincial	6	6.7%			
Provincial-nacional	12	13.5%	Total	89	100.0%
Total	89	100.0%			

Partidos- PSC: Partido Social Cristiano, PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano, DP: Democracia Popular, ID: Izquierda Democrática, Otros: Movimiento Popular Democrático, Partido Conservador Ecuatoriano, Frente Radical Alfariista, Concentración de Fuerzas Populares.

Otras provincias- Carchi, Imbabura, Chimborazo, Cañar, Morona Santiago, Cotopaxi, Azuay, Napo, Bolívar, Zamora Chinchipe.

El Partido Social Cristiano, principal promotor de la reelección inmediata, aparece también como el principal beneficiario de la reforma. De los 89 casos de reelección después de 1996, 30 de ellos lo hicieron por el PSC, es decir más de la tercera parte del total (33.7%). Esta cifra señala además, la intención del PSC de adoptar una nueva estrategia

legislativa basada en la promoción de sus miembros más antiguos y disciplinados: de hecho, el 60% de los 55 diputados que colocó el PSC en el Congreso a partir de 1996, fueron producto de una reelección. Esta consistencia se reflejó también en la coherencia y disciplina legislativa de este partido durante la primera parte de la legislatura 1998-

2003²¹. La estrategia del PSC fue en parte replicada por el Partido Roldosista Ecuatoriano que colocó 19 de los 89 casos de reelección (21.35%). En cuanto la tasa de reelección interna del partido, el PRE ha auspiciado la continuidad del 44% de los 43 diputados que ha colocado en el Congreso desde 1996. Partidos como la ID o la DP fueron menos exitosos auspiciando la reelección de sus miembros.

Es prematuro pronosticar los efectos de la reelección legislativa en un contexto de permanente cambio institucional. Sin embargo, el caso del PSC en Guayas ilustra cómo un partido puede usar el incentivo de la reelección entre sus miembros a fin de asegurar una mayor disciplina de sus cuadros y aumentar su impacto legislativo para la promoción de su propia agenda de políticas públicas.

Reelección y actividad legislativa

En el análisis de carreras legislativas *al interior* del Congreso es interesante notar que en 12 de los 89 casos de reelección (13.85%), los diputados pasaron de ser representantes provinciales a diputados nacionales, en tanto que solo 6 (6.7%) han optado por la ruta inversa, de diputados nacionales a provinciales²². Los primeros casos son especial-

mente importantes porque significan un "ascenso" dentro de la jerarquía de los partidos. En promedio, los diputados nacionales generalmente necesitan de mayor número de votos para ser electos, contribuyen y reciben una mayor proporción de los gastos de campaña. Por la misma razón, han tenido un mayor acceso a presidencias de comisiones, disponibilidad de staff y otras prerrogativas en el Congreso. Las reelecciones como diputados nacionales (9 casos) son un buen indicador de antigüedad y prestigio de los diputados dentro de la jerarquía de partido.

Si bien se han levantado las restricciones para la reelección inmediata de los legisladores, se han operado otras reformas que limitan a los diputados la posibilidad de desarrollar relaciones más directas y clientelares con sus bases de electores. En 1994 por ejemplo, se eliminó la posibilidad de que los diputados pudieran aprobar el Presupuesto del Estado por partidas presupuestarias sino solamente por sectores de gasto. Dicha reforma ha limitado la capacidad de los diputados para gestionar partidas de gasto en favor de sus distritos y repartir patronazgo entre sus clientelas locales. A pesar de ello, algunos diputados han encontrado maneras extra legales para tramitar y conceder contratos a particulares y gestionar recursos para

21 Durante la elección del Presidente del Congreso en el año 2000, el PSC sufrió una ruptura interna al no lograr el consenso necesario para elegir a Xavier Neira, el candidato oficialmente respaldado por los líderes del partido. A pesar del conflicto interno, el partido sufrió la desafiliación de cuatro diputados, quienes continuaron votando con el PSC en votaciones sucesivas.

22 Desafortunadamente, no existe suficiente información para ofrecer un análisis completo de las carreras políticas más allá de la arena legislativa.

sus distritos. La poca disponibilidad de recursos ha llevado a algunos legisladores a continuar con su carrera política en una arena más rentable o políticamente más visible como el gobierno local. Un asistente legislativo que pidió anonimato citaba el ejemplo de un influyente diputado del PRE quien decidió dejar la diputación provincial en mayo 2000 para participar y ganar la elección del gobierno provincial (prefectura) de Los Ríos, "porque una prefectura maneja mucho más dinero que una diputación"²³.

Conclusiones

Con la adopción de la reelección inmediata, el sistema político ecuatoriano ha dado un paso significativo hacia la profesionalización de sus cuadros y el desarrollo de un vínculo más claro de rendición de cuentas entre gobernantes y gobernados. Si bien el alcance total de dichas reformas tiene que ser evaluado considerando el impacto simultáneo de otras reformas y en función del tiempo transcurrido para que los actores políticos se adapten a las nuevas reglas de juego, se pueden advertir algunas tendencias preliminares.

