

# ECUADOR **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

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

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **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.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

## **ECUADOR DEBATE**

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

DDICA

## **IMPRESION**

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 42

Quito - Ecuador, diciembre de 1997

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Recesión y entrampamiento fiscal en el período de transición / 5-16

*Marco Romero*

**Política:** Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad / 17-25

*Hernán Ibarra*

**Conflictividad social:** Julio 97/Octubre 97 / 27-40

**Internacional:** Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera / 41-52

*Wilma Salgado*

*Equipo Coyuntura "CAAP"*

### TEMA CENTRAL

Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio / 53-64

*Fernando Bustamante*

¿Es viable la democracia sin equidad? / 65-73

*Alberto Acosta*

La democracia enfrentada a la complejidad / 74-82

*Julio Echeverría*

Democracia, seguridad y gobernabilidad / 83-99

*Bertha García*

Contribuciones del pensamiento andino a los cambios constitucionales / 100-112

*Jorge León*

Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana / 113-129

*Manuel Alcántara*

La naturaleza de la nueva democracia argentina / 130-147

*Enrique Peruzzotti*

La democracia posible en Bolivia / 148-166

*Ricardo Paz Ballivián*

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

**ENTREVISTA**

Orden político, democracia y cambio social / 167-174

Entrevista realizada por Fredy Rivera Vélez y Adrián Acosta a Norbert Lechner

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 175-182****DEBATE AGRARIO**

Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán / 183-205

*John Cameron y Lisa North*

La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales / 206-208

*Luis Rosero*

**ANALISIS**

Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad / 209-216

*Mario Constantino T.*

Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad / 217-222

*Sara Makowski*

El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público? / 223-232

*Adrián Acosta*

**CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Ecuador: un problema de gobernabilidad / 233-243

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga

**BIBLIOTECA**

# Editorial

América Latina, en estas dos últimas décadas, ha sido testigo y depositaria de variados procesos de transición entre diversas formas de autoritarismo militar o civil y la instalación de regímenes democráticos. En casi todos ellos, las relaciones cívico-militares y las complejas interacciones de la sociedad civil con el Estado atravesaron duras etapas de tensión y conflicto al momento de repensar y poner en funcionamiento las instituciones de la democracia y la gobernabilidad.

En forma paulatina, las "nuevas" democracias y sus respectivos gobiernos, presentan actualmente una serie de retos y replanteos cuando se trata de diseñar la construcción de reales procesos democráticos basados en un juego de procedimientos y arreglos institucionales, pero fundamentalmente en dinámicas sociales que potencien aspectos de lo que podría ser una nueva cultura política sustentada en la superación crítica de una serie de valores, creencias, percepciones e ideales ciudadanos tradicionales.

Puesto que los ámbitos académicos y políticos de interpretación de la problemática mencionada son diversos, el presente número de Ecuador Debate ha creído pertinente exponer algunos de ellos.

La Sección Tema Central trae una interesante gama de artículos.

Fernando Bustamante en su trabajo "Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador del fin del milenio" expone un profuso análisis sobre cómo el problema de la gobernabilidad se ha ido convirtiendo en un tema central del debate político y académico ecuatoriano, al mismo tiempo de ser incapaz de proporcionar respuestas a los déficits de conducción institucional del país.

El aporte de Julio Echeverría "La democracia enfrentada a la complejidad" pone de manifiesto la incapacidad de la democracia para enfrentar los actuales procesos de modernización. El de Alberto Acosta "¿Es viable la democracia sin equidad?", cuestiona desde varios flancos teóricos y políticos la implementación de una verdadera democracia que no considere el factor equidad como factor de consolidación.

Desde una óptica novedosa, que incorpora al estamento militar como figura del juego democrático, encontramos el artículo de Bertha García "Democracia, seguridad y gobernabilidad". En una perspectiva de análisis que recoge los planteamientos de la sociedad civil ecuatoriana frente a la reforma constitucional, concretamente del sector indígena, Jorge León Trujillo los desarrolla en su trabajo "Contribución del pensamiento andino a los cambios constitucionales". El artículo de Manuel Alcántara "Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana" nos brinda los resultados de una investigación comparativa entre varios países de la región respecto a los valores de la cultura política democrática. El trabajo de Enrique Peruzzotti "La naturaleza de la nueva democracia argentina: Revisando el modelo de democracia delegativa" hace hincapié en que el argumento sobre democracia delegativa, descansa en una interpretación unilateral de las dinámicas políticas que lleva a ignorar proce-

sos de innovación cultural y política que le otorgan a esta última ola democratizante su carácter distintivo. Finalmente, el aporte de Ricardo Paz "La democracia posible en Bolivia" explica, desde la sociología histórica, cómo la sociedad boliviana ha ido construyendo su sujeto democrático a través de distintos regímenes y procesos de integración nacional.

La sección Coyuntura Nacional contiene el trabajo de Marco Romero "Recesión y entrapamiento fiscal en el período de transición". La política, a cargo de Hernán Ibarra, analiza las dinámicas y acciones de los diferentes actores sociales y políticos frente a la convocatoria de la Asamblea Nacional en su entrega "Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad". En el área internacional presentamos el artículo de Wilma Salgado "Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera" que aborda aspectos relacionados con el crecimiento económico de varios países y su correlato negativo expresado en el aumento del desempleo, la profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso y las crisis financieras inesperadas como las registradas últimamente en los países asiáticos.

El segmento Análisis contiene artículos que recogen problematizaciones antropológicas, políticas, simbólicas y culturales en torno al tan debatido tema de la multiculturalidad. El de Mario Constantino "Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad" y el de Sara Makowski "Ciudadanos globales?: una mirada desde la multiculturalidad" apuntan en la dirección descrita. Esta sección presenta también la reflexión de Adrián Acosta "El rock: Movimiento social o nuevo espacio público?" que expone, de manera profunda, el análisis relacional de este fenómeno social con las dinámicas de acción colectiva en las sociedades modernas.

En la sección entrevista presentamos un diálogo abierto con el profesor Norbert Lechner acerca de los problemas del orden político y la democracia en sociedades cambiantes, fragmentadas y desiguales como las latinoamericanas.

La sección Debate Agrario expone dos artículos. El de John Cameron y Lisa North "Las Asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán", que analiza críticamente las enseñanzas derivadas de los casos exitosos del desarrollo agrario y rural que experimentaron los tigres asiáticos y la miopía de instituciones y ONGs en considerar esos contextos como irrelevantes. Por su parte, Luis Rosero en su artículo "La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales" nos brinda una reflexión sobre el comportamiento del sector dentro de la economía nacional en estos últimos años.

En el apartado Crítica Bibliográfica presentamos los comentarios de José Sánchez al libro publicado por CORDES, "Ecuador: un problema de gobernabilidad".

**FREDY RIVERA VELEZ**  
**EDITOR**

# Coyuntura

## **Nacional:**

### ***Recesión y entrapamiento fiscal en el período de transición***

Marco Romero

*La economía ecuatoriana atraviesa por una fase de estancamiento, desde 1995, con tasas de crecimiento similares o apenas superiores a la dinámica poblacional. El gobierno mantiene su esperanza de un incremento del PIB en 3.3% para el presente año, en tanto que la perspectiva para 1998 se rebajó al 4%; sin embargo, las dos serán muy difíciles de lograr.*

La evolución de la economía ecuatoriana en 1997, está marcada definitivamente, por la coyuntura política, que ha definido un régimen de transición excesivamente largo, que concluirá, se aspira, con la posesión de los nuevos mandatarios en agosto del próximo año. En el interim, se ha registrado la deposición del Presidente; una reestructuración total del poder judicial; una Asamblea de elección popular, cuyos alcances serán objeto de arduas disputas, entre las expectativas de sectores sociales movilizados que aspiran a convertirla en el instrumento para avanzar sus reivindicaciones y estamentos políticos y económicos que intentan minimizarla; y, la acción de un gobierno, con pretensiones políticas futuras y deseo de trascender más allá del período transicional.

En consecuencia, estos elementos han definido un contexto de elevada inestabilidad y de expectativas inciertas, que ha prolongado la fase de estancamiento en que entró la economía luego del agravamiento del conflicto con el Perú a comienzos de 1995.

En términos estrictamente económicos, los procesos más destacados del último cuatrimestre del año, serían: la postergación de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, y por ende, la necesidad de intentar vías alternativas para solucionar el problema de la mora en los compromisos pendientes con el Club de París; la persistencia de niveles de inversión sumamente bajos, unida a la retracción de los flujos de inversión extranjera; la estabilización inflacionaria, en torno al 30% anual, con serias dificultades para reducirla; los dilemas y con-

tradiciones que enfrentan los esfuerzos de privatización emprendidos por el gobierno; las perspectivas de un impacto muy serio, sobre la infraestructura vial y sobre el sector agropecuario, fundamentalmente, del fenómeno de "El Niño", cuya magnitud exacta, nadie puede predecir, que impactaría sobre las exportaciones, una de las pocas actividades que mantiene cierto dinamismo, al reducir la oferta exportable. A continuación se analizan más detalladamente los temas mencionados, intentando rebasar el mero diagnóstico hacia propuestas de diferente alcance, que permitan enfrentar estos problemas. En esa línea, se destacarán algunos esfuerzos emprendidos por el gobierno, principalmente en el campo fiscal, que necesitan ser reforzados y complementados.

#### **EL FENÓMENO DEL NIÑO Y LA INCERTIDUMBRE SOBRE SUS EFECTOS**

A pesar del impresionante desarrollo tecnológico alcanzado en las últimas décadas, todos los países de la costa del Pacífico, incluyendo a los Estados Unidos, están adelantando numerosas actividades preventivas para reducir los efectos del fenómeno del Niño. Según las opiniones de expertos de diferentes países y las evidencias registradas mediante el monitoreo de la temperatura del mar y de los registros por satélite, entre otros indicadores, en este año, dicho fenómeno natural (que se presenta, bajo parámetros normales, en el mes de diciembre de cada año), estaría adelantado y presentaría síntomas de una gran magnitud, estimándose que podría considerárselo como "El Niño del Siglo", cuya fuerza superaría incluso al de 1982-1983, cuyos efectos sobre el conjunto de

la economía ecuatoriana fueron desastrosos, pero particularmente sobre la producción agropecuaria y sobre la infraestructura vial del país.

Es preciso recordar que en el período 1982-1983, los efectos del fenómeno del Niño (fuertes inundaciones en la costa y la destrucción de carreteras y puentes), se articularon con el inicio de la crisis de la deuda, a partir de la cesación de pagos de México, en agosto de 1982; en consecuencia, es difícil aislar totalmente los dos efectos. El producto interno bruto total, en términos reales, creció apenas en 1.2% en 1982 y registró un decrecimiento de 2.8%, en 1982, seguido de una recuperación al 4.2% en 1984.

La crisis de la deuda se manifestó inicialmente como un acentuado desequilibrio externo, presente ya desde 1981, que se sintetizaba en la reducción, cada vez mayor, de los niveles de reserva monetaria internacional, a pesar de un elevado crecimiento de los ingresos por exportaciones petroleras. La drástica elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y el cambio en las disponibilidades de financiamiento, determinó la elevación de los montos asignados para el pago de intereses (en 23%), y el incremento de los pagos por amortización (25%); es decir un endurecimiento del servicio de la deuda externa; combinado con la reducción de los flujos por nuevo endeudamiento (-48%), en 1982, determinando una reducción de los flujos anuales netos de deuda, a casi la mitad del nivel de 1981 (655 millones de dólares, frente a 1255 millones, respectivamente).

Estos procesos aceleraron las presiones cambiarias, presentes ya desde años atrás, debido al rezago cambiario

acumulado, durante el largo período en el que prevaleció un tipo de cambio fijo, ajustado muy esporádicamente <sup>1</sup>. La magnitud de dichas presiones, que se expresaban en la brecha creciente entre las cotizaciones del mercado libre y del mercado oficial, que superaron el 67% en abril y el 90% en diciembre de 1982, obligaron a abandonar la política de tipo de cambio fijo (que funcionó sin dificultades mayores en un período de niveles inflacionarios bajos y estables, no sin generar distorsiones en el funcionamiento de la economía) sustituyéndola desde mayo de 1982, por un deslizamiento controlado. En consecuencia, se registró una devaluación superior al 80% en la cotización del mercado libre, entre abril de 1982 y abril de 1983, que repercutió directamente sobre el proceso inflacionario.

Los principales efectos directos del fenómeno de El Niño en 1982-1983 incidieron sobre el sector agropecuario, cuyo producto interno bruto, en términos constantes creció apenas en 2% en 1982 y cayó casi en 14% en 1983, a pesar de la notable tasa de crecimiento del sector "petróleo y minas" (28%), con la que se trató de reducir los impactos del clima sobre la producción agregada. Los subsectores más afectados en 1983, fueron "banano, cacao y café" y "otras producciones agrícolas" (que incluye al resto de productos agrícolas, principalmente de consumo interno y materias primas, que registraron decrecimientos superiores al 35 y al 23 por ciento, respectivamente.

Consecuentemente, la rama de productos alimenticios de la industria manufacturera, una de las principales del sector, también decreció algo más del 6%, reflejando la caída de todas las subramas, pero en particular de "tabaco y elaborados" (27.3%), "azúcar" (12.5%) y "productos alimenticios diversos" (7.6%); el conjunto del PIB de la industria manufacturera decreció en 1.4%.

Los productos agrícolas específicos cuya producción fue más afectada por las fuertes y continuas precipitaciones y las consecuentes inundaciones, que redujeron la superficie cosechada, fueron, entre los productos de exportación: el banano y el cacao, con decrecimientos cercanos al 18% y al 54%, respectivamente; maíz duro seco, algodón y soya, que registran entre los tres una tasa promedio de decrecimiento superior al 60%, entre las materias primas; y el arroz (con una disminución de -28.8%), así como diversas frutas, entre los productos de consumo interno. Adicionalmente, la producción de carne (vacuna y avícola) y de huevos, disminuyó, en promedio, alrededor del 25% en cada caso.

La reducción de la oferta de alimentos, generó una aceleración de sus precios, que se combinaron con el impacto de la devaluación, provocando la triplicación del ritmo inflacionario, cuya tasa anual pasó de 16% en 1982 a 48% en 1983, que se explica básicamente por los incrementos de los precios de los productos del grupo "alimentos y bebidas",

---

1. Cabe recordar que la paridad oficial central del dólar fue fijada por los gobiernos, en todo el período posterior a la Segunda Guerra Mundial; así, la paridad de 13.5 sucres por dólar rigió entre 1945 y fines de 1949, pasó a 15 sucres por dólar en enero de 1950, fue revisada a 18 sucres en enero de 1961 y pasó a 25 sucres en enero de 1970. La cotización del dólar en el mercado libre fluctuaba alrededor de dicha paridad central.

de la canasta de bienes utilizada para el cálculo del índice de precios al consumidor urbano, cuya tasa anual de crecimiento pasó de 17% a 78%, respectivamente. El resto de bienes y servicios también registró una aceleración inflacionaria, si bien de menor magnitud.

A mediados del mes de septiembre, los productores agropecuarios tenían estimaciones más bien optimistas respecto de los efectos del fenómeno de "El Niño", sobre su actividad, en lo que resta del presente año y en los tres primeros meses de 1998, en los que la temporada invernal sería muy fuerte<sup>2</sup>, considerando que las pérdidas más importantes se registrarían en los casos del algodón y de la apicultura (actividades de menor importancia relativa en el sector); habrían descensos de limitada magnitud en la producción de cacao y café; en tanto que las obras de infraestructura (drenaje) y la tecnificación de la producción bananera, evitarían que dicho subsector, crucial para la generación de divisas sea afectado.

Resulta muy difícil arriesgar una estimación sobre los impactos probables del fenómeno del Niño 1997-1998; únicamente se pueden plantear algunos elementos de los escenarios probables que podrían presentarse.

Para ello es preciso establecer inicialmente las características más relevantes del actual contexto. Es evidente que la economía ecuatoriana atraviesa por una fase de estancamiento, desde 1995, con tasas de crecimiento similares o apenas superiores a la tasa de creci-

miento poblacional. La meta mantenida por el actual gobierno para el presente año apunta a un crecimiento del 3.3%, en tanto que la perspectiva para 1998, se redujo del 5% inicial al 4%. Diversos sectores han cuestionado la validez de tales previsiones, tanto por el impacto de la restricción de la energía eléctrica y las limitaciones de la disciplina fiscal, en este año, y, la ausencia de un sector dinamizador en 1998, máxime si se trata de un año de elecciones y cambio de gobierno.

El ritmo de inflación anual que logró reducirse hasta el 22% en enero de 1996, se ha estabilizado alrededor del 30%, en lo que va del presente año, ubicando al Ecuador, como el segundo país en América por su nivel de inflación sólo detrás de Venezuela (77% anual), muy lejos de los niveles de los países vecinos: 18% en Colombia y 8% en Perú<sup>3</sup>.

Las autoridades económicas aspiran terminar el año con ese ritmo de inflación y reducirlo al 25% para mediados de 1998. Esa previsión corresponde a la hipótesis más optimista, el mantenimiento del ritmo mensual registrado en los últimos seis meses del año, no incorpora ningún efecto de El Niño, ni el impacto del incremento del gasto público, derivado de las recientes negociaciones realizadas por el gobierno para terminar los paros de los municipios amazónicos, de la UNE, de los empleados de EMETEL y la salida previsible al conflicto de los trabajadores de la salud. Tampoco toma en cuenta el impacto inflacionario de las revisiones de los precios de los combusti-

---

2. "El Niño: como lo ven los productores", diario El Comercio, 13 de septiembre de 1997, página B1.

3. Ver "América Latina en cifras", en: Revista Cash Internacional, No.79, octubre de 1997.

bles y de la eliminación del subsidio al gas, anunciadas por el gobierno para comienzos del próximo año.

La debilidad del régimen y su política de transa permanente le han entrampado en las presiones de diferentes grupos organizados, cuyas reivindicaciones, fundamentalmente de asignación de recursos y de incrementos salariales, sin dejar de ser justas, no abordan globalmente los problemas de dichos sectores, en particular de los servicios cuya calidad y cobertura adolecen de dificultades estructurales, cuyas soluciones de fondo se soslayan o se rechazan sistemáticamente.

El escenario más optimista considera prácticamente nulos o marginales los efectos del fenómeno de El Niño; en consecuencia, no habrían impactos mayores sobre el nivel de producción de los productos agrícolas exportables, en particular sobre el banano; esto parece plausible, considerando que las organizaciones de productores bananeros están realizando fuertes inversiones en el mantenimiento de la infraestructura para drenaje y fumigación de las plantaciones. En esta alternativa tampoco se registraría una reducción significativa de la oferta de productos agropecuarios de consumo interno y materias primas para la rama industrial de alimentos y bebidas (que representa la tercera parte del producto sectorial). Además, los productores principalmente de arroz y maíz de zonas altas, cuyos cultivos son de invierno, obtendrían mejores rendimientos e incorporarían nuevas áreas, con lo cual compensarían, al menos parcialmente la reducción que pueda producirse en las tradicionales áreas de cultivo de zonas bajas. Consecuentemente no se presentaría ninguna presión inflacionaria adi-

cional, lo que permitiría alcanzar las metas del gobierno. Por otro lado, la inyección de recursos generada por la privatización de una parte del paquete accionario de EMETEL y su impacto sobre las expectativas de los sectores empresariales, permitirían y mantener el ritmo de crecimiento de la economía, aunque difícilmente se alcanzaría el 4% previsto para 1998.

El escenario relativamente más pesimista contemplaría un fuerte impacto del fenómeno de El Niño, al menos en niveles similares a los del ciclo 1982-1983, cuyo costo aproximado se estima fue de alrededor de 1.500 millones de dólares, que representaron más de un 10% del PIB del año 1983, y significarían cerca del 8% del PIB actual. La situación del sector externo se presenta mucho mejor en esta oportunidad, frente a la prevalecía en 1982-1983, principalmente porque no existen los factores derivados de los mercados financieros internacionales que desencadenaron la crisis de la deuda.

Sin embargo, la turbulencia en los mercados financieros del sudeste asiático desde julio pasado, que ha provocado un crac bursátil de gran magnitud, en todos los mercados del mundo, en la última semana de octubre, podría tener repercusiones inesperadas, especialmente en cuanto a la evolución de las tasas de interés y los movimientos de capitales, que podrían presentar comportamientos erráticos en los próximos meses.

Adicionalmente, los impactos de estos procesos en la dinámica de las economías industrializadas y, en particular, en sus niveles de demanda, podrían tener efectos significativos sobre la evolución de las exportaciones ecuatorianas,

todo lo cual repercutiría en el debilitamiento del sector externo (que ha mantenido el peso de la dinámica reciente) y del conjunto de la economía.

Por otro lado, el nivel de reservas acumulado (2.250 millones de dólares), no es tampoco una garantía confiable, puesto que experiencias recientes como la de México, demuestran que los ataques especulativos y la salida de capitales pueden agotar rápidamente niveles mucho más altos de reservas. En forma agregada, tampoco son completamente halagadoras las cifras del comercio exterior, puesto que si bien las exportaciones han crecido con una tasa anual promedio de alrededor del 8.4% en el período 1994-1996, las importaciones también han crecido con una tasa idéntica. Por otro lado, la evolución de las transacciones externas en los ocho primeros meses de 1997, frente a igual período del año anterior (con un crecimiento de 9.3% en las exportaciones y de 24.7% en las importaciones), podrían indicar una reactivación relativa del aparato productivo, pero han profundizado la tendencia declinante del saldo favorable de la balanza comercial, en el período enero-agosto de 1997, que se sitúa en torno a los 600 millones de dólares.

De cualquier forma, es preciso destacar el crecimiento que las exportaciones de banano han presentado en los últimos años, especialmente en lo que va de 1997, con un incremento superior al 40%, en el valor exportado, que lo lleva a superar los 900 millones de dólares, entre enero y agosto, logrando una participación en el total muy cercana a la del petróleo crudo. Ello ha permitido compensar la pérdida del dinamismo que venía caracterizando a las exportaciones no tradicionales, cuyo valor pasó de una

tasa de crecimiento promedio superior al 17% anual entre 1994 y 1996, a un incremento de apenas 1.6% entre enero y agosto de 1997 e igual período de 1996; dentro de ese rubro, en los ocho primeros meses de 1997, siguen creciendo con tasas significativas aunque menores que las de períodos anteriores, los productos primarios (10%) y especialmente las flores naturales (14%) y decrecen las exportaciones de productos industrializados no tradicionales (-2.6%), pese a lo cual mantienen un elevado crecimiento las exportaciones de jugos y conservas (24.3%) y las manufacturas de cuero (31.4%), que no logran revertir la caída en las ventas externas de harina de pescado (-46%) y otros productos industrializados (-18%).

La renegociación de la deuda externa bajo el esquema Brady, proporcionó una certidumbre relativamente mayor a la evolución de los gastos por su servicio, pero en niveles muy elevados para la economía ecuatoriana, sobre todo considerando los niveles de crecimiento alcanzados; sigue vigente la mora con el Club de París, en alrededor de 300 millones de dólares, por capital e intereses, y su renegociación se presenta más conflictiva, en razón de la falta de acuerdo entre el gobierno ecuatoriano y el FMI, en torno a un Acuerdo Stand By, como prerequisite para avanzar. Las posibilidades de lograr otro tipo de acuerdo, directamente con el Club de París, a lo que apuesta el gobierno, no son muy claras. En todo caso, la estrategia del gobierno se ha orientado a la reprogramación de la deuda, mediante el canje de deuda de corto plazo con otra de largo plazo, en mejores condiciones de interés.

Por otro lado, el deslizamiento del tipo de cambio se mantiene hoy en nive-

les mucho más manejables, que en 1982-1983, ya que no se arrastra un profundo rezago cambiario, el manejo de la política cambiaria es substancialmente más flexible que entonces y no existen las presiones derivadas de la reversión de las corrientes financieras internacionales y del incremento de las tasas de interés.

En síntesis, se descartarían impactos significativos en la producción de banana de exportación, por las razones señaladas anteriormente, no así en los casos del camarón (cerca del 15% del valor total), cacao, café, y sus elaborados, atún, pescado, enlatados y harina de pescado, que representan en conjunto alrededor del 8% del valor total; sin embargo, los efectos del fenómeno sobre el sector externo serían relativamente manejables; la reducción de la oferta de productos de consumo interno, en particular de alimentos y de materias primas de origen agropecuario será contrarrestada con importaciones, como las ya realizadas de arroz y azúcar; de cualquier forma, subsistirían presiones de oferta y el deterioro de la infraestructura vial, que acelerarían el proceso inflacionario. En este escenario, la inflación anual tendería a ubicarse entre el 35% y el 40%, y se profundizaría el estancamiento de la economía, llegando incluso a un decrecimiento.

El escenario medio, con mayores probabilidades de ocurrencia, asume un impacto menos grave del fenómeno de El Niño, que estimativamente ha sido fijado en alrededor de 800 millones de dólares, equivalente a cerca del 4% del PIB (de acuerdo a cálculos realizados por

analistas consultados); esos costos corresponderían a la destrucción de obras de infraestructura y a las pérdidas de producción, fundamentalmente por la inundación de áreas de cultivos de consumo interno (como arroz y caña de azúcar) y materias primas como maíz duro, algodón y soya, principalmente. En todo caso, esos impactos serían mucho menores (la mitad) de los señalados en la alternativa anterior.

La importación de los principales productos de consumo permitirá atenuar el efecto inflacionario de la reducción de la oferta, por lo cual se estima que el incremento del nivel general de precios, no sufrirá aceleración alguna, pero se mantendría en los niveles actuales, en torno al 30%. Tampoco se alcanzaría la meta de crecimiento del PIB planteada por el gobierno para 1998, esperándose, en el mejor de los casos, un crecimiento nulo, que implica un deterioro significativo del nivel de ingreso per cápita.

#### **SE REEDITA EL ENTRAMPAMIENTO FISCAL**

Existen numerosas evidencias empíricas recientes, establecidas por diferentes instancias gubernamentales, como el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la Subsecretaría de Aduanas, del Ministerio de Finanzas, que han cuantificado los altísimos niveles de evasión tributaria en el país, estimada en 9.1 billones de sucres, alrededor del 50% del nivel actual de recaudaciones<sup>4</sup>, de los cuales 2.4 billones corresponderían a la evasión de impuestos arance-

4. "Fisco: la evasión es gigante", resumen de un estudio del CONAM, publicado en diario El Comercio, del 18 de septiembre de 1997, página B1.

larios en las aduanas <sup>5</sup>; en este último caso se utilizan mecanismos como la subfacturación, el contrabando (básicamente de cigarrillos, licores, calzado y electrodomésticos), la desaparición de contenedores, la asignación de pagos arancelarios en forma estimativa, por contenedor y sin criterios técnicos y legales adecuados, entre los más importantes.

Si a la cifra anterior se agregan otros rubros de la corrupción que perjudica al fisco (sobreprecio en las inversiones y en las adquisiciones estatales, costos adicionales por servicios públicos y otros), el estudio del CONAM totaliza una suma de 18 billones de sucres (alrededor de 4.500 millones de dólares). Dichas estimaciones, provenientes de una instancia estatal, que posibilita un acceso privilegiado a la información relevante, complementan y ratifican las producidas por el CAAP, en años anteriores <sup>6</sup>.

Son conocidas las diversas estrategias aplicadas por el sector privado para evadir los pagos por concepto del impuesto al valor agregado (IVA), del impuesto a los consumos especiales (ICE) y del impuesto a la renta, al igual que otro tipo de tributos. En el primer caso, la evasión se explica por un gran volumen de transacciones que no son objeto de registro alguno, por tratarse de operaciones de sectores informales o por valores no susceptibles de registro y por la vigencia de una serie de transacciones exoneradas. La estrategia de los últimos gobiernos apuntó a la ampliación de la base de contribuyentes, con la introducción del sistema de facturación, fijando

un valor para el registro obligatorio, inicialmente de 50 mil sucres, revisado posteriormente a 100 mil sucres. Los diversos esfuerzos del Ministerio de Finanzas, en particular en cuanto al control de los contribuyentes han permitido incrementar substancialmente las recaudaciones en lo que va del año (cerca del 80%, en términos nominales), a pesar de resultados infructuosos en cuanto a la aplicación del reglamento de facturación. Las limitaciones de la cultura tributaria en el país, junto a la ausencia de incentivos, como la lotería fiscal u otros, para que se aplique la facturación generalizada han conspirado contra la recaudación por este concepto.

El incremento de las recaudaciones en el presente año ha sido muy significativo en el caso del ICE, a pesar del auge del contrabando de productos incluidos en este concepto (licores y cigarrillos principalmente), y se explicaría también por el reforzamiento de los controles.

En el caso del impuesto a la renta, se conoce que las personas jurídicas y las personas naturales utilizan todo tipo de manejos contables, donaciones a entidades supuestamente sin fines de lucro, consumos de ejecutivos que se imputan como gastos de la empresa, el uso generalizado de la doble contabilidad, la sobre o subfacturación en adquisiciones y ventas, las inversiones -muchas veces de carácter financiero-, entre otros, como mecanismos para reducir artificialmente el nivel de utilidades, perjudicando al fisco y a también a los trabajadores, en su participación. En definitiva, se explotan las múltiples brechas que ofre-

5. "La evasión en las Aduanas cuesta USD 600 millones", diario El Comercio, 30 de julio de 1997, página B1.

6. Revista Ecuador Debate No. 33, Diciembre de 1994, CAAP, Quito.

ce la maraña de normas legales y administrativas acumuladas, en el campo tributario.

La situación actual se ejemplifica con la constatación, a partir de la información pública, de que entre las mil empresas más grandes del país, existirían muchas de ellas con niveles de rentabilidad de hasta 3%, evidenciando la magnitud de la evasión. En los demás rubros tributarios (39 ítems), entre los que se incluyen los impuestos prediales, se constata igualmente la presencia de elevados niveles de evasión.

La reiterada constatación de dichos niveles de evasión, junto a la pérdida creciente del peso relativo de la recaudación tributaria en el total de ingresos del Estado, ha generado preocupación en las instancias estatales, desde fines de los años ochenta, cuando se introdujo la parte fundamental de la estructura fiscal vigente. Posteriormente se realizaron diversos intentos de enfrentar los problemas, desde diferentes perspectivas; en el gobierno Durán-Dahik, se utilizó la revisión periódica de los precios internos de los combustibles como un mecanismo fácil de recaudación de ingresos para el fisco y se intentó incrementar el nivel del IVA en un 80% la medida fue rechazada por el Congreso; en la parte final de dicho régimen se introdujo sin éxito el sistema de facturación. El gobierno de Bucaram, además de elevar a niveles récord la evasión en las aduanas, incrementó substancialmente la tasa del ICE, en base de argumentos moralistas y de un pretendido combate a ese tipo de consumo, provocó un auge inusitado del contrabando.

El gobierno de Alarcón, consciente de su limitada base de apoyo y por su afán de protagonismo político, se ha es-

forzado por evitar la adopción de los clásicos paquetazos fiscales y la creación de nuevos tributos, concentrándose prioritariamente en incrementar las recaudaciones de los impuestos existentes, en base a controles y mejores procesos administrativos; introdujo modificaciones en el esquema de facturación y ha intentado aplicarlo.

Al momento existe una propuesta de reforma tributaria, en manos del ejecutivo, planteada por el Ministerio de Finanzas, sobre la base de un documento preparado por el CONAM, al que se han introducido algunas modificaciones. La misma pretende introducir una reforma integral del régimen tributario interno, con los objetivos básicos de ampliar la base de contribuyentes y reducir el nivel de evasión, generando mayores recursos para el fisco. El gobierno aspira incrementar en 37% el nivel de recaudaciones en 1998.

Sus principales ejes son: la sustitución del ICE y del impuesto a la renta, por un Impuesto Único Global, fijado sobre el ingreso, cuya recaudación se haría mensualmente (para las empresas, con una tasa del 4%) y trimestralmente (en el caso de personas naturales, con una tasa del 5%); entrega al sector privado la administración del Servicio de Rentas que se crearía, dando participación a las entidades del sistema financiero en la recaudación; propicia una mayor recaudación del IVA, al permitir que las personas naturales utilicen el 50% de lo que han pagado por ese concepto (como crédito tributario), para cancelar obligaciones tributarias; elimina las exoneraciones al IVA, de que gozan productos como los alimentos balanceados, las semillas, maquinaria de uso agrícola, donaciones a entidades religiosas y pro-

ductos artesanales, entre otros; incorpora al pago de tributos, a las entidades sin fines de lucro, como fundaciones, organizaciones, centros, etc.; establece un impuesto a los rendimientos financieros, inversamente relacionado con el plazo al que corresponden, partiendo de 8% para depósitos u otros activos financieros con plazos de hasta 90 días, llegando a la exención cuando supera los 360 días. Al parecer la propuesta incluiría igualmente la elevación de la tasa del IVA, del 10% al 14%, aspecto en el cual el Presidente de la República no estaría de acuerdo.

La propuesta de reforma ha levantado un coro unánime de rechazo, por parte de los representantes de varios gremios empresariales y por especialistas fiscales, quienes han centrado sus críticas en la creación de un impuesto al ingreso; entre los principales argumentos se menciona el carácter inflacionario de la medida, que se trasladará directamente a los precios; el desaliento que generará sobre las inversiones nacionales y extranjeras; la violación de normas constitucionales básicas, como el principio de proporcionalidad y el gravar en base a la real capacidad de pago del contribuyente; y, la distorsión que generaría en la asignación de recursos, desde actividades con menor relación entre los márgenes de utilidad y las ventas (como agricultura, minería, comercio y servicios financieros), hacia las que tienen índices más altos (comercio de bienes suntuarios, por ejemplo).

También se han destacado las limitadas posibilidades de éxito de esta medida en la reducción de los niveles de evasión, considerando que actualmente ella se caracteriza precisamente por el sistemático ocultamiento de ingresos y el

abultamiento de los gastos, con miras a reducir las utilidades.

Las críticas parecen sustentadas; ellas reflejan, al menos en parte, la reacción de sectores tradicionalmente acostumbrados a elevados niveles de evasión. En términos más generales, todos los países del mundo tienen al impuesto a la renta como uno de los ejes de su esquema tributario, junto al impuesto al valor agregado (IVA). Más aún, las tasas del impuesto a la renta son muy elevadas, en particular en los países industrializados, bordeando el 50% en algunos casos. Ese esquema tributario se basa en una conciencia fiscal consolidada y en un desarrollo institucional substancialmente mayor, así como en un proceso administrativo de las recaudaciones moderno y transparente, apoyado por amplias bases de datos y gran eficiencia en su gestión. Por otro lado, la transparencia y permanente rendición de cuentas del uso que se da a los ingresos tributarios, respalda esa cultura tributaria. En el caso del Ecuador, la mayoría de tales condiciones no existen o se encuentran en un nivel muy incipiente.

La propuesta de reforma fiscal que está desarrollando el CONAM, aún no ha sido presentada y los pocos elementos que se han hecho públicos, apuntarían a un enfoque que prioriza los aspectos administrativos, confiando exclusivamente en que la entrega de la recaudación a un ente privado solucionaría los problemas. Las críticas del propio Ministerio de Finanzas, en el sentido de que el sector privado no puede ser juez y parte, y la evidencia de que el Estado no puede abdicar de su potestad fiscal, bajo el supuesto de mayor eficiencia del sector privado, destacan la necesidad de enfocar globalmente el problema fiscal, par-

tiendo de una clara definición del rol del Estado en economías como la nuestra, asimilando adecuadamente las experiencias de otros países, como Chile y los del Sudeste Asiático, considerando las especificidades de nuestra estructura productiva y empresarial; estableciendo procesos administrativos modernos, incorporando una amplia descentralización de los procesos de recaudación tributaria y de gasto, así como mecanismos permanentes de rendición de cuentas y control democrático de la gestión fiscal. La simplificación de las normas legales y de los procedimientos aplicados apuntaría hacia el mismo objetivo.

Pese a que las autoridades económicas han negado que la proforma presupuestaria para 1998, entregada por el gobierno, incluya las reformas planteadas, se prevén dificultades en el Congreso para su aprobación, más aún si consideramos el ambiente electoral en el que se inscribe su discusión y en particular la posición asumida por el Partido Social Cristiano frente al régimen. Dicha proforma, que prevé un déficit de 1% del PIB, al concluir el año y una reducción del 5% en el porcentaje destinado al servicio de la deuda externa (posible sólo mediante recompra de bonos Brady, lo que ilustraría el destino que se quiere dar a parte de los recursos que se obtendrían de la venta del 35% del paquete accionario de EMETEL), ha sido cuestionada por los supuestos optimistas que incluye, especialmente en lo que respecta al ritmo de inflación, el precio del barril de crudo y el nivel del tipo de cambio; no considera revisiones salariales, pero si la eliminación del subsidio al gas y la revisión de los precios internos de los combustibles. Peor aún, se conoce que existen discrepancias en el seno del

frente económico del gobierno, en torno a las cifras del déficit fiscal en 1997, que según estimaciones oficiosas rebasaría el 2.5% del PIB admitido oficialmente, debido a los compromisos adquiridos por el régimen en los últimos conflictos; esas discrepancias explicarían la falta de acuerdo con el FMI.

En consecuencia, cualquiera sea la suerte de la reforma fiscal propuesta, pueden preverse dificultades en el frente fiscal, que redundarán en presiones inflacionarias acrecentadas en el próximo año, agravadas tanto por las medidas pre anunciadas (eliminación del subsidio al gas, revisión de los precios de los combustibles, entre otras), como por las que se deriven del fenómeno de El Niño. La política monetaria del Banco Central que se ha orientado en los últimos meses más hacia mantener tasas de interés estables, acelerando la depreciación del tipo de cambio, se verá presionada a combinar mayores revisiones cambiarias con tasas de interés más elevadas.

## CONCLUSION

Los factores analizados limitarán seriamente las posibilidades de reactivación del aparato productivo, cuyos niveles de utilización de la capacidad instalada son sumamente bajos, agravando la difícil situación del empleo. Las estadísticas de la industria manufacturera registran un decrecimiento absoluto en el nivel de empleo sectorial, entre 1991 y 1995 (aproximadamente entre un 3 y un 4 por ciento; de -3.6% considerando una muestra homogénea de las 1.300 empresas más grandes del país), situación que ha seguido empeorando desde entonces.

El nivel de desempleo abierto medido periódicamente por el INEC, que se encontraba en 8.4% a fines del primer semestre de 1994, sería del 10.4% a junio de 1996. Esta tendencia ha impulsado el crecimiento de la informalidad, en el campo productivo, pero fundamentalmente en actividades comerciales, como mecanismo para enfrentar esta ausencia generalizada de oportunidades de empleo. Como lógica consecuencia, aunque no se dispongan de indicadores recientes después del estudio del Banco Mundial, toda la evidencia apunta hacia niveles de pobreza que no han cesado de incrementarse en los últimos años.

Por su parte, los sectores empresariales reclaman periódicamente la falta de incentivos para impulsar sus actividades y destacan las múltiples trabas y riesgos que impiden expandir la inversión, tanto nacional como extranjera. En un entorno caracterizado por las limitaciones fiscales señaladas y por las debilidades institucionales anotadas, en un contexto de creciente fatiga del ajuste, se vuelve cada vez más imperioso establecer una serie de consensos mínimos entre los diferentes sectores y plantear

claramente los objetivos nacionales de mediano y largo plazo, así como los procesos para alcanzarlos, definiendo los lineamientos fundamentales de un verdadero proyecto nacional. La Asamblea Nacional es vista por algunos sectores como la oportunidad para tales definiciones, sin embargo, las circunstancias que han rodeado su convocatoria y que marcarán su funcionamiento levantan dudas sobre dichas expectativas.

La ruptura del círculo vicioso de entrapamiento fiscal, recesión y ajuste, y, del ciclo de subdesarrollo y de crisis política recurrente, en el que se encuentran sumidas la economía y la sociedad ecuatorianas, sólo podrá realizarse cuando todos los sectores asumamos las responsabilidades que nos corresponden y la carga del ajuste sea distribuida conforme a la real capacidad relativa de los diferentes sectores, superando la tendencia característica del proceso en los últimos quince años a colocar el mayor peso sobre los sectores populares. La resistencia de buena parte del sector empresarial y la debilidad del régimen político no permiten abrigar esperanzas, al menos para el corto plazo.

## **Política:**

### **Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad**

Hernán Ibarra

*El Gobierno interino de Alarcón administra un gran empate político y social, resultante de los débiles sustentos y acuerdos que le dieron origen. Cuestionado por casi todo el espectro político, se mueve al vaivén de las presiones y pugnas en las que cumplen un papel protagónico el Partido Socialcristiano, gremios de empresarios y los sindicatos del sector público. La Asamblea Nacional, será una continuación de los debates ya empezados en 1994 en torno a los sectores estratégicos de la economía, las privatizaciones, el rol del Estado y la plurinacionalidad.*

La sociedad civil no es solo un problema semántico o conceptual, sino que ha ido adquiriendo significados concretos. En la confrontación entre la sociedad civil y la clase política, se vivió un episodio clarificador relativo a la nominación de la Corte Suprema de Justicia. La discusión -incorrectamente planteada- giró hacia la despolitización de la justicia. En efecto, de una Corte anteriormente nominada por cuoteo político en el Congreso, se pasó a una designación con candidatos a jueces propuestos por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, guardando su papel nominador el Congreso. Así, se produjo una

concreción de la noción de sociedad civil en la representación de grupos y sectores sociales. De modo que la nueva Corte Suprema expresa una mayor representación y pluralidad de intereses de la sociedad. No por ello los nuevos jueces nombrados, han dejado de estar alineados con alguna fuerza política <sup>1</sup>.

Hay dos modos contrapuestos de reivindicar la sociedad civil: la una, desde la esfera de la iniciativa privada, en la que se proyecta la figura del empresario como conductor de la sociedad. La otra, desde las organizaciones sociales que abarcan el espacio de los sectores medios y populares organizados de la sociedad.

---

1. La distribución por tendencias políticas de los nuevos jueces nombrados es la siguiente: Democracia Popular (9), Partido Social Cristiano (5), Partido Conservador (4), FRA (2), MPD (2), ID (2), Pachakutik (1). Mariana Neira, "La corte eterna", Vistazo, 16-10-97, p. 24.

Claramente, la necesidad de reinserción de la izquierda, se halla en la invocación de la sociedad civil. Esto porque ya no tienen vigencia los discursos y formas organizativas anteriores que aludían a alguna clase de vanguardia. Entonces, hablar de sociedad civil, tiene que ver con la participación democrática de las fuerzas sociales organizadas. "En esta perspectiva, la sociedad civil alude a la integración y articulación de fuerzas sociales por oposición a la sociedad mercantil y fragmentada."<sup>2</sup> Y con esto, la sociedad civil cumple el papel de ámbito de formulación de propuestas políticas en oposición al papel de los partidos políticos.

La Ley de descentralización y participación popular fue finalmente aprobada, pero con muchas restricciones provenientes de distintos sectores, principalmente del gremio de los maestros y los sindicatos de los trabajadores de la salud. Por otra parte, los entes seccionales no estuvieron mayormente involucrados en la discusión y generación de la ley. Sus reales intereses se hallan en el incremento de la asignación de recursos financieros por parte del Estado. El resultado ha sido una fórmula de compromiso que difiere en los hechos los procesos de descentralización a la voluntad de las autoridades locales. De acuerdo a la ley, los procesos de descentralización deberán realizarse mediante convenios suscritos entre el Estado central y los Municipios y Concejos Provinciales. Todo esto apunta a consolidar un concepto centralista de asignación de recursos, que dependerá de la adhesión de los organismos secciona-

les al poder central. Al quedar la descentralización a voluntad de las autoridades locales que así lo deseen, tornará a ésta en un proceso lento y sinuoso.

El gobierno de Alarcón, cumple la función de administrar un gran empate social y político que se halla fundamentalmente situado en la ambivalencia de los sustentos del gobierno interino después de "la revolución de la alegría" del 5 y 6 de febrero. Toda aquella complicada mezcla de intereses, creencias e ideas portadas por personalidades, movimientos y partidos políticos, gremios, organizaciones y dirigentes sindicales manifestaban un conjunto de posiciones que tornaban imposible conformar una coalición estable. Ha surgido con notoriedad la fragmentación de intereses. Las múltiples demandas y peticiones evidencian intereses particulares y sectoriales. Satisfacer tantas necesidades insatisfechas, en condiciones de una carencia de recursos fiscales, es solo una antesala para la ejecución de nuevas medidas de ajuste.

Indudablemente, la composición diversa de los Ministerios y segmentos del aparato estatal, han generado políticas contradictorias. De este modo, el sentido de avance de las propuestas de privatización que dirige Rodrigo Paz en el CONAM, tiene una clara contraposición en otros sectores del gobierno y los planteamientos de los sindicatos de las empresas estatales. De modo que la privatización de EMETEL, se convirtió en un ingrediente más en la disputa dentro del gobierno.

El General René Yandún hizo declaraciones el 18 de septiembre en Cuen-

---

2. Norbert Lechner, "La (problemática) invocación de la sociedad civil", Perfiles Latinoamericanos, No. 5, 1994, México D.F., p. 134.

ca, afirmando que había una situación de caos originada en la ola de huelgas y paros, la corrupción, las disputas por el poder en las alturas, y la apreciación de que la población quiere una dictadura: "Se ha escuchado a dirigentes, que todo el mundo quiere una dictadura seria, enérgica."<sup>3</sup> Lo que traduce seguramente la opinión de un segmento de las Fuerzas Armadas preocupado por la estabilidad política del país, pero también el claro papel que tienen los militares en la tutela de la democracia, más allá de sus funciones no deliberativas.