En cuanto a la profesionalización y continuidad de los diputados, la reforma constitucional de 1994 contribuyó a triplicar las tasas de reelección promedio de los diputados, del 14% en el período 1979-1994, al 42% a partir de 1996. El derechista Partido Social Cristiano, principal promotor de dicha reforma, fue también su mayor beneficia-

rio al consolidar su bastión electoral en la provincia del Guayas y otras provincias de la Costa. Al iniciarse el nuevo período legislativo 2003-2007, el 26% de los diputados fueron inmediatamente reelectos y otro 10% de diputados llegaron al Congreso con alguna experiencia legislativa previa, incluyendo a los veteranos Wilfrido Lucero (ID) con 5 reelecciones, Simón Bustamante (PSC) y Marco Proaño Maya (PRE) con 6 reelecciones cada uno. La profesionalización del trabajo legislativo dependerá también del desarrollo de una mayor capacidad técnica y humana que contribuya para la elaboración de políticas públicas.

Queda por verse cuál es el efecto futuro de la reelección legislativa sobre los incentivos de los diputados para desarrollar una conexión de responsabilidad con sus electores o una relación de obediencia con los líderes de sus partidos. De acuerdo con la más reciente reforma electoral, los candidatos a diputados compiten en listas abiertas sin importar el orden de las listas, pero los partidos políticos suman los votos obtenidos por sus candidatos para repartir escaños de acuerdo con una fórmula de representación proporcional (Mejía-Acosta 2001). Si bien en principio la reforma estuvo dirigida a establecer un voto personalizado al margen de la influencia de los líderes de partido, la repartición de escaños por cocientes proporcionales devuelve autoridad al liderazgo partidista al vincular el éxito de los candidatos con el desempeño favorable de todo el partido. Adicionalmen-

23 Entrevista, 20 de Junio de 2000.

te, la aprobación de un "Código de Ética" que castiga con la expulsión a los diputados que se desafíen de sus partidos, ha creado agentes políticos "esquizofrénicos", que dependen de sus electores para llegar al congreso, pero dependen de sus líderes de partido para no salir de allí²⁴.

En el fluido contexto político ecuatoriano, la regla de reelección inmediata puede contribuir al desarrollo de carreras legislativas, la profesionalización de los diputados en el oficio de legislar, y el fortalecimiento de los vínculos de responsabilidad entre electores y representantes. Contrario al temor de fosilización de la clase política, la reelección inmediata ha devuelto a los electores la continua capacidad para ratificar o revocar a sus diputados el mandato conferido en cada elección.

Bibliografía

- Albán, Córnez Ernesto
1989. *Evolución del Sistema Electoral Ecuatoriano*. Quito:
1994. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Borja y Borja, Ramiro
1950. *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Madrid: Ed. Cultura Hispánica.
- Bossano, Guillermo
1975. *Evolución del Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina
1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Campos, Emma
1994. ¿Realmente se reeligen los diputados? El Caso del PAN. *Este País*, Diciembre.
- Carey, John M.
1996. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John M., and Mathew S. Shugart
1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14 (4):417-439.
- Conaghan, Catherine
1995. Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System. In *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, edited by S. P. Mainwaring and T. R. Scully. Stanford: Stanford University Press.
- Cox, Gary W., and Matthew D. McCubbins
1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Fenno, Richard
1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown. Corporación Editora Nacional-Tribunal Supremo Electoral.
- Hurtado, Osvaldo
1993. *Gobemabilidad y Reforma Constitucional*. Quito: Corporación Editora Nacional. *El Poder Político en el Ecuador*. Quito: Letraviva-Planeta.
- León Velasco, Juan
1992. *Elecciones en el Ecuador: Concejales Cantonales 1978-1990*. Quito: CIESA.
- Mainwaring, Scott P., and Timothy R. Scully
1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mayhew, David
1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mejía-Acosta, Andrés
1996a. La No-Reelección Legislativa en Ecuador. *Este País*, March.
- 1999a. "Indisciplina y Lealtad en el Congreso." *Iconos* 6 (Enero):13-21.

24 Entrevista. Ramiro Rivera, jefe del Bloque de la Democracia Popular. Quito, 22 de Julio de 1999.

Ecuador: the Search for Democratic Governance Administration and Cost of Elections Project - IDEA, 2001 [cited. Available from http://www.aceproject.org/main/english/es/esy_ec.htm.

2002c *Gobernabilidad Democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Nacif, Benito

1997 "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México." *Política y Gobierno* IV (1).

Pachano, Simón, and Eduardo Pizarro

2002 *Atomización y Regionalización Partidista: Colombia y Ecuador*. Paper read at La Crisis de Representación en los Andes, at Notre Dame, IN.

1998 *La Representación Caótica*. Quito: FLACSO-Konrad Adenauer.

Taylor, Michelle M.

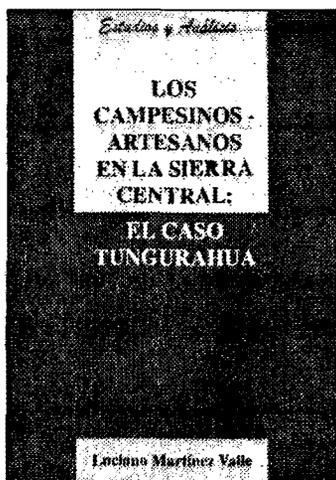
1992 "Formal versus Informal Incentive Structures and Legislative Behavior: Evidence from Costa Rica" *The Journal of Politics* 54 (4):1055-1073.

PUBLICACION CAAP

Estudios y Análisis

**LOS CAMPESINOS ARTESANOS
EN LA SIERRA CENTRAL
El caso de Tungurahua**

Luciano Martínez



La historia de los productores rurales está todavía por hacerse. Existen procesos llenos de iniciativas económicas y sociales innovadoras, que sorprenderán a más de un teórico acostumbrado a mirar la sociedad a través de "modelos" y no de la práctica de los hombres reales.

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur

Andreas Otto Brunold*

Doce años después de la Conferencia de Río no se puede reconocer que la Agenda 21 haya generado impulsos concretos para una ecologización de las relaciones internacionales. Todavía son necesarias reformas sustanciales en el ámbito fiscal o en la política de subvenciones. Por lo tanto no existe un sustento concreto para un cambio en favor de estilos de producción y de consumo ecológico socialmente adecuados.

El principio del desarrollo sostenible

El concepto desarrollo sostenible fue mencionado por primera vez en dos conferencias internacionales en el año de 1968: en la Bioconferencia en París y en la Conferencia sobre Aspectos Ecológicos del Desarrollo Internacional en Washington.¹ En estos encuentros se aclaró que en la planificación de la política de desarrollo los Estados deberían asumir responsabilidades con respecto al medio ambiente.²

En la "World Conservation Strategy

of the International Union for the Conservation of Nature", publicada en el año 1980, se destacó el concepto del desarrollo sostenible y la dependencia global de la naturaleza y el desarrollo. El desarrollo sostenible fue definido como la modificación de la biósfera y el uso de los recursos humanos, financieros vivos y no vivos para mejorar las necesidades y la calidad de vida de los seres humanos, teniendo en cuenta factores sociales, ecológicos y económicos. La protección de la naturaleza no es posible sin que la cooperación para el de-

* Andreas Otto Brunold es doctor en Ciencias Políticas y profesor en la Universidad Pedagógica en Ludwigsburg, Alemania

1 Caldwell, Lynton K., Political Aspects of Ecologically Sustainable Development, in: Environmental Conservation, Vol. 11 (4) 1984, Pages 299-308. Barbier, Edward B., The Concept of Sustainable Economic Development, in: Environmental Conservation, Vol. 14 (2) 1987, Page 102.

2 Schmitz, Angela, Desarrollo Sostenible: ¿Paradigma o fórmula de espacio?, en: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (editores), Conferencias mundiales y reportajes del mundo. Un guía por la discusión internacional, Bonn 1996, Pág. 105.

sarrollo, se oriente a la reducción de la pobreza y la miseria de millones de seres humanos.³

La dependencia cambiante entre protección del medio ambiente y fundamentalmente del desarrollo económico fue básicamente aceptada y se convirtió en la base para que la Organización de las Naciones Unidas creara la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual emitió en el año de 1987 el informe Brundtland para el análisis de las perspectivas futuras de la tierra, a partir del cual se popularizó el concepto del desarrollo sostenible. Sobre esta base se acuñó también la definición, según la cual "la humanidad tiene la capacidad de generar un desarrollo sostenible y de asegurar que las necesidades del presente sean satisfechas sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras, y no poder satisfacer sus propias necesidades".⁴

Esta definición sentó la base para informes posteriores, como el Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial del año 1992.⁵ Sin embargo con la limitación de que, según esta posición, no todos los recursos naturales serían protegidos, ya que según los enfoques económicos clásicos que sostienen que el capital conjunto es más importante, el

déficit en ciertas áreas puede ser compensado mediante ganancias en otras áreas.⁶ Según estas premisas el Banco Mundial sostiene que el crecimiento del bienestar, en conexión con una política ambiental racional, puede crear la base para enfrentar tanto los problemas del medio ambiente como los del desarrollo. Con el crecimiento de los ingresos aumentaría la demanda por la mejora de la calidad ambiental, y al mismo tiempo estarían disponibles gran cantidad de recursos para la inversión en la calidad del medio ambiente.⁷ Esto significa que el crecimiento es la prioridad, para poder generar gran cantidad de recursos financieros, con los cuales se compensarían los daños que el mismo desarrollo económico hubiese provocado. Los daños ecológicos no se consideran consecuencia directa, sino que se consideran más bien según la estrategia de "fin de la chimenea"

Por mucho tiempo y hasta ese entonces, "desarrollo" fue considerado modernización mediante crecimiento económico e industrialización. Por tal razón se usó como indicador más importante del desarrollo macroeconómico el ingreso per cápita. No obstante, este indicador no pudo demostrar una relación entre el crecimiento real del

3 IUCN/UNEP/WWF, *World Conservation Strategy, Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland 1980.

4 "Sustainable Development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs", en: Hauff, Volker (editor), *El futuro de nosotros. El reportaje del Brundtland de la comisión mundial para medio ambiente y desarrollo*, Greven 1987, Pág. 8, 46.