Las acciones de los sindicatos del sector público en pos de sus propias demandas, tienen un mayor impacto al existir un marco de tolerancia a las movilizaciones y peticiones reivindicativas. Algo similar ocurre con los maestros agrupados en la UNE que han obtenido alzas salariales y bloquearon la intención de descentralizar el sistema educativo al impedir que la Ley de descentralización contemple ese aspecto. Los organismos seccionales que presionan por recursos despliegan los paros locales como mecanismo de presión. Todo esto concurrió a convertir las primeras semanas del mes de octubre en una situación caótica que se vio agudizada con el reinicio de los apagones y la Asamblea Popular que presentaba signos amenazantes de su proyección política. Surgieron temores por su radicalismo, la enunciación del tema de la plurinacionalidad y la defensa de las empresas del sector público. Así fue que desde los sectores empresariales se demandó que el ejecutivo actúe con firmeza y mano dura para frenar la ola de reivindicaciones y descontento.

La Asamblea Popular de Octubre, calificada por sus organizadores, la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales como la Asamblea Constituyente del Pueblo, es un esfuerzo por mantener movilizados a dirigentes y organizaciones sociales. Es parte del ondulante ciclo de movilizaciones en oposición al ajuste estructural. En la perspectiva de la CONAIE, se trata de su papel protagónico como eje de alianzas y posiciones en temas de alcance general. La aspiración de las dirigencias es la de que el proyecto de Constitución a elaborarse, sea acogido por la Asamblea Nacional, y si ello no ocurre exigirían un plebiscito para que se apruebe.

En el desarrollo de la Asamblea Popular, se evidenció la presencia mayoritaria de organizaciones indígenas serranas y los múltiples discursos que implica el tema de las nacionalidades indígenas, junto a la articulación de demandas acerca de la defensa de las empresas estatales, la defensa del seguro campesino y petitorios relativos a no pagar la deuda externa. Se invocó a la unidad de indios, negros y mestizos. El contenido de las intervenciones acerca de la plurinacionalidad, reivindicaban las culturas étnicas específicas, sus niveles organizativos, los mecanismos de justicia indígena, junto a la aspiración de disponer de mayores recursos para el desarrollo local. Esto traduce quizá lo que puede ser considerado el problema central del movimiento indígena: las dinámicas locales de las organizaciones étnicas que se movilizan por demandas concretas y el planteamiento general de la multinacionalidad.

La opinión de Monseñor Alberto Luna Tobar, por ejemplo, es la de que los sindicalistas se han "enancado" en la movilización indígena.<sup>4</sup> En efecto, hay un criterio bastante difundido de que los sindicalistas se hallan protegidos por la movilización indígena. De algún modo se está profundizando una visión adversa a los sindicatos del sector público.

#### **LA CRISIS DE REPRESENTACION Y LA ASAMBLEA NACIONAL**

La Asamblea Nacional, cuya instalación será el 20 de diciembre, tras marchas y contramarchas que revelaban los cálculos políticos del gobierno y el partido socialcristiano, tiene la finalidad de reformar la constitución. Su origen más remoto fue la demanda inicial de los grupos indígenas desde 1990, que realmente habían pedido la realización de una Asamblea Constituyente como un camino para incorporar los derechos indígenas en el orden constitucional. Luego, otros sectores políticos de centro e izquierda han reivindicado la necesidad de su realización. Asumido por el Movimiento Pachakutik-Nuevo País y la Coordinadora de Movimientos Sociales como un medio refundacional del Estado ecuatoriano, toma mayor concreción tras los sucesos de febrero. El contexto ha sido la erosión de la legitimidad del Estado y el acentuamiento de la crisis de representación. Julio César Trujillo, vocero de Pachakutik, ha dicho que la Asamblea será realmente una Asamblea Nacional Constituyente con todas sus implicaciones de acto legislativo y soberano. Otros dirigentes políticos opinan acerca de la posibilidad de que la

Asamblea sea el momento para acortar el mandato de Alarcón y estructurar un nuevo juego de alianzas. Todo ello está atravesado por los cálculos relativos a las elecciones de 1998.

La proliferación de listas de independientes en las elecciones para representantes de la Asamblea Nacional compitiendo con las listas de partidos, plantea una nueva manifestación de la crisis de representación política. Esta tiene varias características que responden a distintos procesos de constitución de identidades alrededor de grupos y sectores sociales específicos en una circunstancia de modificación de los referentes ideológicos y de participación que definían las grandes identidades políticas. El rechazo a los partidos políticos y a la clase política ha movilizado a otros sectores en busca de representación. Sin embargo, las polarizaciones marcan la presencia de alianzas de centro e izquierda o de independientes que se alinean de algún modo con opciones ideológicas.

Debe destacarse por su importancia a los pueblos indígenas que han venido desarrollando una lucha por el reconocimiento de derechos colectivos. Otros sectores que buscan representación, son votantes evangélicos indígenas y no indígenas. Agrupaciones de sabor muy local alrededor de pequeños caudillos, sectores informales, grupos empresariales, mujeres profesionales. Las listas femeninas son el caso específico de mujeres de clase media que quieren articular demandas en torno a lo que se llama la acción afirmativa y las políticas de género. No menos importante, la presencia de políticos profesionales que

---

4. El Comercio, 20-10-97.

hacen de su proclamada independencia un mecanismo para mantenerse en el escenario. Toda esta emergencia de nuevos sectores que buscan ser representados, coexiste con la vigencia de agrupaciones partidarias.

La Asamblea Nacional, viene cargada de diversas expectativas de los distintos actores. Para los sectores proclives a la reducción del Estado y las privatizaciones, será el momento para dar curso a la reforma del papel de Estado en la áreas estratégicas de la economía. Para las organizaciones étnicas, se halla en juego la consolidación de su representación política y el concepto de Estado plurinacional. Para los representantes del sindicalismo público, hay la posibilidad de mantener los conceptos de áreas estratégicas. Para otras minorías, se halla en juego la inclusión de nuevos derechos ciudadanos ampliando la esfera de los derechos civiles.

#### **LOS EJES DEL DEBATE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, la propuesta de reforma constitucional presentada al congreso en 1994, surgió en el marco de una falta de consensos entre diversos grupos económicos en torno al tema de las privatizaciones y el persistente problema de la falta de una mayoría parlamentaria. En tanto que las resistencias al ajuste desde el sindicalismo y la movilización popular, se hallaban controladas. Las dificultades en concretizar la reforma constitucional durante ese gobierno tenían como trasfondo la falta de una mayoría en el Congreso, debido fundamentalmente al juego del Partido Socialcristiano. La consulta popular de noviembre

de 1995, terminó por desvanecer temporalmente el ímpetu de la reforma Sixtista al negar el avance de las privatizaciones. Mientras tanto, los sectores organizados recuperaban terreno.

Luego del período de Bucaram, cuando los sectores populares organizados, fueron relativamente desmovilizados y fragmentados, se aprecia la reanimación de una tendencia de resistencia al ajuste en la que se encuentran comprometidos básicamente los sindicatos del sector público, sectores étnicos organizados y las Fuerzas Armadas. Por otro lado, se fortalece el rol de gremios empresariales y la proyección de dirigentes empresariales hacia la arena pública, buscando autonomía de los partidos políticos, aunque con posiciones proclives al ajuste y de crítica al Estado. En general, el sector empresarial coincide con la derecha política.

En términos generales hay una corriente predominante que recorre América Latina: el fortalecimiento del ejecutivo como condición básica para concluir el ajuste estructural. Se concibe que un ejecutivo fuerte es la palanca para efectuar la reforma económica y política. Si se observa la tendencia de la reforma constitucional en países vecinos, se nota un régimen presidencial fuerte consolidado en Colombia con la reforma constitucional de 1991; así mismo, en Perú, la reforma constitucional impulsada por Fujimori en 1993, define un régimen autoritario con predominio absoluto del ejecutivo. Hay que recordar que la necesidad de fortalecer la función ejecutiva estaba bastante clara en la intención de la reforma constitucional que propuso en 1983 Osvaldo Hurtado.

En la formulación de la nueva constitución, dé alguna manera se reeditarán

las grandes líneas de la polémica de 1994. El gran debate se sitúa claramente en las concepciones de la reforma económica y política que tiene como su centro la definición del rol del Estado.

La discusión del nuevo rol del Estado en la economía y sociedad, se halla condicionada por el proceso de globalización que redefine el rol de los Estados nacionales. El tema dejó ya hace mucho tiempo de estar encerrado en límites nacionales, puesto que se trata de un debate y propuestas de transformación del Estado a nivel mundial. La postura neoliberal predominante ha definido la necesidad de un Estado reducido a sus mínimas funciones, tales como el mantenimiento del orden y la seguridad, la inversión en educación y salud, la realización y mantenimiento de infraestructura y, la protección del medio ambiente. Por lo que se propone cancelar otras formas de intervención económica y la privatización de las empresas públicas.<sup>5</sup>

Las dos nuevas concepciones sobre el Estado que provienen del enfoque neoliberal son las de el **Estado mínimo**, y el **Estado subsidiario**. El Estado mínimo, es una definición que alude a un estado pequeño, lo que supone un aparato que tenga el tamaño indispensable para la administración civil y el ejercicio del monopolio de la violencia. El Estado subsidiario, implica la subordinación del Estado al mercado, en tanto este deja de tener un rol activo en la esfera económica y en la intervención en los mercados. De manera que se privilegian los

principios de desregulación y desreglamentación como elementos claves para dar fluidez al mercado.

Otra corriente en el centro político, en torno a la reforma de la constitución, se inscribe en una aceptación del papel subsidiario del Estado, los derechos de las poblaciones étnicas y la ampliación de la esfera de los derechos civiles. En este último aspecto, por ejemplo, se introducirían las diferenciaciones de género y de las preferencias sexuales.<sup>6</sup>

Si una constitución es concebida como programa, debe traducir en su articulado y disposiciones las aspiraciones de sectores sociales en torno a derechos sociales y políticos de la ciudadanía. Pero hay una real circunstancia de retroceso de los derechos sociales con el declive del papel del Estado en la provisión de seguridad social y mecanismos compensatorios. Efectivamente, hay un avance de la democracia política pero en condiciones de un incremento de la desigualdad social.

El tema de la plurinacionalidad estará en el centro de las discusiones, pero asentado sobre una confusión que arrastra el uso del término nacionalidad. Las organizaciones indígenas han venido utilizando la denominación de nacionalidades indígenas para referirse al conjunto de los pueblos indígenas agrupados en la CONAIE. La conceptualización que realizó la CONAIE en 1994, afirma que el Estado ecuatoriano es uno constituido por las nacionalidades indígenas, la nacionalidad hispana y la na-

---

5. Banco Mundial, **Informe sobre el Desarrollo Mundial**, Washington, 1991.

6. A partir de la demanda pública de despenalizar la homosexualidad, puesto que esta se halla tipificada en el Código Penal como un delito, ha surgido una corriente de opinión tendiente a su despenalización. Hay una presencia más pública del tema homosexual, con el apareamiento de organizaciones de gays que han realizado actos públicos e incluso desean tener representación.

cionalidad afroecuatoriana.<sup>7</sup> Por tanto el futuro Estado resultante de una reforma constitucional, debería reconocer territorios, lenguas y formas de administración política y jurídica. En las versiones más radicales de este planteamiento, se ha propuesto suprimir la actual división político administrativa.

En la tradición occidental, el término nacionalidad alude a algún grupo humano unido por vínculos de lengua, cultura y territorio. En los procesos históricos de formación de los Estados nacionales europeos después de fines del siglo XVIII, se parte del supuesto de que una nacionalidad constituye el fundamento de un Estado-nación.<sup>8</sup> Claro que todo ello ha tenido como contrapartida la existencia de minorías nacionales subyugadas por una nacionalidad dominante.<sup>9</sup> De allí que mediante luchas nacionales, algunas nacionalidades terminaron convirtiéndose en Estados nacionales. Sin embargo, las condiciones para que ello ocurra, han tenido que ver con la formación de movimientos nacionales de liberación que se han opuesto al Estado nacional del que formaban parte. Una condición fundamental para el real desarrollo de una nacionalidad, es la de un fuerte desarrollo económico.

La invocación de las organizaciones étnicas a su identidad como nacionalidades indígenas, ha sido generalmente interpretado como un camino hacia la formación de otros Estados. El Presi-

dente interino Fabián Alarcón, por ejemplo dice que "Primero hay que entender que es el planteamiento de la plurinacionalidad. Si es crear el Estado dentro del Estado, si es crear jurisdicciones propias al margen del Estado, yo no estoy de acuerdo. Si es crear una adecuada descentralización, un fortalecimiento de lo que ahora tenemos en sentido cultural, étnico, que tengan mayores mecanismos para actuar de conformidad con lo que son sectores importantísimos del país, que han estado marginados y tienen que incorporarse dentro de un todo, estoy absolutamente de acuerdo, pero nunca un Estado dentro de otro Estado, nunca estaría de acuerdo."<sup>10</sup>

Esta es una opinión -bastante compartida por la mayoría del espectro político- opuesta al planteamiento de la plurinacionalidad. Se piensa que puede dar lugar a una fragmentación del Estado, es decir a la formación de Estados-nación. Esta incompreensión va a seguir por un tiempo, en vista de que el término nacionalidad evoca el de un territorio que puede ser fragmentado de otro.

En realidad, la estructura de los grupos indígenas y afroecuatorianos es muy variada. Hay una gran diferencia entre los pueblos indígenas grandes y los chicos, así como por sus tensiones internas y externas.<sup>11</sup> El tema del territorio, muy visible, e incluso reconocido por el Estado -aunque no con un estatuto étnico- de las etnias amazónicas y

7. Consejo de Gobierno de la CONAIE, **Proyecto político de la CONAIE**, Quito, 1994.

8. Eric Hobsbawm, **Naciones y nacionalismo desde 1780**, Ed. Crítica, Barcelona, 1991.

9. El tema de las nacionalidades indígenas, estuvo presente en los planteamientos de la izquierda. Por ejemplo, en los años treinta, el Partido Comunista del Perú propuso la reivindicación de las nacionalidades quechua y aymara apoyándose en la idea staliniana de la autodeterminación de las nacionalidades.

10. *El Comercio*, 27-10-97.

11. Carlos Viteri, "Un país ficticio", *Iconos*, No.2, mayo-julio 1997, pp. 51-58.

costeñas, no puede ser adecuadamente definido en la sierra. Por otra parte, muchas organizaciones locales, se hallan realmente involucradas en la disputa del poder local, lo que implica el acceso a tenencias políticas y Concejos Municipales, donde no hay formulaciones que recurran a la idea de nacionalidad, sino, a la búsqueda de recursos del Estado. No debe tampoco ignorarse el nivel de desarrollo económico de los pueblos indígenas, que tiene grandes limitaciones en el acceso a los recursos y las desiguales capacidades de potencializarlos.

Héctor Díaz-Polanco afirma que el tema étnico en América Latina, debe ser discutido dentro del ámbito de la autonomía regional. Esto debería llevar al reconocimiento legal de esa autonomía con un estatuto étnico específico, y el reconocimiento en la constitución política del Estado. El principio básico que se halla en juego es el de la autodeterminación, entendido como la capacidad de los grupos étnicos por decidir sobre sus asuntos. El otro aspecto es el relativo a la territorialidad. Se ha destacado que estas luchas étnicas han tenido un ámbito definido por el Estado nacional.<sup>12</sup> Adicionalmente, puede darse el caso de que el Estado ecuatoriano reconozca un pluralismo jurídico con ciertas instancias de administración de justicia.<sup>13</sup> Así

mismo, el Estado, podría reconocer el nombramiento de autoridades locales en zonas de mayoría indígena. Esto último, ya viene ocurriendo de facto en la sierra con el nombramiento de tenientes políticos indígenas.

Cualquier tipo de salida que quiera darse en términos constitucionales, tiene que tomar necesariamente en consideración la opinión de las Fuerzas Armadas. En el pensamiento de la cúpula militar, aparece como indispensable el fortalecimiento del Estado nacional, en sus funciones administrativas y su capacidad de formular políticas. Se reivindica sobre todo su rol frente a la seguridad externa e interna. Esta última, si el Estado cumple un papel de solidaridad.<sup>14</sup> Con esto, se defiende lo que fue el Estado desarrollista. La opinión de los militares, será clave en el tema de las áreas estratégicas de la economía y en el de la plurinacionalidad. Esto forma parte de los conceptos de seguridad nacional y desarrollo portados por las Fuerzas Armadas.

El nuevo ordenamiento constitucional resultante de la Asamblea Nacional, tendrá que promover la estabilización y racionalización de un sistema de poder. Difícilmente se modificará el régimen presidencialista. En tanto que las propuestas tendientes a reformar la división

---

12. Héctor Díaz-Polanco, **Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios**, Ed. Siglo XXI, México D.F., 1996, 2a. ed. Ver también: Andrés Guerrero, "Introducción a los proyectos de reforma constitucional "en materia de derechos de los pueblos indígenas" formulado por la Cocopa y las observaciones hechas por el Gobierno", **Ecuador Debate**, No. 41, agosto 1997, Quito, pp. 151-181.

13. Ernesto Albán, "La propuesta indígena y sus derivaciones legales", et. al., **Los indios y el Estado-país**, Ed. Abya-Yala, Quito, 1993, p. 194.

14. Gral. Paco Moncayo, "Fuerzas Armadas y desarrollo nacional", et. al. **Fuerzas Armadas, desarrollo y democracia**, ILDIS-CELA-Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre, Quito, 1996, pp.71-85.

político administrativa o a diseñar una nueva regionalización, no tienen la suficiente madurez y desarrollo en la sociedad.

La institucionalidad definida por la Constitución de 1978, se encuentra seriamente vulnerada tanto por la crisis de los partidos políticos que impulsaron un nuevo sistema político, así como por el avance de una nueva legislación que ha "sitiado" a la Constitución vigente. Las reformas legales que han cambiado el anterior estatuto de las relaciones laborales, la modificación de la institucionalidad estatal, los cambios en las normas que rigen a las instituciones financieras, y el nuevo marco para el desarrollo agrario, ya han alterado principios y supuestos de la constitución vigente, puesto que ya operan algunos aspectos de desregulación de la intervención estatal.

Las medidas tendientes a la reducción del aparato de Estado que se han efectuado en América Latina, han tenido como consecuencia la producción de un déficit de institucionalidad. Por otra par-

te, el surgimiento de circuitos privados de poder que han asumido el control de la nueva institucionalidad en construcción o lo que queda de ella. Por ello, como señala O'Donnell, "... los intentos actuales de reducir el tamaño y los déficits del 'Estado como burocracia' también están destruyendo el 'Estado como ley' y la legitimación ideológica del Estado."<sup>15</sup> Una situación como esta, difícilmente puede ser resuelta con una nueva constitución. Si a esto se añade la vigencia de una "ciudadanía de baja intensidad" derivada de una carencia de reales derechos ciudadanos, se tiene una seria contraposición a los principios democráticos y de justicia social.

Una de las tendencias predominantes en la cultura política ecuatoriana es la enraizada creencia de que los cambios sociales tienen que postularse como cambios en la legislación. Sin embargo, por más ordenamiento constitucional que se logre, seguirá pendiente el marco de alianzas que viabilice la reforma económica y política.

---

15. Guillermo O' Donnell, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, No. 128, nov/dic. 1993, Caracas, p. 68.

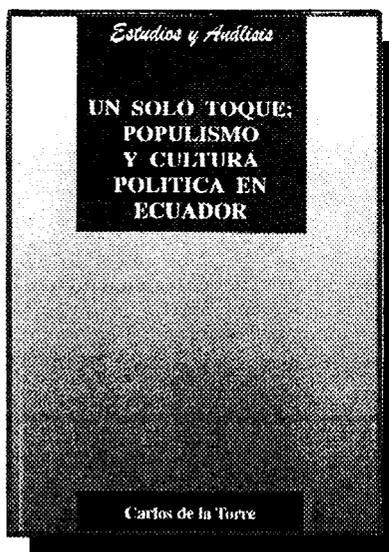
# Centro Andino de Acción Popular



---

Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre / Apartado 17-15-173 B  
Quito - Ecuador

---



**ESTUDIOS Y ANALISIS / Un solo toque: Populismo y cultura Política en Ecuador / Autor: Carlos de la Torre Espinosa / Septiembre de 1996 / CAAP, Quito - Ecuador**

Este trabajo estudia los rituales electorales, analiza la oratoria de Abdalá para comprender la imagen que presentó de si mismo como el "líder de los pobres". A lo largo del texto se establecen las interacciones entre la política y la vida cotidiana, hacia explicar la manera como se configura la cultura política en Ecuador.

# **Conflictividad Social:**

## **Julio de 1997 - Octubre de 1997**

*El gobierno interino no ha conseguido mejorar en términos generales su capacidad de administrar los conflictos sociales. Este factor podría visualizarse en el incremento de los niveles de beligerancia e intolerancia social registrados durante el último cuatrimestre.*

**E**l último cuatrimestre analizado presenta una disminución del 25% en el número mensual de conflictos sociales (de 76 a 57 entre julio y octubre). Sin embargo, cabe anotar que con respecto al mes de junio del primer cuatrimestre del interinazgo, la frecuencia de conflictos sociales ha subido drásticamente: pasó de 52 a 76 (una tasa de crecimiento del 46,1%).

Esto haría evidente la fragilidad del régimen en cuanto a negociar los conflictos, la inestabilidad de los pactos que se establecen, e incluso su carácter coyuntural y precario. Los dos primeros meses del período en cuestión son, además, los más conflictivos desde la llegada de Alarcón a la presidencia.

En términos generales, el número absoluto de conflictos se ha mantenido prácticamente inalterable con relación al

período comprendido entre marzo y junio de 1997 (alrededor de 237). El gobierno de Alarcón podría ser calificado como "regularmente conflictivo" dada la constancia en el número, sujetos y género de la conflictividad nacional.

En relación a los escenarios del conflicto, durante el período analizado, se observa que -tal y como se registró en el cuatrimestre anterior- la mayoría de los conflictos ocurridos tuvieron lugar en la sierra (52.72%) y en la costa (37.65%). En relación con esta distribución regional de los conflictos, las provincias con mayor nivel de conflictividad son: Pichincha (42.7%) y Guayas (29.3%). Sin embargo, cabría advertir que se produjo un considerable aumento de los conflictos sociales en ésta última provincia con respecto al período comprendido entre marzo y junio.

## NUMERO DE CONFLICTOS POR MES

FECHA	Frecuencia	%
Julio / 97	76	23.44
Agosto / 97	75	31.39
Septiembre / 97	51	21.33
Octubre / 97	57	23.84
Total	239	100.0%

## NUMERO DE CONFLICTOS POR REGIONES

REGION	Frecuencia	%
Sierra	126	52.72%
Costa	90	37.65%
Amazonía	11	4.60%
Nacional	12	5.03%
Total	239	100.0%

## NUMERO DE CONFLICTOS POR PROVINCIAS

PROVINCIA	Frecuencia	%
Azuay	7	2.9%
Cañar	3	1.3%
Cotopaxi	1	0.4%
Chimborazo	6	2.5%
El Oro	2	0.8%
Esmeraldas	5	2.1%
Guayas	70	29.3%
Imbabura	1	0.4%
Loja	3	1.3%
Los Ríos	1	0.4%
Manabí	12	5.0%
Nacional	12	5.0%
Napo	4	1.7%
Pastaza	4	1.7%
Pichincha	102	42.7%
Tungurahua	3	1.3%
Zamora Chinchipe	3	1.3%
Total	239	100.0%

Con respecto al objeto de los conflictos, durante el período en cuestión se observan principalmente dos tendencias, la primera tiene que ver con la importante disminución de las denuncias sobre corrupción con respecto al cuatrimestre comprendido entre marzo y junio (pasa del 35.5% al 18.8%). La segunda se refiere al aumento de los niveles de rechazo a la política estatal y por ende

la reducción de los márgenes de gobernabilidad y aceptación del régimen de Fabián Alarcón.

Los conflictos generados en torno a la consecución de financiamiento (19.2%) se mantienen, al igual que en el cuatrimestre anterior, como una de las principales reivindicaciones de la sociedad civil.

#### OBJETO DEL CONFLICTO

OBJETO	Frecuencia	%
Denuncias de Corrupción	45	18.8%
Financiamiento	46	19.2%
Laborales	17	7.1%
Otros	67	28.0%
Rechazo Política Estatal	38	15.9%
Salariales	26	10.9%
Total	239	100.0%

El crecimiento de la conflictividad social en relación al rechazo explícito de la política estatal y al aumento de las demandas por financiamiento se refleja en el protagonismo que los trabajadores, sindicatos y partidos políticos han tenido en la mayoría de los conflictos. En efecto, estos tres sectores fueron los actores principales en 57.3% de los conflictos ocurridos durante el período julio-octubre de 1997.

Cabe señalar, así mismo, la presencia más pronunciada -con respecto al cuatrimestre anterior- de las organiza-

ciones barriales y de los grupos locales (10.9 y 8.4%, respectivamente) como protagonistas de los conflictos ocurridos en los últimos cuatro meses.

Es importante mencionar que, a pesar de la realización de la Asamblea Constituyente Alternativa (auspiciada, principalmente, por la CONAIE y los Movimientos Sociales) el nivel de protagonismo de campesinos e indígenas en los conflictos sociales es mínimo. Queda desmentido de esta forma el supuesto carácter violento que se atribuyó a este encuentro.

## SUJETO DEL CONFLICTO

SUJETO	Frecuencia	%
Campesinos	6	2.5%
Cámaras de la Producción	1	0.4%
Empresas	13	5.4%
Estudiantes	4	1.7%
Fuerzas Armadas	1	0.4%
Gremios	1	0.4%
Grupos Heterogéneos	16	6.7%
Grupos Locales	20	8.4%
Indígenas	10	4.2%
Organiz. Barriales	26	10.9%
Partidos Políticos	48	20.1%
Policía	4	1.7%
Sindicatos	28	11.7%
Trabajadores	61	25.5%
Total	239	100.0%

En correspondencia con la centralidad de los trabajadores y sindicatos en la conflictividad social del cuatrimestre en cuestión, el principal género de los conflictos se ubica alrededor del problema de lo laboral público (34.7%). Con seguridad, las demandas insatisfechas por parte del gobierno a las aspiraciones salariales de los trabajadores de los sectores salud y educación potenciaron los escenarios de movilización, tensión y enfrentamiento social. Por otro lado, los conflictos político partidista han disminuido con relación al período marzo-junio de 1997 (pasaron de 11.9 a 8.4%)

ya que su atención debió ser canalizada hacia la preparación y diseño de sus campañas para la Asamblea Nacional Constituyente.

Los conflictos locales, tanto de orden cívico regional como de tipo urbano barrial tuvieron un importante crecimiento. Podría pensarse que esto tiene relación con las demandas por financiamiento de la gestión de los poderes seccionales: tal es el caso de la pugna que los Municipios y Consejos Provinciales Amazónicos mantuvieron, durante algunos días, con el Gobierno central.

#### GENERO DEL CONFLICTO

GENERO	Frecuencia	%
Campesino	6	2.5%
Cívico Regional	37	15.5%
Indígena	10	4.2%
Laboral Privado	25	10.5%
Laboral Público	83	34.7%
Político Legislativo	11	4.6%
Político Partidista	20	8.4%
Pugna de Poderes	17	7.1%
Urbano Barrial	30	12.5%
Total	239	100.0%

Con respecto a la intensidad de los conflictos sociales cabría plantear la idea de que ha aumentado el nivel de beligerancia: así, los paros y huelgas representaron el 23% de las formas de acción y movilización empleadas por los sujetos sociales. Del mismo modo, y como ya se pudo constatar en relación al cuatrimestre anterior, "la calle" continúa

siendo un escenario importante para el procesamiento de los conflictos sociales: marchas, protestas y bloqueos representaron, en conjunto, 27.5% de los conflictos registrados. Este dato es por sí solo significativo al considerar que en el cuatrimestre anterior los conflictos expresados de esa forma representaron el 16.5%.

#### INTENSIDAD DEL CONFLICTO

INTENSIDAD	Frecuencia	%
Amenazas	43	18.0%
Bloqueos	13	5.4%
Desalojos	6	2.5%
Detenciones	9	3.8%
Estado de Emergencia	3	1.3%
Heridos/Muertos	3	1.3%
Juicios	16	6.7%
Marchas	19	7.9%
Paros/Huelgas	55	23.0%
Protestas	34	14.2%
Suspensión	24	10.0%
Tomas	14	5.9%
Total	239	100.0%

Con respecto del desenlace de los conflictos puede apreciarse, en comparación con la primera mitad del interinazgo, la fragilidad de la capacidad gubernamental para administrar los conflictos sociales: tan sólo el 38.9% de ellos fue resuelto a través de la negociación (en el período anterior esta porcentaje alcanzaba el 45%), aumentó el nivel

de represión (del 0.8% al 4.2%), y el porcentaje de conflictos cuya resolución fue aplazada continúa a ser alto (cerca del 30%). Estos escenarios de debilidad y falta de capacidad negociadora apuntan a un debilitamiento de los mecanismos institucionales de comunicación, mediación y procesamiento de los conflictos entre sociedad civil y Estado.

#### DESENLACE DEL CONFLICTO

DESENLACE	Frecuencia	%
Aplazamiento Resolución	70	29.3%
Negociación	93	38.9%
No resolución	12	5.0%
Positivo	54	22.6%
Represión	10	4.2%
Total	239	100.0%

En relación a la intervención estatal, un dato importante es destacar la centralidad que el propio presidente de la República ha tenido en la búsqueda de solución de los conflictos. Esta asunción personal en la conducción del aparato gubernamental se expresa en que él

mismo ha participado en el 19.2% de las vías de negociación, porcentaje mucho mayor al del cuatrimestre pasado. Cabe destacar a sí mismo la disminución de la intervención del poder judicial y de los ministros de Estado en este tipo de situaciones.

#### INTERVENCION ESTATAL

INTERVENCION	Frecuencia	%
Gobierno Provincial	9	3.8%
Judicial	27	11.3%
Legislativo	24	10.0%
Ministros	35	14.6%
Municipio	26	10.9%
No Corresponde	47	19.7%
Policía	23	9.6%
Presidente	46	19.2%
Tribunales	2	0.8%
<b>Total</b>	<b>239</b>	<b>100.0%</b>

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
 SUJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO  
 Período: Julio - Octubre 1997

CONFLICTO	SUJETO DEL CONFLICTO										GENERO DEL CONFLICTO																																						
	CAMPESTINO					INDIGENA					CIV. REGION					URB. BARRIA					LABORAL PUB					LABORAL PRIV					PARTI					POLIT. LEGBIS					FUERA PODER					TOTAL			
	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F	MG	F															
FUERZAS ARMADAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0													
GRUPOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0												
EMPRESAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
SINDICATOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
ORGANIZACIONES BARR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
ESTUDIANTES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
TRABAJADORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
CAMPESTINOS	6	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0												
INDIGENAS	0	0	10	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
SUJOS LOCALES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
GRUPOS HETEROGENOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
CAMPESINOS DE LA PROV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
POLICIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
FUERZAS ARMADAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
PARTEIDOS POLITICOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
TOTAL	6	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0												

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR INTENSIDAD DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO  
Período: Julio - Octubre 1997

CONFLICTO	G E N E R O D E L C O N F L I C T O														TOTAL									
	CAPESINDO		INDIGENA		CIV. REGION LAB.		BARRIA LABORAL PUB		LABORAL PRU		POLIT. PART.		POLIT. LEGISL			FUERA Paises								
	NE	%	NE	%	NE	%	NE	%	NE	%	NE	%	NE	%		NE	%							
NO CORRESPONDE	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0		
RIOLIBRE	1	16.7	1	10.0	8	21.6	1	3.3	1	1.2	1	4.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13	5.4
PAROS/HUELGAS	0	0.0	0	0.0	9	24.3	1	3.3	43	51.8	2	8.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	55	23.0
TOMAS	0	0.0	1	10.0	4	10.8	3	10.0	4	4.8	1	4.0	1	5.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	5.9
PROTESTAS	1	16.7	1	10.0	6	16.2	18	60.0	1	1.2	3	12.0	3	15.0	0	0.0	1	5.9	34	14.2	0	0.0	19	7.9
MARCHAS	3	50.0	4	40.0	1	2.7	3	10.0	5	7.2	2	8.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	19	7.9
DESALUCOS	0	0.0	1	10.0	1	2.7	2	6.7	0	0.0	2	8.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.5
AMENAZAS	1	16.7	1	10.0	6	16.2	1	3.3	10	12.0	4	16.0	0	0.0	5	25.0	6	54.5	9	52.9	43	18.0	0	0.0
DETENCIONES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	4.8	0	0.0	3	15.0	0	0.0	0	0.0	2	11.8	9	3.5	0	0.0
RENTAS/HUELTAS	0	0.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	9.1	0	0.0	0	0.0	2	0.8
IRASIONES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
SUSPENSION	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	10.8	9	36.0	3	15.0	0	0.0	3	17.6	24	10.0	0	0.0	24	10.0
JUICIOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.3	3	3.6	1	4.0	5	25.0	4	36.4	2	11.8	16	6.7	0	0.0	16	6.7
ESTADO DE EMERGENCIA	0	0.0	0	0.0	2	5.4	0	0.0	1	1.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.8
INCIDENTE ESPECIAL	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
TOTAL	5	100.0	10	100.0	37	100.0	20	100.0	83	100.0	25	100.0	20	100.0	11	100.0	17	100.0	17	100.0	127	100.0	127	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
INTERVENCION ESTATAL Y GENERO DEL CONFLICTO  
Periodo: Julio - Octubre 1997

INTERVENCION ESTATAL	G E N E R O D E L C O N F L I C T O																		TOTAL	
	CAMPESENO		INDIGENA		CIV. REGION		URB. BARRIA		LABORAL PUB		LABORAL PRI		POLIT. PARTI		POLIT. LEGIS		FUERA PODER			
	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%
NO CORRESPONDE	2	33.3	2	20.0	2	5.4	9	30.0	18	21.7	4	16.0	7	35.0	0	0.0	3	17.6	47	19.7
POLICIA	0	0.0	1	10.0	3	8.1	6	20.0	8	9.6	4	16.0	0	0.0	1	9.1	0	0.0	23	9.6
MINISTROS	1	16.7	0	0.0	2	5.4	2	6.7	23	27.7	5	20.0	1	5.0	1	9.1	0	0.0	35	14.6
PRESIDENTE	3	50.0	4	40.0	17	45.9	1	3.3	16	19.3	3	12.0	0	0.0	0	0.0	2	11.8	46	19.2
LEGISLATIVO	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	3.3	3	3.6	2	8.0	2	10.0	6	54.5	9	52.9	24	10.0
MUNICIPIO	0	0.0	1	10.0	5	13.5	9	30.0	6	7.2	4	16.0	1	5.0	0	0.0	0	0.0	26	10.9
GOBIERNO PROVINCIA	0	0.0	0	0.0	7	18.9	0	0.0	1	1.2	1	4.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	9	3.8
GOBIERNO CANTONAL	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
JUDICIAL	0	0.0	1	10.0	1	2.7	2	6.7	8	9.6	2	8.0	8	40.0	3	27.3	2	11.8	27	11.3
TRIBUNALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	5.0	0	0.0	1	5.9	2	0.8
TOTAL	6	100.0	10	100.0	37	100.0	30	100.0	83	100.0	25	100.0	20	100.0	11	100.0	17	100.0	239	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
 OBJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO  
 Periodo: Julio - Octubre 1987

OBJETO DEL CONFLICTO	S E N E R O D E L C O N F L I C T O																	
	CAMPESTINO		INDIGENA CIV.		REGION URB. BARRIA		LABORAL PUB		LABORAL PRI		POLIT. PARTI		POLIT. LEGISL. PUNTA PODER		TOTAL			
	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%	NO	%		
SALARIALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	23	27.7	3	12.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	26	10.9
LABORALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	16	19.3	1	4.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	17	7.1
FINANCIAMIENTO	4	66.7	1	10.0	20	54.1	5	16.7	16	19.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	46	19.2
RECHAZO POLITICA E	2	33.3	5	50.0	9	24.3	5	6.0	3	12.0	1	5.0	4	36.4	5	29.4	38	15.9
RENCIAS DE CORRUC	0	0.0	1	10.0	1	2.7	4	13.3	15	18.1	7	28.0	8	40.0	4	36.4	5	29.4
OTROS	0	0.0	3	30.0	7	18.9	17	56.7	8	9.6	11	44.0	11	55.0	3	27.3	7	41.2
TOTAL	6	100.0	10	100.0	37	100.0	85	100.0	25	100.0	20	100.0	11	100.0	17	100.0	239	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
DESENLAJE DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO  
Periodo: Julio - Octubre 1997

CONFLICTO		DESENLAJE DEL CONFLICTO																				TOTAL	
		CAMPESEÑO		INDIGENA		CIV. REGION		URB. BARRIAL		LABORAL P.UB		LABORAL P.UB											
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
NEGOCIACION	1	16.7	2	20.0	11	29.7	7	23.3	32	38.6	12	48.0	11	45.0	5	45.5	12	70.6	93	38.7			
POSITIVO	0	0.0	1	10.0	6	16.2	3	10.0	29	34.9	8	32.0	4	20.0	2	18.2	1	5.9	54	22.6			
REPRESION	0	0.0	0	0.0	3	8.1	3	10.0	3	3.6	1	4.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	4.2			
NO RESOLUCION	0	0.0	1	10.0	0	0.0	6	20.0	1	1.2	2	8.0	1	5.0	0	0.0	1	5.9	12	5.0			
APARTEMENTO RESOL.	5	83.3	6	60.0	17	45.9	11	36.7	18	21.7	2	8.0	4	20.0	4	36.4	3	17.6	70	29.3			
TOTAL	6	100.0	10	100.0	37	100.0	30	100.0	83	100.0	25	100.0	20	100.0	11	100.0	17	100.0	239	100.0			

## ***Internacional:***

### ***Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera***

Wilma Salgado Tamayo

*La convergencia, registrada en prácticamente todos los países del mundo en 1997, en cuanto a lograr crecimiento económico, manteniendo al mismo tiempo, la inflación bajo control, no ha logrado detener el crecimiento del desempleo y la profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de países del mundo, ni evitar las crisis financieras inesperadas como las registradas en los países asiáticos.*

Las últimas estimaciones disponibles del Fondo Monetario Internacional sobre la situación y perspectivas de la economía mundial,<sup>1</sup> muestran que en 1997, todos los países del mundo han convergido en cuanto a registrar crecimiento de sus economías, alejándose de la recesión, al mismo tiempo que han mantenido bajo control la tasa de inflación.

Inclusive la mayoría de los 26 países en transición, ex-países socialistas (con excepción de Bulgaria, Rumania y Tadjikistán) lograron en el transcurso de 1997, superar la recesión económica que les afectó a partir de 1990, en que se iniciaron las reformas orientadas al

mercado. La caída acumulada del P.I.B. en la región más severamente afectada, de Rusia y la región transcaucásica y Asia central, entre 1990 y 1996, ascendió al 51 por ciento, lo que significa que en 1996, el P.I.B. de estos países equivalía apenas al 49% del P.I.B. de 1989.

El ritmo de crecimiento promedio de la economía mundial se estima que ascendería al 4.4% en 1997, correspondiendo el mayor dinamismo a los países en desarrollo -del 6.6%- equivalente a más del doble del crecimiento estimado para los países industrializados tomados en conjunto -2.9%-, fenómeno que se viene registrando en los últimos veinte y cinco años. Entre los países en de-

---

1. Ver: FMI. World Economic Outlook, Mai 1997.

sarrollo se destacan por su elevado crecimiento económico, los países en desarrollo de Asia -con un crecimiento estimado para 1997, del 8.3%.

**El elevado nivel de desarrollo alcanzado por los siguientes países denominados de reciente industrialización: Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán, así como Israel, ha dado lugar a que el FMI los clasifique entre los países tradicionalmente conocidos como países industrializados, a partir de la publicación sobre la perspectivas económicas de la economía mundial, de mayo de 1997, retirándolos en consecuencia del grupo de países en desarrollo del Asia, entre los que se incluían hasta entonces, en las estadísticas de dicho organismo multilateral.**

Para reclasificarlos como países industrializados, el FMI tomó en cuenta los siguientes indicadores: el nivel de ingreso per-cápita, mercados de capitales desarrollados con alto nivel de intermediación financiera; y, estructura económica diversificada con un sector servicios relativamente amplio y en rápido crecimiento.<sup>2</sup>

En algunos de los países de economías avanzadas de Asia, el crecimiento económico enlenteció durante 1996, y las proyecciones para 1997 fueron revisadas a la baja. En dicha tendencia habrían influido la disminución del crecimiento de las exportaciones debido al debilitamiento de la demanda en sus países compradores tanto de fuera de la región como de la misma región, que fue particularmente pronunciada en el

mercado global de productos electrónicos.

En los países asiáticos denominados Tigres de segunda generación, como Indonesia y Tailandia, el impacto del menor ritmo de crecimiento de las exportaciones se añadió al impacto de las políticas financieras internas restrictivas aplicadas con el objeto de reducir los riesgos de recalentamiento de la economía, dando lugar al mencionado enlentecimiento de la economía, a pesar de lo cual el crecimiento estimado por el FMI ascendió al 8% para Indonesia y Malasia y al 6.8% para Tailandia, continuando como líderes del crecimiento económico en el mundo. El crecimiento, sin inflación, con superávit fiscal y elevados niveles de reserva monetaria internacional, no impidió sin embargo el estallido de las burbujas en los mercados de valores y de bienes raíces, ni la contaminación al conjunto del sistema financiero y bancario y en consecuencia, al conjunto de la economía.

#### **INFLACION BAJO CONTROL A NIVEL MUNDIAL.**

En lo que corresponde a la inflación, cuyo control ha pasado a constituir la primera prioridad de la política económica en la mayoría de países del mundo, su nivel ha continuado descendiendo hasta ubicarse en el 2.5% para los países industrializados tomados como grupo y en el 9.7% para los países en desarrollo. En ambos casos, las tasas están entre las más bajas de los últimos veinte y cinco años.<sup>3</sup> En el caso de Amé-

2. Ver: FMI. World Economic Outlook, Mai 1997, p.4

3. Ver: FMI. World Economic Outlook, Mai 1997, Table A8.

rica Latina, continuaría la tendencia descendente de los últimos años: 21/3% en 1995, 13.1% en 1996.

La combinación de crecimiento económico y baja inflación, ha permitido que las tasas de interés de corto plazo en la mayoría de países del mundo, se mantuvieran inalteradas o con tendencia a la baja, con la excepción del Reino Unido y de Estados Unidos que las aumentaron aunque muy ligeramente en Octubre de 1996 y en Marzo de 1997, respectivamente. Las tasas PRIME y LIBOR vigentes en Estados Unidos y en el Reino Unido, respectivamente, son las tasas tomadas como referencia en la mayoría de operaciones internacionales, razón por la que tienen una influencia importante sobre el funcionamiento de los mercados internacionales de capitales.

### **A pesar del crecimiento persisten riesgos.**

La convergencia en cuanto a crecimiento económico y control de la inflación registrados en casi todos los países del mundo en 1997, no ha impedido la persistencia de problemas como el del desempleo y el aumento de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, ni la persistencia de graves riesgos como el de crisis en los mercados de valores y en general de crisis financieras y bancarias, como la registrada en los países asiáticos en el período transcurrido de 1997.

### **DESEMPLEO EN NUEVOS RECORDS EN LA POSGUERRA**

En efecto, a pesar del crecimiento económico, que en todo caso se mantiene débil en Europa, el desempleo en muchos de estos países ha continuado creciendo en 1997 a nuevos récords en la posguerra, sin que se avisoren posibilidades de disminuirlo de una manera sostenida, en el futuro previsible. Los rigurosos programas de austeridad en el gasto público aplicados para alcanzar las metas establecidas en el Tratado de Maastricht, previo al establecimiento de una moneda única en Europa, están impidiendo el impulso al crecimiento económico vía gasto público para disminuir las tasas de desempleo; y, viceversa, las bajas tasas de crecimiento y el alto desempleo impiden mejorar las finanzas públicas<sup>4</sup>, retroalimentándose.

La tasa de desempleo es particularmente elevada en España (21.4% en 1997, ligeramente inferior a la registrada en 1996, del 22.1%), mientras que en Alemania aumentó al 11.3% en 1997, frente al 10.3% de 1996; en Francia y en Italia también se registraron aumentos aún cuando de menor proporción -del 12.4% al 12.8% en el caso de Francia; y, del 12.1% al 12.3% en el caso de Italia.<sup>5</sup>

Mientras el desempleo abierto afecta en especial a los países europeos, el desempleo disfrazado -empleos de baja productividad y bajas remuneraciones- afecta a Canadá, Japón, Estados Unidos y el Reino Unido.<sup>6</sup> El aumento del

4. El débil crecimiento impide aumentar las recaudaciones tributarias, mientras el alto desempleo aumenta el gasto público en subsidios al desempleo, empeorando la situación de las finanzas públicas.