5 Banco Mundial (editor), *Reportaje del desarrollo mundial. Desarrollo y medio ambiente*, Washington 1992.

6 Banco Mundial (editor), ídem, Pág. 9.

7 Banco Mundial (editor), ídem, Pág. 50.

producto social y la calidad de vida personal.⁸

En este contexto la incorporación de la dimensión social-humana y ecológica en la discusión se produjo lentamente. La primera dimensión fue tomada en consideración en el Índice de Desarrollo Humano elaborado en 1990 por la Organización de las Naciones Unidas y que a partir de entonces ha sido modificado en numerosas ocasiones.⁹ Este do-

cumento considera tres factores: esperanza de vida (calculada sobre la expectativa de alcanzar los 85 años), educación (alfabetización de las personas adultas y grado de escolaridad) y nivel de vida (ingreso per cápita calculado por el poder adquisitivo real).

El desarrollo puede esquematizarse como un triángulo en el que se integran indisolublemente tres componentes: el social, el económico y ecológico.¹⁰

Gráfico 1
Objetivos del desarrollo sostenible



8 Schmitz, Angela, *idem*, Pág. 107.

9 United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report, New York 1995.

10 Meyers, Reinhard/Waldmann, Jörg, El concepto de "Desarrollo Sostenible". Su utilidad como un concepto de guía por un futuro desarrollo, en: Engelhard, Karl (editor), Medio ambiente y desarrollo sostenible. Una contribución al Agenda Local 21, Münster 1998, Pág. 291.

Una opinión ampliamente extendida es también que se trata de tres dimensiones independientes que derivan de la "capacidad de futuro" como principio fundamental.¹¹

Objetivos del desarrollo sostenible

- Sostenibilidad ecológica es sinónimo de protección de la naturaleza, conservación del entorno natural y de la diversidad ecológica. La capacidad de regeneración del ecosistema de la tierra no debe ser sobreexplotada.
- Sostenibilidad social es sinónimo de protección social. Esta se relaciona con el comportamiento individual, las estructuras y sistemas sociales. El objetivo es la conservación de la capacidad de funcionamiento de la sociedad.
- Sostenibilidad económica significa planificación a largo plazo en lugar de planificación a corto plazo en relación con eficiencia y productividad. Los recursos no deben ser destruidos sino sustituidos, para ser puestos a la disposición de las futuras generaciones, en favor de su propio bienestar.

Hacia la ejecución del principio de desarrollo sostenible

La determinación del límite de uso de los recursos naturales y de las reglas de gestión necesarias para el futuro desarrollo sostenible no se originan solamente en las leyes naturales y en la investigación científica de las ciencias naturales. Estos factores se gestan más bien en un proceso político social de búsqueda de objetivos, en el cual el equilibrio económico costo/beneficio, las valoraciones ético-morales, el equilibrio social, las reflexiones sobre los riesgos, los intereses de grupos y el poder juegan un papel importante.

Para concretar el principio del desarrollo sostenible se pueden formular reglas generales de uso y gestión, que consideren los objetivos de reducción en una visión de parámetros globales.¹²

Principios del desarrollo sostenible

1. La tasa de aprovechamiento y uso de los recursos naturales renovables no debe ser mayor que la tasa de reconstrucción y regeneración de los mismos (Ley de conservación de la capacidad de rendimiento ecológico).

11 Reisch, Lucia A./Scherhorn, Gerhard, ¿Cómo serían estilos de vida sostenibles? En busca de un consumo ético. Sostenibilidad, estilos de vida, y actitudes consumistas, en: Central estatal de Baden-Württemberg por la educación política (editora), El ciudadano en el estado. Desarrollo Sostenible, Stuttgart 1998, Pág. 93.

12 Mohr, Hans, ¿Cuánto mundo necesita el ser humano? Investigaciones sobre la capacidad global y regional, en: Kastenholz, Hans G./Erdmann, Karl-Heinz/Wolff, Manfred (editores), Desarrollo Sostenible. Perspectivas de futuro para ser humano y medio ambiente, Berlín-/Heidelberg 1996, pp. 45-60.