5. Ver: FMI. World Economic Outlook, Mai 1997, Table 2, p. 18.

6. Ver: Salgado Tamayo, Wilma. "COYUNTURA INTERNACIONAL: Productos primarios y mano de obra no calificada pierden participación como factores de producción", Revista ECUADOR DEBATE, N. 39, Quito, diciembre de 1996, p.60.

desempleo abierto y del desempleo disfrazado están relacionados con cambios más profundos registrados en la composición de la producción en cada uno de los países en la posguerra.

#### DESINDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

En los países industrializados tomados en conjunto, el número de empleados en la industria manufacturera como porcentaje del total de empleados, ha descendido desde inicios de los años setenta, pasando de alrededor del 28% en 1970 al 18% en 1994, estimándose que hacia el año 2.004 dicho porcentaje descendería aún más al 14%.<sup>7</sup>

Tanto la magnitud como el inicio de dicha declinación difiere entre los países, destacándose tanto por la magnitud de la caída como por la anticipación en el inicio, los Estados Unidos. En este país la pérdida de participación del empleo en la industria manufacturera ha sido la más pronunciada, pasando del 28% en 1965, al 16% en 1994; mientras que la más leve y más tardía ha sido la caída registrada en Japón, que pasó del 27% en 1973 al 23% en 1994. En un término medio entre Estados Unidos y Japón, se ubica Europa, en donde el empleo manufacturero pasó del 30% en 1970 al 20% en 1994.<sup>8</sup>

Mientras ha declinado el peso del empleo en la industria manufacturera en el total de empleados -fenómeno califi-

cado de desindustrialización-, ha aumentado el peso del empleo en las actividades de servicios. Así, en 1950, en los servicios estaban empleados alrededor del 50% de los trabajadores norteamericanos, a mediados de los años noventa, en dicho sector se ubicaban alrededor del 80%.<sup>9</sup> Tendencias similares se han registrado en los mercados laborales de los demás países industrializados, si bien en diferentes magnitudes, e inclusive en los países de economías más avanzadas del este asiático: Taiwán y Corea, desde la segunda mitad de los años ochenta.<sup>10</sup>

La desindustrialización de las economías de los países denominados industrializados registrada con mayor intensidad en las dos últimas décadas, ha sucedido así a la desagrarización que se registró en dichas economías desde los inicios del siglo XX. En efecto, "a inicios del siglo, más de la tercera parte de los empleados civiles en los países industrializados estaban en la agricultura; hoy dicho porcentaje es del 8 por ciento, y en Estados Unidos es menos del 3 por ciento"<sup>11</sup>.

#### FLEXIBILIZACION DEL MERCADO LABORAL

Los cambios registrados en el mercado laboral de los países industrializados, con el movimiento de los trabajadores de las manufacturas hacia los servicios y de los empleos de por vida -de

---

7. Ver: FMI. World Economic Outlook, Mai 1997, pp. 47 - 48

8. Ver: FMI. World Economic Outlook, Mai 1997, p. 47

9. Ver: Weber Steven. "The End of the Business Cycle?", **FOREIGN AFFAIRS**, July-August 1997, p. 71.

10. Ver: IMF. **World Economic Outlook**, Mai 1997, p.53

11. Ver: FMI. World Economic Outlook, Mai 1997, p. 51

carrera- a los empleos temporales- a menudo con varios empleadores-, es un fenómeno que ha incidido sobre la declinación de las organizaciones laborales, tradicionalmente más fuertes en las actividades manufactureras e industriales. Así, en 1953, más de la tercera parte de los trabajadores norteamericanos pertenecían a organizaciones laborales. Actualmente, dicho porcentaje a descendido al 10% entre los trabajadores del sector privado. "Exceptuando a Finlandia y Suecia, el número de miembros de las organizaciones laborales en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo en el transcurso de los años ochenta, disminuyeron en un porcentaje superior al seis por ciento, cada año"<sup>12</sup>.

El debilitamiento de las organizaciones laborales, está también relacionado con el fin del viejo paradigma del empleo de por vida y su reemplazo por el trabajo temporal, que se está expandiendo rápidamente. "Las 500 compañías más grandes de FORTUNE redujeron sus trabajadores de tiempo completo en más del 30 por ciento en los últimos 15 años, el número de trabajadores temporales en Estados Unidos ha aumentado en alrededor el 19 por ciento en los últimos 3 años y ahora representa el 10 por ciento de la fuerza laboral norteamericana"<sup>13</sup>.

Estos cambios en los mercados laborales, han disminuido el poder de los trabajadores, facilitando la flexibilización del mercado laboral. Al disminuir el poder de negociación, las remuneraciones han tendido a deteriorarse para el con-

junto de los trabajadores, aumentándose los niveles de exigencia por la mayor capacidad de reemplazo asociada a la temporalidad de los contratos y a la facilidad de despido, asociada a la flexibilización del mercado laboral.

### TRANSFORMACIONES MAS PROFUNDAS

Tanto la menor participación de la agricultura como de la industria manufacturera en la generación de empleo en los países industrializados, están relacionados con profundas transformaciones tecnológicas y en la organización de la producción registradas en el último siglo, que han dado lugar a dramáticos incrementos de la productividad, con el consecuente impacto sobre el empleo.

La capacidad de los países para ajustarse a estos cambios, transfiriendo recursos productivos de un sector al otro, ha sido también diferenciada. Así, Estados Unidos ha tenido una mayor capacidad de generación de empleo en las actividades de servicios, absorbiendo el crecimiento de la fuerza de trabajo, lo que no ha sucedido en la Unión Europea, en donde el desempleo ha crecido en consecuencia en una forma mucho más pronunciada. Los ingresos en los trabajos creados en Estados Unidos han sido sin embargo declinantes, aumentando las disparidades en la distribución del ingreso, fenómeno registrado también en Europa, como consecuencia del desempleo.

La desigualdad en los salarios ha tendido a profundizarse en todas partes del mundo en detrimento de los trabaja-

12. Ver: Wever, Steven. "The End of the Business Cycle?", **FOREIGN AFFAIRS**, Volume 76, No. 4, p. 72.

13. Ver: Wever, Steven. "The End of Business Cycle?". **FOREIGN AFFAIRS**, Volume 76, No 4, p. 72.

dores menos calificados (definidos en términos de educación, experiencia o tipo de trabajo), configurándose un mercado laboral segmentado en el que las más bajas remuneraciones y/o el desempleo corresponden sobre todo a los trabajadores menos calificados.

La demanda de mano de obra no calificada ha tendido a descender, mientras ha aumentado la demanda de mano de obra calificada. En dicha tendencia han influido los cambios en la composición de la producción registrada en los países industrializados, con mayor intensidad desde los años setenta, en los que las actividades industriales y de servicios intensivas en conocimientos y/o en capital - telecomunicaciones, productos farmacéuticos, instrumentos de análisis y procesamiento de información, servicios financieros, entre los más importantes-, han ganado peso frente a las industrias intensivas en el uso de materias primas y de mano de obra.

Considerando la tendencia prevista a una mayor desindustrialización, esto es a una pérdida mayor del peso del empleo en la industria manufacturera, la inversión en educación y entrenamiento en general, aparece como un elemento crucial para facilitar la inserción exitosa de los trabajadores en el mercado laboral del futuro.

#### EL DUMPING SOCIAL

En los países industrializados se ha generalizado la opinión - sobre todo entre las organizaciones laborales- de que

las importaciones de productos manufacturados procedentes de los países en desarrollo, son las responsables del deterioro de su mercado laboral.

Los países en desarrollo estarían compitiendo en el mercado mundial en base a bajos salarios -"dumping social"- . Para impedirlo, los países industrializados liderados por Estados Unidos, han llevado al seno de la Organización Mundial del Comercio -OMC- el tratamiento del tema de las normas laborales, en lugar de incorporarlas a la Organización Internacional del Trabajo, buscando abrir la posibilidad de imponer sanciones comerciales, tales como el retiro del acceso a mercados, al país que incumpliera las normas laborales que se busca establecer a nivel internacional.

Numerosos estudios realizados sobre la influencia de las importaciones procedentes de los países en desarrollo sobre los salarios y el empleo en los países industrializados, muestran que dichas importaciones han tenido un efecto muy marginal sobre los mismos y que el aumento en las desigualdades en las remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados en los años ochenta y noventa, están influenciadas principalmente por las innovaciones tecnológicas que han favorecido a los trabajadores calificados.<sup>14</sup>

En el caso de América Latina, la mayoría de sus exportaciones hacia los países industrializados están constituidas por productos primarios, mientras la mayor parte de sus importaciones procedentes de los países industrializados están constituidas por productos manu-

---

14. Ver: Revenga, Ana L. "Exporting Jobs? The Impact of Import Competition on Employment and Wages in U.S. Manufacturing", *Quarterly Journal of Economics*, U.S.A. February 1992, pp. 255- 284.

facturados, los cuales después de la apertura comercial unilateral registrada desde fines de los ochenta, han desplazado del mercado a productos locales que no han podido competir con los productos similares importados, demostrándose que las importaciones procedentes de los países industrializados han tenido una influencia negativa sobre los mercados laborales de la región, en los últimos años y no a la inversa, como pretenden los países industrializados.<sup>15</sup>

### **XENOFobia Y LEYES CONTRA MIGRANTES**

La xenofobia contra los trabajadores migrantes procedentes de los países en desarrollo ha tendido a profundizarse en los países industrializados, al mismo tiempo que se han endurecido las leyes migratorias, buscando no solamente detener la migración de trabajadores especialmente de baja calificación procedentes de los países en desarrollo, sino incluso facilitando las deportaciones de los inmigrantes ilegales.<sup>16</sup>

El Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos ha anunciado públicamente que en el período transcurrido de 1997, se ha roto récord en cuanto al número de deportaciones de extranjeros, indicando que del total de deportados en los tres primeros meses, tres de cada cuatro eran mexicanos y casi todos los demás eran latinoame-

ricanos.<sup>17</sup> Se estima que en el año 1997, se registrarían alrededor de 5 millones de trabajadores latinoamericanos deportados.

La migración ha sido incluida en Estados Unidos, entre las tres cabezas que a juicio tanto de demócratas como de republicanos tendría el nuevo enemigo en la posguerra fría, una vez esfumado el fantasma del comunismo. Las otras dos cabezas serían el narcotráfico y el terrorismo. En la agenda de las relaciones interamericanas, constan en consecuencia, temas altamente conflictivos como el narcotráfico y la migración, al mismo tiempo que se avanza hacia la conformación de una zona de libre comercio, propuesta por Estados Unidos a la región.

Además del deterioro de los mercados laborales, la convergencia en cuanto a crecimiento económico registrada en 1997, no ha impedido el estallido de crisis financieras, como la registrada en los países líderes del crecimiento económico en el mundo en la última década, los países asiáticos en desarrollo.

### **LA CRISIS FINANCIERA EN LOS PAISES ASIATICOS EN DESARROLLO**

Los países asiáticos en desarrollo han liderado el crecimiento económico en el mundo, en los últimos treinta años, lo que les ha permitido a algunos de ellos, los denominados países de re-

15. Ver: Salgado, Wilma. "El dumping social versus el dumping estatal en la actual desaceleración económica de los países industrializados", ECUADOR DEBATE N- 37, Quito, Ecuador, Abril de 1996, p. 47.

16. Ver: Gipple, Patricia (USIS). "Ley E.U. refuerza medidas contra extranjeros indocumentados", Washington, LSI501, 10/18/96.

17. Ver: "Más de 22.000 latinos deportados en 3 meses. El Servicio de Inmigración y Naturalización logró un récord de capturas; la economía latinoamericana se verá afectada". EL COMERCIO, Miércoles 14 de Mayo de 1997, p. A8.

ciente industrialización, de primera generación -Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur- alcanzar niveles de desarrollo similares a los de los países industrializados, razón por la que el FMI los reclasificó como tales, como lo mencionamos en los primeros párrafos de este análisis, retirándolos del grupo de los países en desarrollo.

Un segundo grupo de países en desarrollo también localizados en Asia, -Tailandia, Malasia e Indonesia-, han estado emergiendo como países de reciente industrialización, por el creciente peso de la producción industrial en sus economías, siguiendo en ese sentido un patrón de crecimiento similar al de los tigres de primera generación e incluso, hay un tercer grupo de países que también están perfilándose como nuevos cachorros, dentro de los que se incluye China.<sup>18</sup> Las tasas de crecimiento de todos estos países han sido muy superiores -casi triplicando- al promedio mundial en la última década.

### CRECIMIENTO ECONOMICO MILAGROSO

El crecimiento económico en estos países ha sido considerado "sano" e incluso "milagroso" por los organismos multilaterales<sup>19</sup>, en la medida en que han mantenido al mismo tiempo bajo control las variables consideradas fundamentales: inflación y déficit fiscal,

mientras el nivel de reservas monetarias internacionales ha sido muy elevado.

Más aún en el caso de Tailandia, primer país en enfrentar problemas financieros en 1996 y 1997, los ingresos fiscales habían aumentado mucho más que los gastos en la última década -1986- 1996-, a pesar de las deficiencias existentes en la infraestructura básica, dando lugar a la acumulación de excedentes presupuestarios sin interrupción desde 1988.<sup>20</sup>

Las variables consideradas fundamentales por el F.M.I. mostraban la salud de la economía tailandesa. En 1995, el superávit fiscal ascendió a una suma equivalente al 3% del P.I.B., la tasa de inflación al 5.8% y el nivel de la Reserva Monetaria Internacional ascendió a 35.982 millones de dólares, equivalentes a 8.8 meses de importaciones.<sup>21</sup> En 1996, el nivel de la Reserva Monetaria Internacional aumentó aún más, a 37.731 millones de dólares -más de 9 meses de importaciones-, la tasa de inflación se mantuvo similar a la de 1995 -5.8%- a pesar de las medidas impulsadas para evitar el recalentamiento, las cuales sin embargo desaceleraron el ritmo de crecimiento económico -que pasó del 8.7% en 1995 al 6.7%-, los ingresos fiscales crecieron en menor proporción que los gastos, a pesar de lo cual tuvieron un superávit fiscal, si bien de apenas el 0.7% del P.I.B.<sup>22</sup>

18. Ver: United Nations Conference on Trade and Development. TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 1996, p. 17.

19. Ver: Banque Mondiale. Thailand's Macroeconomic Miracle Stable Adjustment and Sustained Growth, 1996.

20. Ver: Lebougre, Catherine. "Thaïlande: la crise du modèle de développement", **PROBLEMES ECONOMIQUES**, Hebdomadaire N- 2528, Paris, 23 juillet 1997, p. 30

21. Cálculo personal en base a información de: International Monetary Fund. INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS, July 1997, pp. 675- 676.

22. Ver: Lebougre, Catherine. "Thaïlande: la crise du modèle de développement", **PROBLEMES ECONOMIQUES**, N-2.528, 23 Juillet 1997, p. 30.

La balanza comercial, sin embargo, que ya se había deteriorado en 1995, se deterioró aún más en 1996, por un crecimiento de las importaciones muy superior al de las exportaciones, aumentando a 16.6 millones de dólares, esto es al 9.1% del PIB. El saldo en cuenta corriente se disparó también en consecuencia, pero fue financiado con ingreso de capitales. Las autoridades monetarias defendieron al tipo de cambio, apoyándose en el nivel elevado de las Reservas internacionales -38.1 mil millones de dólares en febrero de 1997-<sup>23</sup>.

### FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE

La economía tailandesa había demostrado una elevada capacidad de financiar sus déficit en cuenta corriente, - que desde 1990 ascendieron en promedio al 7% del P.I.B.- mediante ingreso de capitales. La composición de dichos capitales se había, sin embargo, modificado en el transcurso de los años noventa, disminuyendo el peso de la inversión extranjera directa y aumentando en forma considerable el peso de las inversiones de portafolio y de los créditos bancarios sobre todo de corto plazo. Una gran parte del endeudamiento bancario de corto plazo provenía del centro offshore -Bangkok International Banking Facility- creado en marzo de 1993.

Mientras en 1990, el ingreso de capitales por concepto de inversión extranjera directa (2.444 millones de dólares) fue superior en 130% al ingreso de capitales por concepto de préstamos bancarios (1.027 millones de dólares), en

1995 el ingreso de capitales por este último concepto (que ascendió a 13.218 millones de dólares, multiplicándose por 12.9 veces en los cinco años), equivalió a 6.4 veces el ingreso de capitales por inversión extranjera directa.<sup>24</sup> Los préstamos bancarios fueron en su mayoría de corto plazo, constituyendo conjuntamente con las inversiones de portafolio, capitales de una naturaleza más volátil que las inversiones extranjeras directas.

La disminución del ritmo de crecimiento económico registrado en Tailandia en 1996, unido al persistente deterioro del saldo de la balanza comercial, generó dudas sobre el riesgo de una devaluación monetaria, a lo cual hay que añadir la elevación de las tasas de interés locales buscando retener los capitales, con tendencia a la reorientación geográfica frente a las oscilaciones de las tasas de interés en Estados Unidos. En esas condiciones, se registraron ventas masivas de valores en el mercado de valores, que en consecuencia, cayó en aproximadamente un 40% en términos de dólares, en el transcurso de 1996; y, también ventas masivas de bienes raíces, dando lugar a una crisis inmobiliaria que siguió al boom registrado en ambos mercados desde inicios de los años noventa. Los bancos y las compañías financieras, que se beneficiaron del boom del primer quinquenio de la década, resultaron automáticamente afectadas, por la magnitud de los préstamos comprometidos precisamente para bienes raíces.

El 2 de julio de 1997, el gobierno tailandés frente al continuo crecimiento del déficit en cuenta corriente -que a media-

23. Ver: Lebourg, Catherine. "Thaïlande: la crise de modèle de développement", **PROBLEMES ECONOMIQUES**, N- 2528, Paris, 23 Juillet 1997, p. 32.

24. Cálculo personal en base a información del International Monetary Fund. **INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS**, July 1997, p. 578.

dos del año ascendió a un nivel cercano al 8% del P.I.B., decidió dejar flotar la moneda nacional, devaluándose inmediatamente en el 18%. Dicha devaluación produjo un efecto dominó que se sintió en las divisas y en los mercados de valores de todos los países asiáticos, desde Bangkok hasta Manila. El índice Morgan Stanley que mide las variaciones de los precios en los mercados internacionales de capital emergentes, muestra una caída entre el 1 de Enero de 1997 y la primera semana de septiembre de 1997 de las siguientes magnitudes: del 35.8% en Filipinas, del 32.5% en Malasia, del 31.2% en Japón y del 14.2% en Indonesia.<sup>25</sup>

El crecimiento económico con control de la inflación, superávit fiscal y elevadas reservas monetarias internacionales, no han impedido que se desate una crisis financiera en los países asiáticos, acompañada de una caída de las cotizaciones en los mercados de valores y de una caída de los precios en los mercados de bienes raíces. Al boom de los años noventa alimentado por los ingresos de capitales especulativos, canalizado al conjunto de la economía por el sistema financiero local, le ha sucedido la caída inesperada e inexplicada, considerando los indicadores claves que a juicio del FMI muestran la existencia de una economía saludable.

La inesperada crisis financiera de los países asiáticos, muestra los elevados riesgos que se ciernen sobre la economía mundial de estallido y propa-

gación de crisis financieras en cualquier parte del mundo, sin que las autoridades nacionales o multilaterales puedan ni siquiera preverlas, peor prevenirlas. Las medidas adoptadas después de la Cumbre del Grupo de los Siete en Lyon, Francia, en Junio de 1996, en que se dio especial importancia a la necesidad de implementar medidas para manejar los riesgos relacionados con el funcionamiento de los mercados financieros globales,<sup>26</sup> no han producido los resultados esperados de lograr la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional.

La conciencia de que los riesgos de crisis financieras están extendidos por todo el mundo, ha llegado hasta el propio director gerente del FMI, Michel Camdessus, quien ha manifestado públicamente sus sospechas de que la próxima crisis económica internacional comenzará con una crisis bancaria y aún si no fuera así, "las cosas empeorarán, debido a una crisis bancaria".<sup>27</sup>

Los costosos paquetes de rescate de los bancos y las instituciones financieras en problemas, continúan implementándose, aumentando el peso de la factura trasladada a los contribuyentes, mientras los especuladores y jugadores en los mercados financieros de todo el mundo, acumulan ingentes utilidades durante los períodos de bonanza que preceden a los períodos de crisis. Al respecto, Robert Rubin, Secretario del Tesoro de Estados Unidos, ex-funcionario de Wall Street durante más de 26

---

25. Ver: Webb, Sara. "Una crisis monetaria como la asiática no parece probable en América Latina", The Wall Street Journal Américas, **EL COMERCIO**, Lunes 15 de septiembre de 1997, p. B5.

26. Ver: "Text: G-7 SUMMIT ECONOMIC COMMUNIQUE", LEF505, 06/28/96, p. 2.

27. Ver: Wessel, David. "La crisis amenaza a la banca mundial", The Wall Street Journal Américas, **EL COMERCIO**, Miércoles 7 de mayo de 1997, p. B5.

años, manifestó que "los inversionistas internacionales no han sufrido lo suficiente por sus inversiones poco acertadas en países como México o Tailandia". Los paquetes de rescate financiero respaldados por Estados Unidos han protegido a los inversionistas en estos mercados que en ese sentido estarían siendo subsidiados, dando lugar a una situación en la que los inversionistas cometen imprudencias y no pagan un precio por ello. Dicha factura es trasladada a la población de esos países que sufren con las recesiones, el poco crecimiento, el desempleo y las deficiencias presupuestarias de los gobiernos.<sup>28</sup>

La magnitud de las utilidades de los inversionistas en los mercados de valores denominados emergentes, explica la persistencia en el impulso a una mayor liberalización de los mercados financieros en todo el mundo. Así, en varios países latinoamericanos, los índices de Morgan Stanley Capital, que miden los precios de los valores en los mercados emergentes, muestran que los rendimientos medidos en **dólares**, desde el primero de enero hasta el 8 de octubre de 1997, que obtuvieron los inversionistas en dichos mercados, ascendieron a las siguientes magnitudes:

del 67.2% en Brasil,  
del 60,0% en México,  
del 48.1% en Venezuela,  
del 41.2% en Colombia,  
del 39.8% en Perú,  
del 27.9% en Argentina; y,  
del 25.4% en Chile.<sup>29</sup>

El rendimiento promedio de las bolsas latinoamericanas en el período transcurrido de 1997, habría sido del 42.65%. Según los analistas financieros, los mercados de valores latinoamericanos estarían finalmente ofreciendo rendimientos espectaculares para los inversionistas, tras varios años de nerviosismo y los administradores de fondos pronostican otro año sólido para 1998. Dichos rendimientos son considerados por los analistas, una compensación por arriesgarse a invertir en estas economías volátiles.<sup>30</sup>

#### A MANERA DE CONCLUSION

A pesar de la convergencia de todos los países del mundo, en cuanto a crecimiento económico con control de la inflación, en la economía mundial están operando fuerzas que tienden a profundizar la desigualdad en la distribución del ingreso entre países y regiones y al interior de los mismos, aumentando los niveles de pobreza que afecta sobre todo a la mano de obra no calificada, localizada en su mayor parte en los países en desarrollo de América Latina y África y en los denominados países en transición, hacia donde se está relocalizando el desempleo y las tensiones en los mercados laborales, vías políticas comerciales y migratorias.

Mientras crece el desempleo abierto y el desempleo disfrazado con trabajos de bajas remuneraciones para la mayoría de trabajadores, cuyo poder de negociación se ha debilitado por los proce-

28. Ver: Wessel, David. "Rubin: que los inversionistas paguen su parte", *The Wall Street Journal Americas*, EL COMERCIO, Viernes 19 de septiembre de 1997, p. B-5.

29. Ver: Torres, Craig. "Las bolsas latinoamericanas mantienen su brillo para 1998", *The Wall Street Journal Americas*, EL COMERCIO, Viernes, 10 de octubre de 1997, p. B5.

30. *Ibidem*, p. B5.

Los procesos de desindustrialización en marcha, impulsados por las innovaciones tecnológicas, aumentan los rendimientos para los especuladores en los mercados financieros.

La flexibilización del mercado laboral y la consecuente desregulación del mismo, contrasta con la creciente intervención del Estado para salvar a los bancos y a los intermediarios financieros con problemas, utilizando los fondos públicos y trasladando en ese sentido las pérdidas a los contribuyentes, mientras

las utilidades en los períodos de bonanza tanto en los mercados de valores como en los mercados de bienes raíces son acumuladas por dichos inversionistas. Los especuladores en los mercados financieros promueven la desregulación y la liberalización financiera para las épocas de bonanza, pero exigen la intervención del Estado y de los organismos multilaterales para salvarlos de las pérdidas en las épocas de crisis, recibiendo en ese sentido, ingentes subsidios.



# NUEVA SOCIEDAD

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1997

Nº 151

Director: Heidulf Schmidt  
Jefe de Redacción: S. Chejfec

**COYUNTURA:** **Simón Pachano**, Ecuador. Desorden populista y caos institucional. **Antonio Cortés Terzi**, Chile hoy. Paradigmas y antinomias. **Heinz R. Sonntag**, Venezuela. El difícil curso de la transición. **APORTES:** **James Petras**, América Latina. La izquierda contraataca. **Dirk Mesener / Imme Scholz**, Chile. La dinámica económica del desarrollo y los bloqueos sociales para la modernización. **Bert Hoffmann**, ¿Helms-Burton a perpetuidad? Repercusiones y perspectivas para Cuba, Estados Unidos y Europa. **TEMA CENTRAL:** **Francisco Durand**, Nuevos empresarios (y algunos viejos problemas) y **Jorge Schwarzer**, Los grandes grupos económicos argentinos. Una larga y poco convencional retirada estratégica. **Carmen Bueno y Gonzalo Saraví**, Relaciones de cooperación interempresariales. Lecciones de la experiencia mexicana. **Cecilia Montero**, Relaciones Estado - empresarios en una economía global. El caso de Chile. **Luis Stolovich**, Los empresarios de un país pequeño ante la integración regional. **Rita Giacalone**, Asociaciones empresariales, integración y Estado. Colombia y Venezuela. **Celso Garrido**, Las grandes empresas privadas nacionales mexicanas. **Gerardo González Núñez**, La integración de Cuba en el Caribe. Una valoración empresarial. **LIBROS**

#### SUSCRIPCIONES

(Incluido flete aéreo)

América Latina  
Resto del mundo

#### ANUAL

(6 núms.)

US\$ 50  
US\$ 60

#### BIENAL

(12 núms.)

US\$ 85  
US\$ 145

**PAGOS:** Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Hogaribus no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61 712, Chacao Caracas 1060-A. Vene zuela. Telés.: 267 31 89 / 265 99 75 / 265 53 21 / 266 16 48 265 18 49. Fax: 267 33 97. Correo E: <nruoso@nuevasoc.org.ve> <megonzal@nuevasoc.org.ve>

Página digital: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

# Tema Central

## *¿Qué Democracia?*

### ***Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin del Milenio***

Fernando Bustamante (\*)

*A lo largo de los últimos años, el problema de la gobernabilidad se ha ido convirtiendo en uno de los ejes centrales del debate político y académico en el Ecuador. Esta preocupación se halla sin duda vinculada a una generalizada percepción de que el sistema político nacional se halla en un proceso de deterioro progresivo, y a la sensación más o menos difusa de que él es cada vez menos idóneo para proporcionar respuestas adecuadas a los problemas de la conducción social, económica e institucional del país.*

**S**in embargo, este debate adolece con frecuencia de confusión y de una cierta falta de rigor. Es notorio, sobre todo, que muchas veces los términos y conceptos que se utilizan, carecen de la precisión y de la claridad necesarias para poder crear un cierto ámbito de consenso tanto respecto al diagnóstico, como a las soluciones que se sugieren -desde diferentes ámbitos- para hacer frente a sus manifestaciones.

Es frecuente escuchar que el Ecuador es un país que se ha vuelto "ingobernable". Desde un inicio cabe preguntarse por lo que se entiende por esta "ingobernabilidad", así como por su contrario: una deseada "gobernabilidad". Asimismo, con frecuencia se hacen afirmaciones respecto a las relaciones que entre este objetivo y otras metas (democracia, modernización, participación) pueden establecerse. Estas afirmaciones no siempre

---

(\*) Profesor-Investigador. Universidad San Francisco de Quito.

parten de una comprensión reflexionada sobre los términos que ellas relacionan o sobre los vínculos teóricos que se establecen. Este artículo pretende aproximarse al problema de definir la cuestión de manera que pueda hacerse más asequible a un debate racional y fundamentado. Se trata, en primer lugar de clarificar los conceptos, en segundo lugar de estudiar su aplicación a la situación ecuatoriana, y, en tercer lugar hacer una reflexión sobre las explicaciones que se han avanzado sobre sus causas y/o posibles salidas.

#### **PRIMER PASO: ¿ QUE DEBE ENTENDERSE POR "GOBERNABILIDAD"?**

La palabra "Gobernabilidad", misma ha sido objeto de un debate muy activo sobre su alcance y contenido. A este respecto pueden distinguirse más de una vertiente: a) Describe una situación en que las instituciones y organizaciones estatales son capaces de implementar de manera exitosa y estable sus planes y políticas, pueden obtener la obediencia habitual de la ciudadanía y logran una razonable medida de éxito en el logro de sus objetivos explícitos, b) Se refiere a una situación en donde las autoridades políticas gozan de legitimidad, consentimiento y confianza de la población, son capaces de incorporar a sus planes y programas las aspiraciones y deseos de los ciudadanos, y tienen mecanismos fluidos de comunicación de doble vía con la sociedad civil, y c) Apunta a una situación en la cual los poderes públicos se hallan en situaciones de equilibrio que mantienen el conflicto entre ellos dentro de marcos moderados, evitando situaciones que pueden

destruir la estabilidad de las propias instituciones involucradas.

Como puede verse, ninguna de estas acepciones es mutuamente excluyente, pero el énfasis que se ponga en una u otra dará al análisis un sesgo particular. Así, si subrayamos la primera, nos preocuparemos de las capacidades de gestión eficaz e instrumentalmente racional del aparato estatal, si pone el acento en la segunda, en la cohesión y mutua sensibilidad de la población, las organizaciones intermedias, los intereses civiles con el estado, y la tercera se enfoca con preferencia a la cuestión de la consolidación y estabilidad de las instituciones propias de un estado constitucional presumiblemente democrático.

En este punto quisiera detenerme un momento en un intento de retornar sobre este concepto desde una perspectiva que provisionalmente haga abstracción de todos estos sentidos acumulados históricamente:

Tomado en sentido lato, el término "Gobernabilidad" se refiere a la capacidad o aptitud de un dispositivo para ser dirigido; correlativamente, puede referirse a la capacidad de la entidad gobernante para poder ejercer la conducción de manera eficaz: que sus comandos, órdenes o instrucciones tengan el efecto al cual apuntaban en primer término. Debe llamarse la atención, en primer lugar, que lo realmente importante no es la disposición "subjetiva" de lo dirigido para dejarse dirigir, sino que la voluntad del dirigente pueda plasmarse en resultados comparables a los prefijados. Unos idiotas de buena voluntad (como los tres chiflados), no son gobernables, porque sus

actos, por mucho que estén subjetivamente orientados a satisfacer el comando de una voluntad (propia o ajena), no están ni siquiera bajo el control de sus propios agentes. En otras palabras, el gobernado, para serlo, debe poder, efectivamente, responder de sus propios actos: debe ser capaz de cumplir efectivamente los comandos que se le dan.

Por tanto gobernabilidad, implica, al mismo tiempo, tener los medios efectivos de efectuar y hacer acatar ciertos mandatos, y que la entidad ejecutora quiera y pueda hacerse cargo de lo que se le encomienda.

En un contexto humano, el problema del gobierno responde a una doble interacción: a) del gobernante y del gobernado y b) de cada uno de los dos consigo mismo: cada uno debe poder gobernar sobre los propios medios que cada cual controla para poder cumplir su voluntad (de mandar o de obedecer, según el caso).

La gobernabilidad es un asunto - como puede ya intuirse- tanto de disciplina como de autodisciplina. Cuando nos interrogamos sobre este aspecto en un contexto político, debemos tener esto presente: que nos estamos preguntando sobre dos capacidades que deben cumplirse y poseerse simultáneamente: la disciplina de la subordinación y la autodisciplina de gobernantes y gobernados. Con frecuencia la pregunta se trata de responder tan solo en el plano de lo primero: en la capacidad del poder para hacerse obedecer o acatar, y en las condiciones que determinan la voluntad del subordinado para acatar y obedecer. Es menos frecuente, en cambio, que se reflexione sobre las condiciones que

tanto el poder como sus súbditos tiene para poder imponerse a sí mismos las consecuencias del obedecer y el mandar.

Puede también notarse en esta reflexión, que estoy tratando la "governabilidad" como un término vinculado al problema del orden y del dominio, y dejo explícitamente fuera sus relaciones con la realización de otros valores tales como la libertad o la felicidad. Soy de opinión que es preciso mantener claramente el hecho de que la preocupación contemporánea con este aspecto, es una preocupación que emana de las desventuras del poder, de su fracaso para afirmarse como tal, de la sospecha y/o la evidencia de que no logra regimenter a quienes son sus objetos, predecir los acontecimientos (la predicción es otra forma del control), o dirigir el mundo de las cosas de acuerdo a los mandatos de la voluntad de quienes mandan. Se trata pues de una angustia generada por una percibida "falta de control" sobre la vida o sobre los demás.

Quisiera sugerir, sin embargo, que esta angustia o desventura del poder, tiene que ver también con la sospecha horripilante de que este descontrol se extiende al plano del autocontrol: quienes desean mandar no pueden tampoco dominarse a sí mismos, o sea, no pueden responder por sus propios compromisos, deseos y decisiones. En este caso la consciencia desdichada del mando, se vuelca sobre sí misma y se expresa en el predicamento de élites y mandatarios que sufren de algún grado de incontinencia. Esta aflicción se manifiesta en la incapacidad de hacer valer compromisos

tomados consigo mismos, en la imposibilidad de actuar y vivir como actores racionales unificados, dotados de la potestad de ser dueños de sí, de presentar un "frente" reconocible ante sí y los demás, en la imposibilidad de predecir las propias conductas, el vivir a merced de la contingencia.

Quisiera terminar estos párrafos haciendo la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto el problema de la política ecuatoriana actual no solamente es la de una incapacidad de las instancias políticas para regular su sociedad, sino también de la imposibilidad o impotencia de las élites e instituciones para autoregularse y para establecer una disciplina interior que racionalice su mando?

Pero, el problema tiene otra vía de acceso: he supuesto que es verdad que la sociedad ecuatoriana y su política son "ingobernables" o que sufren de un déficit de gobernabilidad. A primera vista tal afirmación es trivialmente verdadera. Los síntomas de ese desgobierno aparecen por doquier, y sería innecesario -a mi entender- abundar en la enciclopedia de los fenómenos que lo hacen patente. Quisiera preguntar si tal evidencia es tan transparente.

El problema puede tomar otro ángulo si nos detenemos un momento en la siguiente constatación: el concepto de "gobernabilidad" es puramente formal: enfoca las capacidades para mandar e imponer la voluntad del gobernante. No nos dice nada sobre el contenido de tal voluntad, ni sobre sus objetivos: ¿qué diríamos de un timonel que encalle su nave expreso? Si desconociéramos sus objetivos, pensaríamos, que efectivamente, ha perdido el control de su em-

barcación, sea porque el timón se ha roto, o sea porque ha sufrido un ataque de "locura" (un daño en su autodomínio). Sin embargo, ese accidente no es tal. La nave hizo lo que el timonel quería que ella hiciera, y en una ulterior consideración de los motivos del timonel podríamos, tal vez descubrir la racionalidad de su acto aparentemente carente de sentido. Con la política ecuatoriana podría estar pasando otro tanto. Podemos considerar la posibilidad de que sus objetivos y racionalidad propia no sea la de producir los resultados y rendimientos que nosotros, desde fuera de la nave, le imputamos. Suponemos demasiado apresuradamente que el propósito de la actividad política nacional es generar los bienes que la ciencia política moderna imputa como el telos del estado contemporáneo: decisiones eficaces para mantener la estabilidad, legitimidad, legalidad y la eficiencia instrumental medible en resultados cuantificables (crecimiento económico, menos pobreza, desarrollo, bienestar social, etc). Si esos fueran sus objetivos reales, tendríamos toda la razón del mundo para suponer que ella o ha enloquecido (es intrínsecamente "irracional"), o no ha atinado a dar con los medios para protegerse de las consecuencias no anticipadas de la acción humana, y se halla sobrepasada por problemas fuera de su control. En tal caso deberíamos indagar por las razones de tal extravío o de tal impotencia.

Pero ¿y si no fuese así? Demos cabida a la posibilidad de que el extravío no es sino el efecto de una perspectiva. En tal caso estamos en la misma situación que el observador del naufragio más arriba citado. Simplemente su-

ponemos (sin fundamento) que el timonel desea mantener su nave a flote, pero ignoramos información que el timonel si tiene, e ignoramos que el timonel quiere encallar. Sus acciones son conducentes al fin que se ha propuesto. Tal vez podemos discrepar con sus fines, pero en tal caso deberíamos argumentar de manera tal a demostrar que sus metas son equivocadas (i.e. que el suicidio es inmoral, o que hay mejores probabilidades de salvarse sin encallar etc.). Para efectos de la discusión, propongo que hagamos el supuesto de que los efectos de ingobernabilidad que contemplamos (horrizados y desde la cubierta de la nave), pudiesen obedecer a que el sistema político ecuatoriano no tiene por objetivo lograr los rendimientos que se supone debe tener (racionalidad económica, legitimidad, estabilidad, supervivencia de las instituciones, orden): puede ocurrir que sea un dispositivo fabricado para otros propósitos que sí cumple de manera adecuada, o que, parte de una lectura de los valores y fines "rationales" muy diferente a la que damos por sentada. Después de todo tampoco hemos discutido qué debe entenderse, en la cultura política ecuatoriana, por legitimidad, o por eficiencia o por racionalidad etc. Asumimos una comprensión de los fines, sobre la cual no hemos reflexionado: ¿será "orden" lo que pasa por "orden"? ¿Será eficiencia lo que se nos describe en los textos de economía como eficiencia?, y así sucesivamente.

He estado usando el término "sistema político" de una manera que se presta para un malentendido: lo he planteado como si se tratara de un sujeto, con lo cual arriesgo caer en el

vicio lógico de la reificación. En realidad, tal cosa como el "sistema político" no es el análogo a una persona a la cual puede legítimamente atribuírsele objetivos, intenciones, deseos y estrategias. Tal vez lo que parece ser una acción intencional, no es sino el resultado de una construcción a posteriori del observador: el ente llamado "sistema político" actúa de manera tal que su actividad tiene resultados inteligibles, y por ello, puede el observador hacer como si estos fuesen el desenlace de una acción teleológica (orientada por fines) Pero, podría ocurrir que estos resultados fuesen consecuencias objetivas no deseadas ni anticipadas por alguien. El "sistema" no es alguien que quiere o planea ciertas cosas. Sus desventuras pueden ser perfectamente no deseadas ni buscadas. En cambio, los sujetos reales: personas, grupos etc, si pueden legítimamente ser vistas como portadoras de estrategias, deseos y voluntad. Estos últimos constituyen su subjetividad y pueden ser por ello sometidas al juicio ético.

Si situamos la discusión en tal terreno, podríamos pensar a la ingobernabilidad como una consecuencia no querida ni buscada por alguien (¿habrá un sujeto o sujetos políticos, en el Ecuador, que perversamente busque el desgobierno?). En tal caso, el problema surge de que los agentes humanos tiene objetivos, metas y necesidades cuya búsqueda y consecución los llevan precisamente porque tiene éxito en lograrlos, a destruir las condiciones de posibilidad real de la gobernabilidad entendida desde la perspectiva de un observador que espera y desea que el "sistema" produzca rendimientos putativamente racionales: disciplina, orden,

legitimidad, eficiencia, desarrollo. El problema, es que estos últimos no constituyen el deseo práctico de nadie; la gente busca otras cosas, no la gobernabilidad. La gobernabilidad es un efecto sistémico, un resultado de las acciones de muchísima gente, pero no ocurre necesariamente porque la gente la busca ex profeso. Los objetivos y estrategias de los agentes humanos van posiblemente por otro camino, apuntan a lo que podríamos llamar "objetivos particulares", los cuales están regidos por deseos, necesidades y moralidades que no tienen por horizonte explícito el logro de metas nacionales "buenas". De esta forma la gobernabilidad puede tomar un carácter despótico: consistiría en obligar a las personas a actuar en contra de lo que ellas entienden es su propio bien particular. Es por ello que las jeremias nacionales pueden fácilmente deslizar en la tentación de la búsqueda del tirano "ilustrado", que suprima las voluntades particulares en aras del bien sistémico.

En todo caso, la investigación de las causas del desgobierno no debe suponer necesaria la búsqueda de una intención rebelde y contumaz en los gobernados. Bastaría, en una primera instancia investigar ese mundo de necesidades, estrategias y prácticas cotidianas que en su rutinario despliegue tienen el efecto acumulativo de hacer difícil la racionalización del mando estatal. Podríamos insinuar la hipótesis de que algo "no ajusta" entre ambos aspectos: las rutinas de la vida cívica suponen prácticas y maneras de hacer que generan por necesidad el déficit de gobierno entendido este desde las desiderata del supuesto observador racional. No hay que olvidar

que quien desea maximizar la "gobernabilidad" es un sujeto, o una posición subjetiva, que nosotros tomamos cuando deseamos o creemos hacernos cargo del problema del gobernante. Esa perspectiva es una perspectiva posible que cualquiera, incluso un ciudadano privado puede tomar, sin por ello renunciar -en otras circunstancias y para otros propósitos- a comportarse, pensar y desear como un súbdito del poder que critica por su inepticia.

Ciertamente, todos podemos lamentar el problema del gobierno y, al mismo tiempo, cuando entramos en otro mundo de intereses (¿privados?) conducimos, pensar y sentir con total prescindencia de esa problemática idealizada. Tal doble juego puede verse muy claramente cuando el mismo autor que ha hecho un desgarrador análisis del marasmo político nacional y ha puesto el dedo en sus llagas corruptas, debe hacer frente a la necesidad de resolver un asunto particular en donde el Estado es contraparte. No nos parece insólito, y más bien resulta frecuente, que ese mismo personaje ciceroniano, recurra a las mismas prácticas cuyos efectos tienen el resultado que en un momento antes ha lamentado tan amargamente.

Quisiera proponer la idea que buena parte del desgobierno o ingobernabilidad del Ecuador debe ser buscada en ese desencaje entre las prácticas y ética cotidiana del poder, los incentivos y moralidades que la constituyen, sus objetivos y estrategias -por un lado- y las presuntas necesidades del "bien público", entendido este en las funciones que el discurso normativo de la política moderna le demanda. Las prácticas políticas necesarias e indispensables para la supervivencia

de los intereses particulares, son de tal género, que ni pueden ser eludidas por los agentes a un costo razonable, ni pueden tener otro resultado agregado que la ingobernabilidad. Por decirlo de manera un tanto aforística: el Ecuador vive el resultado de una rebelión o motín general no deseado ni buscado: un motín sin sujeto, una rebelión sin partido, una desobediencia civil inconsciente de sí, una sedición capilar, una revuelta a espaldas de sí misma.

El problema de la gobernabilidad sistémica, termina siendo así, el problema de cómo articular las prácticas cotidianas de la civilidad (de los presuntos gobernados), con las demandas imputadas del "buen gobierno". ¿Cómo hacer que la gente haga una vida y desarrolle estrategias de existencia política que tengan la virtuosa consecuencia de hacer al Ecuador "gobernable"? A este respecto pueden tomarse varias perspectivas:

1. Podría (como ocurre con frecuencia), suponerse que es preciso que la gente actúe de otra forma: que aprenda otros valores y otras prácticas que alteren esa conducta indómita. Esta respuesta desemboca en alguna medicina cultural: la gente debe cambiar su ethos y sus valores. Ej: aprender a desear el bien colectivo, internalizar como propios los valores sistémicos, hacer suyo el deseo del bien común, amar la ley sobre todas las cosas, internalizar la perspectiva rousseauniana del "interés general" como deseo particular de cada cual (convertirse en potenciales jacobinos de la vida práctica), o más piadosamente, comulgar con el jusnaturismo del "bien común". Esta reforma cívica religiosa tiene que tropezar necesariamente con la dificultad de que ella es

muy demandante: ¿quién será el pedagogo de esta nueva religión cívica? ¿cómo podrá ella vencer la natural resistencia de las personas a pagar los costos personales de tal virtud ciudadana? ¿cómo asegurar a los "nuevos" virtuosos que no serán los "patos de la boda" cívica?

2. Una segunda posibilidad consiste en buscar una solución del tipo "mano invisible": desarrollar algún dispositivo virtuoso que sea capaz de "convertir a los vicios privados en virtudes públicas". En tal caso estamos hablando de un conjunto de mecanismos sociales que logren que la gente (i.e. los políticos) haga lo que tiene que hacer. El problema radica en este punto en dar con esa feliz combinación de incentivos automáticos que operen a la manera de un autopiloto de la vida política, y que lleven a una autoreproducción de las prácticas de efectos sistémicamente racionales. A parte del problema concreto de encontrar este equivalente político-institucional de la "mano invisible", se suscita una cuestión de tipo más normativo: si la política ha de ser convertida en un mecanismo, ¿no corremos el riesgo de generar un "vaciamiento" de su contenido decisonal y volitivo?: una política "automatizada" no será al mismo tiempo una política "hueca" donde no hay ya nada que decidir, y donde el despotismo de unas personas (los gobernantes) ha sido reemplazada por un despotismo sin sujeto?

3. En tercer término, podemos contemplar otra posibilidad, que ciertamente, no figura en ningún análisis que yo conozca sobre el problema del "buen gobierno". En vez de suponer que los agentes deben cambiar para satisfacer la racionalidad sistémica o que

esta debe encontrar mejores arbitrios (su "mano invisible"), ¿por qué no someter a crítica las demandas y el concepto mismo de lo que entendemos por buen gobierno?. Quisiera sugerir que es preciso reconocer que las prácticas políticas que creemos que llevan al desgobierno, se asientan en una larga tradición de antiguas raíces. El clientelismo, el familismo, el patrimonialismo realmente existentes no son inventos de última hora. Ellos forman parte de la pragmática ancestral del hacer político y social de este país. Su pertinencia y su resistencia a todo esfuerzo de ingeniería institucional, deben alertarnos frente a la tentación de suponer las anomalías superficiales, abscesos meramente cutáneos de la vida cívica ecuatoriana. Una cierta suspicacia metodológica podría llevarnos a insinuar que cuando ciertas prácticas son en exceso tenaces, perdurables y capaces de **fagocitar** todos los esfuerzos que se han hecho para erradicarlas, ellas deben responder a alguna necesidad primordial de los agentes. Quisiera sugerir que esta tenacidad de las "malas" prácticas políticas requiere en sí misma una explicación. Estas prácticas son de hecho la normalidad de este país. Al margen del juicio moral que nos merezcan, ellas tienen la sanción ética de la **consuetudine** y sería conveniente entender qué es aquello que les da su asombrosa capacidad de supervivencia. Normalmente se podría esperar que los hábitos resistan al cambio en virtud de alguna utilidad inherente.

Resulta difícil creer que los políticos y los sujetos cívicos ecuatorianos sean tan pertinaces en estos hábitos a pesar de que ello no sirvan de gran cosa, o

sean contraproducentes. Para algo bueno deben existir: algo tan conveniente y provechoso que motive a las personas a aferrarse a ellos con tanto denuedo década tras década. A menos que uno piense en la intrínseca irracionalidad o maldad de los ecuatorianos, es preciso delimitar claramente las razones por las que parece bueno y racional a la mayoría utilizar estos procedimientos políticos, aparentemente tan ineficaces. Ciertamente, son ineficaces en función de las metas imputadas por el observador que hace las veces de "racional" y que se pone en la perspectiva ideal de un buen gobierno moderno (que puede ni siquiera tener un portador o agente empírico). Pero ¿quién hace suya esa perspectiva?. No parece que los políticos, por mucho que la prediquen y la proclamen. La respuesta posible puede venir por el siguiente lado: las prácticas que conducen al desgobierno proporcionan a los agentes particulares la solución adecuada a los problemas y objetivos **realmente existentes**: la política ecuatoriana sería eficaz y eficiente para las metas que son las de sus sujetos. El desgobierno es un resultado de lo que efectivamente quieren y desean los agentes. Lo que ocurre es que estos agentes quieren y desean otras cosas diferentes al ideal abstracto de la "governabilidad racional" y estas cosas pueden obtenerse mejor por los arbitrios del clientelismo, el patrimonialismo y las conductas que llamamos "corruptas". Es más, todas estas prácticas son **ab initio** requisitos indispensables para el buen éxito de la vida política realmente existente y para la optimización de los objetivos de las personas. No solo

son permisibles, sino que son exigibles e ineludibles para quien quiera triunfar en este particular mundo cívico.

Desde esta perspectiva, los fenómenos nocivos que nos llevan a calificar de "ingobernable" a la vida política ecuatoriana, dicen relación con ciertos fines específicos: la nave del estado ecuatoriano es ingobernable hacia ciertos tipos de metas y objetivos que un observador puesto en el lugar de la "ratio" universalista de la modernidad, quiere imputar al sistema. Pero en cambio es perfectamente gobernable y es gobernada en función de las metas y objetivos que le son intrínsecas y que son otras que las anteriores.

Esta gobernabilidad particular puede expresarse en ciertos "síntomas" que a veces se pasan por alto: A pesar de la ineficiencia instrumental del estado y de la alta cuota de inestabilidad de las políticas públicas, el sistema político ecuatoriano ha demostrado una altísima capacidad para procesar el conflicto y para evitar que, frente a brutales desgarramientos y tensiones, la vida del país se vea afectada por conflictos violentos, prolongados y sangrientos. Basta comparar con la historia reciente de nuestros países vecinos. Por otra parte, una cantidad de cambios políticos e institucionales se han logrado con relativa facilidad (casi con demasiada facilidad), y a un costo social y humano relativamente bajo. En tercer término, el sistema logra mantener unos niveles de desigualdad y exclusión social extremadamente altos, sin que ello derive en la movilización revolucionaria o anti-sistémica que tal estructura de diferencias podría (teóricamente) promover. Cuarto, a pesar de lo que acabo de decir, los grupos menos favorecidos y dotados de

derechos, han ido incorporándose a la vida cívica en forma paulatina, al mismo tiempo amplia y controlada. Por ejemplo: "las sublevaciones indígenas" pueden ser consideradas de las más tranquilas, ordenadas y bien comportadas de las "sublevaciones" que registra la historia del continente y del mundo. Baste comparar la forma en que el Ecuador está procesando el tema de la multiculturalidad, con aquella canibalística que hemos visto en más de un país europeo, en años recientes. Quinto, el sistema político ecuatoriano utiliza continuamente el "transformismo" para desactivar y desmontar disputas aún antes de que éstas puedan polarizarse en bandos inconciliables y antagónicos que puedan destruir la convivencia cívica. No estaría de más comparar, en este punto, la destitución del Presidente Bucaram, con la de su colega Salvador Allende en Chile. Los miles de muertos y desaparecidos chilenos no pueden considerarse un éxito del sistema político de ese país, mientras que la casi festiva e incruenta defenestración de Bucaram, a pesar de, y precisamente por su carácter bufonesco ("poco serio") parece un milagro de prudencia y cordura colectiva. Desde un punto de vista de valores humanos la comedia me parece altamente preferible a la tragedia. Este carácter comediante de la política ecuatoriana, su incrementalismo banal, su morigeración hecha de medias tintas, de soluciones en el margen, de acuerdos parciales y flexibles, no tiene sin duda la grandeza y la monolítica eficacia de la razón instrumental de los grandes dramas históricos que ella impone desde el "virtuoso" y "moral" imperio del jacobinismo, pero por otra parte, parece ser capaz de absorber y acolchonar todo costo

excesivo y todo abismo de sufrimiento y sacrificio. Mal que mal han sido los grandes corruptos de las ideologías revolucionarias los que han llenado de cárceles, las guillotinas y los "campos de la muerte". La misma ineficiencia de la gubernamentalidad ecuatoriana, inmuniza (hasta ahora) al país de la guerra interna y de las grandes conmociones antropofágicas de la razón instrumental y del fanatismo de la ineficiencia. La muy corrupta clase política ecuatoriana, logra precisamente estos efectos "virtuosos", esta convivencia mediocre y sin grandeza, esta tolerancia profunda oculta tras palabras y violencias verbales altisonantes; a través de una lógica de evitar lo peor, de dar a todos su pequeña satisfacción, de comprarlo y venderlo todo, de dejar siempre la puerta abierta par otro negocio a la vuelta de la esquina, con el enemigo de hoy. La misma venalidad nos salva del aniquilamiento mutuo y de arrastrar al país a formas de vida absolutistas, brutales. "Eficaces". El fracaso de la modernización liberal en Ecuador, es un testimonio de este espíritu de moderación y camaleonismo. En otros países: Perú, Chile, Argentina, podemos ver un camino posible de esta modernización, que requiere que la sociedad se brutalice a sí misma, se autoinmole en aras del crecimiento, del mercado, del "gran salto adelante". Pero los costos humanos y políticos de esas transformaciones han sido y siguen siendo inmensos, y no solo se miden en el número de desaparecidos o torturados, sino en la tortura cotidiana de los consumidores habituales de Prozac y otros antidepresivos, en el "síndrome del pánico" que hasta causa estragos en algunas poblaciones del Cono Sur, en el pavo-

roso empobrecimiento de las vidas cotidianas, en la autoexplotación despiadada de las propias personas, y donde el látigo del capataz es reemplazado hipócritamente por las tarjetas de crédito. El Ecuador se resiste a esta forma de la racionalidad, y prefiere su lenta, pantanosa y plácida vida de ineficiencia.

El sistema político ecuatoriano está hecho para preservar, lo mejor posible, este mundo de prestaciones a medias, de expectativas a medias, de exigencias a medias. Este mundo de acceder a todo un poco, a todo a medias, a todo de manera imperfecta, pero preservando la vida cotidiana, la sociabilidad y los espacios de interacción humana, los tiempos, el ocio y la vida familiar, salvando el derecho a lo lúdico y a la estética de la existencia comunal. El sistema político ecuatoriano equilibra eficazmente la necesidad de un módico y soportable cuasi-estancamiento, con la preservación de una forma de vida que rechaza sorda y **recalcitrantemente** la racionalización productivista de la existencia, que protege los espacios de autorreproducción de las relaciones humanas "encantadas" y les proporciona mecanismos para una lenta y "suave" adaptación a las brutales exigencias del mundo tardo-capitalista.

Estas reflexiones permiten vislumbrar el fundamento de la posibilidad de sostener que el Ecuador no es un país "ingobernable" de manera abstractamente general. Su "ingobernabilidad" es de una especie particular: esta existe desde la perspectiva del terrorismo de la razón instrumental, desde la voluntad de resistir el disciplinamiento y la autodisciplina de una subjetividad domesticada a las necesidades de la

infinitud del crecimiento. Al contrario, ella es la forma razonable (si no racional) de preservar las metas reales de una población construida en torno a una subjetividad mestiza que se rehúsa a secularizarse y a someterse a las prácticas de autodisciplinamiento que requiere el "progreso". El clientelismo y el familismo políticos expresan esta repugnancia a la disciplina y defienden una concepción del sujeto por completo divergente de la requerida por la funcionalización al progreso racional. Entre otros rasgos, que ilustran de manera precisa la operación de esta anti-disciplina está el hecho de que la relación clientelar no es una relación entre categorías político-legales de personas vaciadas de su carnalidad humana. El clientelismo es una relación entre **esta persona y esta otra persona**, concretas, irrepetibles y únicas. Es una relación con alguien, no con algo, y depende las formas de existencia concreta y particular de cada cual, en su naturalidad inmediata de seres humanos. De esta manera la subjetividad mestiza rehúsa vivir la relación política como una relación legaliforme entre ciudadano y Estado, y prefiere verla como la relación entre el hic et nunc de dos partes entrelazadas en la intimidad de un mundo de vida en la que cada cual es lo que es de manera intrínseca, personal y corpóreamente humana. La lealtad es para este o aquel, no para tal o cual entidad de un mundo público abstractamente concebido y representado.

Después de esta discusión, quisiera proponer la idea de que el problema de la "governabilidad" en el Ecuador es un problema *construido desde una cierta perspectiva*. Enfrentarlo adecuadamente requiere de un paso

previo que normalmente no se plantea. Con frecuencia parecería que resolver el problema de la gobernabilidad se remite a la cuestión "técnica" de hallar un conjunto de normas y herramientas jurídico-políticas que "den en el clavo" (un clavo hasta ahora extremadamente resbaloso) y permitan lograr efectos equivalentes a los supuestamente logrados en otras revoluciones modernizadoras. La meta sin duda, es una sociedad "dócil" y disciplinada, que pueda orientar sus energías hacia las tareas de la racionalidad instrumental.

Puede ser: quien sabe, esto es un imperativo histórico ineludible. Y en ese caso, la idiosincrasia nacional está irremediabilmente condenada a ser absorbida en la corriente principal de la modernidad tardo-capitalista. Pero sin necesidad de responder a la cuestión del status epistemológico de este férreo funcionalismo **teleológico**, podría simplemente afirmarse que si se quiere reorientar tan dramáticamente a la sociedad ecuatoriana el problema no puede ser simplemente reducido al de la búsqueda de estos arbitrios tecnopolíticos que finalmente resolverían el misterio práctico de la indocilidad de la nave nacional. Si existe tal inercia moral y social hacia otra forma de vida y hacia otro ethos, no podría a mi juicio, ajustarse cuentas con este, y lograrse un cambio real y de fondo, sin antes llegar a un **sinceramiento nacional respecto a los objetivos de la gobernabilidad**. En otras palabras, es preciso despojar a este término de su carácter meramente formal, y discutirlo en el **plano del horizonte** hacia el cual **el timonel que gobierna** desea **apuntar la proa**. La gobernabilidad debe ser entendida en función de su telos, de su para qué. Y esto nos

lleva a pensar que resolver el enigma de la gobernabilidad requiere antes que nada resolver la cuestión de los valores hacia los cuales deseamos orientar nuestra civilización y nuestra historia como comunidad (o comunidades) nacional(es). Esto a su vez requiere que miremos en la cara nuestros verdaderos valores, necesidades y el espíritu que anima nuestro mundo vital real. No el del meramente representacional de la ilustración, sino aquel que emerge de la fusión mestiza de nuestra cultura cívica.

Adaptar nuestra vida política a los requerimientos del canon de la gobernabilidad requiere más que una transformación de las instituciones objetivas. Requiere asimismo un acto de abismal renunciamento: una reforma moral de nuestras subjetividades, el abandono de una forma de convivialidad cívica, de unas ciertas metas vitales, de una forma de concebir al ser humano y la subjetividad, y sobre todo, que nos pongamos de acuerdo en el norte de nuestro viaje: no podemos al mismo tiempo desear, convertirnos en un "jaguar" latino, en un país "moderno" y retener nuestra forma de vida ancestral, nuestras costumbres y nuestras prácticas sociales y clientelar-familifísticas. Debemos preguntarnos si queremos seguir siendo el país de la fiesta y del carnaval o si pensamos conveniente olvidarnos de esa vida y dedicarnos seriamente al ascetismo abstracto de la acumulación racional y eficiente. Pero, si tal es nuestra voluntad, debemos estar claramente conscientes de lo que con ello debemos abandonar y del precio que deberemos pagar. Gobernabilidad en estos últimos términos impli-

ca un proceso de autodisciplinamiento que ninguna reforma constitucional podrá lograr por sí sola. Antes bien, sin esta reforma moral y cultural, toda reforma jurídico-política será corrompida, distorsionada, vaciada de contenido, burlada y parodiada por las máscaras de fiesta de pueblo que habitan en nuestro ethos político. Solo en ese momento, en que hayamos confrontado cara a cara nuestro ser, no como defecto o carencia, sino como otro camino, dotado de su propia consistencia y de su propio telos, podremos ser libres de escoger la alternativa y de arbitrar los terribles medios necesarios para ponerlo en el centro de nuestra subjetividad. Pero es preciso, en todo caso tener presente que estos disciplinamientos no suelen ocurrir sin la aplicación de alguna forma de violencia y terror. Cabe el consuelo de que esta violencia y este terror pueden revestir formas "suaves" y capilares cuando ellos resultan de la autoaplicación de procedimientos por medio de los cuales el propio sujeto a transformar es el protagonista. En tal caso hablamos de una dinámica por medio de la cual un grupo o sociedad ejerce sobre sí misma la pedagogía lenta e incremental de su autoconversión. Quien sabe, sea precisamente el incrementalismo venal y el transformismo ancestral de nuestra comunidad nacional, lo que den la mejor esperanza de que tal proceso, pueda evitar los escalofriantes excesos de toda "revolución desde arriba". En tal caso la lógica de la comedia y de la picaresca local, aun pueda rendirnos el señalado servicio de proporcionarnos un aterrizaje "suave" en la jungla donde habitan los "jaguares".

## ***¿Es viable la democracia sin equidad?***

Alberto Acosta (\*)

*"Hice fortuna en los mercados financieros internacionales y, sin embargo, temo ahora que la intensificación desentrenada del capitalismo liberal y la extensión de los valores mercantiles a todos los ámbitos de la vida pongan en peligro el porvenir de nuestra sociedad abierta y democrática. El principal enemigo de esta sociedad ya no es la amenaza del comunismo, sino, por el contrario, el propio capitalismo".*

*George Soros, 1997*

### **CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS DE LA DEMOCRACIA**

**P**ara comprender mejor los condicionamientos de las políticas económicas sobre la democracia, así como la incidencia de ésta en aquellas, es preciso reconocer primero algunos factores que constituyen el marco referencial de la economía. Sobre todo urge retomar esta discusión en la actualidad con el fin de romper los efectos del "economismo" <sup>1</sup>, cuya fatalidad reposa en la fuerza que tiene el integrismo (o fundamentalismo) económico que confunde sus modelos analíticos con la realidad. Así, el proce-

so secuencial de estabilización-reactivación-distribución, sustentado en la sobredeterminación del mercado y en la aceptación sumisa -dentro de un esquema democrático- de los costos sociales que "necesariamente" provoca este proceso, sintetiza la lógica del actual manejo económico y naturalmente de la propuesta vigente de desarrollo.

Con el intento por sustituir las relaciones sociales de producción por simples relaciones técnicas, sobre todo expresadas matemáticamente, "el discurso único" -el neoliberal- pretende reubicar a la economía como una ciencia exacta, suprimiendo en

---

(\*) Economista.

1. "El pensamiento de los que toman decisiones se deja influir permanentemente por los conceptos que manipulan los economistas; la formulación misma de los problemas está condicionada por las palabras claves que éstos han forjado,(...) Y sus conclusiones tienen la fuerza que antaño tuviera la Verdad revelada. Se transforman en fuente de un verdadero fanatismo, tan radical como el de ciertas sectas religiosas: el fanatismo económico, 'el economismo'" (Jacquard, 1996: 35-36).

ella todo sentido de obligación moral, no se diga de compromiso social. Pretensión que, en la práctica, reduce su valor científico para el análisis social.

Situación que, en consecuencia, conduce a ver el manejo social y el asunto de la democracia hasta como un asunto aislado de lo económico. Lo social asoma como resultado o consecuencia de un manejo económico "sano y coherente", o quizás, en el mejor de los casos, hasta como un complemento para mejorar la productividad de la economía y para garantizar la "paz social" que facilite la gobernabilidad demandada que sostenga el modelo vigente. En este punto aflora lo democrático -la gobernabilidad, dirían algunos- a lo sumo como aquel elemento que garantiza el desarrollo total del instrumental neoliberal: "es condición *sine qua non* para el éxito de la política económica neoliberal la aplicación integral del modelo", pregonan sus panegíricos (Durán-Cousin 1993: 107).

El problema de fondo surge por el marginamiento estructural de la problemática social y aún de la cuestión democrática del manejo económico, en tanto lo social es aceptado apenas como un accesorio de la política económica y lo democrático es el marco institucional que garantice la aplicación de los ajustes neoliberales. Un empeño que exige gobiernos democráticos delega-

tivos (Guillermo O'Donnell) o abiertamente autoritarios, por la "necesidad" de asegurar la "paz social" -en presencia de procesos de exclusión masiva para que una pequeña minoría pueda vivir tranquila y la inversión extranjera se sienta segura.

El desviar la atención de los verdaderos problemas sociales, entre los que emerge el tema de la exagerada inequidad <sup>2</sup>, bajo el supuesto de que éstos se solucionarán casi de manera automática luego de la estabilización y el ajuste económicos, como pregonan los "liberales" de diverso cuño, no solo conlleva una falsa interpretación de dichos procesos, sino que implica una clara intencionalidad política. Así, esta aproximación ha transformado a la tan reclamada gobernabilidad en una suerte de pretexto para asegurar la dominación neoliberal, en el marco de una democracia "viable" <sup>3</sup>.

Con esta propuesta, en suma, lo que se desea es consolidar un régimen social de acumulación (o modalidad de acumulación o modelo de desarrollo), que exige, al menos en su primera fase -tal como lo demuestra la experiencia en América Latina-, una mayor concentración de los medios de producción y la riqueza, lo cual da, de facto, un mantenimiento sostenido de la pobreza y por supuesto a crecientes desniveles en la distribución de la riqueza. En el caso de muchos países

---

2. Un punto clave del neoliberalismo es la negación explícita de la igualdad: "Es verdad que el capitalismo liberal no conduce a una "igualdad" de ingreso o de riqueza. La existencia de la igualdad entre los hombres es un espejismo", afirma con franqueza uno de los neoliberales ecuatorianos más consecuentes en sus escritos, el profesor universitario Franklin López Buenaño (1997: 133).

3. En las actuales circunstancias, esta forma de "democratización" se ajusta por supuesto a los intereses hegemónicos a nivel mundial empeñados en enraizar la ideología dominante: el capitalismo como el punto final de la historia.

subdesarrollados -el caso ecuatoriano es uno de ellos-, basta observar la evolución experimentada por su economía y su sociedad, para afirmar que se ha caminado en la dirección contraria a la deseada por cualquier país que se precie de buscar realmente el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Aquí surge con fuerza la pregunta sobre si lo social y la democracia, deben encontrar sentido también en un proceso productivo que permita enfrentar la solución de las necesidades desde la sociedad, sin paternalismos o clientelismos. En definitiva, la equidad, como base de la democracia, se expresaría en lo político de lo económico.

#### **EQUIDAD COMO BASE PARA LA DEMOCRACIA**

En este punto surge la equidad como uno de los temas básicos de la discusión sobre el desarrollo. En especial si se cuestiona la capacidad de la llamada "magia del progreso" para que produzca algo considerado imposible: la redistribución autónoma de sus frutos y, como su consecuencia directa, la consolidación del proceso de democratización de la sociedad.

Como se desprende de muchas experiencias históricas, ha sido necesario disponer de niveles de distribución de la renta y la riqueza nacionales mucho más equitativos para propiciar

la constitución de mercados dinámicos, que permitan impulsar el desarrollo integral, pero no necesariamente el crecimiento económico.<sup>4</sup>

De todas maneras, aún si sólo deseáramos potenciar las fuerzas del mercado como eje del desarrollo, no podemos aceptar aquel mensaje aparentemente cargado de lógica, que -como lo hemos dicho en repetidas ocasiones- recomienda primero en crear la riqueza, antes de repartirla sin poseerla<sup>5</sup>. Detrás de la fuerza aparente de esta "teoría del pastelero" está toda una concepción política de la distribución de la renta y de la riqueza, que en la actualidad viabiliza un sistema casi institucionalizado de crecimiento sin distribución. Esta separación entre producción y distribución secuencial, que ofrecen los "pasteleros" neoliberales, no es dable en los procesos económicos, que como tales están inseparablemente inmersos dentro de la trama social. En éstos no hay dicha secuencia temporal. En los sistemas de producción no es posible generar riqueza sin que se produzca alguna forma de distribución de la misma, sea por la vía de las utilidades o de los salarios, de la renta o de las pensiones. Distribución que a su vez incide en las decisiones productivas. Lo que cuenta es cómo las condiciones de la producción y la distribución se potencian recíprocamente, no como pueden independizarse.

---

4. Sin embargo, la experiencia nos muestra que no hay necesariamente una relación unívoca entre crecimiento y equidad, así como tampoco entre crecimiento y democracia. Un tema por demás complejo, que podría dar lugar a hipótesis erróneas si se pretende generalizar los comportamientos de las dictaduras y las democracias.

5 Se persigue garantizar una tasa de mayor rentabilidad, que permita ahorrar lo suficiente para financiar nuevas inversiones, las que luego generarían un mayor producto que beneficiaría a la sociedad en su conjunto.

La equidad, entonces, tendría que venir como resultado de un proceso que reduzca dinámica y solidariamente las diferencias existentes. Desde esta perspectiva, no simplemente se propicia la redistribución por la redistribución, sino que se propone transformar a la equidad en un sostén del aparato productivo y en un revitalizador cultural de la sociedad. La inequidad, entonces, termina por conculcar los derechos ciudadanos y mina las bases de la democracia. Y esta limitación agudiza la inequidad, en tanto ésta asoma en la base de la violación de los derechos.

Si el esquema de concatenaciones presentado es correcto, los ejes de las políticas económicas deberían centrarse en el contexto de una propuesta de desarrollo que incorpore lo social y lo democrático, como parte de una concepción estratégica que busque niveles de equidad adecuados, que permitan la incorporación efectiva de los derechos ciudadanos en el proceso de desarrollo. No se trataría, entonces, solo de superar la pobreza, sino de impedir que las desigualdades en la distribución del ingreso y la propiedad agraven el espíritu de desaliento y frustración, alimentando un individualismo desintegrador, que da alas al mensaje de "sálvese quien pueda".

Tengamos presente que "el ingreso y la propiedad son los instrumentos de la libertad del individuo. Es claro que el campo de elección (no sólo como consumidor) se agranda por los incre-

mentos en estas dimensiones", tal como afirma el renombrado economista Kenneth J. Arrow. Realidad que conduce a "un compromiso con los valores democráticos (que) implica fuertemente un ideal de redistribución del ingreso y la riqueza". Para este economista, Premio Nobel de Economía en 1972, "el bienestar de cada individuo no depende sólo de su propia satisfacción sino también de la satisfacción de otros" y "el bienestar de cada individuo no depende sólo de sus propias utilidades y las de los otros sino también de su contribución a las utilidades de los otros"<sup>6</sup>. Un enfoque que desmorona la visión individualista y fatalista del neoliberalismo en cualesquiera de sus versiones...

Vistas así las cosas, el ingreso y la propiedad determinan el grado de libertad económica, mucho más que la simple apertura y liberalización de la economía. Si se promueve la libertad para consumir, desarrollar el potencial productivo y escoger tareas atractivas para la persona, hay que considerar la necesidad de un ingreso adecuado, que no lo garantiza espontáneamente el mundo de la libre empresa. Y si lo anterior es válido en términos económicos, con justificada razón habría que preocuparse por mayores niveles de igualdad política frente al poder y por niveles aceptables de equidad en la distribución del ingreso y los activos con el fin de incrementar realmente la libertad del individuo y el usufructo de sus derechos ciudadanos.

---

6. Como Arrow, Paul A. Samuelson, otro Premio Nobel de Economía (1970), coincide que la libertad política no tiene sentido sin la libertad económica que exige la mayor igualdad en la distribución de la riqueza.

La reducción sustantiva de la pobreza, la disminución de los desniveles existentes entre ricos y pobres, un mayor grado de libertad y la vigencia de los derechos ciudadanos pasarían, entonces, por una redistribución a favor de los pobres, en detrimento de la excesiva concentración de la riqueza y el poder. Tarea que requiere de una estrategia participativa -con una creciente incorporación de la "sociedad civil"-, al margen de los fundamentalismos (o integristas) del mercado o del Estado. Sin una sociedad mucho más igualitaria es imposible que funcione a cabalidad el mercado y se construya la democracia. La inequidad sistemáticamente falsa y hasta frustra la propia libertad de elección, sea en el campo económico o aún en el político.

#### HACIA UNA ESTRATEGIA DIFERENTE

Para salir de este atolladero, todas las medidas, proyectos y prioridades deberían evaluarse en función de superar los dos "cuellos de botella" básicos, existentes en países como el Ecuador: un aparato productivo segmentado -la heterogeneidad estructural- y un sistema de poder excluyente<sup>7</sup>. Su superación paulatina aseguraría las metas de una sociedad más humana, que tenga como criterio básico el bien común y no simplemente la utilidad y la competitividad como sus criterios rectores.

Comprender la lógica de ambos sistemas interrelacionados -el aparato productivo y el sistema de poder, incluido el Estado- es un prerrequisito para proponer políticas y reformas que puedan reorientar el desarrollo. Entender su "racionalidad" permite advertir las dificultades que se presentarán en esa dirección, así como la lógica individual que conduce a la irracionalidad social. Desconocer esos procesos llevaría a la proposición de alternativas irreales, como las que presentan aquellos economistas "realistas y pragmáticos" defensores de un manejo económico "sano y coherente", que han hecho del mercado el *leitmotiv* de la acción económica y la organización social.

Obviamente, las reformas que se proponen en torno a la transformación productiva y del Estado no pueden llevarse a cabo de la noche a la mañana. Se requiere previamente sentar las bases para una reactivación productiva sin inflación para luego, o en paralelo, ir aplicando concertada y coordinadamente los cambios en cuestión. Al mismo tiempo se adoptarían medidas que permitan reactivar la economía y mejorar la distribución del ingreso. Así, el manejo de corto plazo exige respuestas estructurales que tengan en la mira los cambios necesarios en el horizonte de largo plazo<sup>8</sup>.

La transformación del aparato productivo, de las estructuras concentradas del poder y de la institucionalidad

7. Otros factores sistémicos interrelacionados a los dos mencionados son la degradación de los ecosistemas o el sobre-endeudamiento externo, enmarcados en un ambiente de crecientes desigualdades económicas y sociales. Elementos de un proceso social productor de pobreza y contrario a la democracia.

8. Sobre este tema se puede consultar el artículo del autor: "Algunos elementos para repensar el futuro de la economía ecuatoriana", *Revista Economía y Política* Nº 2, Facultad de Economía de la Universidad de Cuenca, 1997.

política centralizada, que se condicionan mutuamente, están en la base de la lucha contra la pobreza y a favor de una estrategia de desarrollo dirigida a establecer bases sólidas de crecimiento económico, solidaridad social, sostenibilidad ambiental y democracia genuina. Esto es de respeto a la totalidad de los derechos ciudadanos.

Indudablemente, el éxito de la reorientación de la economía y la política dependerá de las correlaciones de fuerzas internas, de la dinámica económica internacional y, también, de quienes tengan la responsabilidad de conducir el Estado. Pero el esfuerzo de reorientación sólo tendrá éxito si los grupos y fracciones perjudicadas por el aperturismo a ultranza logran organizarse en torno a un proyecto nacional común, no excluyente y concertador. Partiendo de esas premisas, los lineamientos básicos sugeridos pueden condensarse en los siguientes cinco puntos:

1. Objetivo final de toda estrategia de desarrollo debe ser la incorporación de toda la población como ente activo de la vida nacional, lo que supone su *conversión en ciudadanos* y su acceso a un nivel de vida acorde con sus necesidades y satisfactores, en base al conocimiento y práctica de sus derechos. Esta sociedad sin excluidos ni exclusiones pasa por la incorporación de las masas a procesos de los que son conscientes y que potencian las fuerzas productivas, generando efectos de encadenamiento internos e incentivando la creatividad y el uso de los recursos ociosos.

2. El logro de esas metas exige necesariamente la configuración de un mercado doméstico de masas (que no necesariamente tiene que ser homogé-

neo), no sólo por las pésimas perspectivas de la "globalización" (que no es global), sino fundamentalmente porque ello permitiría generar un *crecimiento endógeno con equidad*. En tal sentido, la transformación del aparato productivo debe estar dirigida a estimular el ahorro interno (ante las limitaciones del externo), la inversión equilibrada, el desarrollo de las fuerzas productivas y el mercado interno doméstico en el marco de una nueva inserción internacional de la economía, a fin de modificar la canasta de exportaciones, diversificándola y añadiéndole valor agregado.

3. La baja productividad de los segmentos productores de bienes de masa para los estratos "tradicionales" de bajos ingresos y productividad -en los que se concentra la mayoría de la población económicamente activa-, hace que éstos necesariamente requieran de inversiones masivas. Pero su financiamiento no puede provenir de ellos mismos, en la medida en que prácticamente no generan excedentes (ni se apropian de rentas diferenciales, ni producen ganancias suficientes). Ello obliga a transferir excedentes de otros sectores productivos, básicamente de los que producen recursos naturales (fundamentalmente para el mercado externo) y también de aquellos segmentos modernos urbanos que producen bienes de lujo.

4. En añadidura, a medida que se expanda el mercado interno los sectores exportadores (en especial de recursos naturales) tendrían un interés cada vez mayor por vender en el propio mercado interno sea bienes finales, sea insumos para la "nueva industria". Incluso tendrían incentivos para procesar sus productos para ese

mercado en expansión. Ello haría que, a la larga -y esta es otra meta central de esta estrategia-, el sector exportador se integre completamente a la economía, lo que, a su vez, le permitiría desarrollar producciones de mayor competitividad internacional, una vez explotado el mercado interno o paralelamente. Pero también al revés: a medida que se desarrolla el mercado interno, al aumentar la calidad y cantidad de los productos, estos podrían ir introduciéndose paulatinamente en el mercado mundial. Esto exige desarrollar las capacidades competitivas internamente para poderlo hacer mejor a nivel internacional.

5. Al perder su carácter de enclave, el sector exportador permitirá generar -a través de los efectos de encadenamiento hacia atrás, hacia adelante, tanto productivos como de demanda y fiscal- mayores ingresos y empleo en los demás sectores y segmentos de la economía, rompiendo el actual círculo vicioso. En cambio, en las estrategias pasadas y actualmente en boga, dirigidas a fomentar casi exclusivamente las exportaciones, se tiende a ahogar, en gran medida, las capacidades (normalmente poco aprovechadas) del mercado interno a través de la contención o disminución de los salarios reales, a fin de mantener o expandir una competitividad internacional espuria para las exportaciones; aquí cabría mencionar la otra vía también equivocada para mejorar la competitividad: el deterioro del medioambiente, provocado por un estilo de desarrollo depredador que prioriza los rendimientos cortoplacistas sobre cualquier otra consideración de largo aliento.

La urgencia de una concepción estratégica para participar en el mercado mundial a partir de la resolución de los retos internos surge, así, como algo indispensable. Esta estrategia garantizaría una incursión exitosa en el mercado mundial para toda la sociedad, sólo así podemos prolongar las capacidades desde el mercado doméstico. Concepción que no acepta aquellos excesos de protección a la producción doméstica que agraven la ineficiencia y la monopolización, así como tampoco políticas pro-exportadoras desvinculadas del aparato productivo nacional orientado a satisfacer la demanda interna, que establecen enclaves neocoloniales. Esta estrategia exige, en definitiva, una profunda reestructuración productiva a través de la reorientación de las inversiones, tanto como de la redistribución del ingreso y de los activos.

La dinámica económica descrita -sustentada sobre indispensables bases de eficiencia y competitividad sistémicas, así como de solidaridad y sustentabilidad- iría generando automáticamente una mejor distribución del ingreso y de los activos, aunque ello también debe ser alentado por acciones específicas del Estado y, sobre todo, desde las propias organizaciones populares. Esto, a su vez, reforzaría la constitución del mercado de masas doméstico (priorizando lo local-regional), y así sucesivamente hasta que el círculo virtuoso provenga endógenamente de él mismo. Todo lo cual implica la incorporación de las masas a la creación de una sociedad auténticamente democrática.

## UN EMPEÑO DEFINITIVAMENTE DIFÍCIL

La tarea es compleja, sin duda. En especial si tenemos presente que el capitalismo es "la civilización de la desigualdad" (Joseph Schumpeter)<sup>9</sup>. Y que, por lo tanto, los mercados capitalistas "mantienen su condición histórica de lugares de ejercicio de poder de grupos privilegiados relativamente pequeños" (Marchán y Schubert 1992). Lo cual también se refleja en su deficiente funcionamiento<sup>10</sup>. El reto es cómo lograr niveles de mayor equidad a partir de un sistema que provoca lo contrario...

Si en el capitalismo no hay espacio para un desarrollo con equidad, ¿será posible en este sistema una democracia que afirme la vigencia plena y universal de los derechos ciudadanos? Una pregunta de complicada respuesta, en tanto sin crecientes niveles de equidad parece imposible avanzar en la búsqueda permanente de la libertad como base de la democracia, y sin ésta tampoco habría campo para la equidad<sup>11</sup>.

Y si la compulsión absolutista, por cualquier razón que se esgrima, no puede ser aceptada, el asunto se presenta complejo<sup>12</sup>. Más todavía si una propuesta alternativa tiene que aceptar y apoyar maneras de vivir distintas, valorando la diversidad cultural y el pluralismo político. Sin olvidarnos de algo tan fundamental como es la defensa activa del derecho a la vida y a los derechos humanos, tanto civiles como socioeconómicos, así como el respeto a la honra ajena y a la participación del contrario en el convivir nacional.

Ya lo dijo hace más de 50 años Karl Polanyi, en su obra clásica, hay que asegurar "el derecho a la disidencia como la marca distintiva de una sociedad libre". De suerte que la meta es la integración de la sociedad, no su uniformación totalitaria; para desde la misma sociedad, desde su diversidad ir construyendo más sociedad, lo cual "debería acompañarse de un incremento de la libertad"<sup>13</sup>. De suerte que, la construcción de sociedad, de una sociedad distinta a la actual, pasa

---

9. Esta visión del capitalismo introduce, adicionalmente, un enfoque dinámico, a diferencia de la concepción de equilibrio sostenida por muchos economistas, empezando por Léon Walras en el siglo XIX.

10. El mercado capitalista, además, carece de un horizonte adecuado de tiempo, prioriza los caprichos de grupos privilegiados sobre los satisfactores básicos y sinérgicos, distribuye mal o llega incluso al despilfarro, y hasta se ha convertido en motor de la degradación ambiental.

11. El mismo Mao, citado por Amartya Sen para explicar el trasfondo político de las hambrunas, reconoció que "a falta de democracia, a falta de ideas provenientes de las masas, es imposible establecer una buena línea, buenas políticas generales y específicas, apropiados métodos..."

12. G. R. Feiwel sintetiza de la siguiente manera su comentario sobre la visión de equidad y libertad de Arrow: "Si aceptamos que la igualdad de los ingresos incrementa la libertad, la igualdad del poder lo hace aún en mayor medida. (...) A la inversa, donde no hay libertad la igualdad carece de sentido".

13. Libertad en términos amplios, no es asimilable a aquella libertad de los neoliberales que más se parece a un "anarquismo emocional".

por asumir la "tarea de crear una libertad más abundante para todos", sobre la base de una creciente equidad. Y que no se conseguirá plenamente

dentro del sistema capitalista, mucho menos en el paraíso de las desigualdades a ultranza que propugna el capitalismo neoliberal.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta, Alberto; "Algunos elementos para repensar el futuro de la economía ecuatoriana", Revista Economía y Política Nº 2, Facultad de Economía de la Universidad de Cuenca, 1997.

Durán Cousin, Eduardo; "La hora neoliberal de América Latina - Un estudio objetivo", Fundación Hans Seidel y Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1993.

Feiwel, G. R.; "Opiniones de Arrow sobre la equidad, la eficiencia y la democracia", en la revista "El Trimestre Económico" Nº 215, julio-diciembre de 1987, México.

Jacquard, Albert; "Yo acuso a la economía triunfante", Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996.

Marchán, Cornelio y Schubert, Alexander; "Estrategia de desarrollo económico y social", Proyecto Ecuador Siglo XXI, Quito, 1992.

Polanyi, Karl; "La gran transformación - Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo", Fondo de Cultura Económica/Clásicos de Economía, México, 1992.

Sen, Amartya; "¿Cuál es el camino del desarrollo?", en la revista "Comercio Exterior", volumen 35, número 10, octubre de 1985, México.

# ***La democracia enfrentada a la complejidad***

Julio Echeverría

*La creciente complejidad social y económica pone nuevos retos a la capacidad de organización política de las sociedades, complejidad respecto de la cual los ordenamientos democráticos no estarían preparados. Al no lograr enfrentar estas nuevas condiciones de complejidad, la democracia termina por generar obstáculos o problemas a las propias lógicas económicas, sociales y productivas, deteniendo su capacidad de innovación.*

La discusión teórica sobre la democracia en la actual coyuntura de cambio de siglo y de milenio conduce a replanteamientos radicales sobre su viabilidad y legitimidad. En el panorama histórico actual, se tiende a depositar en los defectos del funcionamiento de la democracia o en la impracticabilidad de sus proyecciones, la responsabilidad sobre fenómenos como el creciente deterioro de las condiciones sociales de amplias porciones de la población mundial, la alta conflictividad social o los recurrentes problemas de gobernabilidad.

La creciente complejidad social y económica pone nuevos retos a la capacidad de organización política de las sociedades, complejidad respecto de la

cual los ordenamientos democráticos no estarían preparados; al no lograr enfrentar estas nuevas condiciones de complejidad, la democracia termina por generar obstáculos o problemas a las propias lógicas económicas, sociales y productivas, deteniendo su capacidad de innovación. El ordenamiento democrático, en lugar de actuar como sistema de reducción de la complejidad social, termina convirtiéndose en responsable de su incremento y agudización.

En términos políticos más puntuales, la crisis de la democracia se presenta como incapacidad de 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<sup>1</sup>. La

---

1. Para profundizar en el tema de la crisis del sistema político, remitirse a: J. Echeverría, *La Democracia bloqueada, teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*, Letras, Quito 1997.

afirmación de la democracia como 'gobierno del pueblo', o 'gobierno de las mayorías', parecería ser contradicha por las actuales tendencias sociales y económicas, caracterizadas por la exclusión y la distribución inequitativa de los recursos y de la riqueza.

Al interior de la teoría democrática, la crisis de la democracia se expresa como oscilación entre dos conceptos que se relacionan recíprocamente, pero que a momentos pueden presentarse como opciones extremadamente divergentes. El primero, define a la democracia como un proyecto ideal de realización y apunta a la utopía de la expansión absoluta de la participación ciudadana.<sup>2</sup> El otro, en cambio, enfoca el análisis del funcionamiento de los sistemas democráticos tal como existen en la realidad, y apunta a perfeccionar los aspectos organizativos de la democracia mejorando las interrelaciones entre participación social y gestión decisional.

Ambas dimensiones conceptuales cumplen funciones distintas. La primera alude a la necesaria legitimación del ordenamiento político: todos los miembros

de la sociedad tienen igual derecho a participar en la definición del destino colectivo; esta característica se presenta como dimensión básica o principio programático de toda democracia; es aquella dimensión a la cual se remiten los ciudadanos para defender su derecho a la realización de sus expectativas. La otra dimensión pertenece a un orden distinto, y apunta a potenciar las capacidades decisionales, a volver concreta y realizable la proyección ideal. Se trata de las dos caras de la democracia, la democracia directa como aspiración igualitaria de acceso al campo decisional; y la democracia representativa, que introduce lógicas de selección de los gobernantes y de delegación del poder.<sup>3</sup>

La actual crisis de la democracia tiene que ver con la difícil coexistencia de estos dos niveles o 'registros discursivos'. La coyuntura actual introduce dimensiones de mayor complejidad que exasperan aún más las distancias entre estos dos campos y tiene que ver tanto con el debilitamiento de su proyección ideal, al poner al descubierto sus inconsistencias en tanto estrategia organizati-

---

2. El planteamiento es característico de aquellas posiciones que Sartori las ubica bajo la etiqueta de antielitistas o participacionistas, quienes se hacen fuertes bajo la inspiración de posiciones como las de J S Mill "el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias... es uno en el que todo el pueblo participe", posición sobre la que se asienta la crítica antielitista, que mira a los procesos de competencia y selección de los más capaces para ocupar posiciones de gobierno, como procesos de exclusión y discriminación. Al contrario Sartori defiende una concepción de la democracia que fortalezca los procesos de selección en base a criterios meritocráticos, para caracterizar a los cuales utiliza las categorías de 'poliarquía selectiva' y 'meritocracia electiva'. Cf. G. Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen, 1997.

3. En el fondo se trata de un contraste entre dos tipos de énfasis; el de aquellos que ven en la democracia una proyección ideal de realizaciones, y el de aquellos que ven la democracia como un 'ordenamiento posible'; los primeros acuden a la extremización del expediente participacionista, mientras los otros definen la democracia como potenciación de las capacidades selectivas de las sociedades en base al perfeccionamiento de sus dimensiones organizativas. cf. G. Sartori, op cit, y N. Luhmann, *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida editore, Napoli, 1978.

va del poder. El propósito de las siguientes páginas consiste en examinar cómo la actual crisis afecta de manera diferenciada a ambos campos discursivos, introduciendo a nivel del cuerpo social un cambio o traslación de énfasis, desde la dimensión simbólica de realización de la democracia, hacia una demanda de mayor capacidad organizativa.

### DEMOCRACIA Y SECULARIZACION

El concepto moderno de democracia gira en torno a la reivindicación de la participación y de la realización del interés general, el cual es visto como recomposición de las fracturas, de las escisiones y de los intereses diversificados. La utopía democrática parte de la suposición de que el interés general o colectivo se deducirá, a manera de superación de esas fracturas, de la más amplia y pluralista participación de los actores sociales. Se trata de un proceso de formación de la voluntad colectiva que se realiza en base a la confluencia conflictiva de intereses que se manifiestan discursivamente y que compiten en base a argumentaciones racionales; el entendimiento racional resultará de procesos de interac-

ción comunicativa en los cuales los intereses se representan como opiniones.<sup>4</sup>

Esta comprensión es un elemento del 'discurso de la modernidad' en cuanto parte del reconocimiento de que no existe un interés general preconstituido con anterioridad al ejercicio de la confrontación discursiva y argumentativa; sólo una concepción religiosa de la democracia podría sostener que el sentido de realización colectiva está predeterminado en una cierta 'esencia del pueblo', y que esa esencia se expresa en cuerpos de creencias sólidamente fundados y ampliamente reconocidos por el cuerpo social, y que por tanto el 'ordenamiento democrático' no sería otra cosa sino la sanción jurídico-formal de ese entendimiento colectivo anterior al mismo hecho de la confrontación política.