2. La liberación o emisión de materiales dañinos debe orientarse a la resistencia de los elementos naturales y no debe ser mayor que la capacidad de asimilación del medio ambiente. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta las limitaciones del sistema ecológico.
3. Los recursos naturales deben ser aprovechados solamente en la medida que sea posible sustituirlos física y funcionalmente en el equivalente a su valor y en su crecimiento en el tiempo.
4. El tiempo de la intervención del ser humano en el medio ambiente debe ser equivalente al tiempo de reacción y la capacidad de adaptación que existe en los procesos naturales del medio ambiente.

En el abordaje de las posibilidades que derivan de los principios anteriormente señalados surge la cuestión sobre cuál es el límite para evitar el deterioro futuro del sistema ecológico. Es cuestionable si el bienestar se puede asegurar o incrementar a través de la innovación o si se deben llevar a cabo restricciones de carácter obligatorio en el estilo de vida de las personas.

La primera posición es defendida por los representantes de una revolución de la eficiencia, que opinan que las presiones al medio ambiente pueden medirse y limitarse a una unidad determinada asociada al producto social, por ejemplo: el uso de espacios en relación con la crea-

ción de puestos de trabajo. La segunda posición se orienta a una revolución de suficiencia, que pretende reducir el producto social per cápita mediante la restricción del consumo de bienes y servicios. En ambas posturas se visualizan los potenciales de cambio más importantes para los países desarrollados.

Un punto de vista esencial incluye conjuntamente hábitos y necesidades de consumo, especialmente en los países industrializados de occidente. A través de imperativos categóricos de uso, que consideran la capacidad de asimilación del medio ambiente, debe ser integrada en la teoría económica una concepción de crecimiento crítico.

Campos estratégicos de acción

Como requisito indispensable para la aplicación de las reglas de gestión en la conservación del patrimonio natural, de su operativización y evaluación, se requieren medidas innovativas, eficientes y por ende menos costosas, que muestren tres campos estratégicos de acción de un desarrollo con potencial a futuro. Estos involucran una:¹³

- Revolución de la eficiencia, hacia consumir menos recursos por unidad del producto interno bruto PIB, a través de innovaciones tecnológicas y nuevas formas de organización. Esto implica una ruptura entre crecimiento económico y consumo ambiental como parte de una eco-

13 Kurz, Rudi, De la economía de mercado social a la economía de mercado eco-social. El desarrollo sostenible como desafío de la sociedad y la economía, en: Central estatal de Baden-Württemberg por la educación política (editora), El ciudadano en el estado. Desarrollo Sostenible, Stuttgart 1998, Pág. 67.

nomía social-ecológica de mercado.

- Revolución de la suficiencia, que implicó menos productos y servicios per cápita con el mismo nivel de bienestar, mediante formas de satisfacción de necesidades que impliquen menos consumo de materiales y de energía intensiva. Esta estrategia pretende en primera instancia un cambio de los estilos de vida y de consumo y, además, un cambio de valores, en los cuales el bienestar material pierde importancia frente al bienestar inmaterial.
- Política demográfica sostenible, que comprende una reducción de la población mundial, especialmente una reducción de la tasa de natalidad.

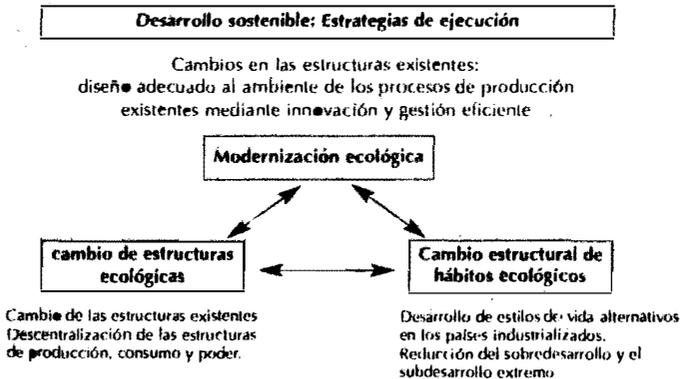
Una política de sostenibilidad debe tomar en consideración y apoyar los tres aspectos arriba indicados. Sin embargo,

a corto y largo plazo parece ser más importante, por lo menos para los países industrializados, una revolución de la eficiencia, puesto que los estilos de vida y el desarrollo de la población sólo se pueden cambiar de forma lenta y gradual. Además la estrategia de suficiencia asociada a una declaración de renuncia es menos atractiva y aceptable para el discurso de la sostenibilidad social.

La ejecución del desarrollo sostenible

Es evidente que a causa del volumen creciente de los problemas ambientales las soluciones a los mismos deben ligarse a decisiones estatales de las cuales se demandan impulsos macroeconómicos para una gestión ecológica a nivel nacional. Estos se describen como una modernización o más bien como un cambio de estructuras ecológicas.¹⁴

Gráfico 2
Estrategias de ejecución del desarrollo sostenible



14 Müller-Christ, Georg, Pensamientos sobre el contenido para una definición de sostenibilidad, en: (lo mismo editor), Sostenibilidad por una participación, Sternenfels 1998, pp. 15-17.