El carácter propio de las democracias modernas -aquello que las constituye, pero también aquello que ilustra sus crisis recurrentes- consiste justamente en tener que enfrentar una progresiva, a menudo lenta, pero consistente, erosión del sentido o de las proyecciones o narraciones colectivas. Estas dimensiones, sean cuerpos de creencias religiosas o creencias colectivas secularizadas, co-

---

4. Seguramente es J. Habermas quien en los últimos tiempos ha defendido esta definición de democracia. En plena sintonía con los postulados de su filosofía moral, él describe en base a una reconstrucción de los procesos políticos de constitución de la modernidad y del proyecto democrático, lo que sería paradigmático de la democracia moderna: una forma política que resulta de una dinámica de libre comunicación entre los hombres, dirigido a la toma de decisiones colectivas sobre la base de amplios procesos consensuales. En su formulación el proceso decisonal resultaría de la participación de los ciudadanos en una 'comunidad ideal de diálogo' en la cual formarían parte, si hacemos referencia a procesos reales, sin restricciones. Una comunidad ideal de dialogo que supondría el logro de acuerdos en base al respeto del libre juego de las argumentaciones racionales. Como se apreciará más adelante la posición habermasiana permanece como un postulado ideal que es contradicho por los procesos democráticos 'realmente existentes', en los cuales la argumentación racional se complica y compromete frente a una distribución extremadamente asimétrica de los recursos cognitivos, sobre los cuales se fundan las argumentaciones racionales. Cf. J. Habermas, *Escritos Políticos*, Tecnos, Madrid, 1962.

mo aquellas propias de los discursos ideológicos, se ven envueltas en procesos de crisis de su capacidad de motivación colectiva. No se trata de ninguna manera de la secularización del discurso religioso entendido como obsolescencia de su función de integración social; se trata más que nada de una fragmentación interna a sus propios cuerpos doctrinarios, a sus propias dimensiones de simbolización y de ritualidad; fragmentación que resulta de los mismos procesos de innovación simbólica que caracterizan a la modernización.<sup>5</sup>

La modernización resulta responsable de la intensificación de los intercambios y de la puesta en marcha de procesos de creciente movilidad poblacional, movilidad interna a cada sociedad, y movilidad externa como incremento de relaciones entre sociedades, economías y culturas. A este proceso se añade o corresponde una creciente complejidad moral o diferenciación socio-cultural, que complica los procesos comunicativos o de producción de lo que Elías denominaba el "sentimiento nosotros"<sup>6</sup>. Cada quien es portador de su propia versión cultural, de sus propios valores, volviendo real la imagen weberiana de la sociedad como el reino del politeísmo valorativo.

En este contexto, la democracia como ordenamiento político se ve sobre-

cargada en su función de recomposición de las fracturas o de las segmentaciones y diferenciaciones que produce la modernización. Su función será no solamente la de recomponer el sentido de la vida colectiva, fracturado por la emergencia de intereses y valores diversificados, sino también la de organizar esa diversificación y su legítima aspiración a participar y decidir del interés colectivo.

## DEMOCRACIA Y GLOBALIZACION

En las últimas décadas, la complejidad a la cual se enfrenta la democracia se intensifica. Las sociedades ingresan en una lógica de internacionalización creciente. Ya no se trata de sociedades ya no locales sino planetarias; al crecimiento demográfico incontrolable se añade una asimétrica distribución de la riqueza mundial que intensifica la movilidad poblacional; migraciones forzadas de poblaciones enteras o simplemente de individuos o familias, que se trasladan en búsqueda de mejores oportunidades de sobrevivencia.

Por su parte, la internacionalización y globalización de la economía mundial reduce drásticamente las soberanías políticas de los estados nacionales. Se vuelve cada vez más relativa la autonomía decisional de economías y naciones que no pueden reproducirse en ba-

---

5. En el campo de las teorías sociológicas, en especial de inspiración durkheimiana y weberiana, la modernización es vista bajo la imagen de la explosión de particularismos y de intereses diferenciados, que se manifiestan discursivamente bajo la forma de una progresiva diferenciación de opiniones o de interpretaciones del mundo, las mismas que funcionan como dispositivos de identificación y de movilidad social; se trata de la clásica afirmación acerca del incremento de densidad moral de las sociedades. Cf. E. Durkheim, *La división del trabajo social*, Akal editores, Madrid, 1982, y M. Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, México 1942.

6. Cf. N. Elías, *De la tribu al planeta de los derechos*, en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, Nariz del Diablo editores, Quito, 1994.

se a la autarquía o al autosustentamiento. Lo que pueda decidirse a nivel local, tiene escasa relevancia respecto de macrodecisiones que se realizan en el nivel más amplio del sistema-mundo. Este fenómeno se reproduce en los espacios de la vida cotidiana; las decisiones que influyen la vida de la gente, provienen de dimensiones mucho más distantes, por lo cual se dificulta el controlarlas o el incidir en la formación de las mismas, lo que refuerza sentimientos de apatía participativa.<sup>7</sup>

Frente a estos procesos de complejización, las capacidades cognitivas de los distintos actores sociales se ven fuer-

temente limitadas, generando además, una extendida **nueva estratificación social de tipo cognitivo**, que debilita la capacidad del reconocimiento de los propios intereses, y más aún de los intereses colectivos.<sup>8</sup>

Esta complejidad en la misma cognición de los intereses propios y colectivos, enfrentada a la exigencia de sobrevivir en condiciones de extrema precariedad, se traduce en un tipo de participación política en la cual las preferencias de la gente tienden a oscilar con rapidez de la apatía, al apoyo a aquellas propuestas o programas que ofrezcan beneficios visibles e inmediatos.<sup>9</sup>

---

7. Los asuntos públicos son crecientemente complejos; se incrementa el número de variables que intervienen en cada dimensión, y el carácter independiente de cada variable aumenta, provocando una creciente diferenciación y especialización de los distintos aspectos que hacen la vida pública; toda política se subdivide en distintas políticas, cada una con su propia especificidad diferenciada, por lo cual "literalmente, ninguna persona puede ser experta en todas sino sólo en algunas de ellas". Este fenómeno de diferenciación creciente parecería estar en la base de los procesos de generalizada apatía participativa. Cf. R. Dahl, *El Ciudadino*, en Parolechiave, Donzelli editore, Roma 1994.

8. Este fenómeno se agrava en los sectores sociales más oprimidos o excluidos económica o socialmente, los mismos que por lo general y paradójicamente poseen una cognición menos clara de sus intereses. El reto de enfrentar la complejidad obliga a perfeccionar las capacidades cognitivas de la población en una dimensión que no se limite a mejorar la formación y educación de las élites; el enfrentamiento a la complejidad exige ampliar la participación ilustrada de los ciudadanos comunes; seguramente aquí encuentra explicación la reivindicación generalizada y la primacía otorgada por la política social a la necesidad de perfeccionar los sistemas de formación y de educación pública.

9. Entre las formulaciones programáticas y su realización concreta se despliega un hiato de difícil reducción que vuelve indeterminada la capacidad de respuesta del sistema institucional, bloqueando el proceso decisional y comprometiendo la satisfacción de las demandas y expectativas planteadas. De forma paradójica, la medida de la afirmación de la democracia parece estar en el grado de tolerancia a la frustración de expectativas que ésta produce. La democracia convive con dimensiones altas de frustración de expectativas, y sin embargo, permanece como 'valor mínimo' al cual nadie puede renunciar, so pena de eliminar la posibilidad de elaborar y presentar expectativas. "En las democracias reales -nos dice G. Hermet- la clave y la sustancia de esa posibilidad democrática reposa actualmente en la capacidad que demuestren o no los ciudadanos de safarse de las dos caras contrastadas de su alienación. La que conduce a fiarse exageradamente de los mitos y de las promesas a breve plazo, conducidas por el lenguaje político. Pero también de esa alienación de signo inverso que transforma el escepticismo legítimo e indispensable en abandono total, en rechazo absoluto y a veces violento de las convenciones benéficas del mecanismo democrático". Cf. G. Hermet, *En las fronteras de la democracia*, CFE, México, 1996, pp. 223-224.

Al debilitarse la capacidad de inteligencia de los fenómenos y de los procesos políticos, se debilita también el sentimiento de adhesión a un conjunto estable de orientaciones de política, lo cual conduce al retraimiento social y a la vigencia de lógicas excluyentes que se asientan sobre la defensa del individualismo o de las propias diferencias. La individualización y la diferenciación social tienden a ser vistas como nichos donde sobrevivir o recluirse y no como nuevos espacios o momentos para la agregación de voluntades colectivas, para la expansión del sentimiento ciudadano.

#### **LA DEMOCRACIA ENTRE PRAGMATISMO Y REENCANTAMIENTO**

La recurrente crisis de sentido que caracteriza a la democracia, que resulta de los procesos de modernización y secularización, refuerza la tendencia hacia la hegemonía de valoraciones de corte pragmático. Más que una construcción de sentido, se quiere encontrar en la democracia una estructura de organización que mejore las prestaciones sistémicas y enfrente de manera más eficiente la intensificación de las demandas y la creciente formación de expectativas de realización no satisfechas.

De manera lenta pero consistente se asiste a una modificación del paradigma del desarrollo uniforme y del progreso como lógica del desarrollo histórico, por una visión mucho más pragmática y desencantada, más consciente de las dificultades; proceso que podría ser visto como el cambio del paradigma del progreso uniforme por el de la complejidad.

En este contexto, el concepto de democracia experimenta una redefinición; junto al pragmatismo se desarrollan for-

mas de realismo político que substituyen la expectativa de soluciones definitivas, por las de procesos inacabados, una complejidad que no se elimina sino que se transforma, mejorando los procesos de reflexividad y de cognición social.

Esta modificación en los referentes discursivos de la democracia permite discernir con mayor realismo los posibles alcances de la modernización y de la racionalización de los procesos sociales y económicos. La modernización no es siempre función de la emancipación y de la potenciación de la democracia y no trae necesariamente consigo, mejoras en los campos de la equidad y de la distribución igualitaria de los recursos. Esta transformación es significativa en cuanto define nuevos campos de especificación funcional para la política democrática; la participación política deberá insertarse en las distintas dimensiones de los procesos sociales y económicos y allí redefinir las relaciones entre equidad y eficiencia; redescubrir complejas articulaciones técnicas y políticas, de gestión directa pero también de representación y delegación.

Pero esta visión más realista y pragmática de la democracia convive con fuertes tendencias que la contrastan; la más significativa es seguramente la del encantamiento o reencantamiento del mundo, más atenta a la búsqueda de identidad. Esta tendencia ve a la democracia como un proyecto de pertenencia a una dimensión de sentido colectiva y surge como efecto de resistencia ante la afirmación de los procesos de modernización, y de construcción pragmática de la democracia.

Esta doble dimensión se expresa como coexistencia de lógicas disímiles: la una, de la racionalización creciente, que

enfatisa valores pragmáticos como mecanismos reductores de complejidad: la eficiencia, la competitividad, la técnica; la otra, que enfatiza en cambio la dimensión simbólica, la búsqueda de la identidad, la potenciación de los lazos y vínculos de pertenencia colectiva. La una, la de la racionalización creciente, es respuesta a la necesidad, y está vinculada al control de la complejidad, es reducción de complejidad a través del incremento de complejidad; la otra es expansiva, apertura de posibilidades sin atención a exigencias selectivas.

#### **DEMOCRACIA Y NUEVAS ESTRUCTURAS DE RELACIONAMIENTO Y DE ORGANIZACIÓN ECONOMICO-PRODUCTIVA**

Al cambio de paradigma del progreso creciente por el de la complejidad se corresponden dos tendencias que inciden sustantivamente en los comportamientos sociales: por un lado, la presencia generalizada de nuevas tecnologías de la comunicación; y por otro, la creciente intervención del saber y de sus aplicaciones a los más diversificados ámbitos de la reproducción social. Ambos fenómenos ponen en evidencia la existencia de nuevas estructuras de relacionamiento entre los actores y se convierten en el eje dinámico de los procesos sociales y económicos.

La autonomización progresiva del saber y del conocimiento no es solamente responsable de la fragmentación y diferenciación interna de las distintas construcciones de sentido, lo que provoca una continua innovación valorativa sobre la cual se sustenta el proceso histórico. Su despliegue como sociedad conectada informáticamente a nivel planetario, define una lógica de relacionamiento articulada sobre redes abiertas de comunicación que substituye las dimensiones organizativas cerradas y centralizadas sobre las cuales se sustentó el crecimiento económico.

Las actuales demandas de democratización tienen en su base a estos procesos; en referencia a la estructura organizativa de la producción, tiene que ver con la pérdida de centralidad de la industria como eje de los procesos productivos y sociales así como con el declive de los modelos rígidos de organización del trabajo <sup>10</sup>. La flexibilización del proceso productivo conduce a una creación colectiva del valor, lo que se traduce en una demanda de mayor participación en la toma de decisiones que atañen a la sociedad.

La producción socializada que resulta de la expansión del saber se potencia gracias a la lógica de la comunicación y genera largas proyecciones o cadenas productivas impulsadas por innovacio-

---

10. Las nuevas dimensiones de la organización productiva obligan a replanteamientos radicales en las estrategias participativa de los actores de las relaciones laborales, las mismas que ya no se rigen bajo el patrón del fordismo y de la producción masiva. La flexibilidad organizativa si bien puede significar el desmontaje de las garantías y de la estabilidad laboral sobre la cual se articulaban las relaciones industriales, representa por otro lado, un modelo organizativo más congruente con la nueva lógica de la producción socializada que se desprende de la autonomización del saber y de la innovación comunicativa. Cf. M. Regini, "Las relaciones industriales en la fase de la flexibilidad", en Flexibilidad y nuevos modelos productivos, Nariz del Diablo Editores, Quito, 1994.

nes tecnológicas de proceso. Esta nueva lógica de innovación ya no depende de su capacidad centrípeta o de autorreclusión, sino que sustenta en la apertura a sus exterioridades, en la articulación con entornos dinámicos y cambiantes. La apertura hacia lo otro, hacia lo diverso, es condición de innovación.

El conflicto que articula a las sociedades complejas es el que acontece entre la producción socializada de reproducción ampliada abierta y la producción restringida a la lógica corporativa. Esta última amenaza con detener los procesos de innovación social y económica al no reconocer los nuevos ejes de expansión productiva sobre los cuales puede desarrollarse la democracia.

## CONCLUSION

La complejidad a la que hemos hechos referencia cuestiona los fundamentos de una democracia abstracta, construida sobre una lógica de centralización en torno a 'construcciones de sentido' que un tiempo promovieron la emancipación frente al dominio y la exclusión, pero que hoy detienen las dinámicas potenciales de participación y organización política.

El actual proceso socio-político se articula sobre la base de la destrucción de los centralismos y de las organizaciones jerárquicas, tanto del poder como de la producción. La complejidad, con su lógica de diferenciación y fragmentación, debilita las concepciones metafísicas de la democracia, aquellas que sólo quieren ver en la democracia el diseño de nuevas construcciones de sentido. Introduce en su lugar una disposición mucho menos ambiciosa pero más realista, al privi-

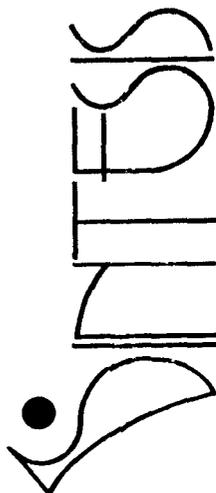
legiar la propuesta de ampliar las capacidades organizativas del ordenamiento democrático.

Este cambio de orientación refuerza una concepción de la política de tipo pragmático y con una fuerte orientación técnica. Su horizonte de realización ya no será la búsqueda del 'mejor mundo deseable', sino la articulación de estrategias puntuales y medidas que amplíen los espacios de movimiento para los distintos actores sociales. Más que de objetivos utópicos, 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.

La crisis actual de la democracia no puede confundirse con la fragmentación o debilitamiento de las creencias colectivas o construcciones de sentido de tipo ideológico, éstas se han derrumbado justamente porque no han estado a la altura de los desafíos prácticos que impone el proceso de progresiva complejización del mundo. No se puede enfrentar a la complejidad con respuestas únicas ni definitivas; es probable incluso que el logro de acuerdos y consensos se dificulte porque las soluciones no son inmediatas ni están dispuestas para todos.

Pero, a pesar de que la democracia tiene que reducir su pretensión metafísica, y adecuarse a las limitaciones que impone el mundo de la complejidad, su proceder deberá caracterizarse por organizar la coexistencia de intereses, incluso contrapuestos, sin debilitar su proyección hacia el logro de mejores condiciones de equidad y libertad; más bien, su reto es arreglárselas para hacer de

esos principios dimensiones efectivas y reales; esa parece ser la única construcción de sentido posible para la democracia en la época de la complejidad.



**CULTURA Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA**  
*De la dimensión cultural del desarrollo a la cooperación cultural*

**Número 26**  
**Julio-Diciembre 1996**

**SUMARIO**

<b>PRESENTACION</b> .....	9
<b>PLANTEAMIENTOS GENERALES</b>	
Cultura y desarrollo, hoy. <b>Pedro A. Vives y Josefa Vega</b> .....	15
¿Es posible una política cultural europea?. <b>Dieter Benecke</b> .....	27
<b>AMERICA LATINA</b>	
Marco jurídico de las relaciones culturales iberoamericanas. <b>Edwin R. Harvey</b> .....	39
El diálogo intercultural, clave del desarrollo planetario. <b>Juan Anslón</b> .....	53
La cooperación cultural, una asignatura pendiente de evaluación. <b>Fernando Vicario Leal</b> .....	65
La cooperación internacional en la cultura: el caso de Bolivia. <b>Beatriz Rossells</b> .....	71
Un planteamiento diferencial de aprendizaje del castellano como segunda lengua. Propuestas de optimización de algunos elementos de la Escuela Bilingüe Guatemalteca. <b>María Jesús Viton de Antonio</b> .....	79
El Museo de América de Madrid. Planteamientos y actuaciones en cooperación cultural y difusión sobre América. <b>Paz Cabello Carro</b> .....	91
<b>INSTITUCIONES CULTURALES</b> .....	103
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	131
<b>MISCELANEA</b> .....	155
Reseñas .....	157
Notas y Documentos .....	191

**INFORMACION:**  
Claudio Ceballos, 101 (bajo)  
28006 Madrid  
Tel.: 577 1140 Fax: 576 30 70  
e-mail: ai@plixiintercom.es

**SUSCRIPCIONES:**  
EDISA  
López de Hoyos, 141  
28002 Madrid

## **Democracia, seguridad y gobernabilidad (\*)**

Bertha García Gallegos (\*\*)

*La situación de inestabilidad política en el Ecuador, asumida como crisis de gobernabilidad puede ser vista, y ésta parecer ser la perspectiva de las Fuerzas Armadas, como un verdadero problema de "Seguridad".*

### **NUEVAS TENDENCIAS Y OPCIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD**

**E**l interés por el tema de la Seguridad en América Latina ha aumentado en la medida en que este concepto y la realidad social y política a la que se refiere, ha experimentado perceptibles cambios a raíz del fin de la guerra fría. Este trabajo pretende ofrecer una reflexión preliminar sobre la relación entre seguridad y gobernabilidad sustentado en lo que po-

dría ser un nuevo patrón de relaciones cívico- militares en proceso de conformación en el Ecuador actual<sup>1</sup>.

La preocupación se justifica dentro de dos grandes ejes problemáticos que han conducido, por una parte, a la formulación de patrones distintos de relaciones cívico-militares en América Latina, y, por otra, a la definición de nuevos contenidos en los conceptos y mecanismos de la seguridad al interior de las sociedades nacionales.

---

(\*) Este artículo es parte de una investigación más amplia que se lleva a cabo con la colaboración de la PUCE y el CONUEP bajo el tema: "Aspectos sociales y estratégicos de la reconversión militar en el Ecuador". Está basado en la Ponencia: "Seguridad y Gobernabilidad: Hacia un Nuevo Patrón de Relaciones Cívico-Militares en el Ecuador", presentada en el Simposio: "Seguridad, Gobernabilidad y Democracia" del 49 Congreso de Americanistas. Quito, PUCE, julio de 1997.

(\*\*) Socióloga. Profesora Investigadora de la PUCE.

1. En la medida que esta reflexión se refiere a fenómenos que no han adquirido aún contornos nítidos, se corre el riesgo de incurrir en errores de apreciación y análisis. Sin embargo, encararlos en este momento de su formación puede ser importante para aportar, desde un ángulo específico (la problemática de la seguridad y las relaciones cívico militares concomitantes) a la comprensión de los problemas de gobernabilidad, asumidos en este momento por una buena parte de los analistas ecuatorianos como un tema central dentro del desarrollo político de este país.

Es evidente que desde la transición democrática en América Latina han surgido patrones diversos de relaciones cívico- militares, de acuerdo a las distintas formas, dentro de las circunstancias particulares de cada país, por las cuales los militares aceptaron, de hecho o estratégicamente, la subordinación al orden civil<sup>2</sup>. Tales modalidades habrían sido reforzadas por circunstancias más recientes, derivadas de la desarticulación de las estructuras hegemónicas de la guerra fría y de su impacto en países estratégicamente dependientes como los de la región. Según esto, al anularse la percepción de amenaza ideológica sobre el Continente, perdió vigencia el concepto y las estructuras de Seguridad que organizaron el sistema de defensa hemisférico desde la perspectiva de los Estados Unidos. A partir de entonces nuevas dimensiones se han incorporado a las percepciones de riesgo y amenaza a la seguridad. Pero lo que es más impor-

tante, y dado que un nuevo sistema hegemónico mundial y continental no está aún definido, América Latina estaría gozando como dice Joseph Tulchin, de una importante oportunidad para redefinir con autonomía sus propios temas, conceptos y propuestas de Seguridad Nacional<sup>3</sup>.

En cuanto al alcance estrictamente nacional de este proceso, se puede decir que durante la etapa de gobiernos democráticos que inició a fines de los setenta, el problema central ha sido el mantenimiento de una tambaleante democracia surgida de un pacto civil-militar y entendida como la vigencia de las instituciones civiles de representación y participación. Se suponía que su debilidad sería paulatinamente superada por fuerza de las propias prácticas democráticas. Sin embargo es evidente que persiste, y que la distorsión y manipulación de los sistemas de participación y representación (congreso, partidos, movimientos sociales) por

---

2 Samuel Fitch. "THE ARMED FORCES AND DEMOCRACY IN LATIN AMERICA: CONTEXT, IDEOLOGY, AND INSTITUTIONS". University of Colorado, 1996.

3. Joseph Tulchin: "Redefinición de la Seguridad Nacional", p.30 y ss. en: Francisco Rojas Aravena: MEDIDAS DE CONFIANZA, VERIFICACION. Santiago, FLACSO-Chile, 1996.

El autor analiza la particular coyuntura que viven los países latinoamericanos por el alojamiento de las estructuras de seguridad, vigentes durante la Guerra Fría, cuando los estamentos militares desempeñaron un papel prominente en los gobiernos. Se discuten los nuevos papeles y las asignaciones de recursos. Estos procesos no están exentos de tensiones, de tal forma que las discusiones abiertas y públicas con sectores de la sociedad civil se mantienen relativamente restringidas. Toda vez que el afloramiento de conflictos tradicionales, la mayoría fronterizos con países vecinos, obliga a mantener considerables espacios de reserva. p. 22-23.

Aún más, dice Tulchin, un elemento que inhibe la discusión constructiva en América Latina es la actitud de la estructura militar de los USA que considera (por supuesto no públicamente de modo que se pueda establecer atribuciones) que tales discusiones son innecesarias en la región. Sin embargo, a juicio del autor, "las naciones del hemisferio deberían aprovechar este momento histórico para sentar las bases para la resolución de conflictos y medidas para fomentar la confianza entre países vecinos y entre miembros del grupo de la región. ...La clave de tales medidas para fomentar la confianza en la región consiste en el establecimiento de bases para la acción multilateral, lo cual no es una tarea simple" p. 25.

fuerzas políticas atomizadas al máximo, ha dado lugar a una situación de extrema inestabilidad que debe ser superada urgentemente por un esfuerzo caracterizado por Osvaldo Hurtado como "la necesidad de pasar de la problemática abstracta de la construcción de la democracia a la necesidad concreta de mejorar la gobernabilidad de la democracia"<sup>4</sup>.

Por cierto que la inestabilidad política en el ámbito nacional condiciona la definición de estrategias para resolver el desarrollo social y económico y alimenta, de esta manera, una fuente de potenciales conflictos. Y en la medida en que esto incide en el campo internacional, al inhibir las opciones para resolver adecuadamente la inserción del país en los procesos de globalización y, consecuentemente, encarar con solvencia la resolución de conflictos y relaciones con los países de la región, (entre ellos el prolongado conflicto fronterizo con el vecino Perú), la situación de inestabilidad política, asumida como crisis de gobernabilidad puede ser vista, y ésta parecer ser la

perspectiva de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, como un verdadero problema de "Seguridad".

En consecuencia, la formulación de un "proyecto de gobernabilidad", fincado en la necesidad de generar un plan estratégico de seguridad y desarrollo para las próximas décadas, que además legitime los nuevos roles de las Fuerzas Armadas, solo se explica dentro de esta nueva lógica que identifica seguridad (y aún defensa) con desarrollo de la capacidad decisoria de las instituciones políticas.

Que las Fuerzas Armadas lleven el peso de la iniciativa en la formulación de una doctrina de seguridad semejante, con alcance nacional, y que en ese empeño encuentren una legitimación social, se debe en gran medida al hecho de que el sistema político ecuatoriano no ha superado lo que Raip Goldman<sup>5</sup> denomina: la "transición crítica hacia el control civil". Este concepto refiere a una específica relación en el seno de un sistema político, entre la estructura militar, los sistemas de representación y el sistema de partidos,

---

4. Osvaldo Hurtado Larrea: "ECUADOR: UN PROBLEMA DE GOBERNABILIDAD", Introducción. CORDES-PNUD 1996.

5. Raip Goldman: DE LOS CONFLICTOS ARMADOS A LAS POLITICA PARTIDARIAS. Bs. As. Ediciones Devenir, 1995.

A partir de la consideración de algunos casos nacionales, el libro contiene un importante análisis de las estructuras políticas que inciden a nivel nacional y mundial, en la efectividad de las instituciones políticas para resolver problemas de diversa índole a partir de procesos consensuales y pacíficos, dentro de un proceso histórico que desplazaría supuestamente y en forma paulatina los medios violentos y militares por medios políticos. El esquema examina tres tipos de instituciones políticas fundamentales: las militares, las representativas y los partidos políticos. En una fase determinada ocurriría un tránsito exitoso desde la preeminencia de las instituciones militares a las representativas y posteriormente, de éstas a las partidarias. La "transición crítica" según el autor, ocurriría precisamente en esta última fase que representaría, además, la supremacía "civil sobre la militar". Las condiciones: la profesionalización militar, la "construcción de un sistema de representación inclusivo y comprensivo" y el surgimiento de un sistema político partidario estable, abierto, competitivo y adaptativo", p.17 y ss.

dentro de procesos que determinan una gradual y sostenida subordinación de lo militar al orden político.

Comparando procesos ocurridos en varias naciones, este autor postula una cierta tendencia histórica en el desarrollo de los sistemas políticos dentro de la cual ocurren paulatinas variaciones en los ordenamientos de las tres entidades y sus interrelaciones, mediante las cuales los sistemas de participación y representación partidarios, que devienen en "abiertos, competitivos y adaptativos", desplazan a las estructuras militares (y sobre todo al "uso político de ellas") y pasan de "un papel subordinado a uno principal" <sup>6</sup>.

Evidentemente lo anterior no tendría completa vigencia en nuestro caso. Antes bien hay que considerar el hecho de que las Fuerzas Armadas, a partir de sus propios procesos de profesionalización, estarían conformando espacios de convocatoria a los civiles, con suficiente carácter de apoliticidad. Lo ocurrido en febrero de 1997, durante el derrocamiento del gobierno Bucaram, cuando los militares asumieron una postura "neutral" puede ser un eficaz indicador. Entonces el nexo fundamental que hace posible este encuentro civil-militar es el efecto legitimador que tienen sobre la sociedad ecuatoriana, tanto el manejo adecuado y exitoso, netamente militar, del conflicto con el Perú (considerado como el punto central de la problemática de la defensa nacional) llevado a cabo por los militares entre enero y febrero de 1965, y la mencionada actuación profesional, no contaminada, de los asuntos políticos internos. Aspectos que conforman una

imagen de autoridad de las Fuerzas Armadas como institución sobre la Sociedad.

En este asunto se intenta argumentar sobre tres proposiciones básicas:

a) En el Ecuador actual, por evidente debilidad de las estructuras partidistas de representación y participación, serían los propios procesos de profesionalización de la Fuerzas Armadas, los que estarían propiciando la vigencia del control civil, al "convocarlos" a participar en la formulación de una estrategia de seguridad asociada a la gobernabilidad. Y al hecho de que la "convocatoria" podría ser vista como una condición para su viabilidad, superando la tendencia que en este plano ha caracterizado anteriores "proyectos militares" de esta naturaleza.

b) Sin embargo el mantenimiento de límites en términos de un proyecto democrático civil, evitando la "conducción militar" o elitista del proceso mencionado, dependerá de la capacidad de la sociedad civil para ofrecer una contraparte con suficientes grados de legitimidad, representación y eficacia.

c) Por último, que la viabilidad del proyecto supondría la conformación de nuevas relaciones cívico-militares, dentro de las cuales se posibilite, sobre todo, la ampliación de los espacios de discusión hacia aspectos que tienen que ver directamente con organización militar, políticas de defensa, el papel de las Fuerzas Armadas y las estrategias de relación y cooperación con otros estados de la región. Estos temas hasta hoy han permanecido restringidos casi estrictamente a los ámbitos militares.

---

6. Ibid.

En una primera parte se examinan los procesos de constitución de una perspectiva profesional de las Fuerzas Armadas que tendría el efecto de limitar el "manejo militar" en la formulación de una nueva política de Seguridad Nacional que incluye el tema de la gobernabilidad como una de sus dimensiones centrales. En una segunda parte se examina, aunque someramente, las condiciones del sistema político ecuatoriano para ofrecer alternativas adecuadas como contraparte en tal proceso. Por último se ensaya una reflexión sobre la factibilidad de construir un espacio autónomo de encuentro entre civiles y militares que supere la tradicional mediación política de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en la conducción de los asuntos referidos a seguridad-desarrollo, política militar y defensa.

Aclaro que no pretendo encarar la problemática de la seguridad y la gobernabilidad en sí mismas. Este es solo un intento de pensar el problema de la gobernabilidad (si es posible asumiéndolo de manera crítica) desde la perspectiva de un particular desarrollo del concepto de seguridad y de las relaciones cívico-militares, en un caso concreto como el ecuatoriano. La posibilidad de ensayar generalizaciones a otros ámbitos del espacio latinoamericano está dado por la coyuntura favorable -mencionada antes- a la formulación de

propuestas propias sobre Seguridad, en el resquicio dejado por la inestabilidad actual del sistema hegemónico continental y mundial,<sup>7</sup> y por la ampliación de las dimensiones consideradas dentro de los estrictos espacios epistemológicos y referenciales de la seguridad, en los términos de la superada guerra fría.

### **SUPERANDO EL INTERVENCIONISMO POLITICO A TRAVES DE LA PROFESIONALIZACION MILITAR**

En el Ecuador, durante casi todo el siglo XX, y debido a una sensible falta de proyectos alternativos desde los sectores civiles, las estructuras militares han tenido una influencia específica sobre los procesos de institucionalización del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir que haya existido una completa subordinación de las fuerzas civiles al poder militar. Las oligarquías, serranas y costeñas, ofrecieron a los militares un sostenido aunque generalmente no abierto enfrentamiento, por considerarlas como rivales en el campo de la política. También hay que recordar que tanto el populismo velasquista (dominante desde los años treinta hasta comienzos de los setenta) como los militares, ejercieron, con matices, en los diversos momentos históricos, una fuerte oposición a las oligarquías y las desplazaron del poder pero

---

7. Alain Joxe, en: "Le Débat Strategique" Num. 29, noviembre de 1996, analiza la importancia del debate desde los países de importancia estratégica periférica. Estos comienzan a plantear intereses diversos a los de las potencias hegemónicas, transparentados en una suerte de proyecto en consolidación, mediante el cual la Seguridad hemisférica estaría asegurada por las propias potencias, transformando a las Fuerzas Armadas en organizaciones distintas a las actuales. Sobre todo una vez que los conceptos de soberanía nacional se consideran en redefinición.

no se puede postular que estas dos fuerzas hayan establecido entre sí alguna suerte de alianza. Al contrario, se mantuvieron en constante tensión.

Las masas populistas se caracterizaron por su inestabilidad. De modo que el juego del poder favoreció a los militares en las coyunturas conflictivas, fortalecidos por un factor esencial: el proceso institucional en permanente construcción y una cierta legitimidad social alcanzada por el impacto de sus reformas, ejercidas en el ámbito institucional del Estado, especialmente en los años setenta durante la primera fase del régimen militar. Se puede decir que fue en el plano del apoyo popular (justo allí donde las fuerzas civiles podían sacarles ventaja) más que en el uso de la fuerza, en donde se dirimió una suerte de tolerancia e incluso opinión favorable, de los ciudadanos hacia los militares en el poder.

Pero a partir de 1976 esta imagen decayó vertiginosamente. La segunda fase de este largo régimen militar (1976-1979) les sumió a los militares en disputas internas que afectaron su credibilidad social y su estabilidad institucional. Se puede afirmar que éste fue, entre otros, uno de los factores importantes que favoreció la restitución democrática<sup>8</sup>.

Las conceptualizaciones y estructuras de la Seguridad Nacional (Ley y Consejo de Seguridad) se instauraron desde 1972 durante el régimen militar importadas, como en toda América Latina, desde los centros militares norteamericanos y brasileños. Pero no se puede afirmar que tuvieron una real vigencia,

salvo como pretexto para implantar el orden en momentos de conflictividad social. Despertaron desde sus inicios toda suerte de suspicacias y resentimientos sociales hacia los militares, situación favorecida por el carácter reservado de sus asuntos, propiciado por ellos mismos. En efecto, cualquier tema referido a su campo fue convertido en un verdadero tabú. Desde la percepción ciudadana se construyó una connotación negativa al concepto e instrumentos institucionales de la seguridad, percepción que, es preciso aclarar, provino no necesariamente de la experiencia nacional, sino sobre todo del eco suscitado por los autoritarismos del Cono Sur.

Ya en la etapa democrática, con importantes variaciones según las fuerzas políticas en el poder, es notable la pérdida de influencia de los militares en el plano político durante los tres primeros gobiernos civiles. Las estructuras de Seguridad (especialmente el Consejo de Seguridad, asumido como una instancia de coordinación del Estado) son prácticamente marginadas durante los gobiernos de Centro izquierda (Democracia Popular (1979-1984) e Izquierda Democrática (1988-1992), o abiertamente manipuladas durante el gobierno de Febres Cordero (1984-1988). Los gobiernos civiles utilizaron la Ley de Seguridad cuando les convino para hacer frente a los paros, huelgas y tensiones sociales. Sin embargo, las fuerzas de Centro izquierda (DP e ID), si bien distantes, se mostraron respetuosas de sus reglas de juego y procedimientos. No así el gobier-

---

8. Bertha García Gallegos. MILITARES, ECONOMIA Y LUCHA POLITICA; ECUADOR EN LOS AÑOS SETENTA. Tesis doctoral. El Colegio de México, 1988.

no Social Cristiano que pretendió usarlas como instrumento de abierta represión, quebrando sus lógicas institucionales y manipulando sus normas<sup>9</sup>.

Es así como en el espacio abandonado por la sospecha, el desconocimiento, el resentimiento y el temor de los ciudadanos hacia los significados de la Seguridad Nacional, se estructuró un sistema de relaciones cívico-militares que determinó por una parte, la existencia paralela de la Ley de Seguridad y de la Constitución, sin que ni una ni otra tenga un verdadero peso específico sobre los procesos nacionales y por otro un claro quemeporismo de los civiles sobre los asuntos castrenses. Los militares quedaron, en la práctica, encargados de determinar las políticas militares, de seguridad y defensa. Los civiles, completamente al margen de ellas.

Pero es importante señalar que justamente esta situación concedió a los militares cierta privacidad para replantear sus líneas doctrinarias y su orga-

nización institucional, a partir de un sistemático proceso de profesionalización planteado por mandos medios de las Fuerzas Armadas y especialmente de la Fuerza Terrestre. Se podría hablar de una cierta "subordinación estratégica"<sup>10</sup> de los militares hacia los civiles durante estos años. Esta nueva fase de profesionalización implicó, como política esencial, el cambio de las lógicas políticas por lógicas estrictamente militares en un sentido instrumental a través del énfasis en la eficacia militar, la especialización y sobre todo la planificación, en los conceptos y en las formas de una nueva organización institucional. Poco después, la coyuntura de cambios internacionales, a comienzos de los noventa, favoreció aún más la búsqueda de un nuevo papel y de una nueva definición, en los contenidos y en las prácticas de la Seguridad Nacional, proceso que no se ha completado aún como veremos más adelante<sup>11</sup>. El proceso empezó a rendir frutos de diversa índole desde co-

9. Esta apreciación sobre el distanciamiento de los gobiernos civiles con respecto a las Fuerzas Armadas es vertida por un alto oficial en retiro, cuyo nombre nos reservamos, en entrevista realizada en junio de 1997.

Además, en muchos estudios sobre esta coyuntura se mencionan las múltiples disputas y rencillas personales, de corto alcance, contexto privilegiado de las contradicciones internas entre ramas de las Fuerzas Armadas, entre militares y entre éstos con la opinión ciudadana. Esta última relación puede ser absolutamente controvertida. Como ejemplo se analiza la sublevación del General Frank Vargas. El rechazo generalizado hacia la imagen represiva del gobierno socialcristiano de Febres Cordero (empeñado en una lucha cruenta con la incipiente subversión) le valió a este Gr1. la adhesión popular, hasta el punto de convertirlo en un personaje de la vida política, por su actitud abiertamente contestataria al régimen. Sin embargo, este también es un lapso (1984-1988) en el que se acentúa las sospechas ciudadanas hacia las prácticas represoras de los militares.

10. Kapenda Jean: "SUBORDINACION O INSUBORDINACION DE LAS FUERZAS ARMADAS ?; HACIA LA TRANSICION DEMOCRATICA". Tesis para optar la Licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, 1997 (doc).

11. Siguiendo a Samuel Huntington, se marca la diferencia entre "institucionalización" y "profesionalización". Mientras la primera implica que las relaciones y procedimientos siguen una pauta normada y sistemática; la segunda implica una racionalización y especialización de funciones que impide el desborde de las funciones y los roles militares hacia ámbitos no

mienzos de los noventa. Una connotación más societal que estatal empezó a aflorar en las percepciones sobre Seguridad y les permitió encarar la movilización indígena, uno de los hechos políticos más significativos de estos años, con nuevas concepciones sobre la seguridad interna. Cambiaron las tendencias represivas de los conflictos por la mediación y sobre todo por la prevención de ellos, a partir de acciones de tipo comunitario y de desarrollo de los sectores sociales, urbanos y rurales, en condición marginal, sin disociarla de la estrategia militar<sup>12</sup>. Pero el logro más importante sobrevino en el campo militar: la capacidad técnica y estratégica superada permitió la victoria en la Guerra no declarada con el Perú, en enero y febrero de 1995.

Es así como el abandono consciente y sistemático del terreno de lo político, como pretensión de ejercicio directo del poder y su ubicación en un terreno militar eminentemente profesio-

sional, ha permitido a los militares ecuatorianos una nueva forma de legitimación social basada sustancialmente en el reconocimiento a la eficacia militar, el prestigio y la autoridad. Como se dijo, éste es posiblemente el punto de apoyo del papel jugado por ellos en la última crisis política, de febrero de 1997, cuando una movilización social generalizada consiguió el derrocamiento del gobierno de Bucaram. Su rol dirimente pudo ser sustentado por la autoridad legitimada en el plano moral, dentro de una situación en la que las reglas políticas y jurídicas se tambalearon<sup>13</sup>.

La Guerra el Cenepa les había mostrado la imagen de un país potencialmente organizado y organizable. De allí era posible visualizar la aplicabilidad, desde su perspectiva, y como extensión de sus propios procesos de profesionalización, de los elementos de la planificación estratégica hacia la planificación del Estado<sup>14</sup>. La incorpora-

---

estrictamente militares. En los términos de las tendencias de la sociología actual, puede ser considerada como el paso de un sistema institucional a uno organizacional.

12. Bertha García Gallegos. En otros trabajos nos hemos referido de manera más extensa a la prevención de conflictos como doctrina de Seguridad Interna, que sustenta las actuales acciones de "Apoyo al Desarrollo" de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Ver especialmente: "El concepto de Seguridad Interna en el marco de las Relaciones Cívico-Militares en el Ecuador" en: DIALOGO CIVIL -MILITAR. Quito, Quito, Programa de Estudios Interamericanos, PUCE- Democracy Projects/ American University Washington DC. 1997.

13. En relación al sentido normativo de la problemática weberiana del prestigio y la autoridad. Sin duda, en sus discursos y actuaciones, los militares han exhibido una visión normativa de la legitimidad y una recuperación de los niveles de la moral como constructora de una legitimidad política.

14. "Este fue un proceso institucional, un movimiento de los mandos medios con conciencia institucional. Se trató de profesionalizar a fondo las Fuerzas Armadas para cumplir con las tareas institucionales. Lo esencial fue el proceso educativo: el cambio de una actitud "extranjera" a una acorde con la realidad de este país. Se trató de producir un movimiento nuevo (que aún no está completamente estructurado). Se cambiaron los métodos caducos de enseñanza teórica hacia un proceso de discusión de situaciones, una casuística que llevó a encarar los aspectos militares de manera más práctica" (Entrevista a un oficial de alta graduación en retiro). Junio de 1997. Se refiere sobre todo al proceso de planificación estratégica ocurrido, desde 1985, al interior de la Fuerza Terrestre: el Proyecto Ejército 2 000.

ción del principio de vigorización de la capacidad del poder civil para asumir y manejar las instancias del Estado, pueden ser los puntos de apoyo para la formulación de lo que podemos llamar un proyecto de gobernabilidad asumido como Seguridad. Cuáles son algunos de los elementos en formación y cuál su viabilidad?

### **GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD: UNA ASOCIACION POSIBLE?**

Durante los primeros años de los ochenta (siempre bajo el temor a nuevas dictaduras militares, hasta el punto de que las ceremonias de cambio de un gobierno civil a otro se convirtieron en símbolos de estabilidad política) el problema central en América Latina era reconstruir las instituciones de participación política, y mantenerlas a pesar de las circunstancias adversas de esa década. Los efectos del endeudamiento y la crisis de recesión económica trajeron consigo una rápida pérdida de credibilidad de los gobiernos civiles. Estos se vieron sin capacidad de maniobra para responder a las demandas ciudadanas en sus respectivas sociedades y para armonizar esas demandas internas con las de la economía mundial globalizada. En el Ecuador se frustraron procesos importantes que, como dice Osvaldo Hurtado en un artículo reciente ("Las Fuerzas Armadas en la Construcción de la Democracia") no pretendían "reducir los problemas de la democracia (el concepto de gobernabilidad no era conocido) tan solo a la búsqueda de adecuadas

normas constitucionales". Al contrario, señalaban la necesidad de "mejorar los mecanismos electorales y crear un sistema de partidos, asuntos que, por entonces, no se les atribuía importancia para el mejoramiento de la calidad de una democracia"<sup>15</sup>.

Después de más de quince años de esos procesos. Luego de los grandes cambios en el orden mundial de los últimos años. Luego de la pérdida de vigencia de los grandes paradigmas y de sus imágenes concomitantes de convivencia y orden social, es evidente que estamos ante realidades que demandan grandes reordenamientos y esto como un fenómeno generalizado. Nuevos conceptos. "globalización", "gobernabilidad" y otros, se han acuñado con la pretensión de aprisionar referentes de la realidad social sumamente esquivos por lo complejos y cambiantes. Tales conceptos han surgido fuera de los paradigmas conocidos y sin que éstos hayan sido substituidos por otros marcos de explicación. Lo que ahora tenemos son dimensiones descriptivas que marcan campos diversos y complejos de observación, pero que posiblemente no constituyen aún verdaderas herramientas epistemológicas y explicativas.