Partiendo del principio de que las demandas del medio ambiente y del desarrollo son frágiles, pero también manejables, la modernización ecológica intenta lograr sin cambios estructurales, diseñar, mediante la innovación tecnológica, los procesos de producción existentes en forma adecuada al medio ambiente. De la misma manera intenta ahorrar recursos, a través del incremento de la eficiencia, sustitución y reciclaje, con el fin de alcanzar un crecimiento económico independiente del nivel del consumo de recursos.

Opuesta a la modernización ecológica, la teoría del cambio estructural ecológico cuestiona el concepto de desarrollo y progreso, en cuanto a que está ligada al crecimiento económico evoluciona como crítica fundamental del mismo. Esta teoría se apoya en el hecho que el crecimiento alcanzado hasta ahora en los países industrializados no ha traído en la mayoría de los casos ninguna ventaja para los países del tercer mundo. Además un crecimiento permanente en el espacio limitado del planeta no es realizable.

La Conferencia de Río (UNCED) y la Agenda 21

En la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en el año de 1992, la comunidad de Estados del Mundo se comprometió con un modelo permanente de desarrollo sostenible.

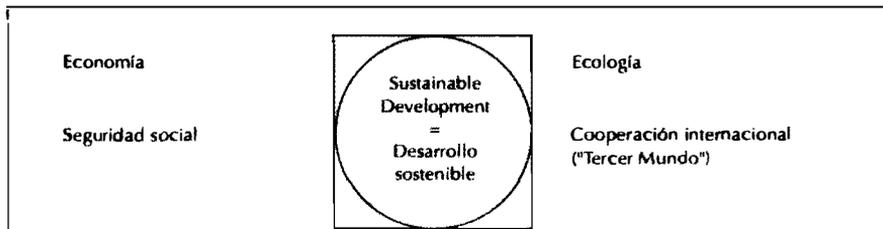
La Agenda 21 constituye el programa central de acción para la política ambiental y del desarrollo de la UNCED. En la misma fueron trazados por los Gobiernos los objetivos básicos para un desarrollo sostenible y los lineamientos concretos para las áreas fundamentales. La Agenda 21 es la expresión de un consenso global, su ejecución exitosa es en primera instancia tarea de los Gobiernos y por ende de los Estados nacionales.

En general representa un tipo de Catálogo de Obligaciones para el siglo XXI, sin embargo es "un instrumento débil partiendo del principio de la esperanza", no obstante está bajo la presión de una legitimación pública.

La dimensión de contenidos se puede visualizar desde sus contradicciones internas como un cuadrado mágico:¹⁵

15 Fiedler, Klaus, Sobre la realización de la Agenda 21 en los estados y municipios, en: ICLEI-/Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (editores), Agenda Local 21, Alemania. Estrategias comunales para un desarrollo sostenible, Berlín 1998, Pág. 62.

Gráfico 3
Cuadrado mágico



La Agenda 21 está compuesta por cuatro partes. La primera (Parte I) aborda la dimensión social y económica bajo el aspecto de la lucha contra la pobreza, la dinámica demográfica, la protección de la salud y el desarrollo sostenible de los espacios. La Parte II trata los temas de orientación ecológica relacionados con la protección de la atmósfera terrestre, la lucha contra la deforestación, la protección de la biodiversidad y el tratamiento adecuado de los desechos. La Parte III aborda el papel y la participación de grupos importantes de la sociedad (municipios, empresarios, sindicatos, sector privado, ciencia y tecnología). La Parte IV trata las condiciones macro para la ejecución, en relación con instrumentos financieros y organizativos.

El paradigma de "Un Mundo" y la política internacional de desarrollo

Con el fin del conflicto este-oeste a fines de los años 80, la división del mundo en tres partes (primer, segundo y ter-

cer mundo) perdió sentido. La nueva división en países industrializados - países en desarrollo (norte-sur/oeste) se caracteriza por profundas disparidades socioeconómicas y también ecológicas. En los años 50 y 60 aún estaba vigente el principio del desarrollo replicado, llamado "ayuda para el desarrollo", que se enfatizaba como aspecto central de las teorías de modernización en el contexto de la cooperación para el desarrollo. Según la teoría de la dependencia en los años 70 y 80 se desarrolló bajo el concepto de desarrollo sostenible un cambio de significado y un cambio de paradigma en la política de desarrollo, que alcanzó su punto máximo en la Conferencia de Río en 1992.¹⁶

Sin embargo, la transferencia de servicios de los países de los Estados de la OECD a los países del sur están descendiendo desde hace mucho tiempo. Mientras que los países de la OECD habían acordado utilizar por lo menos un 0,7 por ciento de su producto interno bruto para una cooperación internacional eficiente con los países en desarro-

16 Nuscheler, Franz, El problema norte-sur, en: Central estatal federal para la educación política (editor), Conocimientos básicos sobre la política, Bonn 1993, Pág. 337.

llo, en Río de Janeiro en el año 1992 la asistencia oficial para el desarrollo en promedio para los Estados de la OECD era de 0,33 por ciento del producto interno. Desde entonces este promedio ha descendido considerablemente.¹⁷

Las diferencias socioeconómicas de los países del sur han aumentado por efectos de la globalización. En el plano regional, sin embargo, se pueden observar grandes diferencias en las tasas de crecimiento económico. De las inversiones extranjeras directas toman provecho principalmente los países en transformación, la mayoría en el sudeste asiático.¹⁸ Actualmente la división entre ganadores y perdedores a través del desarrollo económico mundial se ha acelerado. En los llamados países menos desarrollados se ha consolidado la pobreza. En las últimas décadas, en promedio, el ingreso per cápita en estos países ha descendido como también su participación en el comercio mundial que se redujo a 0,4 por ciento.¹⁹

En la actualidad el 20 por ciento de la población mundial, concentrada en los países industrializados, consume el 80 por ciento de la energía y genera la misma proporción de emisiones tóxi-

cas.²⁰ “El modelo Europa” y el “American way of life” no pueden ser el ideal de vida para el 80 por ciento de la población mundial del sur y el este.

El desarrollo sostenible implica también la posibilidad de desarrollo económico del sur. En el aspecto de la carga ecológica de la tierra, lo anterior implica una expansión de la globalización a los países del sur, con el consecuente aumento del consumo de energía y recursos. Una respuesta a la globalización económica sería por lo tanto la transferencia norte sur de tecnologías eficientes y amigables para el medio ambiente. En este contexto las economías desarrolladas del norte deberían asumir la responsabilidad de poner estas tecnologías a la disposición de los países del sur y mejorarlas continuamente. Los objetivos ambientales y de política de desarrollo de la Agenda 21 exigen un flujo considerable de recursos financieros hacia los países en desarrollo, con los cuales puedan cubrirse las medidas que los mismos deben ejecutar para enfrentar los problemas globales del medio ambiente y la aceleración del desarrollo sostenible.

17 Tetzlaff, Rainer, El desastre del Río. Un balance de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo después de cinco años, en: *Gegenwartskunde, Revista para la sociedad, la economía la política y la formación*, 46. Aniversario, Revista 3, Opladen 1997, pp. 275-281.

18 United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report, New York 1996. Así supera la riqueza de los 358 multimillonarios del mundo los ingresos de los países en que vive casi la mitad de la población mundial.

19 Nuscheler, Franz, Libro de trabajo sobre política de desarrollo, Bonn 1996, Pág. 268.

20 Un Alemán consume tanta energía como 12 africanos, y en solo 40 años ha sido talado el 50 por ciento de la selva virgen. Además la movilidad de un coche por habitante, que para nosotros es normal, conduciría a una demanda del automóvil diez veces mejor.

Una disposición al diálogo con los países del sur debería mostrar una serie de opciones sostenibles, que también sean relevantes para el norte. El desarrollo en este sentido no debe percibirse necesariamente como una tarea exclusiva del sur, sino también como una oportunidad para el norte, puesto que medio ambiente y desarrollo forman una dependencia indisoluble.

Tanto el exceso de bienestar, los altos niveles de consumo y el desperdicio de los recursos naturales en el norte como el crecimiento poblacional en condiciones de pobreza en el sur y los errores económicos de los estados socialistas del antiguo bloque oriental son las causas principales de la crisis global del medio ambiente y el desarrollo. Siendo la pobreza causa y consecuencia de una economía no sostenible, parece indispensable una reducción de las brechas del bienestar entre los países industrializados y los países en desarrollo a niveles tolerables para el medio ambiente y mejorar las condiciones de vida de los seres humanos que viven en pobreza.

Dado que esta problemática no puede encerrarse en las fronteras de los países, no debe considerarse subdesarrollados solamente a los países pobres sino también a los países industrializados. Lo que sucede en el sur de nuestro mundo influye en el norte y los pecados del norte no permanecen sin efecto en el sur.

El potencial de riesgo global y sus efectos de cambio sobre los procesos de evolución económica, social y política se han convertido en un reto para la Comunidad Internacional de Estados. En el pasado los riesgos ambientales tuvieron por regla general un impacto regional,

muchos de estos en la actualidad han adquirido un carácter global. Por esta razón la superación de los riesgos del cambio global debe focalizarse en lo posible en las causas individuales, esto significa ubicarlas según posibilidades a nivel regional y local.

La Agenda demuestra ser poco útil en lo referente al desarrollo de nuevas perspectivas de la política norte-sur. Las relaciones norte-sur están más influidas por el final del conflicto este-oeste y por la globalización que por la diplomacia del desarrollo y la cooperación para el desarrollo oficial y privado. Las decisiones que definen el marco de relaciones norte-sur se toman hoy como antes por organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Doce años después de la Conferencia de Río no se puede reconocer que la Agenda 21 haya generado impulsos concretos para una ecologización de las relaciones internacionales. Todavía son necesarias reformas sustanciales en el ámbito fiscal o en la política de subvenciones, por lo tanto no existe un sustento concreto para un cambio en favor de estilos de producción y de consumo ecológico socialmente adecuados. Esta situación corrobora más bien que las líneas de acción de la Agenda 21 permanecen como apelaciones a la voluntad de quienes toman las decisiones políticas y sociales.