En el caso de la gobernabilidad, en el Ecuador diversos estudios se refieren al proceso sostenido de desarticulación de las normas de convivencia política, a partir de la recesión económica que se inició en 1982, y que interrumpió o distorsionó las tendencias que se expresaron en torno a la Constitución de 1978 y los procesos políticos

---

15. Osvaldo Hurtado Larrea. "Las Fuerzas Armadas en la Construcción de la Democracia", en: DIALOGO CIVIL-MILITAR Quito, E.I. PUCE, American University, 1997.

que le acompañaron. El extremo faccionalismo de los movimientos sociales, los gremios y los grupos de interés. El fracaso de los partidos como mecanismos para expresar esas facciones a través de agregados de intereses que sirvieran de base para procesos de concertación y, consecuentemente para la formulación de políticas nacionales. El divorcio entre las normas y las prácticas y más aún, el mantenimiento de una cultura política permisiva que alimenta la corrupción. La distorsión de la voluntad ciudadana en las negociaciones de corto alcance al interior de instituciones representativas como el congreso, o de control como el sistema judicial. La inseguridad ciudadana y la disociación absoluta entre reforma económica y reforma social. La incapacidad para entender más allá de los límites nacionales las nuevas tendencias de desarrollo de un mundo globalizado y para pensar en los mecanismos adecuados para insertar al país dentro de esas tendencias, a partir de sus especificidades, de sus ventajas y en función de una definición nacional y no de intereses sectoriales<sup>16</sup>. Más allá de estos análisis, desde la percepción ciudadana estos y otros factores han configurado una situación política extremadamente crítica que se expresó, entre julio 1996 y febrero 1997, en el fenómeno

Bucaram: su ascenso al poder y su derrocamiento.

Sin querer hacerse cargo de sus implicaciones descriptivas, los analistas buscan determinar el concepto y sus alcances explicativos, como fenómeno generalizable a la coyuntura de transición que caracteriza a los fenómenos globales. Se dice, por ejemplo, que la gobernabilidad es esencialmente una función del poder. La viabilidad del funcionamiento de un sistema o un régimen político, como diría Michael Copedge, depende del juego contradictorio y complejo de las diversas formas de poder en competencia<sup>17</sup>. Es más, depende de la posibilidad de resolver adecuadamente "la tensión entre gobernabilidad y democracia ideal". "En el grado en que las prácticas se desvían de la igualdad política /privilegiando la sobrerepresentación de actores poderosos/, también se desvían de la democracia ideal". Pero en el grado en que las prácticas se desvían de la representación del poder /privilegiando la democracia de los números/ también se desvían de la gobernabilidad"<sup>18</sup>.

Esta situación ya había sido expresada, en los debates sobre el Estado que propició New Left Review, en los años sesenta y setenta, en los que varios autores caracterizaron las crisis políticas del Estado capitalista de la Segunda Posguerra (por supuesto, en

---

16. Aportes importantes sobre la problemática han sido ofrecidos en estos dos últimos años, entre ellos podemos citar los siguientes: EL ECUADOR UN PROBLEMA DE GOBERNABILIDAD, QUITO, CORDES-PNUD, 1996. Incluye artículos de varios autores, entre ellos: Fernando Bustamante, "La cultura Política y ciudadanía en Ecuador". Germánico Salgado: "Política Económica y Gobernabilidad en Ecuador". Actualmente CORDES realiza un importante esfuerzo investigativo que pretende señalar elementos para una reforma política.

17. Michael Copedge: "El concepto de la gobernabilidad", en CORDES. Ob. cit. pp. 33 y 34.

18. Copedge: Ibid.

referencia al capitalismo avanzado). La "tensión entre democracia y acumulación" fue la fórmula propuesta por autores como Alan Wolfe <sup>19</sup> para indicar cómo la contradicción entre democracia y liberalismo afectaba a los procesos de acumulación. Según este enfoque, la reproducción del sistema, privilegiando los procesos de acumulación, implicaba el sacrificio de la democracia como igualdad política. En ese contexto, el punto de apoyo de la acumulación no era otro que el autoritarismo político expresado en el Estado. La misma idea se encuentra en la reflexión de Copedge, citada antes.

Pero es evidente que estamos ante otro tipo de sociedades y otra configuración de relaciones y sobre todo, en otro momento histórico, en el que la acumulación ya no necesita del punto de apoyo de los autoritarismos, sino del libre juego de mercado, expresión sofisticada del más sofisticado de los autoritarismos. Si sostenemos la idea de que la gobernabilidad depende de que las diversas formas de poder y sus expresiones sociales (minorías privilegiadas) sean capaces de sofocar la participación de las mayorías sin poder, el autoritarismo habrá abandonado el terreno del Estado y alcanzado el plano de la sociedad, encontrando su legitimación en las prácticas culturales y sociales, en las normas de convivencia social y, sobre todo, en la atomización de las expectativas ciudadanas. Esto es, en la eficacia de los mecanismos de dominación.

Desde una perspectiva distinta, la gobernabilidad podría ser asumida como la posibilidad de construir mode-

los de autoridad legitimados en formas renovadas de participación, especialmente de los grupos históricamente excluidos del juego político. Podría incluir sobre todo la posibilidad de que tales modelos hagan posible la construcción de "espacios de mediación" entre el juego faccionalizado de los intereses de poder y la formulación de un "interés general" que solo puede venir de una práctica social que privilegia la participación sobre la dominación. Una formulación semejante puede estar detrás de ciertas prácticas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas (aunque no todavía de una nueva conceptualización sobre Seguridad) asociadas con sus actividades en el desarrollo económico y político. En esta perspectiva el Estado vuelve a jugar un papel esencial pero esta vez lo hace como promotor de participación. Sin embargo conserva cierta connotación tutelar.

El carácter normativo e institucional pesa sin duda en el momento de enjuiciar la problemática del gobierno y la autoridad desde la perspectiva militar: unitaria, orgánica y sistémica, derivada de su perspectiva estratégica. El Estado aparece representado como una estructura, una conjunción de planos de diverso grado de integración y desarrollo (fruto de las diversas formas de distribución del poder), "armonizable", sin embargo, a través de una acción racional e instrumental: la planificación. Esta se convierte en la mediación entre el estado, terreno de los valores unificantes, y el gobierno, terreno de las prácticas. Desde esta visión, la crisis de febrero, que señaló a los militares como un factor dirimente, debió

---

19. Alan Wolfe: Los Límites de la legitimidad, México, Siglo XXI, 1982.

ser vista por ellos como la desarticulación absoluta entre estos dos campos, como un problema esencial de Seguridad<sup>20</sup>.

La nueva "propuesta de gobernabilidad" de las Fuerzas Armadas, expresada en el proyecto de asociación entre el Consejo Nacional de Planificación del Estado y el Consejo de Seguridad Nacional para producir un nuevo plan estratégico, supondría la ampliación de las dimensiones de la Seguridad, entendiéndola como una entidad de negociación y de elaboración de consensos para producir las líneas de desarrollo nacional hacia el nuevo contexto mundial globalizado. Aquí el Estado es el punto de apoyo privilegiado y las Fuerzas Armadas su mediación (una mediación estratégica, moral y técnica) no política.

Desde esta perspectiva, la reciente situación crítica del Ecuador podría ser expresada en un esquema como el siguiente: los elementos mencionados más arriba, considerados como representativos del fenómeno de "ingobernabilidad" del país, han debilitado al Estado hasta el punto de incapacitarlo para producir políticas de interés nacional. La debilidad del Estado se acentúa desde adentro, por la acción

de una burocracia que funciona en términos más particularistas que universalistas y porque los movimientos contestatarios de la sociedad civil se alimentan del propio sindicalismo estatal o sus extensiones. En esas condiciones la burocracia no representa un valor agregado a la eficacia del Estado. Los movimientos exigen una cada vez mayor participación de las rentas estatales. Los dos elementos actúan en desmedro de las políticas de estabilidad económica y de la política social.

Puesto que en un mundo transnacionalizado las líneas generales de la política económica de un país ya no dependen exclusivamente del juego de poder interno, se acentúa la desarticulación entre ésta y la política social, aumentando la conflictividad. La falta de un sistema normativo que funcione dando estructura a la acción individual y colectiva y, en general, la crisis de credibilidad de las instituciones políticas, del Estado y de la Sociedad (especialmente los partidos) produce sistemas alternativos y espúreos de negociación (en todo los niveles administrativos, políticos e incluso societales), aumenta el faccionalismo (participacionismo directo), en desmedro

---

20. Esta imagen puede estar presente en los conceptos de Seguridad manejados por las Fuerzas Armadas. El General Paco Moncayo, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dice: "El proceso de globalización que actualmente experimenta la humanidad, amplía los conceptos que antes se aplicaban con especial interés en el marco del estado nación a regiones, continentes y al mundo entero; **por esta razón es indispensable la participación dinámica del estado, que debe poseer una gran capacidad de respuesta a todos los requerimientos que imponen las condiciones de la internacionalización no solo del mercado sino de otros aspectos de proyección planetaria...** Un estado no muy bien estructurado internamente, difícilmente desarrolla procesos versátiles y no solo tendrá problemas hacia su proyección interna sino también a su entorno vecinal..." "La vialidad en el país desde el punto de vista geopolítico". Suplemento del Diario Hoy: "95 Años del Arma de Ingeniería del Ejército". Julio 27 de 1997.

de una participación representada que tiene como efecto mediatizar los intereses sectoriales y elaborar intereses más generales y sociales.

En un sistema político como el ecuatoriano que no discrimina entre el nivel del Estado (como terreno de la elaboración de los intereses nacionales de largo plazo) y el ejecutivo, de gobierno (punto de convergencia de las luchas sociales y de la conflictividad de corto y mediano plazo) es el Estado y su capacidad de comandar los procesos decisivos del ejecutivo y dar una dirección a las demandas de la participación social, el que resulta afectado. En ese contexto, el mayor grado de institucionalización de las Fuerzas Armadas y el aumento de credibilidad social (a partir de los acontecimientos de febrero) le pone en una situación privilegiada para incidir en un proceso de restitución de la coherencia del Estado.

Para los militares, la imagen funciona como un esquema de organización de la sociedad. La reciente experiencia de la guerra del Cenepa les dio la oportunidad de visualizar una sociedad movilizadora por un objetivo central. La crisis de febrero de 1997, les planteó la necesidad imperiosa de pensar en la viabilidad de un esquema semejante aplicado a la política. La constatación de las falencias de la dirección política civil, en la movilización de febrero, les habría colocado en la disyuntiva de intervenir en la política directamente, a través de la asunción del poder, o de intervenir para facilitar la conducción civil de los asuntos del Estado, recolocando a éste

(aunque sea con un carácter tutorial) como el eje de las transformaciones sociales. Lo primero no ocurrió, pese a las circunstancias altamente favorables desde la opinión ciudadana, que podría expresarse como una verdadera demanda hacia la intervención militar. No lo hizo gracias a las limitaciones políticas impuestas por los mismos militares y a su interés por preservar la coherencia institucional. El segundo camino parece perfilarse a partir de la propuesta de asociación CONADE-COSENSA para producir un Plan de desarrollo integral del Ecuador para el Siglo XXI. (En referencia al Documento: ECUADOR 2015) <sup>21</sup>.

Se trata de un nuevo proyecto militar?, un nuevo esquema tutelar? Qué implicaciones tiene el ejercicio de una "tutela no deseada" por parte de los militares sobre los procesos de conducción del estado y de participación social?

#### **HACIA LA CONDUCCION CIVIL DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR**

Como sabemos, la emergencia de proyectos militares no es nueva en la historia del mundo contemporáneo. Ellos han tenido múltiples formas y han ocupado espacios históricos diversos. Han estado detrás de los procesos de reconstrucción de las sociedades azotadas por la segunda Guerra Mundial y han impreso caracteres más o menos autoritarios e incluso totalitarios, según los casos, a esos procesos. En América Latina, durante la década de los setentas, han estado detrás de

---

21. Documento. Secretaría General de Planificación del CONADE-SECRETARIA GENERAL DEL COSENSA: ECUADOR 2015. Doc. Num 4. Julio 25 de 1997.

los populismos participacionistas, en los procesos de reordenamiento, en función de la inserción al capitalismo transnacional de las sociedades civiles altamente convulsionadas. Al asociar desarrollo con antisubversión en algunos casos, tomaron tintes francamente represivos y sofocantes de las sociedades. En otros (el caso ecuatoriano puede ser un ejemplo) asumieron visos democratizadores al acentuar las dimensiones del desarrollo y la participación. Dado que generalmente resultan ser proyectos estatales y tutelares, las dimensiones autoritarias no dejan de estar presentes aunque en forma sutil.

Tampoco los procesos de planificación son una novedad desde 1963 en que se iniciaron también bajo la influencia militar <sup>22</sup>. Pero si bien el Plan Decenal de Desarrollo (1963-73) y el Plan de Transformación y Desarrollo (1972) tuvieron alguna vigencia, al menos en los primeros años, los planes subsiguientes emitidos durante el período democrático (desde 1979) han sido tan poco relevantes (no por su contenido sino por su viabilidad) que han dejado de interesar incluso a los analistas.

**De allí que se puede afirmar que un Sistema de Planificación central que funcione y que otorgue coherencia a la acción del Estado y que proyecte al país dentro de las grandes**

**líneas del desarrollo mundial para el próximo siglo es, de hecho, una imperiosa necesidad.** Lo que conviene averiguar es si en este país, bajo las condiciones actuales en que la crisis de representación y participación política han tocado fondo, y ante la casi inexistente conciencia de las élites políticas respecto al significado de la conducción civil de los procesos políticos y militares, *la convocatoria del Consejo Nacional de Seguridad al Consejo Nacional de Desarrollo*, avalada tanto por el derrocado gobierno de Abdalá Bucaram como por el actual gobierno interino de Fabián Alarcón, tendría un basamento político suficiente.

No se trata, por tanto de ensayar una crítica, al menos en este artículo, sobre los documentos producidos por el convenio COSENA-CONADE. Ellos pueden técnicamente tener suficiente validez. Nos preguntamos si es posible producir una verdadera visión estratégica del país hacia el futuro (no un documento), si no se resuelve, al menos en la reflexión, lo que Julio César Trujillo, experto constitucionalista, señala como "la desarticulación básica de los sistemas normativos en el campo jurídico-político, entre sí y con respecto a las prácticas ciudadanas".

Trujillo analiza el divorcio (que en la actualidad se expresa con mayor claridad en el Ecuador) entre la Constitución

---

22. La Planificación como instrumento de acción del Estado se inició en los años sesenta, bajo el auspicio del Gobierno Militar (1962-1965), cuando se propuso el Plan Decenal de Desarrollo que tuvo vigencia pocos años y comandó el primer proceso de reforma agraria. El segundo plan que concitó la atención fue el "Plan de Transformación y Desarrollo del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas" (1973), también auspiciado por un gobierno militar. "Los gobiernos civiles se han empeñado en la planificación pero ésta ha perdido credibilidad hasta el punto de pasar desapercibida". Julio César Trujillo, entrevista, junio de 1997.

Política, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Modernización, cada una portadora de una concepción distinta de Estado. En efecto -dice- la Constitución mantiene un concepto "parlamentario y democrático", la Ley de Seguridad Nacional, un concepto "militar", la de Modernización, uno "presidencial y ejecutivo". De allí la imposibilidad de armonizar medidas de planificación de la acción estatal <sup>23</sup>.

Tal divorcio es más evidente ahora, cuando al parecer, han colapsado todos los planteamientos que permitieron la instalación de los regímenes democráticos en el Ecuador, a fines de los años setenta. Un acuerdo nacional que termine con este dilema, debe surgir de un amplio debate político (la próxima Asamblea Nacional puede ser la oportunidad) en el que se resuelva también, rigurosamente y sin ambigüedades el "papel que el sistema político otorga a las Fuerzas Armadas en tareas que no tienen que ver directamente con la defensa nacional", así como el papel que tienen los civiles en las tareas de la defensa. Las dos últimas Constituciones que invocan los militares como base para su incursión en las tareas del desarrollo, no son suficientemente claras al respecto

y fueron emitidas en condiciones de transición de gobiernos militares a civiles.

De aquí en adelante, el problema relevante que es preciso resolver tiene también un carácter eminentemente teórico. Así como "governabilidad" es un concepto semánticamente vago, así también resulta en este momento el de "seguridad". Comienza a ser visible la no correspondencia entre las prácticas e incluso el discurso de los militares y el uso formal del término, lo que afecta a su visión sobre el Estado. Como dice Trujillo <sup>24</sup> es necesaria una revisión en la Ley y en la organización misma, la noción que los militares/ tienen de Estado, centrado en el concepto de seguridad concebido y desarrollado durante la guerra fría en la que el enemigo está dentro de casa y no precisamente fuera de ella. De cualquier modo, el énfasis no está en la pobreza sino en la subversión". Por supuesto que esta reconceptualización no es responsabilidad únicamente de los militares, si se entiende que la Seguridad es un asunto eminentemente nacional.

Es importante asumir al Estado no como una estructura sino como un campo de relaciones, cuya forma y

23. Julio César Trujillo. Abogado constitucionalista, nombrado como el primer Defensor del Pueblo por el Congreso Nacional. Puede ser considerado como uno de los artífices de la Constitución de 1978. Entrevista, junio de 1997.

24. Trujillo. Iden. "No creo que la reconceptualización de la seguridad/ sea función de las Fuerzas Armadas, ni siquiera del Instituto de Altos Estudios Nacionales, porque la seguridad y la gobernabilidad tienen que estar asociadas al desarrollo y esta es una tarea de la sociedad, que se expresa a través de instituciones eminentemente democráticas en las que está representada esa sociedad, con toda la complejidad de sus grupos humanos y con toda la complejidad de sus problemas. La Fuerzas Armadas por respetables que sean son y representan una institución del Estado y exclusivamente de él y no necesariamente de la sociedad civil. En las Fuerzas Armadas no puede darse el debate de intereses e ideologías que se da en la sociedad civil".

función depende en último término del juego de fuerzas, internas y externas, que se dirimen en un momento histórico. A su vez, estas fuerzas estarían condicionadas por la forma institucional que asume el Estado. La actual visión militar puede ser demasiado "estructural", el Estado aparece como una realidad dada y no en permanente conformación. Las luchas sociales y los intereses en juego deben ser encarados desde ángulos menos abstractos como los objetivos permanentes, cuyos contenidos también deberían estar sujetos a una permanente determinación<sup>25</sup> y constituirse más bien como "objetivos estratégicos", a ser pactados, en tiempos determinados, a través del juego político, acuerdos y negociaciones de corto, mediano y largo plazo.

Es preciso pensar que, dentro del asunto de la Seguridad, una acción, que beneficiaría por igual tanto a la institución armada como al sistema político podría pasar por estas resoluciones:

Resolver primero: el papel de los militares, esto es qué hipótesis de riesgo y amenaza deben ser atendidas por medios militares (por tanto delimitar el papel de la defensa) y cuáles no (las que deben ser atendidas por las instituciones responsables del desarrollo). Segundo resolver, a través de acuerdos explícitos, reglamentados y normados por la ley, las tareas referidas al desarrollo

llo, que el estado y la sociedad encarga a las Fuerzas Armadas, dentro de períodos determinados, y en vista de las circunstancias de crisis que vive el país, en las cuales el aporte de esta institución, por su eficiencia y prestigio resulta indispensable.

Con esta perspectiva, como dice Trujillo en la entrevista citada, "el convenio CONADE-COSENSA debe incluir la presencia de las Fuerzas Armadas para que expresen la dimensión militar del desarrollo nacional, puesto que el desarrollo militar es parte del desarrollo democrático que tiene que pensarse con participación de la sociedad civil. No al revés, esto es, que el desarrollo sea parte del plan militar".

En la práctica, tal como están las cosas, vemos que los militares han demostrado estar preparados para pensar y organizar acciones en torno a la problemática del desarrollo. Los civiles han demostrado no estar preparados para discutir temas relativos a la defensa y a las Fuerzas Armadas. Y mientras no lo estén, las relaciones entre civiles y militares no habrán construido una interacción horizontal y fluida que vigorice un concepto y unas prácticas democráticas más participativas.

Asegurar la horizontalidad y la fluidez en las relaciones entre civiles y militares (a través de diálogos sostenidos, los mismos que hasta hoy han

---

25. La doctrina reconoce como Objetivos Nacionales Permanentes: integridad territorial, soberanía nacional, integración nacional, justicia social, democracia, desarrollo integral, preservación del medio ambiente, prácticas y valores humanos. Por cierto ideales importantes que todo estado o nación debe tener como norte. Sin embargo algunos de ellos, soberanía, democracia, desarrollo integral, por mencionar algunos, requieren ser determinados en sus contenidos. Hoy en día se aceptan muchas otras dimensiones dentro del concepto soberanía, por ejemplo, que están más allá de sus connotaciones únicamente territoriales

demostrado ser muy fructíferos)<sup>26</sup> es esencial, si se toma en cuenta que el establecimiento de políticas de interés nacional como problemas estratégicos, requieren de la capacidad para identificar espacios de consensos mínimos. Implicaría topar abiertamente en los debates, además de los temas de la defensa, otros que hasta hoy han generado controversias como el tratamiento de las áreas estratégicas, o la cuestión pluricultural, de vital importancia en un país como Ecuador. Pero so-

bre todo implicaría asegurar que existen las condiciones del manejo civil de los asuntos estratégicos. Algunos de los elementos que los analistas han propuesto como indicadores de esta asociación son todavía débiles en las relaciones cívico- militares del Ecuador actual: persiste el discurso criticante de las Fuerzas Armadas hacia lo político y, sobre todo, el quemeimportismo de los civiles sobre asuntos tan relevantes como la defensa nacional.

---

26. Una aproximación interesante a esta relación se ha iniciado con la colaboración de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Democracy Projects/ American University, Was. y las Fuerzas Armadas Ecuatorianas. Entre febrero de 1996 y enero de 1997 se realizó el "Diálogo Civil-Militar", algunos de los materiales de las discusiones suscitadas, en torno a diversos temas, constan en el libro: "DIALOGO CIVIL-MILITAR", varios autores, PUCE, 1997.

# Chasqui

# 58

Junio de 1997

---

Revista Latinoamericana de Comunicación

---

Tome la posta...

El texto imprescindible para la formación permanente del profesional de la comunicación social. Primicia en el análisis inquietante y serio de los medios y de los variados procesos de comunicación.

Suscripción: 1 año (4 números) América Latina: 30US\$, Resto del mundo: 50US\$, Ecuador: 16.000 S/. 2 años (8 números) América Latina: 54US\$, Resto del mundo: 92US\$, Ecuador: 60.000 S/.

Chasqui - CIESPAL - Apartado 17-01-584. Telf. 506-149  
Quito, Ecuador.

## **Contribución del pensamiento andino a los cambios constitucionales (\*)**

Jorge León T. (\*\*)

*Un Ecuador con plena ciudadanía, pluralista, tolerante, respetuoso de las diferencias, multicultural con múltiples pueblos, participativo, sin provincias, ni parroquias, con comunas, en una sociedad autogestionaria, con un sistema federativo y semi-parlamentario.*

### **¿VALE LA PENA LA CONSTITUCION?**

**E**l Ecuador se adentra en un proceso de reformas constitucionales. Se retoma una larga tradición latinoamericana que, a través de reformas constitucionales, cíclicamente pretende cambiar las condiciones sociales, los impases políticos e incorporar nuevas fases de modernización. Por lo general, estos procesos coinciden con una renovación de sus élites. Las constituciones sin embargo, dan largos tiempos para mostrar sus ventajas y desventajas y no hace mucho que hemos cambiado de constitución.

Si bien somos del criterio que no es necesario reformar toda la constitución actual ya que contiene más ventajas que desventajas para la organización

del sistema político, del Estado y el reconocimiento de los derechos individuales, conviene aportar con criterios sobre aspectos que sí se podrían cambiar y formar un nuevo Estado más consensuado y de larga duración. Por las razones internas que acabamos de mencionar como por presiones internacionales, está ahora en juego la redefinición de la Constitución para la introducción de reformas que muchos consideran modernas. La Constitución ecuatoriana es una de las más modernas, pero diversos sectores, con o sin fundamento, proponen introducir en ella los cambios que ahora consideran imperantes con los fenómenos llamados de globalización, de reducción del Estado y de predominio del mercado; mientras otros consideran indispensable contrarrestar

---

(\*) El presente texto es una versión recogida de una primera de Junio de 1994 que circuló bajo el título "Lo que el pasado andino puede ayudar para concebir los cambios constitucionales".

(\*\*) Siciólogo. Director del CEDIME.

la nueva fase de "elitización" reforzando la participación y el control sobre los gobernantes.

Es decir, está ahora en juego, en el debate público, el sentido en que se quiere reorientar el Estado y el sistema político; o dicho en otros términos, se quiere redefinir, por un lado, las normas y responsabilidades de las instituciones y dependencias públicas; las relaciones que tienen las personas con estas entidades y por otro lado, el modo como en la sociedad se resuelven los diferendos y conflictos que existen en toda colectividad para lo cual se nombra autoridades y leyes.

En nuestro criterio, estos diversos aspectos no implicarían cambios sustantivos de la Constitución, sino pequeñas precisiones o cambios en leyes secundarias. Además, estos cambios deberían hacerse en los hechos sin que necesariamente se promulguen normas constitucionales o leyes. Convendría más bien, romper la larga tradición jurídicista hispánica que nos lleva siempre a considerar que la sociedad debe ser el fruto de normas legales o estatales. Al contrario, si hay un cambio que deberíamos promover es el de reforzar la sociedad como agente activo de cambios en distancia del Estado. Son los hechos que deberían orientar el camino al que se aspira llegar antes que las pautas legales.

## REFORMAS DE FONDO

Deberíamos reformar sólo aspectos sustantivos y que realmente respondan a cambios de fondo en las condiciones sociales y políticas.

Las reformas que parecieran realmente de fondo son:

a) Resolver lo que hemos llamado la herencia colonial, reconociendo los derechos colectivos (un Estado con varios pueblos y una "ciudadanía diferente");

b) Cambiar la división administrativa y política del Estado, cuya concepción geopolítica y funciones administrativas ya se han agotado.

c) Cambiar el régimen presidencial, por uno semiparlamentario que vuelva corresponsables de las decisiones públicas al gobierno central y al Congreso;

d) Volver coherentes íntegramente a la constitución y las leyes con todas las pautas de la democracia y una sociedad sólida; con todos los derechos de la persona y la necesidad que el Estado sea responsable de su cumplimiento; por ejemplo, esto implicaría acabar con la ley de Seguridad Nacional, con los particularismos en las leyes debido a los fueros especiales, garantizar mejor las normas y servicios en relación a la protección de la persona, eliminar los aspectos que siguen realizando discriminación de género y étnica pretextando una protección para las mujeres y los indígenas.

En nuestro criterio, el cambio más importante en las relaciones sociales sería promover la responsabilidad de la persona con un código civil y penal más próximos a lo que es la tradición anglosajona, en donde pesa precisamente más la persona y su medio que la reglamentación jurídicista; en el cual es la persona que tiene razón y protección hasta prueba de lo contrario. Pero la "sociedad" no parece dispuesta aún a un cambio sustantivo en este sentido.

**PROBLEMAS DE FONDO Y EL CAMINO EN EL CUAL RESOLVERLOS**

- En la formulación de estas reformas conviene resolver viejos problemas de nuestros sistemas políticos y enfrentar nuevos desafíos. Estos provienen tanto -de problemas sociales acumulados y no resueltos como el étnico; -de los cambios socioeconómicos propios a nuestra realidad, tal la modificación de las regiones y de las representatividades: como -de las nuevas responsabilidades que recaen en el Estado, pero también, en la sociedad como colectividad y en el ciudadano/a como persona.

- En la presente propuesta, abordaremos estos cambios posibles desde diversos ángulos, pero sobre todo en los puntos claves, recogeremos la tradición andina comunal ya que es un sistema político del cual podríamos inspirarnos, más no copiarlo, para idear estos cambios. Lo sustantivo en la construcción de cualquier propuesta es la proximidad o distancia ante referentes que permiten al imaginario atisbar lo posible.

- Nuestra propuesta tiende a resolver los diversos aspectos que implica el reconocimiento de varios pueblos; la nueva división administrativa y política, la descentralización y la desconcentración al igual que la constitución de un nuevo sistema político que de más cabida a la persona y al sentido cívico de responsabilidad pública.

**Estos aspectos deben concretarse e interrelacionarse al nivel local. Por eso, podríamos resumir la propuesta diciendo que la meta debe ser reorganizar el poder local y la relación entre la persona, mujer y hombre, y el poder.**

**Estos son dos aspectos decisivos de las características fundamentales de cualquier sistema político: la relación entre lo "central" y lo "local", por un lado y por otro, entre la persona y el sistema político. Las grandes ventajas y desventajas de los sistemas políticos en grandes líneas parten de estas relaciones.**

En la tradición unitarista y centralista del mundo hispánico estos aspectos han sido puestos de lado ya que se considera que es una cabeza central y las leyes las que definen todo.

Si ahora, pensamos cambiar el sistema político convendría hacerlo sobre estos aspectos fundamentales que nos permitirían corregir viejos problemas acumulados desde la Colonia o el nacimiento del presidencialismo republicano, como es el centralismo y la distancia entre el gobierno y las personas.

Los otros aspectos, en particular, los mencionados en los puntos anteriores relativos sobre todo a los de género, seguridad nacional, los presentaremos en otro texto.

**DIFERENCIA E IGUALDAD**

Dos ejes fundamentales alimentan las propuestas:

**- Debemos primero reconocer en la Constitución, lo que los pueblos indígenas requieren para si.**

Las necesidades se sitúan a dos niveles: el de los pueblos indígenas y afroecuatorianos colectivamente considerados y el de los indígenas como individuos que viven discriminación.

Los ejes se refieren a la necesidad de terminar con la dominación "colectiva" de la que han sido objeto, al perder sus derechos como pueblos y de

acabar con la discriminación social hecha a cada persona por ser indígena.

- Estos ejes implican recuperar derechos colectivos en el Estado, lo cual pasa por el reconocimiento de la **diferencia colectiva** y acceso a plena **igualdad individual**, lo que debería llevarnos a construir un *Estado que valore el pluralismo y la tolerancia*.

Igualmente, en los hechos, debe concretarse en políticas que promueven una discriminación positiva para que cada ciudadano o ciudadana logre el acceso a iguales oportunidades. Lo mismo puede ser, por ejemplo, en lo relativo a las mujeres.

En lo relativo a los derechos como pueblos, el Estado republicano con la idea de la igualdad ciudadana ha negado que existan diferencias colectivas. Esto parece sorprendente ya que era notorio que América fue el fruto de la imposición de nuevos llegados sobre pueblos antiguos a quienes les integraron en un nombre común de indígenas. No por ello dejaron de ser pueblos, cuando precisamente mantenían sus costumbres, idiomas, modos de resolver los conflictos, autoridades propias, creencias, culturas y relaciones entre las personas.

Las élites latinoamericanas, en cambio, controlaban frágiles Estados, con fronteras indefinidas y con poblaciones que no se identificaban con sus autoridades y normas. Estas élites han hecho suya la idea alemana que un pueblo que tenía una cultura, costumbres, pasado e idioma comunes formaba una nación y tenía por eso derecho a un Estado. Han revertido la idea y han considerado que un Estado debe necesariamente tener una "nación". Por eso se consagraron a asimilar y a negar las diferencias cultu-

rales y colectivas insistiendo en que todos eramos iguales por ser ciudadanos; en discursos, ceremonias, escuelas, himnos, veneran una nación inexistente. Ni lo uno ni lo otro es verdad del argumento. La mayoría de los Estados no tienen una nación ni esta idea de nación funciona en muchos sitios del mundo. En cambio, los Estados más sólidos y antiguos han sido los más pluralistas los cuales de modo implícito o explícito han reconocido a todos sus pueblos. Los Estados son más sólidos cuando sus poblaciones se identifican con él porque los reconoce, respeta y defiende. Ellos se sienten parte de él.

El Ecuador ya es uno de los países más permisivos del continente, podría convertirse en el más pluralista si logra reconocer sus diferentes pueblos; un ejemplo para todos!!. Esa podría ser una de las fuerzas que identifique y de orgullo a sus habitantes, lo que ahora tanta falta hace.

Contrariamente a lo que muchos piensan estos cambios consolidarían mucho más a los ecuatorianos y les daría peso colectivo. Estos procesos serían de rápidos resultados en un país pequeño como el Ecuador. Es frecuente que estos aspectos no cuantificables ni materiales pesen mucho más en los pueblos que los "económicos", para darles empuje para renovarse y mejorar sus condiciones materiales.

- El segundo eje tiene que ver con **lo que a partir de la condición indígena se puede aprender para enriquecer al resto de la sociedad**.

Contrariamente a lo que se piensa, el *sistema comunal* no es privativo del mundo indígena pero si ha sido una de sus características. El conjunto de sistemas políticos más reconocidos y sólidos han partido de ese mundo o se

refieren a él para construir sus lógicas de autoridad, representación, organización administrativa y situar las personas ante la colectividad. Sin esta base comunal mal se podría comprender por ejemplo, el sistema político de los EE.UU. o de los países nórdicos que han dado pruebas de larga duración y de una mayor responsabilidad pública de las personas.

La idea de comunidad (y no las leyes o prácticas formales que existen en las leyes ecuatorianas para los indígenas) puede servir de referente para concebir tanto el Estado, como el sistema y las relaciones predominantes en la sociedad, en el convivir de las personas y de las colectividades.

#### UN ESTADO CON MÚLTIPLES PUEBLOS

Así, lo nodal, en relación al primer eje, sería cambiar al **Estado para que reconozca esos derechos y a la diferencia colectiva, convirtiéndose en un Estado multicultural, multilingüe y de múltiples pueblos.**

Estas características pueden concretarse, al nivel local, en la **territorialidad**: la cual implica, al menos, el derecho de los pueblos reconocidos.

a. De ejercer **su derecho consuetudinario o indígena**;

b. De tener autoridades propias, nombradas por sus miembros.

Ni este derecho ni estas autoridades en su ejercicio pueden atentar a los derechos individuales fundamentales (estos derechos son norma suprema, constitucionales) tampoco a la constitución ni a otras leyes que no son de su responsabilidad.

c. Tener derecho al menos de palabra (punto de vista y consulta), sino de decisión y gestión sobre los procesos de desarrollo socio-económico y sus recursos en su espacio o pueblo;

d. Garantizar el mantenimiento, enriquecimiento e innovación de sus características culturales (entre otros con la educación, su lengua, las comunicaciones).

Conviene recordar que estos diversos aspectos ya tienen en parte vigencia en el Ecuador o existen en convenios internacionales, como por ejemplo en el 169 que Ecuador firmó y va a ratificarlo en poco tiempo;

e. La territorialidad, también implica el reconocimiento de la vida "comunal"; pensada como un reconocimiento del derecho de pertenencia de una persona a una colectividad o pueblo, más que de acceso a tierra comunal.

En efecto, existen condiciones diferentes de los pueblos en relación a su acceso a tierra y control de espacios.

#### ¿ES POSIBLE UNA TERRITORIALIDAD MÚLTIPLE?

La territorialidad en concreto puede ser fácil de concebir en la Amazonía. Ahí en grandes espacios, en un territorio continuo, viven predominantemente o exclusivamente alguno de los pueblos que existen en Ecuador. Incluso, a la larga esta situación puede permitir el acceso a una jurisdicción sobre el territorio, lo cual permitiría el pleno ejercicio de los derechos colectivos de los indígenas, como lo prescriben los convenios internacionales.

En la Sierra, en cambio, se trata de varias situaciones diferentes.

En casos, las poblaciones indígenas controlan amplios territorios, en otros, se encuentran en espacios discontinuos y hay casos en que tienden a una condición urbana o ya son completamente urbanos. Si bien el territorio era el factor clave para definir las jurisdicciones y prerrogativas locales, vista la variedad de situaciones conviene **tener una norma general que garantice una "territorialidad" sin territorio o sin territorio continuo, con lo cual se cuenta tener un principio basado en las personas o sobre las personas que no elimina la anterior posibilidad de territorialidad.**

En todo caso, puede haber una norma que sirva para todos, en la Amazonía y en la Sierra, a partir de definirla sobre la pertenencia de las personas al colectivo. Este colectivo puede tener sus normas propias sobre varios aspectos propios al convivir, por ejemplo, como casarse, como resolver los problemas o conflictos diarios porque un animal de mi propiedad ha entrado en un terreno ajeno, etc. El colectivo puede o no tener recursos como el territorio.

## EL PODER LOCAL

Esta propuesta coincide, a la vez, con la constante preocupación de lograr una mejor democracia y por parte de las poblaciones rurales, de controlar el poder local y de favorecer el desarrollo comunal. Pero es, en este sentido igualmente, una necesidad de la colectividad ecuatoriana en general.

Nuestro sistema político, en efecto, está excesivamente centrado en los entes del poder central que de hecho casi monopolizan decisiones, prerrogativas y recursos. Por lo mismo, se

vuelven distantes e inaccesibles al ciudadano común y concentran ahí todos los conflictos. Pensemos por ejemplo, que aún para resolver pequeños problemas o conflictos es frecuente recurrir al diputado sino al ministro o inclusive al presidente.

La tradición andina nos ofrece un referente que puede servirnos para cambiar esta situación. En la vida comunal, el conjunto de miembros de la colectividad viven algunos procesos de decisión colectiva, de coparticipación de responsabilidades y beneficios y va de sí, de sistemas y normas de control de los nombrados y de los demás.

Si idealizarse este sistema o peor, pretender que la vida comunal andina actual sea positiva para todos, podríamos al menos rescatar los aspectos indicados que son su dimensión de sistema político y de vida con cierto **sentido autogestionario**, que para simplificar lo asimilamos con la sociedad civil.

En efecto, *la idea central de este sistema es que: existe, primero, cierta posibilidad de participación real en las decisiones sobre la colectividad.*

Como sabemos, mayor es la colectividad, más dificultades se tiene para este ejercicio de participación, que termina siendo delegado a los elegidos y reducido por lo mismo a periódicas elecciones.

En cambio, un sistema local fuerte, con las características comunales indicadas, permitiría que por largos años y generaciones se formen personas con mayor preocupación por la cosa pública. *Esa vida comunal sería una escuela de civismo.* Este no puede decidirse por decretos de ley o simples discursos, sino porque hay sistemas o

instituciones que favorecen el interés de la persona por la colectividad. A la vez, el sistema tiene que estar cerca de la persona para que ésta se motive e interese por lo colectivo. Este interés vendría principalmente por la preocupación de la persona por lo que le concierne directamente. En efecto, al nivel local o comunal se debería decidir sobre diversos aspectos que preocupan e interesan a las personas, como en principio acontece precisamente en una comunidad indígena;

**Segundo, gracias a la participación, se concentran los mecanismos de control de los representantes y autoridades;** éstas no pueden hacer lo que les "da la gana" ni actuar a espaldas de la colectividad. Los frenos a la corrupción y a distancias de la población son en los hechos mayores; **tercero, una lógica autogestionaria y comunal permite una flexibilidad en los mecanismos para cumplir con las responsabilidades y derechos colectivos e individuales.**

Tiende a predominar más el consenso para cumplir con las responsabilidades (¿por qué yo haría y el otro no? o ¿por qué el otro no hace?), por consiguiente, se hacen flexibles los reglamentos, de modo a incluir a la mayoría. Así, se favorece la formación de unos ciudadanos atentos a los demás y con voluntad de exigir la igualdad de trato y de sancionar al que no respeta.

Esta lógica es posible, en amplia medida, porque se trata de un control próximo, porque los entes de decisión colectiva y los representantes pueden ser seguidos de cerca y porque los recursos de que se dispone son necesarios y accesibles para todos, son bienes que se comparte de algún

modo (por ejemplo, servicios públicos, desarrollo comunal...).

**Estos aspectos, no necesariamente de la misma forma, pueden ser un aporte clave para la sociedad, lo podríamos concebir como una *sociedad autogestionaria*: se comparte recursos, esfuerzos y beneficios, al igual que los derechos de decisión y control.**

Puede ser, además, un referente clave para la construcción de las utopías sociales que tanta necesidad tenemos ante la caída del autoritarismo de Estado y el empuje del capitalismo actual. Se trata de un reconocimiento al ente colectivo y de respeto al individuo; de la propiedad y de sus exigencias y ventajas compartidas; de derechos y esfuerzos compartidos en el inmediato, de modo concreto, y no en lo simbólico de un Estado distante.

*En un camino hacia estos objetivos, en las reformas en curso, habría que dar peso al control del poder local, ya no sólo comunal, que en la ciudad puede ser visto como barrial, sino también a nivel municipal como garante del poder comunal.*

Se formaría una relación entre sociedad civil y poder local con mayores mecanismos de participación para la primera en la vida pública o colectiva. Así, sería institucionalmente, en el sistema político (por ahora a través de la Constitución) que se estatuye una fuerte participación ciudadana en la vida pública y no por medio de leyes especiales. Es el sistema que debe ser realmente democrático y participativo.

**La idea central es construir una democracia desde la base y con un sentido de reforzar la sociedad civil. Por lo mismo, se trata de con-**

**solidar los núcleos de esta sociedad civil sin que sean integrados al Estado al nivel formal.**

Esta estrategia la llamaríamos de ***poter con base comunal***.

Este proyecto se contrapone a los existentes, tanto a los que siguen siendo estatistas y pensando que todo debe hacerse desde el Estado, como a los nuevos de la derecha que centran todo en el mercado, que confunden mercado y sociedad civil. Aún más, piensan que a menor Estado todo irá bien y de modo simplista piensan que la hipotética ley del mercado organizará mejor las relaciones entre los seres humanos.

## **EL MULTICULTURALISMO**

El multiculturalismo implica

a. Derechos de ejercicios diferenciados de educación o del reconocimiento de ejercicio de los servicios públicos con modalidades particulares, por ejemplo, en el ejercicio de la salud, en los servicios públicos legales, etc.

b. El multilingüismo, como el reconocimiento oficial, (en grados diferentes) de diversas lenguas;

c. El derecho que se expresa en las posibilidades de comunicación en la sociedad y desde el Estado hacia las colectividades o viceversa. Hay una doble dimensión en este aspecto, uno del derecho de las colectividades de reconocimiento a su idioma y otro de la persona de no ser discriminada por su idioma, con lo cual volvemos a encontrar la importancia de que el Estado garantice el acceso a igualdad de oportunidades para el cumplimiento de los derechos fundamentales. Por consiguiente, los servicios públicos locales deberían ejercerse en las lenguas de

la población predominante o al menos tener acceso a servicios en lenguas vernáculas, a ser al menos, alfabetizado en su propio idioma.

El Estado debe promover en sus medios de comunicación el multilingüismo que tanto enriquece a los pueblos.

Debe haber una estrategia a la larga de multilingüismo en los medios de comunicación y primero en los medios del Estado.

## **LA IGUALDAD CIUDADANA**

La demanda de igualdad individual y de diferencia colectiva exige:

- Promover la ausencia de privilegios en los tratos del Estado hacia el ciudadano o la ciudadana como personas y,
- Segundo, la tolerancia y pluralismo en el convivir colectivo y del Estado hacia los/las ciudadanos/as, lo cual significa derecho a la diferencia para todos/as.

Se traduce, por un lado, en la promoción efectiva de los derechos de igualdad; y por otro lado en la tolerancia y respeto a todos los niveles de la vida, en particular en las relaciones para cumplir con los demás derechos reconocidos en la sociedad.

Esto puede traducirse en políticas o principios por los cuales se promueve a las minorías, es decir, en primer lugar, se les reconoce; y luego, se crea una discriminación positiva para que conozcan una igualdad efectiva, una *igualdad de oportunidades* de hecho.

Así por ejemplo, se podría reconocer la promoción de las minorías por etnia, género, etc. a que se les reconozca un espacio de hecho en los entes de representación, tal el Parlamento, u otras entidades decisivas o espacios de vida, como la educación.

Exige igualmente, por ende, **acabar con fueros particulares** como los que tienen los militares o los policías o los gobernantes (incluye a los/las diputados/as) o los jueces. La falta comedita no puede ser diferente porque se pertenece a una corporación o se lleva uniforme.

**El objetivo y principio es llegar a una ciudadanía completa, generalizada, de igualdad de todos/as ante las obligaciones y derechos de las normas legales.**

**Los fueros especiales mantienen y valorizan una sociedad corporativa, de privilegios para minorías asociadas o bien situadas en el Estado. Es el Estado en este caso que está valorizando la desigualdad de tratos.**

## EDUCACION

Una educación diferenciada es indispensable para alimentar el multiculturalismo y un Estado con múltiples pueblos. El sistema educativo tendría que reconocer e incorporar, de hecho, en sus programas y actividades, la igualdad individual y la diferencia colectiva.

Al nivel colectivo, sería indispensable por lo mismo que los diferentes pueblos puedan ser educados en su idioma, o al menos alfabetizados y que puedan eventualmente volver acorde a sus concepciones culturales, el programa escolar.

Estos aspectos implicarían, en particular:

- cambiar los textos escolares;
- modificar los programas hacia el pluralismo y una fuerte participación,

· el reconocimiento de las colectividades y de una nueva historia pluralista.

Al nivel individual, la igualdad en pluralismo implica el reconocimiento de la persona con sus derechos y posibilidades propias. Es el respeto a la persona con sus particularidades que debe primar en la conceptualización de la educación. El corolario de ello es reforzar el civilismo como respeto a los demás y a si mismo, y no como simple relación al Estado y sus símbolos o a una pretendida nación.

El derecho a ser personas se desarrolla junto con cierto sentido de responsabilidad colectiva ("si quiero que me respeten no puedo imponerme a los demás"): es la ética y no la moral; es el pluralismo con el respeto al otro. *Estos aspectos de base pueden, sin embargo, encontrarse en programas particulares según las colectividades o pueblos del país, los cuales deben disponer del derecho a construir sus propios programas que no sean una simple traducción del programa central, uniformizante y destructor de las demás culturas.*

## "COMUNALIZAR" LA SOCIEDAD

En suma, la "Comuna" puede ser para todos. *Comunalizar la sociedad*, en los sentidos indicados, ¿por qué no? Esto implica mayor control del ciudadano sobre los entes del poder y fuerte participación. Mayores responsabilidades y derechos del individuo sobre la colectividad y mayor responsabilidad de ésta hacia la persona.