Bibliografía

- Banco Mundial (editor)
1992 Reportaje del desarrollo mundial. Desarrollo y medio ambiente, Washington.

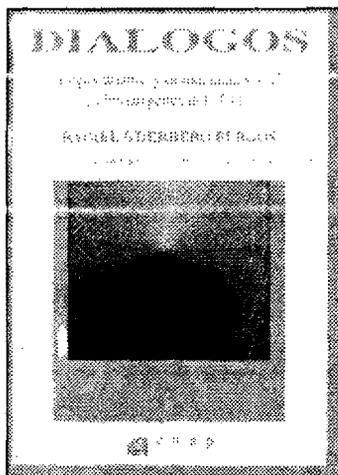
- Barbier, Edward B.
1987 *The Concept of Sustainable Economic Development*, in: *Environmental Conservation*, Vol. 14 (2).
- Caldwell, Lynton K.
1984 *Political Aspects of Ecologically Sustainable Development*, in: *Environmental Conservation*, Vol. 11 (4).
- Fiedler, Klaus
1998 *Sobre la realización de la Agenda 21 en los estados y municipios*, en: ICLEI/Kuhn, Stefan/Suchy, Gottfried/Zimmermann, Monika (editores), *Agenda Local 21 - Alemania. Estrategias comunales para un desarrollo sostenible*, Berlín.
- Hauff, Volker (editor)
1987 *El futuro de nosotros. El reportaje del Brundtland de la comisión mundial para medio ambiente y desarrollo*, Greven.
- IUCN/UNEP/WWF
1980 *World Conservation Strategy, Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland.
- Kurz, Rudi
1998 *De la economía de mercado social a la economía de mercado eco-social. El desarrollo sostenible como desafío de la sociedad y la economía*, en: Central estatal de Baden-Württemberg por la educación política (editora), *El ciudadano en el estado. Desarrollo Sostenible*, Stuttgart.
- Meyers, Reinhard/Waldmann, Jörg
1998 *El concepto de "Desarrollo Sostenible". Su utilidad como un concepto de guía por un futuro desarrollo*, en: Engelhard, Karl (editor), *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Una contribución a la Agenda Local 21*, Münster.
- Mehr, Hans
1996 *¿Cuánto mundo necesita el ser humano? Investigaciones sobre la capacidad global y regional*, en: Kastenholz, Hans G./Erdmann, Karl-Heinz/Wolff, Manfred (editores), *Desarrollo Sostenible. Perspectivas de futuro para ser humano y medio ambiente*, Berlín/Heidelberg.
- Müller-Christ, Georg
1998 *Pensamientos sobre el contenido para una definición de sostenibilidad*, en: (lo mismo editor), *Sostenibilidad por una participación*, Sternenfels.
- Nuscheler, Franz
1993 *El problema norte - sur*, en: Central estatal federal para la educación política (editor), *Conocimientos básicos sobre la política*, Bonn.
- Nuscheler, Franz
1996 *Libro de trabajos sobre política de desarrollo*, Bonn.
- Reisch, Lucía A./Scherhorn, Gerhard
1998 *¿Cómo serían estilos de vida sostenibles? En busca de un consumo ético. Sostenibilidad, estilos de vida, y actitudes consumistas*, en: Central estatal de Baden-Württemberg por la educación política (editora), *El ciudadano en el estado. Desarrollo Sostenible*, Stuttgart.
- Schmitz, Angela
1996 *Desarrollo Sostenible: ¿Paradigma o fórmula de espacio?*, en: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (editores), *Conferencias mundiales y reportajes del mundo. Un guía por la discusión internacional*, Bonn.
- Tetzlaff, Rainer
1997 *El desastre del Río. Un balance de la conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo después de cinco años*, en: *Gegenwartskunde, Revista para la sociedad, la economía la política y la formación*, 46. Aniversario, Revista 3, Opladen.
- United Nations Development Programme (UNDP)
1995 *Human Development Report*, New York.
- United Nations Development Programme (UNDP)
1996 *Human Development Report*, New York.

PUBLICACION CAAP

Diálogos

REGIONALISMO Y DEMOCRACIA SOCIAL EN LOS ORIGENES DEL CFP

Rafael Guerrero Burgos



El contenido de la publicación, analiza al CFP histórico, como un partido político que lucha por convertir el Estado liberal en un Estado social, planteándose al mismo tiempo la descentralización desde una versión regionalista.

Región, descentralización, democracia, Estado social, temas claves en el actual contexto nacional, forman parte del estudio, que puede ser leído y problematizado desde varias preguntas, entre estas: ¿Cómo incorporar las demandas regionales de descentralización y anti-

estatismo en un proyecto político que excluya la democracia social?