Lo decisivo, primero, sería el reconocimiento del ciudadano en iguales

condiciones y con acceso real a iguales oportunidades para todos, sin discrimen.

## DESCENTRALIZAR Y DESCONCENTRAR

*Estas preocupaciones deben traducirse, en una constante búsqueda de descentralización y de desconcentración de poderes y en el reforzamiento de los entes de la sociedad civil.*

Coincidimos en que el Estado debe reducirse como el único garante de las relaciones sociales, el ciudadano debe asumir más responsabilidades en sus organizaciones, o medios de vida, trabajo o pertenencias. No es el mercado ni sólo el Estado quienes deciden y asumen todo, la sociedad puede asumir ciertos servicios y responsabilidades. Eso lo demuestra la dinámica comunal andina, por ejemplo. Pero, la sociedad para llegar a ello, vista la tradición de aquí, requiere un marco general que viene del Estado y que garantice esos derechos de los individuos y de las colectividades; de sus relaciones.

El gran problema en nuestro medio es que seguimos concibiendo la sociedad como simple resultado del Estado, se espera todo de éste sin tomar iniciativas locales. Paralelamente, promovemos una sociedad con derechos individuales cuando somos una sociedad en donde el individuo no está plenamente constituido; pesa más el grupo, la familia ampliada o nuclear que la persona misma. La propuesta que hacemos busca conciliar estos aspectos.

Con la descentralización y la desconcentración contamos transferir prerrogativas del gobierno central al gobierno local, reduciendo los intermediarios. De este modo el ciudadano tendría

mayores posibilidades de asumir responsabilidades y de participación.

## LA NUEVA DIVISION ADMINISTRATIVA Y POLITICA

Las ideas u objetivos buscados (lograr mayor acceso de control, participación y responsabilidad del individuo hacia el Estado a través de un poder local fuerte, efectivo; igual que la construcción de una "democracia desde la base" y un "poder con base comunal", y concretar la descentralización); pueden realizarse a través de una *redefinición de la División Administrativa Política del país.*

Pero hay también razones socio-económicas suplementarias que nos empujan en un mismo sentido. En efecto, *las provincias ya no tienen razón de ser*, sus poblaciones están cada vez más integradas hacia el exterior de ellas y tienden a reforzar lazos interregionales, de la Sierra a la Costa y a la Amazonía. Se modifican las relaciones de dependencias y las identidades regionales anteriores. Una rearticulación de los espacios administrativo-políticos servirían, por lo mismo, a reforzar o a crear nuevos ejes económicos que tenderían, a la vez, a descentralizar los poderes de los dos polos del Ecuador (Guayaquil y Quito) y revitalizar las economías locales.

Igualmente, debemos cambiar los polos de concentración de población y recursos que son Quito y Guayaquil. Estas concentraciones generan distorsiones y desigualdades para las otras regiones. Una mejor calidad de vida se puede igualmente lograr en ciudades que no son los grandes conglomerados.

Con esto lograríamos paralelamente, mantener pero redefinida, la tradición geopolítica positiva del país dada por el equilibrio de regiones y el acceso de cada una de éstas a pisos ecológicos diferentes. Antes, cada provincia tendía a cierta autosuficiencia con el acceso a tierras diferentes. Hoy, el comercio y el crecimiento de los medios de comunicación permiten este acceso y la mayor integración entre las personas.

**En cambio, conviene reforzar una integración "interregional" formando nuevas divisiones administrativas compuestas por espacios de nuestras tres regiones geográficas: Costa, Sierra y Amazonía.**

Estas divisiones nuevas permitirían revitalizar ejes económicos en curso de desarrollo y ofrecer espacios para un ejercicio más democrático del poder, nuevas posibilidades de formar identidades con un Estado que facilite la participación y respete las diferencias. Las nuevas generaciones harían suyo este desafío y acaso por primera vez harían, todas, suyo al nuevo Estado. Permitiría igualmente que los diferentes pueblos se identifiquen con el nuevo sistema político y lo defiendan. Sin este consenso y agenda de cambios a concretar no habrá Constitución que dure un tiempo prudencial.

La propuesta de consolidar el poder local busca precisamente este hecho, los entes del poder formal del Estado deben estar cerca del ciudadano y este encontrar en ellos interés por lo que hacen. Un/a ciudadano/a responsable, para constituirse, requiere al menos por un buen tiempo, que el qué-hacer del Estado esté cercano a sus intereses y preocupaciones, accesible a sus posibilidades y necesidades.

Crear estos nuevos espacios de administración y vida política favorecería la participación de la gente en su construcción; se identificarían con las nuevas preocupaciones de la región. Esto es indispensable para las nuevas generaciones que ya ven agotadas sus posibilidades de participación política.

Para acrecentar la participación ciudadana y volver al Estado próximo a las necesidades de la mayoría, existen, además, razones administrativas y va de sí, políticas. El sistema político requeriría crear nuevos ejes de representación que den legitimidad al Estado ecuatoriano gracias al hecho que este sistema reconoce a todos/as sus diferentes ciudadanos/as con sus particularidades históricas y culturales al igual que con sus derechos colectivos y les ofrece una real posibilidad de asumir sus responsabilidades sociales y políticas.

#### UN ESTADO NO UNITARIO

**Por eso, un sistema descentralizado y desconcentrado completamente desde la base sería necesario y se concretaría en un Estado federado o algo similar que reparte atribuciones y prerrogativas entre el gobierno central y los gobiernos seccionales o federados. Estos, a su vez, comparten las suyas con los gobiernos locales. Todos los cuales, en su funcionamiento, dejan amplios espacios para la participación de los entes locales, informales y formales existentes en la sociedad o comparte responsabilidades con la sociedad civil. Un estado descentralizado y desconcentrado con una sociedad autogestionaria he aquí nuestro desafío.**

A este nivel, esta propuesta de una real descentralización con una nueva división administrativa y política, puede perfectamente coincidir con la necesidad de los pueblos indígenas de ejercer su derecho comunal o indígena o consuetudinario; de elegir sus autoridades; de sus posibilidades de administración y derecho a la palabra sobre su desarrollo y su necesidad de acceder a mayor control de los entes del poder local. Pero ya no se tratará de un ente simbólico, sino al contrario, los entes del poder local como el municipio, tendrían mayores responsabilidades, atribuciones y recursos. Así, no habría necesidad de retacear el país con divisiones étnicas, sino que éstas podrán tener vida, entre otros dominios, al nivel de los entes locales.

#### “DESPROVINCIALIZAR Y DESPARROQUIALIZAR”

En este Estado descentralizado, el cantón y con este el **municipio**, que bien podríamos llamarle, comuna, al ser más reducido y con otra lógica de constitución, es la instancia de base de la división política administrativa. Las parroquias no serían más necesarias, de hecho tendríamos cantones y recintos diversos formando parte de cantones más manejables. Este es por ejemplo, el caso de Francia y de varios países europeos.

Luego, tendríamos los **departamentos**, con sus respectivos gobiernos y parlamentos siendo éstos los entes federados, asociados o seccionales.

Los/las elegidos/as, a los Congresos departamentales y al nacional son sobre la base del cantón, esa es su circunscripción de elección. Se lograría que zonas rurales puedan decidir, en lu-

gares en que hay muchos indígenas. Ahora deciden las ciudades. Puede incluirse una regionalización propia en cada departamento.

De este modo, reducimos las instancias entre el sistema central y local (eliminamos la provincia).

En la actualidad, como la distancia es tan grande entre un poder central monopolizador (decisiones, administración y recursos están centralizados) y un ente local desprovisto de prerrogativas y recursos, se multiplican las instancias de administración y gerencia política entre el gobierno central y lo local. En contraste con lo que ahora existe, con los cambios propuestos, habrán entidades locales y departamentales con decisión, atribuciones, administración y recursos propios.

Así, tendremos mayores responsabilidades que asumir y resolver al *nivel local* sin dejar todo a la responsabilidad del poder central o del Congreso y una *instancia departamental y central* que tienen cada una otras responsabilidades, diferentes a cada nivel. El gobierno central, por ejemplo, podría ocuparse de política económica relacionada al comercio internacional y política monetaria, de relaciones internacionales, de defensa, de comunicaciones y transporte federal o nacional. Los gobiernos departamentales podrían tener prerrogativas de todo lo demás, compartido con los locales. Los aspectos sociales podrían ser compartidos.

La existencia de dos parlamentos permitirá a su vez, que no exista la comprensión que se da ahora hacia el congreso y los diputados con múltiples problemas que resolver y que son generalmente sin trascendencia; que se vuelven por lo mismo ejes de fuerte disputa y conflictividad. Lo cual es, a

su vez, pretexto para la corrupción. Las responsabilidades, las decisiones y los recursos estarían repartidos al nivel del cantón, del departamento y del gobierno central.

#### UN REGIMEN SEMIPARLAMENTARIO

Pero el sistema político debe lograr no sólo participación sino también **estabilidad**, uno de los problemas endémicos de nuestra vida política.

**Por estabilidad nos referimos no sólo a que los períodos de los gobiernos, de los miembros del gobierno y de los/las diputados/as lleguen a su término, sino también a que las políticas no fenezcan con cada gobierno o ministro o administrador.**

De ahí la propuesta de cambiar del presidencialismo para incorporar aspectos del **parlamentarismo**. *Ese régimen, de hecho, obliga a una corres-*

*ponsabilidad entre ejecutivo y legislativo. Podría ser semipresidencial y semiparlamentario.*

Con el sistema parlamentario los miembros del gobierno deben ser personas elegidas y tomadas de entre los partidos en el gobierno y que son responsables ante el parlamento. Lejos de estar en permanentes juicios políticos o disputas sin fin, los parlamentarios pueden interpelar de modo permanente a los ministros sobre su qué hacer lo cual lleva a una vigilancia permanente, pero también a una corresponsabilidad en la definición de las políticas, la aceptación o rechazo ya no se hacen en la simple oposición sino en la propuesta y elaboración de enmiendas y rectificaciones.

La oposición no puede construirse en el simple rechazo, sino en la presentación constante de propuestas concretas ante hechos concretos.

## **Democracia y valores democráticos en la clase política Latinoamericana**

Manuel Alcántara (\*)

*La situación actual de la democracia latinoamericana se halla en una encrucijada que aboca a un reto intelectual que, aun conociendo las limitaciones teóricas de la materia, tienda a resolver el problema de su categorización o, al menos, a iluminar los elementos constitutivos de la discusión conceptual.*

**L**a democracia, entendida como aquel conjunto de reglas procedimentales que concierne a la competencia por un poder político electo a través de comicios periódicos libres y competitivos, llevados a cabo entre partidos o alianzas de ciudadanos, en un clima de respeto a ciertos valores fundamentales del liberalismo político entre los que destacan la libertad de expresión y de asociación y la existencia de fuentes de información alternativa, se encuentra presente en América Latina'. Se trata de un fenómeno de rasgos nuevos por cuanto está extendido a la práctica totalidad de los países latino-

americanos y por haber quebrado la dinámica "democracia-autoritarismo" que definió la política en algunos países durante medio siglo.

En efecto, todos los países latinoamericanos, excepto Cuba, cuentan a finales de 1997 con regímenes políticos en los que sus poderes han sido elegidos popularmente y donde reina un clima mínimo de libertades y de derechos políticos; esto es así incluso en países donde históricamente la forma democrática tuvo fuertes impedimentos para progresar como son los casos centroamericanos o el propio de México. Por otra parte, la serie con-

---

(\*) Director del Instituto de Estudios Iberoamericanos. Universidad de Salamanca.

1. O'Donnell (1996) ha discutido con mayor precisión la adecuación de estos criterios a la realidad concreta latinoamericana, a los que ha añadido que los mandatarios no terminen anticipadamente de forma arbitraria los mandatos populares, que no existan vetos a las autoridades políticas por parte de actores no electivos, que exista un territorio nacional que claramente defina a la población electoral y que se recoja la generalizada expectativa de que el proceso electoral y las concomitantes libertades continuarán por un tiempo indefinido.

secutiva de procesos electorales y la subsiguiente alternancia de poderes democráticamente elegidos ha roto el ciclo que durante décadas impregnó la política de algunos países de la región por el que un gobierno democrático se veía sustituido por uno autoritario y éste por otro democrático como típicamente acaeció en Argentina.

Esta situación original a nivel regional no significa, sin embargo, que no existan diferencias por países en la concepción, significado e incluso operatividad de la democracia como lo han puesto de relieve Linz, Lipset y Bunker Pool (1996) quienes han señalado que a pesar del surgimiento de "una cultura política emergente que puede generalmente describirse como de apoyo a la democracia... (pudiendo) estar surgiendo un sistema de valores que apoya a la democracia, que el optimismo democrático puede haberse extendido desde la raíz misma", las diferencias por países son grandes. Tampoco, obviamente, existe una homogeneidad en el nivel e intensidad de implantación, o, si se prefiere y puede hablarse en esos términos, de consolidación democrática.

En este sentido han girado los más recientes trabajos de O'Donnell (1994), Mainwaring y Soberg Shugart (1997)

y Touraine (1997) que son una muestra de aproximaciones diferentes al fenómeno. La ya clásica categorización de O'Donnell de la "democracia delegativa" como el reino de la institucionalización débil, contrasta con la preocupación de Mainwaring y Soberg Shugart de mostrar las heterogeneidades de la democracia presidencialista latinoamericana, y queda complementada por la de Touraine cuando se refiere a la necesidad del surgimiento de actores sociales nuevos en un sistema político relativamente autónomo, en una línea muy similar a la avalada por Cardoso (1996) al reivindicar la revitalización del arte de la política.

La situación actual de la democracia latinoamericana se halla, por tanto, en una encrucijada que aboca a un reto intelectual que, aun conociendo las limitaciones teóricas de la materia<sup>2</sup>, tienda a resolver el problema de su categorización o, al menos, a iluminar los elementos constitutivos de la discusión conceptual. Este estado de cosas toma más vigencia cuando se introduce en el análisis la constatación de la existencia de una brecha creciente entre democracias liberales y democracias electorales (Diamond, 1996) o, si se prefiere, entre democracias consolidadas o "en vías de consolidación democrática"

---

2. Diamond (1996), citando un trabajo no publicado de David Collier y de Steven Levitsky titulado "Democracy 'With Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research", al señalar la existencia de más de 550 "subtipos" de democracia aboga por la necesidad de un alto grado de claridad conceptual sobre el término "democracia". Si bien para él queda claro que como sistema de autoridad política ya está separado de los rasgos sociales y económicos, existen todavía concepciones divergentes en los atributos estrictamente políticos que rodean a la democracia, tanto en su rango como en su extensión. Por otra parte, O'Donnell (1996) ha avisado recientemente de las "ilusiones" conceptuales que están invadiendo el momento actual de análisis de los procesos de consolidación democrática.

(Alcántara, 1991)<sup>3</sup>. El posible encuadramiento de los casos latinoamericanos en la segunda de las categorías, lejos de clarificar el panorama, tiende a complicarlo debido al disímil desarrollo histórico de la región que ofrece pautas institucionalizadoras y claves de cultura política muy diferentes según los casos (Mainwaring y Scully, 1996).

La presente ponencia trata de abordar algunos de estos problemas sobre la base de las opiniones de un elenco importante de la clase política latinoamericana<sup>4</sup> en torno a cuestiones relativas a la democracia en su país, al nivel de los riesgos existentes, a sus principales ventajas y a la caracterización de la consolidación democrática. Se pretende presentar un escenario que permita mostrar tanto las diferencias nacionales existentes como los puntos de consenso que faciliten acercar una definición actual del término de parte de esta clase política, de acuerdo con sus principales rasgos. Para ello se han seleccionado los casos de seis países de América Latina que son representativos en términos geográfi-

cos (dos del Cono Sur, Chile y Uruguay, dos andinos, Ecuador y Perú, y dos centroamericanos, Costa Rica y Panamá) y de desarrollo político (contrasta la "madurez" política que, en principio, existe en Costa Rica, Chile y Uruguay con la "precariedad" democrática de Ecuador, Panamá y Perú)<sup>5</sup>.

## LA DEMOCRACIA HOY

El consenso en la élite política estudiada es máximo cuando se analiza la valoración teórica de la democracia (Cuadro I). Esta es una circunstancia que a priori no debe ser motivo de extrañeza toda vez que se trata de una clase política usufructuadora de los beneficios que le reporta el hecho de ser miembros muy activos del juego político existente y que está definido por patrones democráticos donde las elecciones y los partidos desempeñan un papel central. De esta suerte, no resulta insólito constatar que los valores medios de las respuestas ofrecidas a la pregunta de si la democracia es siempre el mejor sistema político

---

3. Las primeras se distinguen de las segundas en la ausencia de "dominios reservados", en la responsabilidad "horizontal" y en un marco amplio de pluralismo político y cívico que viene a coincidir con los criterios que usa Freedom House en su análisis anual de la libertad en el mundo. Pero también las diferencian el rendimiento de sus políticas públicas en el marco general que supone la compatibilización de la apertura política con la apertura económica (Alcántara, 1995) en torno, más precisamente, a la evaluación del crecimiento económico e, inmediatamente, a la redistribución de la riqueza.

4. Se trata de los diputados de los Congresos Nacionales sobre la base de una encuesta realizada a los mismos en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología de España dirigido por Manuel Alcántara titulado "Élites parlamentarias en América Latina", Ref. SEC95-0845.

5. La representatividad de estos casos es ciertamente relativa en el ámbito latinoamericano, cuyo elevado número de casos y la rica casuística hace difícil la extrapolación, pero en cualquier caso permite una aproximación interesante y bastante precisa a la realidad de la región.

fluctúen entre 1,07 y 1,50<sup>6</sup>. Algo similar ocurre a la hora de aceptar a las elecciones como el mejor medio para expresar siempre las preferencias políticas variando el grado de acuerdo entre 1,08 y 1,44. En ambos casos, el elemento de mayor significación viene dado por la disparidad de las medias para los seis países estudiados con-

formándose manifiestamente dos bloques, el constituido por Costa Rica y Uruguay cuyos valores medios son en las dos preguntas los más próximos al máximo acuerdo y el resto de los casos, en los que Panamá resulta ser el país con un relativo menor grado de acuerdo.

**CUADRO I**  
**Valoración teórica de la democracia**  
**VALORES MEDIOS**  
**(1=máximo acuerdo, 4=mínimo acuerdo)**

	Costa Rica	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
La democracia es siempre el mejor sistema político para un país	1,10	1,20	1,11	<b>1,50</b>	1,28	1,07
Las elecciones son siempre el mejor medio para expresar preferencias políticas	1,08	1,38	1,41	<b>1,44</b>	1,21	1,16
La democracia es peligrosa porque trae desorden y desorganización	3,79	3,67	2,72	3,60	3,43	<b>3,90</b>
Sin partidos políticos no puede haber democracia	1,13	1,24	1,45	1,71	<b>1,98</b>	1,12
	52	94	71	54	87	73

---

6. En estas primeras aproximaciones se ha preferido trabajar con los valores medios de las respuestas en una escala de uno a cuatro donde uno es el nivel de máximo acuerdo y cuatro el de mínimo. Esta es una forma de acercarse a la realidad que enfatiza fundamentalmente rasgos generales del colectivo estudiado, en esta caso nacional, permitiendo fáciles comparaciones con los otros casos a analizar.

Esta división queda reforzada al analizar las respuestas a las preguntas acerca de si la democracia pudiera ser peligrosa porque fuera plausible que conllevara desorden y desorganización y de si es posible que haya democracia sin partidos. Aunque de nuevo son Uruguay y Costa Rica los que tienen unos valores medios más favorables a posiciones democráticas, el grado de aproximación entre los valores mínimos y máximos se acrecienta, mostrando, por consiguiente, que en sendas categorizaciones de la democracia se registra una mayor disparidad media entre las opiniones de los diputados estudiados. Así, en la pregunta que tiende a equiparar democracia con desorden se registra la mayor separación entre los dos casos extremos que son Uruguay y Ecuador (de 1,18), siendo un valor doble a la separación en los valores medios de las dos primeras preguntas. En cuanto a la equiparación de democracia y actividad partidista, la distancia entre el valor medio del caso más proclive (Uruguay) y el menos proclive (Perú) es de 0,85.

En términos individuales, Chile protagoniza la situación más sorprendente, los valores medios en las respuestas de sus diputados no se asemejan a los de Costa Rica y Uruguay, como cabría esperar en función de la tradición democrática de su sistema político, sino que se entrelazan en el bloque conformado por los otros tres países. De esta suerte, únicamente se aproxima a los dos países citados se-

parándose claramente de Ecuador, Panamá y Perú a la hora de valorar el papel a desempeñar en la democracia por parte de los partidos, lo que viene a reivindicar el paso de su tradición partidista. Sin embargo, su no alineamiento con Costa Rica y Uruguay en los otros tres ejes confirma la existencia de un pesado lastre no democrático en los valores de su clase parlamentaria como consecuencia del reciente pasado autoritario vivido.

No obstante, cuando se analizan los valores medios a las respuestas de preguntas que se refieren no tanto a cuestiones de valoración teórica de la democracia cuanto a la evaluación de la democracia en el país concreto, la división entre los seis casos analizados configura nítidamente dos bloques (Cuadro II). Costa Rica, Uruguay y Chile tienen valores medios de las respuestas proclives a definir la democracia en dichos países como muy estable, comprendidos entre 1,38 y 1,70, mientras que los de los tres restantes se sitúan entre 1,96 (Panamá) y 2,21 (Perú). Algo similar ocurre al evaluar el grado de confianza de las elecciones en su país en la última década, si bien la brecha es significativamente más amplia, pasándose de valores medios prácticamente máximos (en este caso el valor máximo es de cinco y el mínimo de uno) comprendidos entre 4,99 (Chile) y 4,89 (Uruguay) a otros más cuestionadores de la honestidad electoral (entre 4,01 de Ecuador y 3,63 de Panamá).

**CUADRO II**  
**Valoración de la democracia en su país**  
**VALORES MEDIOS**

	Costa Rica	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
Estabilidad de la democracia en su país (1= muy estable, 4= nada estable)	1,38	1,70	2,01	1,96	<b>2,21</b>	1,50
Grado de confianza de las elecciones en su país en la última década (1= mínimo, 5=máximo)	4,90	<b>4,99</b>	4,01	3,63	3,84	4,89
n	52	94	71	54	87	73

### LAS AMENAZAS A LA DEMOCRACIA

La conceptualización instrumental de lo que es democracia para esta élite política puede ser formalizada tanto a través de la visualización del grado de amenaza que, según su opinión, supondrían determinados problemas, como mediante el señalamiento de las principales ventajas que acarrea la democracia. En el primer caso se han presentado once asuntos diferentes que

pueden agruparse en cuatro categorías, la primera, de carácter estrictamente político, recogería a las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno <sup>7</sup>, al terrorismo <sup>8</sup>, al mal funcionamiento del poder judicial, al desinterés de la gente por la política y a los conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo <sup>9</sup>, la segunda categoría viene conformada por variables como la crisis económica y la deuda externa; la tercera categoría tiene expresión claramente

7. Recuérdese que éste es todavía hoy un tema fundamental, entre otros, en países como Chile (Pinochet es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas hasta marzo de 1998), Ecuador (las Fuerzas Armadas jugaron un papel de arbitraje decisivo en la crisis de febrero de 1997), Paraguay (su comandante en jefe Lino Oviedo protagonizó en 1996 uno de los más recientes intentos de golpe de estado) y Perú (donde las Fuerzas Armadas imponen al Ejecutivo la agenda exterior en el conflicto con Ecuador y en la represión a aquellos medios de comunicación que les son críticos).

8. Problema de impacto fundamental en Colombia y, en menor medida, en México y Perú.

9. De los que han sido ejemplo las graves crisis, todas ellas en la presente década, acaecidas en Brasil, Guatemala, Haití, Venezuela, Perú y Ecuador, y que terminaron o bien con la renuncia o dimisión forzada del Presidente o con la disolución del Congreso.

social y está integrada por la delincuencia, asaltos y robos, y por las huelgas, paros y conflictos laborales; finalmente, la cuarta categoría contempla un componente socioeconómico, recogiendo al desempleo y a la extrema pobreza como asuntos que la integran.

La valoración ofrecida por los diputados entrevistados de estos asuntos muestra a la categoría de contenido político como la que menos representa hoy una amenaza para la democracia en su país. Al analizar los valores medios (en una escala de 1 a 5), de las respuestas sobre la ponderación de la amenaza que representan determinados asuntos (Cuadro III.a), se constata que en cinco de los seis países la extrema pobreza es concebida como la amenaza más significativa para la democracia y en el sexto (Uruguay) lo es en segundo lugar. En este país la amenaza mayor es la crisis económica, como lo es en segundo término en Costa Rica, Ecuador y Panamá. Los valores medios muestran, por otra parte, que los diputados entrevistados discriminan perfectamente la implicación que tienen los distintos asuntos enunciados marcando diferencias que son significativas, así estas son de 1,22 en Uruguay, 1,44 en Perú, 1,54 en Costa Rica, 1,64 en Chile, 1,84 en Panamá y 2,13 en Ecuador.

En términos de porcentajes de los diputados de los países estudiados que consideran a estos temas una amenaza muy importante e importante para la democracia hoy en su país (Cuadro III.b), las respuestas son muy similares. Para el mayor grupo, aunque el apoyo porcentual varía entre el 92% y el 39%, la extrema pobreza es la amenaza más seria en cuatro de los seis países (Chile, Ecuador, Panamá y Perú), la crisis económica lo es en Costa Rica y el desinterés de la gente por la política en Uruguay. Pareciera, por tanto, que las categorías socioeconómicas y económicas prevalecen sobre las políticas y las sociales.

El nivel porcentual de la importancia de estos asuntos es, sin embargo, muy diferente entre Ecuador y Panamá, por un lado, y el resto. Los diputados de Ecuador tienen una mayor tendencia a valorar con mayor énfasis las distintas cuestiones; de esta suerte, seis de los once asuntos son concebidos por más del 50% de los entrevistados como muy importantes e importantes y cuatro en Panamá. Por el contrario, para los diputados chilenos y los uruguayos ningún asunto de los referidos es tan importante que merezca el apoyo de más del 40% de los entrevistados y en los casos de Costa Rica y de Perú un solo asunto es valorado de esta guisa por más del 50%

**CUADRO III.a**  
**Valoración de los diputados con respecto al grado de amenaza**  
**para la democracia hoy en su país de los siguientes asuntos**  
**VALORES MEDIOS**  
**(1=mínimo, 5=máximo)**

	Costa Rica	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
<b>Las relaciones entre las FF.AA.</b>						
Y el Gobierno	1,74	2,56	2,56	2,83	2,93	2,07
La crisis económica	3,47	2,38	4,68	3,74	3,29	3,12
El terrorismo	1,96	2,20	2,66	2,47	3,29	1,96
El desempleo	2,90	2,45	4,15	4,20	3,38	3,00
El mal funcionamiento del poder judicial	2,92	2,57	3,92	3,53	3,46	2,49
La deuda externa	2,67	1,49	3,56	3,07	2,65	1,90
La delincuencia, asaltos y robos	3,25	2,32	3,13	2,92	2,51	2,25
Las huelgas, paros y conflictos laborales	2,22	2,44	2,56	2,74	2,13	2,10
La extrema pobreza	<b>3,51</b>	<b>3,13</b>	<b>4,69</b>	<b>4,31</b>	<b>3,57</b>	3,07
El desinterés de la gente por la política	3,02	2,43	3,21	2,91	2,64	3,04
Los conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo	2,74	2,00	3,31	3,18	2,66	2,08
n	52	94	71	54	87	73

Pregunta: Hasta que punto resultan....., hoy una amenaza para la democracia en su país?

**CUADRO III.b**  
**Porcentajes de las respuestas de los diputados que consideran**  
**una amenaza muy importante e importante para la democracia**  
**hoy en su país los siguientes asuntos**

	Costa Rica	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
Las relaciones entre las FF.AA. Y el Gobierno	8	22	34	30	34	8
La crisis económica	<b>57</b>	22	90	59	46	37
El terrorismo	17	16	35	26	53	15
El desempleo	35	16	80	78	44	35
El mal funcionamiento del poder judicial	29	16	72	60	48	19
La deuda externa	25	-	63	31	21	13
La delincuencia, asaltos y robos	39	11	48	32	16	8
Las huelgas, paros y conflictos laborales	16	15	23	24	10	8
La extrema pobreza	49	<b>39</b>	<b>92</b>	<b>83</b>	<b>54</b>	37
El desinterés de la gente por la política	31	21	46	33	26	<b>40</b>
Los conflictos entre el poder legislativo y el ejecutivo	35	8	51	46	26	16

Un análisis más pormenorizado por países muestra, en términos relativos, como en Chile son evaluadas con preocupación las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno, así como que en Ecuador no se presagia el virulento enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo que aconteció en febrero de 1997<sup>10</sup>, toda vez que el valor medio del grado de riesgo de esta circunstancia es el sexto de entre los once asuntos presentados a evaluación. Así mismo es de destacar que en Perú tampoco se percibía la amenaza terrorista como un elemento importante puesto que es considerado un factor en quinto lugar<sup>11</sup>.

#### **LAS VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA**

Como se señalaba al principio de este epígrafe, una segunda forma de aproximarse a la democracia (en tanto sinónimo de régimen democrático) es mediante la identificación de las ventajas que pudiera acarrear su ejercicio. En este sentido, se han enunciado diez características que podrían agruparse en tres grandes concepciones, la primera podría definirse como liberal-individual y recoge las ideas de mejora de oportunidades de desarrollo personal, asegurar la libertad de las personas y asegurar el respeto a los derechos humanos; la segunda se referiría a una suerte de nivel social-participativo, integrando a las ideas de mejor convivencia, solución a los problemas de forma pacífica, elección de las autori-

dades de gobierno y participación en las decisiones; y la tercera tendría un componente claramente económico por mediación de las ideas relativas a que con ella la economía crece más, disminuye la pobreza y se produce una mejor distribución de los ingresos.

La principal ventaja (Cuadro IV.a) para cinco de los seis países estudiados es que la democracia asegura la libertad de las personas. Solamente para Panamá radica en que la economía crece más<sup>12</sup>. La segunda ventaja (Cuadro IV.b) para cuatro de los seis países, radica en que se asegura el respeto a los derechos humanos, los diputados chilenos abogaron por la seguridad de la libertad de las personas y los costarricenses por la solución de los problemas pacíficamente. Consecuentemente, se constata, de forma prácticamente total, que los diputados de los países estudiados se inclinan por una concepción de la democracia que se inscribiría en la categoría liberal-individual, instancia que representa una opción extremadamente clásica de la funcionalidad de la democracia. Esto es aún más evidente cuando se suman los porcentajes de las diferentes ideas según las distintas categorías, el total acumulado como primera ventaja es el siguiente para la citada categoría liberal-individual: Costa Rica, 61%; Chile, 64%; Ecuador, 62%; Panamá, 40%; Perú, 58%, y Uruguay, 65%. Así mismo, como segunda ventaja, el total acumulado de esta categoría es: Costa Rica, 33%; Chile, 49%; Ecuador,

10. Las entrevistas se efectuaron en agosto-septiembre del año anterior.

11. Las entrevistas fueron realizadas exactamente un año antes del comienzo de la crisis de la embajada de Japón.

12. Sin duda es una opinión consecuencia del desastre y del caos económico del inmediatamente precedente gobierno autoritario del General Noriega.

55%; Panamá, 35%, Perú, 53%; y Uruguay, 45%. Lejos quedan visiones participativas o económicas de la democracia en virtud de los datos aquí ofrecidos.

Es interesante contrastar estos resultados con los ofrecidos en el epígrafe anterior. Mientras que la clase política entiende la democracia con

una visión donde prevalecen aspectos estrictamente políticos enclavados en la más pura tradición liberal, la percepción de sus amenazas no proviene del mal funcionamiento de estos principios sino del rendimiento del sistema político en clave económica o de sus efectos en las variables socioeconómicas.

**CUADRO IV.a**  
**Principal ventaja de la democracia**  
**(en porcentajes)**

	Costa Rica	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
La economía crece más	0	0	6	30	10	1
Mejores oportunidades de desarrollo personal	9	4	13	23	14	6
Produce una mejor convivencia	6	14	9	7	7	8
Disminuye la pobreza	4	1	7	2	6	0
Asegura la libertad de las personas	27	44	39	11	36	51
Se asegura el respeto a los derechos humanos	25	16	10	6	8	8
Se solucionan los problemas en forma pacífica	6	3	0	4	3	4
Se puede elegir a las autoridades de gobierno	13	12	10	11	8	14
Se produce una mejor distribución de los ingresos	0	0	1	0	1	0
Se puede participar en las decisiones	10	6	5	6	7	8
Total	100	100	100	100	100	100
n	52	94	71	54	87	73

Pregunta: Cuáles son en su opinión las tres principales ventajas de la democracia por orden de preferencia?

**CUADRO IV.b**  
**Segunda ventaja de la democracia**  
**(en porcentajes)**

	Costa Rica	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
La economía crece más	0	0	1	8	2	1
Mejores oportunidades de desarrollo personal	6	5	1	14	8	8
Produce una mejor convivencia	6	9	4	15	8	11
Disminuye la pobreza	0	0	9	17	1	1
Asegura la libertad de las personas	10	24	24	2	17	11
Se asegura el respeto a los derechos humanos	17	20	30	19	28	26
Se solucionan los problemas en forma pacífica	19	13	9	11	11	12
Se puede elegir a las autoridades de gobierno	13	16	11	10	12	21
Se produce una mejor distribución de los ingresos	15	0	10	0	4	0
Se puede participar en las decisiones	14	13	1	4	9	9
Total	100	100	100	100	100	100
n	52	94	71	54	87	73

Pregunta: Cuáles son en su opinión las tres principales ventajas de la democracia por orden de preferencia?

## EL NIVEL DE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA

Con frecuencia se señalan los valores que orientan las actitudes y comportamientos de las élites políticas como uno de los factores más relevantes a la hora de explicar la consolidación de los regímenes democráticos (Martínez, 1997: 119). Es por ello que se ofreció a los diputados entrevistados que identificaran entre diferentes características aquélla que en su opinión era más relevante en relación con la consolidación democrática. No se partía de una definición previa de consolidación democrática sino que se dejaba ésta al buen entender del entrevistado. En esta ocasión, las ocho características ofrecidas<sup>13</sup> se centraban estrictamente en características políticas de la operatividad del régimen político.

La característica más relevante para todos los casos estudiados (Cuadro V.a) se refería al mantenimiento de un consenso entre los principales partidos en la Constitución y las instituciones básicas. No deja de ser interesante que el porcentaje más bajo se encuentre en un país, Ecuador, que, poco después, entró en una severa crisis institucional que llevó a la apertura de un nuevo proceso de reforma constitucional sancionado por un plebiscito en mayo de 1997. La segunda característica (Cuadro V.b) de la consolidación de-

mocrática muestra una mayor dispersión. El consenso económico, o, si se prefiere, los acuerdos económicos entre gobiernos, sindicatos y empresarios, es aceptado en segundo lugar en Chile, Uruguay y Panamá.

Es interesante destacar el muy bajo nivel de respuestas, tanto en el ámbito de la primera característica de la consolidación democrática como de la segunda, centradas en la moderación de la izquierda y en la tolerancia de la derecha, lo que puede traducir la casi nula polarización ideológica del espectro político. La necesaria moderación de la izquierda solamente es percibida como un elemento favorable en segundo lugar para la consolidación democrática por el 9% de los diputados panameños entrevistados siendo prácticamente nula en el resto de los casos estudiados. Igualmente, una política activa en derechos humanos, epígrafe que está detrás del más genérico de la investigación y el castigo de los actos ilegales y criminales de las autoridades, es prácticamente ignorada como primera característica de la consolidación democrática y sólo mínimamente percibida en segundo término en Perú (10%) y en Costa Rica y Chile (8%). Circunstancia que avala la idea de que las transiciones políticas se construyeron sobre amplios "arcos del silencio" y del olvido.

---

13. Se dejaba la posibilidad abierta de que el diputado entrevistado formulara otras que no estuvieran contempladas en el listado, facilidad que prácticamente no fue utilizada.

**CUADRO V.a**  
**Primera característica de la consolidación democrática**  
**(en porcentajes)**

	Costa Rica	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
Consenso entre los principales partidos en la Constitución y las instituciones básicas	38	62	35	63	48	56
Los acuerdos económicos entre gobiernos, sindicatos y empresarios	6	15	18	13	8	18
Descentralización y democratización regional	15	3	28	10	21	3
La moderación de la izquierda	2	3	0	0	0	0
Confianza en los procesos electorales	35	11	8	11	13	18
Control de la constitucionalidad de las leyes por un Tribunal Constitucional independiente y respetado	4	3	6	2	6	1
La investigación y castigo de los actos ilegales y criminales de las autoridades	0	1	0	0	2	1
La tolerancia de la derecha	0	0	0	0	0	1
Otros	0	1	0	0	0	1
Total	100	100	100	100	100	100
n	52	93	69	55	86	72

Pregunta: Elija las tres características que le parezcan mas relevantes para la consolidación democrática

**CUADRO V.b**  
**Segunda característica de la consolidación democrática**  
**(en porcentajes)**

	Costa Rica	Chile	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
Consenso entre los principales partidos en la Constitución y las instituciones básicas	15	13	16	6	8	11
Los acuerdos económicos entre gobiernos, sindicatos y empresarios	17	35	22	27	17	32
Descentralización y democratización regional	12	16	22	27	31	15
La moderación de la izquierda	0	2	1	9	2	0
Confianza en los procesos electorales	23	15	25	23	18	22
Control de la constitucionalidad de las leyes por un Tribunal Constitucional independiente y respetado	25	10	9	6	13	13
La investigación y castigo de los actos ilegales y criminales de las autoridades	8	8	5	2	10	5
La tolerancia de la derecha	0	0	0	0	0	1
Otros	0	1	0	0	1	1
Total	100	100	100	100	100	100
n	52	93	69	55	86	72

Pregunta: Elija las tres características que le parezcan más relevantes para la consolidación democrática

## CONCLUSION

Las percepciones de la democracia de la élite parlamentaria latinoamericana muestran un estado de salud de la misma que se ve afectada en gran medida por la "memoria y la experiencia del funcionamiento de los distintos regímenes políticos", de suerte que esta memoria se convierte en "la variable que con más intensidad sirve para interpretar las actitudes de los parlamentarios hacia la democracia" (Martínez, 1997: 152). La memoria es un excelente aval en favor de la demostrada proclividad democrática de Costa Rica y de Uruguay y de las reticencias chilenas por el peso del influyente período autoritario de Pinochet; lo es también en los casos de menor tradición democrática, en sentido negativo, de Ecuador, Panamá y Perú.

Por otra parte, se percibe una clara disparidad nacional en las respuestas ofrecidas a las diferentes preguntas. De ahí que se derive una enorme dificultad de hablar en términos regionales de democracia. Las distintas visiones de ésta por una élite profesionalizada, en mayor o menor medida, pone bien de relieve que cualquier aproximación al estudio del tema, considerando América Latina como un todo, es susceptible de cálculos erróneos y de contribuir a una ceremonia conceptual del caos.

Por último, se registra una evidente confrontación en una concepción de la democracia cuyas ventajas son expresadas en términos del liberalismo político clásico y unos riesgos que proceden del rendimiento en clave de resultados socioeconómicos, o estrictamente económicos, de la acción del gobierno. Esta especie de contradicción puede interpretarse en clave del binomio legitimidad-eficacia, en el sentido de que si no parece existir un cuestionamiento a los principios de legitimidad liberales, puesto también de relieve en el epígrafe dedicado a la consolidación democrática, los problemas aparecen a la hora de no resolver la pobreza existente en las sociedades latinoamericanas, o en el más genérico de la crisis económica, o en el desempleo. Esta situación coincide plenamente con la idea, derivada de un estudio de cultura política de las sociedades latinoamericanas, de que "la democracia parece haber ganado legitimidad, pero carece de eficacia" (Linz, Lipset y Bunger Pool, 1996: 34). Como también se ha señalado, los intentos de persecución de una democracia más profunda y genuina en América Latina pueden llevar a no procurar gobiernos más eficientes aunque sí más estables (Shifter, 1997: 127). Los datos aquí presentados van en la misma dirección.

**BIBLIOGRAFIA CITADA**

- Alcántara, Manuel (1991). "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática". **Revista de Estudios Políticos**. Nº 74. Págs. 113-130.
- Alcántara, Manuel (1995). "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina". En Manuel Alcántara e Ismael.
- Crespo (eds.) **Los límites de la consolidación democrática en América Latina**. Ediciones de la Universidad de Salamanca. Salamanca.
- Cardoso, Fernando Henrique (1996). "In praise of the Art of Politics". **Journal of Democracy**. Vol. 7, nº 3. Págs. 7-19.
- Diamond, Larry (1996). "Is the third wave over?". **Journal of Democracy**. Vol. 7 nº 3. Págs. 20-37.
- Linz, Juan J., Seymour Martin Lipset y Amy Bunker Pool (1996). "Condiciones sociales para la democracia en América Latina. Análisis de la encuesta de Latino Barómetro". **Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe**. PNUD. Nueva York. Págs. 15-41.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.) (1996). **Building democratic institutions. Party systems in Latin America**. Stanford University Press. Stanford.
- Mainwaring, Scott y Matthew Sober Shugart (1997). "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate". En Scott Mainwaring y Matthew Sober Shugart (1997). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge University Press. Págs.: 12-54.
- Martínez, Antonia (1997). "Elites parlamentarias y cultura política en América Latina". En Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.) **Cultura política**. Tirant lo Blanch. Valencia. Págs. 115-153.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". **Journal of Democracy**. Vol. 5, nº 1. Págs.: 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (1996). "Illusions about Consolidation". **Journal of Democracy**. Vol. 7, nº 2. Págs.: 34-51.
- Shifter, Michael (1997). "Tensions and Trade-offs in Latin America". **Journal of Democracy**. Vol. 8, nº 2. Págs.: 114-128.
- Touraine, Alain (1997). "Amérique Latine: la sortie de la transition libérale". **Problèmes d'Amérique Latine**. nº 25. Págs. 131-150.

## ***La Naturaleza de la Nueva Democracia Argentina. Revisando el Modelo de Democracia Delegativa***

Enrique Peruzzotti (\*)

*En la actual discusión sobre los problemas de consolidación institucional, el diagnóstico de O'Donnell del carácter delegativo de las presentes democracias ha logrado amplia aceptación. Las nuevas democracias latinoamericanas, se sostiene repetidamente, han exhibido un pobre récord institucionalizante. Términos como delegativa, frágil, inestable, etc. son frecuentemente elegidos con el fin de resaltar el carácter no institucionalizado de la mayor parte de los regímenes democráticos de la región. Considero que el argumento sobre democracia delegativa descansa en una interpretación unilateral de las dinámicas políticas que lleva a ignorar procesos de innovación cultural y política que le otorgan a esta última ola democratizante su carácter distintivo.*

### **LA NATURALEZA DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS EMERGENTES: EL ARGUMENTO SOBRE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA**

**C**uál es el récord institucionalizante de la nueva ola democratizante en América Latina? Se encuentran las democracias latinoamericanas en vías de consolidación o simplemente estamos presenciando sin nuevo capítulo del movimiento pendular entre democracia y autoritarismo que ha caracterizado la vida política de gran parte de la región? En caso

de que la respuesta a la primera parte de la pregunta fuera afirmativa, qué tipo de democracia se está consolidando? Los problemas y desafíos que confrontan los actuales procesos de democratización han generado un vasto corpus de estudios dirigidos a desentrañar tanto la naturaleza como los prospectos de las emergentes democracias latinoamericanas. Gradualmente la "transitología" ha sido desplazada por la "consolidología" (Schmitter 1995): el interés sobre las condiciones que llevan al quiebre institucional fue sustituido por el análisis

---

(\*) Departamento de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

acerca de las posibilidades de reconstrucción institucional. Dicho giro analítico ha estado acompañado por un generalizado cambio anímico: el optimismo inicial que caracterizaba a la literatura sobre transiciones democráticas ha sido reemplazado por diagnósticos prospectivos sombríos acerca de las posibilidades de consolidación democrática en la región.

El actual desaliento no es fruto, como en el pasado, del temor a una regresión autoritaria. En realidad, los analistas políticos están sorprendidos por la inusual fortaleza de las administraciones democráticas. Al menos en este aspecto, la reciente ola democratizante se diferencia de anteriores transiciones continentales. El movimiento pendular entre democracia y autoritarismo que ha caracterizado buena parte de la historia política contemporánea de América Latina pareciera haberse detenido: no se atisban nubarrones autoritarios en el horizonte político latinoamericano. La región habría alcanzado una meseta democrática. La detención del péndulo democracia-autoritarismo no ha llevado, sin embargo, a la solución del crónico déficit institucional que ha caracterizado a la vida política de buena parte del continente. Los recientes análisis sobre consolidaciones democráticas han llamado la atención sobre el pobre desempeño institucionalizante de las nuevas democracias (Alberti 1991; O'Donnell 1993, 1994; Schmitter 1995; Torre 1993, 1994; Weffort 1993, 1992; Whitehead 1993). La debilidad institucional continúa siendo

una patología distintiva de las sociedades latinoamericanas.

O'Donnell ha caracterizado a esta combinación peculiar de regímenes duraderos pero no institucionalizados como democracias delegativas<sup>1</sup>. El concepto de democracia delegativa resuscita una vieja preocupación huntingtoniana acerca del bajo nivel de institucionalización política de las sociedades latinoamericanas. Huntington consideraba al subdesarrollo institucional como el principal problema del patrón de desarrollo latinoamericano (Huntington 1968). Esto último se traducía en un proceso de modernización aquejado por recurrentes crisis de ingobernabilidad. En la actualidad, sin embargo, la subinstitucionalización política no ha llevado a un escenario pretoriano sino que ha dado origen a un tipo distintivo de democracia cuya integración y supervivencia depende más de las habilidades exhibidas por ciertos líderes políticos que del funcionamiento de mecanismos constitucionales (O'Donnell 1994). El cemento que da coherencia a dicha forma de democracia, a ojos de O'Donnell, no es la legalidad sino el carisma. El escenario político de las democracias delegativas aparece dominado por figuras presidenciales que exhiben un marcado grado de indiferencia con respecto a las restricciones impuestas por el sistema de separación de poderes. En el modelo democrático descrito por O'Donnell, el poder ejecutivo gobierna libre de mecanismos horizontales de "accountability". La única limitación

1. Aunque la presente sección se concentra en el análisis de O'Donnell, un diagnóstico similar puede ser encontrado en la mayor parte de la literatura sobre democratización. Algunos ejemplos relevantes son Botana 1994; Corradi 1992; Nun 1994; Schmitter 1995; Weffort 1993, 1992; Whitehead 1993.

efectiva es necesariamente pos-fáctica: la sanción electoral.

El concepto de democracia delegativa se ubica en una región intermedia entre democracia y autoritarismo, escenario que no había sido previsto por la literatura sobre transiciones. Esta última asumía que las transiciones políticas de regímenes burocrático-autoritarios a democracia representativas iban necesariamente a desembocar o en democracias representativas o en un retorno a regímenes autocráticos. Las otras opciones consideradas, *democraduras* y *dictablandas* no representaban en sí mismas regímenes alternativos sino un **interregno** distintivo del período transicional (O'Donnell & Schmitter 1986:13). Dichos híbridos no podían ser considerados democráticos, pues no reunían los requisitos asociados al concepto de poliarquía (Schmitter 1995). Más bien, *democraduras* y *dictablandas* representan ejemplos de formas autoritarias parcialmente liberalizadas o democratizadas. Los eventos políticos desafiaron la prognosis de la literatura sobre democratización. El resultado descrito por O'Donnell -la democracia delegativa, no encaja en ninguno de los escenarios anunciados sino que representa una situación imprevista, en la cual la transición no lleva ni a la democracia representativa ni a la autocracia sino a una forma *sui generis* de democracia no consolidada. Si bien exitosa en la instauración de un gobierno democrático, la transición no condujo a la consolidación definitiva de un régimen democrático. Es en este sentido que O'Donnell sostiene la necesidad de una "segunda transición" desde un gobierno democráticamente elegido a una democracia consolidada (O'Donnell 1994:56; 1992).

Como interpretar tan inesperado resultado? Para O'Donnell, las herramientas teóricas de la literatura sobre democratización no parecieran proveer de un instrumento adecuado para responder satisfactoriamente dicho interrogante. Desde su punto de vista, es necesario abandonar el miope interés en las dinámicas estratégicas entre élites e introducir variables históricas y estructurales (O'Donnell 1994:55). Su modelo de democracia delegativa correctamente señala variables de largo plazo que pueden estar condicionando al proceso democratizante. El modelo está construido sobre dos tipos de argumentos: el primer argumento se concentra en el tipo de cultura política que contribuye a la reproducción de dicho tipo de democracia, el segundo argumento, en cambio, hace hincapié en el medio estructural que sirve de marco para este tipo de régimen político. Analicemos brevemente cada uno de estos argumentos.

El argumento culturalista de O'Donnell se concentra en el problemático legado cultural del populismo. A pesar de que son presentados como "nueva especie política que requiere teorización", la descripción que hace O'Donnell de las características más salientes de la cultura política de los regímenes delegativos pareciera indicar que lejos de encontrarnos ante un fenómeno novedoso, lo que estamos presenciando es la resurrección de identidades y prácticas populistas pasadas. Véase por ejemplo el siguiente párrafo de O'Donnell:

*"Las democracias delegativas se basan en la premisa de que cualquiera que gane la elección a la presidencia está autorizado a gobernar como lo crea necesario... El presidente aparece como*

*la encarnación de la nación, como el custodio y definidor de sus intereses... Dado que dicha figura paterna está supuestamente a cargo de la nación toda, su base política solo puede ser un movimiento... En esta perspectiva, otras instituciones, como ser las cortes y las legislaturas, aparecen como estorbos a la acción presidencial" (O'Donnell 1995: 59-60).*

En realidad, no hay nada particularmente novedoso en la anterior descripción de los regímenes delegativos. Movimentismo, mayoritarismo, nacionalismo y patriotismo representan rasgos característicos de las formas de autoentendimiento populista. Más que indicar la existencia de procesos de innovación cultural, el argumento sobre democracia delegativa subraya la supervivencia de estilos y prácticas políticas populistas en el actual período democrático. La cultura populista, lejos de haberse erosionado, pareciera gozar de muy buena salud en gran parte del continente, particularmente en aquellas sociedades con fuerte tradición populista como Argentina, Brasil y Perú. En sociedades en las cuales las tradiciones liberales tuvieron mayor impronta en la cultura política, el caso de Chile y Uruguay, por ejemplo, el resultado de la transición ha sido significativamente diferente, dando lugar a formas de democracia más cercanas al modelo representativo (O'Donnell 1994-64; Torre 1994: 8-12).

Si en términos de cultura política la democracia delegativa pareciera ser un *aggiornamento* de las tradiciones populistas, ¿cuál es entonces su rasgo distintivo? Lo que en el argumento de O'Donnell distingue a esta versión de la democracia de pasados experimentos democráticos es tanto el contexto

histórico-estructural en el cual emergen estos regímenes. Las democracias delegativas suelen surgir en países afectados por serias crisis económicas y políticas. De un lado, existe una profunda crisis del estado como institución que se traduce en un déficit tanto de legitimidad como de efectividad. El estado es incapaz de imponer sus autoridad sobre la sociedad dado que no es percibido por esta última como un espacio público sino como una arena a ser colonizada por intereses particulares (O'Donnell 1993:1358). Por otro lado, existe una crisis económica de proporciones dramáticas que contribuye a exacerbar la crisis de la institución estatal (O'Donnell 1993:1363). Recurrentes escaladas inflacionarias (e hiperinflacionarias) son seguidas de impotentes intentos por parte de las autoridades estatales por controlar la inflación y reformar la economía. Cada nuevo esfuerzo gubernamental por estabilizar la economía es desafiado por una pluralidad de poderes corporativos.

Los reiterados fracasos de los intentos gubernamentales de estabilización económica contribuyen a un perverso proceso de aprendizaje colectivo: los actores asumen que cada nuevo intento de estabilización tendrá el mismo destino que los anteriores y por lo tanto apuestan a la derrota de los esfuerzos económicos del gobierno. Las sociedades pretorianas quedan aprisionadas en un gigante juego de relaciones sociales de suma cero. La espiral pretoriana conduce al progresivo e inevitable deterioro institucional y económico. El resultado es una crisis general tanto del estado como de la sociedad: O'Donnell habla de una "evaporación de la dimensión pública del estado" y de una "pulverización de la

sociedad" en una multitud de actores oportunistas. Tal escenario sólo refuerza las tendencias delegativas de dichas sociedades, socavando todo intento de reconstrucción institucional (O'Donnell 1993: 1365). Como resultado, O'Donnell sostiene, "*...en estas condiciones se avanza muy poco, si es que se avanza, hacia la creación de instituciones representativas y responsables. Por el contrario, conectándose con profundas raíces históricas de estos países, la atomización del estado y la sociedad, la expansión de las zonas marrones y su forma particular de defender sus intereses, y la enorme urgencia y complejidad de los problemas que deben enfrentarse, alimentan la predisposición delegativa y plebicitaria de estas democracias*" (O'Donnell 1993:180).

Dichas sociedades se encuentran por lo tanto atrapadas en un colosal dilema del prisionero que no solo perpetúa sino que lleva a una escalada del juego pretoriano que impide todo tipo de institucionalización. "El juego pretoriano tiene una dinámica poderosa", sostiene O'Donnell, por lo que debemos suponer que la democracia delegativa será parte importante del horizonte político de las sociedades latinoamericanas (O'Donnell 1993:1367).

El modelo de O'Donnell se concentra en algunos rasgos problemáticos de las nuevas democracias, como ser las consecuencias negativas del decisionismo presidencial para el desarrollo de instituciones democráticas autónomas. El *delegativismo* del ejecutivo, sostiene, impide el desarrollo de las ramas judiciales y legislativas, privando al sistema democrático de un efectivo mecanismo de control horizontal del poder político (O'Donnell 1994: 61-2). El decretismo también empobrece el

proceso de formulación de políticas públicas. Según O'Donnell, el argumento que sostiene que el aislamiento de los centros de decisión económica de presiones sociales se compensa con un aumento de la eficiencia de las políticas públicas es engañoso: un proceso de toma de decisiones más gradual y consensual no sólo puede prevenir los serios errores generalmente derivados de la discreción presidencial sino que aumenta la probabilidad de implementar con éxito dichas medidas. Otro aspecto importante del argumento de O'Donnell es que pone al presente proceso de democratización en una perspectiva de largo plazo en la que afloran problemas crónicos de las sociedades latinoamericanas: el pretorianismo político y económico (O'Donnell 1993). Por dichas razones, las observaciones de O'Donnell respecto de las democracias delegativas deben de tomarse como una refrescante ruptura respecto de la miopía demostrada por la literatura sobre transiciones con respecto a los condicionantes económicos, políticos y culturales del proceso de democratización. Sin embargo, es necesario plantearse si el argumento sobre delegativismo es el que mejor caracteriza la naturaleza de este último proceso democratizante.

El argumento que guía este trabajo es que el modelo de democracia delegativa deja de lado los aspectos innovadores del presente proceso de democratización. Si bien el modelo introduce una perspectiva de largo plazo que es crucial para comprender aquellos obstáculos que históricamente han impedido la institucionalización de regímenes democráticos en la región, ignora aquellas dinámicas que pueden estar contribuyendo a la superación del

pretorianismo y del autoritarismo. A través del análisis del caso argentino, el trabajo cuestiona dos premisas del argumento de O'Donnell: primero, la existencia de una cultura política neopopulista o delegativa que alimentaría el anteriormente mencionado círculo de pretorianismo y desinstitucionalización; segundo, la afirmación de que las llamadas democracias delegativas operan en una situación de vacío institucional. ¿Por qué concentrarme en el caso argentino? Porque de los tres casos ejemplares de delegatividad -el Brasil de Collor de Melo, el Perú de Fujimori y la Argentina de Menem- sólo este último ha logrado mantener considerable apoyo popular dentro de un marco democrático. La caída de Melo cuestiona dos aspectos centrales del modelo de democracia delegativa: en primer lugar, la suposición de una cultura política legitimante en la sociedad civil, en segundo lugar, el que estas sociedades carecen de mecanismos institucionales efectivos de control del poder político<sup>2</sup>. En cuanto a Fujimori, si bien mantiene importantes niveles de popularidad, su administración ha modificado el marco institucional en dirección a cierto tipo de democracia. En este sentido, el caso ar-

gentino se mantiene como el referente inevitable a la hora de analizar la hipótesis sobre la delegatividad pues es el que mejor se ajusta, a primera vista, al modelo desarrollado por O'Donnell.

### **CULTURA POLITICA: RENOVACION CULTURAL O RETORNO DE LAS TRADICIONES POPULISTAS?**

Centrado exclusivamente en las prácticas y estilos de las élites políticas, el argumento sobre democracia delegativa ignora a los dramáticos cambios operados en el seno de muchas de las sociedades latinoamericanas, los cuales otorgan a esta transición un carácter distintivo. Las distintas variantes de dicho argumento han sido incapaces de reconocer procesos de cambio cultural que son cruciales a la hora de analizar procesos de institucionalización política<sup>3</sup>. La gran novedad política en el escenario latinoamericano no está dada por el delegativismo del ejecutivo sino por la conciencia de la sociedad civil acerca de las tendencias delegativas de la sociedad política.

La cultura política representa una variable fundamental para la compren-

2. Un ilustrativo análisis de la caída de Collor de Melo como un conflicto entre una sociedad civil transformada y una sociedad política tradicional, véase Avritzer 1995.

3. El predominio en la literatura sobre democratización de un concepto movilizador de la sociedad civil ha imposibilitado una cabal comprensión de la potencial contribución de la sociedad civil a procesos de consolidación institucional. Degradada a formas no institucionalizadas ni institucionalizantes de acción colectiva (movilizaciones populares, levantamientos populares, etc.) la sociedad civil sólo cumple un papel relevante de un breve período de la transición como desestabilizadora de regímenes autoritarios. El concepto pierde toda relevancia en la etapa de consolidación democrática, donde todos los esfuerzos están orientados no a la desestabilización sino a la reconstrucción institucional. Véase, O'Donnell & Schmitter 1985. Una crítica del uso del concepto de sociedad civil en el campo de estudios latinoamericanos puede encontrarse en Peruzzotti 1996.

sión de procesos de reconstrucción institucional, dado que un aspecto fundamental de toda dinámica institucionalizante es el anclamiento de los principios de validez de un régimen en una cultura política específica. Dado que se refiere a aquella esfera social donde se originan las identidades colectivas, el análisis de desarrollos políticos en el seno de la sociedad civil emerge como una variable fundamental para el análisis de procesos de consolidación democrática. El papel que juegan los movimientos sociales, las asociaciones civiles y la opinión pública en la refinición de identidades políticas es crucial a la hora de determinar las posibilidades de éxito o fracaso del actual proceso de democratización, especialmente en aquellas sociedades donde las prácticas e identidades democráticas han sido tradicionalmente débiles.

Lejos de exhibir continuidad cultural, hay indicios de la existencia de una profunda metamorfosis de la cultura política argentina. En primer lugar, hubo una descomposición considerable del eje polarizante peronismo-antiperonismo que signó por varias décadas la política argentina y que impidió la constitución de una auténtica opinión pública. En segundo lugar, surgió una nueva forma de política de derechos que ha llevado a la institucionalización de las relaciones entre estado y sociedad civil.

1. La erosión de las tradiciones populistas creó condiciones conducentes a la emergencia de públicos políticos autónomos. En el pasado, las identidades populistas habían inhibido la for-

mación de una *opinión pública* genuina. Los ideales de democracias populistas se oponen a la formación discursiva de un público democrático desde abajo sino que descansan en un modelo aclamativo de formación de la voluntad popular<sup>4</sup>. En dicha forma de autoentendimiento no existe espacio institucional para la formación de una voluntad popular por fuera del Estado. El líder y el movimiento monopolizan la representación pública: aquellos que se oponen son considerados parias que no pertenecen al demos. La polarización y sobrepolitización que inevitablemente genera dichas formas de autoentendimiento dificultan la formación de públicos con importante grado de autonomía con respecto a la sociedad política, llevando a la fragmentación de la sociedad en dos campos irreconciliables. La derrota electoral del peronismo en 1983 fue el primer signo de la ruptura con las lealtades del pasado, tendencia que luego fue confirmada en ulteriores elecciones. La disolución de los electorados cautivos ha dado lugar a comportamientos electorales más fluidos e impredecibles. Dicho fenómeno representa un sano proceso de despolitización de la sociedad civil, es decir, sugiere un proceso de autonomización de la sociedad civil con respecto al sistema político. Este fenómeno no debe ser unilateralmente interpretado como indicador de una preocupante tendencia a la despolitización y desmovilización social (Cheresky 1996). El ocaso del tipo de politización característico del populismo es la precondition para la emergencia de formas de politización

---

4. Ver Peruzzotti 1996.

más productivas, como ser la política de derechos. Esto nos lleva al segundo punto.

2. En otros trabajos he afirmado que la política de derechos humanos actuó como catalizadora de procesos de cambio cultural que han llevado a una profunda renovación de las tradiciones políticas argentinas<sup>5</sup>. El ideal democrático defendido por el movimiento de derechos humanos difiere drásticamente de previas formas de autoentendimiento populista. El discurso sobre derechos reúne dos elementos que la cultura política populista había mantenido separados: democracia y constitucionalismo. El movimiento de derechos humanos inaugura una nueva forma de hacer política que desafía abiertamente al corporativismo estatal del populismo. La política de derechos inicia por el movimiento de derechos humanos y que fue continuada por una nueva generación de movimientos y asociaciones implica una redefinición de las formas corporativas y movimentistas de articulación entre estado y sociedad civil en favor de un modelo de relación de neto corte liberal. Mientras que el corporativismo populista contribuyó a la diferenciación institucional entre estado y sociedad civil, la política de derechos apunta a restablecer claros límites legales entre dichas esferas institucionales. También se diferencia con el movimentismo en cuanto presenta una forma autolimitada de politización que contrasta con las tendencias hegemónicas que caracterizaron a la política de anteriores movimientos democratizantes y que llevaron a la crisis institucional y a la

polarización política. Guiados por una radicalización del mayoritarismo democrático que veían a la democracia como la realización irrestricta de la voluntad popular que expresaba el movimiento populista, el proceso de democratización populista no respetó los límites impuestos por las estructuras constitucionales. Limitaciones constitucionales, instituciones políticas de mediación, o la mera presencia de partidos o grupos opositores eran percibidos como vallas destinadas a obstaculizar la realización de la voluntad del pueblo. Percibiéndose como privilegiados intérpretes de la voluntad popular, los movimientos populistas rehusaron encasillarse en una identidad meramente partidaria o ajustarse a una determinada normativa constitucional. La falta de autolimitación política que signó el proceso democratizante populista no sólo inhibió la consolidación de un sistema político ampliado sino que erosionó la autoridad del constitucionalismo como institución (Peruzzotti 1997a)

El surgimiento de una política de derechos ha contribuido tanto a la "autorización" como a la "efectivización" de los derechos como instituciones y, consecuentemente, a la juridificación de las relaciones entre estado y sociedad. Un gran legado de la política de derechos humanos fue el establecimiento de una red de asociaciones permanente dedicadas al monitoreo de las autoridades estatales. Asociaciones de derechos humanos, asociaciones de ayuda legal, movimientos y organizaciones contra la violencia policial, etc, cumplen un papel fundamental en defensa de la autonomía societal.

---

5. He desarrollado estos argumentos en Peruzzotti 1997b.

## EMERGENCIA ECONOMICA Y "CRISIS DEL MANEJO DE LA CRISIS"

La irrupción de Menem en el escenario político argentino pone en cuestión el argumento anteriormente desarrollado acerca de la erosión de las identidades populistas. A primera vista, el fenómeno del menemismo pareciera corroborar la hipótesis de O'Donnell sobre el delegativismo democrático. Antes de llegar a conclusiones apresuradas, es necesario contextualizar al Menemismo.

Dos preguntas deben orientar la reflexión acerca del delegativismo de Menem: en primer lugar, ¿Cuál es la determinante del delegativismo presidencial? y en segundo lugar, ¿cuáles han sido las razones del apoyo popular a su figura? Mi argumento es que ni las prácticas de Menem ni el apoyo popular a su figura están determinados por una forma de autoentendimiento populista. La legitimidad presidencial no está basada en una ideología movimentista, nacionalista o en una interpretación radical del mayoritarismo democrático sino que ha estado íntimamente asociada a una aguda crisis de integración sistémica. La irrupción del liderazgo delegativo en la escena política está relacionada con la emergencia económica. El fenómeno delegativo está asociado a una demanda por gobernabilidad económica que es indicación de una demanda novedosa de autolimitación económica que complementa la cultura de autolimitación que en lo político representa la política de derechos descrita en la sección anterior.

1. El comportamiento delegativo de Menem puede ser interpretado como un intento dramático de restauración de

la capacidad regulatoria de un estado desbordado por el pretorianismo económico. Menem asumió la presidencia en medio de la peor crisis hiperinflacionaria de la historia argentina. En un ambiente en el cual todos los canales de intermediación de intereses han sido largamente sobrepasados por una multiplicidad de grupos socioeconómicos rebeldes, sólo una decisiva intervención del estado puede llevar al restablecimiento de niveles aceptables de gobernabilidad. Como señala Juan Carlos Torre, *"cuando los precios de la economía aumentan a una tasa diaria del 1% es casi imposible negociar un pacto social... en una coyuntura semejante prácticamente desaparecen las bases para una acción cooperativa... Así las cosas, sólo la intervención unilateral del gobierno puede detener la escalada de precios y re-crear un contexto mínimo de estabilidad..."* (Torre 1994: 16-17).

En la ausencia de filtros institucionales efectivos, el fortalecimiento de las capacidades reguladoras del estado aparece como la única salida a la crisis. Esto último requiere de la autonomización del sistema administrativo tanto del contexto societal pretoriano como de poderes y agencias estatales "colonizadas". El decisionismo ejecutivo y el tecnocraticismo administrativo (representados respectivamente por Menem y Cavallo) -al aislar al estado de la lucha pretoriana- contribuye a la restauración de las capacidades regulatorias de la administración. A través de la centralización de la autoridad en el ejecutivo, la administración de Menem logró recomponer el poder regulatorio del estado, lo cual se tradujo en un aumento de la eficiencia de las instituciones democráticas. El aislamiento efectivo del proceso de toma de decisio-

nes económico evitó anteriores bloqueos en el proceso de toma de decisiones generado por la pugna entre una pluralidad de grupos de interés desafiantes del estado. La combinación de decisionismo ejecutivo apoyado en un fuerte mandato electoral permitió desafiar exitosamente las políticas de bloqueo que en el pasado habían impedido el éxito de esfuerzos de estabilización y reforma económica.

2. Después de señalar los obstáculos que históricamente han conspirado contra la institucionalización política y económica en América Latina, O'Donnell se interroga acerca de la posibilidad de romper con la destructiva espiral pretoriana. La interrupción de la perversa dinámica pretoriana, sostiene, sólo cuando los costos del juego son percibidos por la mayoría de los actores como intolerables. Ese tipo de "ceiling consensus" tiende a darse en aquellas sociedades en las cuales la crisis ha tocado fondo (O'Donnell 1993 1366). En otro trabajo he argumentado que la experiencia del terrorismo estatal contribuyó a un proceso de aprendizaje colectivo que puso fin al pretorianismo político (Peruzzotti 1996). ¿Representa el apoyo electoral a las

políticas de estabilización y reforma económica una señal de aprendizaje a nivel económico? Pues si es este el caso, el fenómeno delegativo tendría un significado mucho más ambiguo que el atribuido por O'Donnell y por gran parte de la literatura sobre consolidación democrática.

La crisis económica alteró drásticamente tanto los términos de la agenda pública como el ambiente en el que opera el sistema político: las demandas de constitucionalización del sistema político fueron postergadas frente a la necesidad imperiosa de restablecer marcos de gobernabilidad económica <sup>6</sup>. En 1989 la sociedad argentina, en términos de O'Donnell, tocó fondo.

El "ceiling consensus" suscitado por la figura de Menem ha estado íntimamente asociado a su capacidad de establecer condiciones de gobernabilidad y estabilidad económica. El mandato delegativo no expresa necesariamente un apoyo a un ideal democrático mayoritario o a principios autoritarios de validación política sino que es indicativo de un proceso de aprendizaje colectivo que no debe de ser soslayado. Si bien es un paréntesis en las demandas por constitucionalización, el

---

6. Las demandas constitucionalizantes siguen presentes en la sociedad, aunque en estado latente. Reemergieron en las elecciones a constituyentes del 10 de abril de 1994, las cuales ofrecieron una rara ocasión de votación puramente política, en la cual la preocupación por la estabilidad económica fue relegada temporalmente. El inesperado desempeño del Frente Grande, que organizó su campaña alrededor de un discurso republicano, es un indicador de que los cambios a nivel de la cultura política no se han desvanecido (Cherkesky 1994). Las demandas de control del poder político se intensificaron luego de la remoción del ministro Cavallo. Este último suceso representó un reconocimiento tácito por parte del gobierno de que la situación de emergencia económica (discurso que había logrado renovada credibilidad luego de la crisis del tequila) había sido finalmente superada. En los meses siguientes la administración de Menem fue bombardeada por denuncias de corrupción. El inesperado impacto público del asesinato del periodista gráfico José Luis Cabezas, por ejemplo, representa un claro caso de descongelamiento de las demandas jurificantes en el período post-emergencia.

apoyo a las reformas representa un esfuerzo colectivo de autolimitación económica que contribuyó a recrear un mínimo de eficiencia en la gestión estatal de la economía.

#### **DIFERENCIACION INSTITUCIONAL: EL RECORD INSTITUCIONALIZANTE DE LA DEMOCRACIA ARGENTINA**

El argumento de este trabajo es que la fachada delegativa nos impide ver procesos fundamentales de cambio en la cultura económica y política argentina. Sin embargo, cambios a nivel de la cultura política no garantizan de por sí el éxito del proceso de institucionalización política. Procesos de aprendizaje normativo puede afectar las dinámicas democratizantes sólo si logran redefinir el contexto institucional. El traspasamiento del cambio normativo al nivel institucional es probablemente el principal desafío del presente período democratizante. Es necesario, por tanto, ampliar la perspectiva más allá del análisis de la emergencia de cierta cultura política para incluir las dinámicas políticas e institucionales a fin de evaluar el récord institucionalizante del proceso de consolidación democrática. ¿Cuál es el récord constitucionalizante de la actual democracia argentina? A fin de determinar el índice de "constitucionalización" de un régimen político es necesario distinguir dos niveles de análisis que corresponden respectivamente a dos de las dimensiones de todo complejo constitucional moderno: a) la diferenciación institucional entre estado y sociedad y su estabilización legal a través del establecimiento de un sistema de derechos efectivo, y b) la diferenciación institucional del estado en el sentido de una

separación de poderes (Peruzzotti 1996, 1997a).

La anteriormente mencionada política de derechos expresa un proceso juridificante desde abajo destinado a establecer claros límites institucionales entre estado y sociedad civil (Peruzzotti 1997a). Dicho fenómeno representó quizá la mayor novedad del período transicional y contribuyó en gran medida a la "autorización y "efectivización" de los derechos como instituciones, que había sido seriamente dañada por las prácticas corporativas y movimentistas populistas, permitiendo la constitucionalización de las relaciones entre estado y sociedad.

La segunda dimensión del proceso de constitucionalización es probablemente más problemática, y es la que está en el centro de la crítica de O'Donnell a las democracias actuales, y se refiere a la efectivización de un proceso de diferenciación institucional del poder estatal en dirección a una separación de poderes. La constitucionalización de la institución estatal en el sentido de un proceso funcional de separación de poderes es crucial para el aseguramiento de la autonomía social, dado que todo complejo de derechos efectivo depende de la existencia de una división del poder estatal en una rama ejecutiva, legislativa y judicial. Ha estado el proceso de democratización acompañado por una constitucionalización del estado argentino? La hipótesis delegativa responde negativamente a dicho interrogante. Sin embargo, un análisis más detallado del récord institucionalizante del período lleva a un diagnóstico mucho más ambiguo que el sugerido por el argumento sobre democracia delegativa.

Sería injusto calificar a la administración de Alfonsín como delegativa. Tanto en su retórica como en sus prácticas políticas el gobierno de Alfonsín no concuerda con la hipótesis delegativa. En dicha administración, el poder ejecutivo realizó un esfuerzo consciente de autolimitación política, en particular, en relación al poder judicial. La estrategia de autolimitación presidencial rompió con una larga tradición de subordinación del poder judicial por parte del ejecutivo <sup>7</sup>. El reforzamiento de la autonomía judicial tuvo un costo político significativo para la administración de Alfonsín, y en gran parte las actitudes autónomas del poder judicial fueron responsables del fracaso de la estrategia gubernamental de derechos humanos. La autonomía judicial se tradujo en desafíos recurrentes a las resoluciones presidenciales. La lógica legal del poder judicial impidió la realización de los objetivos políticos del gobierno radical con respecto al tratamiento de las violaciones de derechos humanos cometidas por la institución militar durante el último gobierno dictatorial: castigo ejemplar y limitado. La política oficial sufrió repetidos desafíos por parte de autoridades judiciales, desde simples jueces hasta la Corte Suprema de Justicia.

La misma suerte corrieron los distintos intentos por parte del gobierno de poner punto final a los procesos penales. El veredicto de la corte federal en el juicio a las juntas, lejos de cerrar el capítulo sobre violaciones de derechos humanos, dejó canales legales abiertos para la prosecución y exten-

sión de los procesos legales contra autoridades militares. El intento posterior por parte del Ministerio del Interior por limitar los enjuiciamientos generó la abierta oposición de las cortes federales. Un nuevo intento de solucionar el conflicto a través de la apelación por parte del gobierno a la corte suprema, dio nuevamente resultados negativos: la corte respaldó la decisión de las cámaras federales. La sanción de la ley de punto final tuvo un efecto boomerang para el gobierno debido a una nueva actitud desafiante por parte de las autoridades judiciales, las cuales suspendieron el receso veraniego de las cortes con el objetivo de acelerar el procesamiento de centenares de casos contra autoridades militares que hubiesen prescrito debido a la sanción de la nueva ley.

La combinación de a) una política de derechos de la sociedad civil que tiene como principal interlocutor al poder judicial, b) la transformación de las formas de autoentendimiento del poder judicial mismo, y c) una política de autolimitación del poder ejecutivo con respecto a las autoridades judiciales contribuyó a un proceso efectivo de diferenciación institucional de la esfera estatal en la dirección de una separación de poderes. El poder judicial abandonó su tradicional posición de subordinación al poder político e irrumpió en la escena pública como un poder con prestigio propio. El juicio a las juntas representa la entrada del poder judicial en el horizonte político argentino como un poder autónomo y con peso institucional propio. En este

7. Una visión general del poder judicial argentino puede hallarse en Oteiza 1994. Para un análisis de los obstáculos históricos a la formación de un poder judicial independiente en América Latina, ver Negretto y Ungar 1996, Verner 1984.

sentido, el impacto nacional e internacional del juicio contribuyó en gran medida a dicha modificación de la posición histórica del poder judicial argentino. Desde dicha fecha, el poder judicial se ha establecido como un actor institucional de peso en la política argentina, hasta el punto en que se ha llegado a hablar de una creciente judicialización del conflicto político (Smulovitz 1994; Landi y Bombal 1994).

La redefinición del papel institucional del poder judicial dentro del estado indica un proceso de constitucionalización de la esfera estatal que contradice abiertamente el argumento sobre las características delegativas de las actuales democracias. A pesar de que la tendencia a la autonomización del poder judicial sufrió un duro revés con la decisión del presidente Menem de ampliar el número de magistrados de la corte suprema, el poder judicial se ha mantenido como un actor central del escenario político. Sin lugar a dudas, la decisión políticamente motivada de modificar el número de magistrados con el fin de llenar a dicho cuerpo con "yes-men" adictos al ejecutivo hirió gravemente a la autonomía judicial. Sin embargo, las demandas por injusticia y la tendencia a la judicialización de los conflictos permanece como un dato establecido de la Argentina posdictatorial. A pesar del recorte autoritario de la autonomía institucional de la corte suprema, las tendencias juridificantes desde abajo anteriormente mencionadas mantienen su presencia dentro de la sociedad civil argentina.

Con relación al papel desempeñado por el poder legislativo en la nueva democracia, los resultados están nuevamente lejos de ser concluyentes. Los distintos análisis sobre las re-

laciones entre el poder ejecutivo y el congreso describen un cuadro mucho más complejo que el trabajo por el argumento sobre la delegatividad. Diversos análisis de las dinámicas ejecutivo-legislativo muestran a un poder legislativo reticente a jugar un papel institucional de subordinación al ejecutivo. La independencia de criterio del poder legislativo con respecto al ejecutivo bajo la administración Alfonsín llevó a un drástico recorte de las ambiciones presidenciales. Alfonsín debió compartir el poder con un poder legislativo donde el peronismo controlaba al Senado. La paridad de fuerzas a nivel legislativo no desembocó, sin embargo, en parálisis legislativa ya que Radicales y Peronistas establecieron modalidades de cooperación, como lo indica el alto número de leyes sancionadas conjuntamente por las bancas de ambos partidos (Mustapic y Goretti 1992). Incluso en temas conflictivos como la reforma fiscal y la sanción del presupuesto, la cooperación triunfó sobre la confrontación (Mustapic y Goretti 1992). La existencia de una cultura de compromiso no debe de ser interpretada como una abdicación del congreso de su papel de organismo de control del poder ejecutivo. Si bien se lograron compromisos, el congreso no se abstuvo de bloquear muchas de las iniciativas presidenciales.

Con la llegada de Menem a la presidencia se establece una modalidad de gobierno por decreto que tiende a afectar profundamente el equilibrio entre poderes. En su primera presidencia (1989-93), Menem sancionó 308 decretos (Gorretti 1995). El número adquiere una dimensión mucho más impresionante si se la compara con la cantidad de decretos san-

cionados desde el establecimiento de la constitución de 1853: 35 (10 de los cuales fueron sancionados bajo la administración de Alfonsín). El uso repetido de los llamados decretos de necesidad y urgencia representa una clara invasión de prerrogativas legislativas por parte del ejecutivo.

El *decretismo* ha estado complementado por el uso de vetos presidenciales. Tanto en la administración Alfonsinista como Menemista, la cantidad de vetos presidenciales a iniciativas congresionales superan la media histórica (Mustapic y Ferreti 1995; Mustapic 1995). Alfonsín vetó un 8% del total de iniciativas legislativas (49 vetos) mientras que Menem vetó un 13% (Mustapic 1995). El instrumento del veto provee al ejecutivo de un efectivo mecanismo de control al legislativo, aunque durante la administración Menemista también ha sido usado como un mecanismo sui generis de revisión de medidas legislativas originadas en el ejecutivo (Mustapic 1994).

El incremento dramático tanto de la legislación vía decreto como de los vetos presidenciales al legislativo representan preocupantes prácticas *de facto* que contradicen el principio constitucional de separación de poderes. Como correctamente argumenta Mustapic, dichas prácticas contribuyen a la cristalización de mecanismos institucionales no contemplados en la constitución, es decir, nos encontraríamos frente a una modalidad institucionalizante *de facto* contraria a la normatividad constitucional.

A primera vista, la revisión anterior de las prácticas del poder ejecutivo parecieran confirmar el diagnóstico de O'Donnell acerca del carácter no institucionalizado de las actuales democracias. La descripción de las tendencias presidenciales hegemónicas en detrimento del poder legislativo pareciera encajar perfectamente con la imagen de una presidencia delegativa que constantemente circunvala los mecanismos constitucionales establecidos. De hecho, gran parte de la literatura político-institucional coincide con el diagnóstico de O'Donnell (Cheresky 1996; Corradi 1993; Novaro 1994; Sarlo 1994; Torre 1994). No hay lugar a dudas de que nos encontramos frente a una figura presidencial con tendencias decisionistas. Sin embargo, esto último no presupone automáticamente la existencia de un vacío institucional a nivel del poder legislativo o ejecutivo. La presencia de un alto número de vetos y decretos presidenciales no sólo es indicativa de las tendencias hegemónicas del ejecutivo sino, y esto es más importante a la hora de evaluar el récord institucionalizante de un régimen democrático, de un importante grado de conflicto entre el ejecutivo y el legislativo. Visto desde un ángulo diferente, las prácticas presidenciales sugieren un conflicto de poderes ocasionado por la negativa del congreso a jugar un papel de subordinación institucional al ejecutivo<sup>8</sup>. La presencia de conflictos es siempre un índice de diferenciación funcional (Peruzzotti 1997b).

---

8. Un argumento similar desarrollan Molinelli 1996 y Palermo 1996.

Es la autonomía congresional lo que está forzando al ejecutivo a circunvalar los procedimientos legislativos habituales.

El hecho de que muchos de los vetos de la administración Menemista fueron ejercidos contra un congreso con mayoría justicialista contradice aún más a la tesis sobre la delegatividad. El conflicto no sólo refleja un enfrentamiento entre poderes sino también entre la administración y el partido de gobierno. Esto último echa por tierra la hipótesis de un posible renacimiento del movimientismo en la nueva democracia, indicando en cambio la operación de un proceso de diferenciación institucional en dos niveles distintos: de un lado, una tendencia a la separación de poderes dentro del estado, de otro lado, un proceso de diferenciación entre estado y sociedad política. Ambos tipos de conflicto habrían sido impensables durante las primeras dos presidencias de Perón, donde una bancada justicialista compuesta por lo que Weber llamaría "yes men" y una integración verticalista del movimiento peronista cantaba tanto a congresionales como a partidarios a un papel de meros ratificadores de las iniciativas presidenciales. La fusión entre administración y movimiento, característica de las democracias populistas está claramente ausente en el Menemismo<sup>9</sup>.

En líneas generales, el balance pareciera ir en detrimento de la autonomía legislativa, aunque se pueden señalar importantes victorias del legislativo sobre el ejecutivo (Etchmندی

1995; Novaro 1995). En cualquier caso es importante destacar también que la delegatividad no está libre de costo para el ejecutivo. Políticas que son unilateralmente implementadas, muchas veces en abierta oposición al congreso, tienden a ser menos efectivas en cuanto a la generación de confianza que aquellas políticas que son consensuadas. Mientras que la ejecutividad presidencial puede jugar un papel crucial en la superación de las resistencias corporativas pretorianas llevando a una estabilización exitosa, la consolidación de las reformas requieren de la colaboración legislativa como también de la existencia de un poder judicial autónomo.

#### **EVALUANDO LAS DEMOCRACIAS POST-POPULISTAS: ¿HACIA UNA JURIDIFICACION DE LAS DINAMICAS POLITICAS?**

¿Hace el diagnóstico sobre democracia delegativa, justicia a las recientes transformaciones de la vida política argentina? ¿Es realmente la delegatividad el rasgo más saliente de las nuevas democracias? Una hipótesis central de este trabajo es que el argumento sobre la delegatividad de las nuevas democracias (que no es privativo de O'Donnell sino de gran parte de la literatura sobre consolidación) ignora aquellos fenómenos realmente renovadores que otorgan un carácter claramente distintivo a la presente ola democratizante. A través del análisis del caso argentino, señalé procesos culturales e institucionales que indican una importante ruptura con el modelo

9. Para un análisis de las relaciones entre la administración de Menem y el partido peronista ver Corrales 1995, 1996. También véase, Etchmندی 1995, donde analiza los conflictos que surgieron a raíz de los intentos de reforma laboral.

democrático populista que representó durante décadas la versión hegemónica de los ideales democráticos en la región. Procesos de aprendizaje normativo contribuyeron a erosionar viejas identidades, llevando al surgimiento de una nueva cultura política más afin con un modelo constitucional de democracia. Dentro de la sociedad civil y de la política se observan nuevas formas de politización autolimitada que difieren del mayoritarismo irrestricto de los movimientos populistas. A nivel institucional, el análisis muestra importantes avances en dirección a una juridificación de las dinámicas políticas

a nivel de estabilización legal de las relaciones entre estado y sociedad civil y a nivel de una diferenciación del poder estatal en el sentido de una división de poderes.

Una gran contribución del modelo de O'Donnell fue ampliar la perspectiva de los estudios sobre democratización al llamar la atención sobre variables culturales e institucionales que históricamente han bloqueado el desarrollo de una democracia estable. Es precisamente desde esa perspectiva histórico-comparativa que sostengo que la sociedad argentina ha entrado en una etapa postpopulista.

## BIBLIOGRAFIA

Alberti, Giorgio. 1991. "Democracy by Default: Economic Crisis, "Movimientismo, and Social anomie", trabajo presentado en el "Fifteenth World Congress of the International Political Science Association", Buenos Aires, Julio de 1991.

Avritzer, Leonardo. 1995. "Transition to Democracy and Political Culture: An Analysis of the Conflict Between Civil and Political Society in Post-Authoritarian Brazil" *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 2, #2, pgs. 242-265.

Botana, Natalio. 1995. "Las Transformaciones Institucionales Bajo el Menemismo" en Sidicaro, Ricardo y Ricardo Meyer (eds.) *Política y Sociedad en los Años del Menemismo*, Buenos Aires: Editorial del CBC/UJA.

Cheresky, Isidoro. 1996. "Cual Democracia?", trabajo presentado en el seminario *Democracia en Argentina. Evolución Reciente y Perspectivas*, Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani, Buenos Aires, Julio 11-12, 1996.

— — — 1994. "Las Elecciones del 10 de abril", Documento de Trabajo del Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.

Corradi, Juan. 1992. "The Argentina of Carlos Saul Menem" *Current History* #562.

Corrales, Javier. 1996. "State-Ruling Party Relations in Argentina and Venezuela, 1989-1993. Neoliberalism through Party Building", trabajo presentado en la conferencia 'Economic Reform and Civil Society in Latin America', David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Abril 12, 1996.

— — — 1995. "From Market-Correctors to Market-Creators: Statist Political Parties Shrinking the State in Argentina and Venezuela (1989-1993)" Department of Government, Harvard University.

Dahl, Robert. 1956. *Preface to Democratic Theory*, New Haven: Yale University Press.

Etchemendy, Sebastian. 1995. "¿Límites al Decisionismo? El Poder Ejecutivo y la Formulación de la Legislación Laboral (1983-1994)" en Ricardo Sidicaro y Jorge Meyer (eds.) *Política y Sociedad en los Años del Menemismo*, Buenos Aires: Editorial del CBC/Universidad de Buenos Aires.

Goretti, Matero y Ferreyra Rubio. 1995. "Gobernar la Emergencia Uso y Abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (1989-1993)". *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, # 3.

Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.

Landí, Oscar e Inés Gonzalez Bombal. 1994. "Los Derechos en la Cultura Política" en VV.AA. *Juicio, Castigo y Memorias. Derechos Humanos y Justicia en la Política Argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.

Molinelli, Guillermo. 1995. "Relaciones Presidente -Congreso en Argentina 1983-95" trabajo presentado en el 'II Congreso Nacional de Ciencia Política', Mendoza, Argentina, Noviembre 1995.

Mustapic, Ana María y Natalia Ferreti. 1995. "El Veto Presidencial bajo los Gobiernos de Alfonsín y Menem" Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Working paper # 14.

Mustapic, Ana María y Mateo Goretti. 1992. "Gobierno y Oposición en el Congreso: La Práctica de la Cohabitación Durante la Presidencia de Alfonsín" *Desarrollo Económico*, vol. 32, # 126.

Negretto, Gabriel & Mark Ungar. 1996. "Judicial Independence, Rule of Law, and Democratization in Latin America", trabajo presentado en el Seminario de sociedad, Política e Historia, Universidad Torcuato Di Tella, Mayo de 1996, Buenos Aires, Argentina.

Novaro, Marcos. 1995. "Las Funciones Representativas del Parlamento Argentino" *Cuadernos del CLAEH* # 73-74.

Novaro, Marcos & ciente Palermo. 1995. "La Contribución del Menemismo a la Consolidación Democrática desde una Perspectiva de Largo Plazo", trabajo presentado en el seminario *Democracia en Argentina. Evolución Reciente y Perspectivas*, Instituto Gino Germani, Buenos Aires, Julio 11-12, 1996.

Nun, José. 1994. "Populismo, Representación y Menemismo" *Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, # 5, octubre 1994.

O'Donnell, Guillermo. 1995. "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7, #2.

---- 1991. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* vol.5, #1.

---- 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Societies", *World Development*, vol.21 #8, pags. 1355-1369.

---- 1993b. "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva latinoamericana con Referencias a Países Comunistas", *Desarrollo Económico*. vol. 33, n 130, pgs. 163-183.

---- 1989. "Privatización de lo Público en Brasil: microescenas," *Nueva Sociedad*, #104.

---- 1997. "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-76", *Desarrollo Económico*, # 64, vol. 16.

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, John Hopkins University Press.

Oteiza, Eduardo. 1994. *La Corte Suprema. Entre la Justicia sin Política y la Política sin Justicia*, La Plata: Librería Editora Platense.

Peruzzotti, Enrique. 1997a. "Civil Society and the Modern Constitutional Complex", *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, vol. 4, #1.

---- 1997b. "The legacy of the Politics of Human Rights in Postdictatorial Latin America: Social Movements and Cultural Innovation in Argentina", Universidad Torcuato Di Tella, Working paper # 42.

— — — 1997c. "Modernization and Juridification in Latin America. A Critical Assesment of the Latin American Developmental Path", Cornell University, Latin American Studies Program Working Paper Series.

— — — — 1996. *Civil Society and constitutionalism in Latin America. The Argentine Experience*, Ph.D. dissertation, Department of Sociology, The Graduate Faculty, New School for Social Research.

Sarlo, Beatriz. 1994. "Argentina under Menem: The Aesthetics of Domination" in *NACLA. Report on the Americas*, vol. XXVIII, # 2.

Schmitter, Philippe. 1995. "Transitology: The Science or the Art of Democratization?" in Joseph Tulchin (ed.), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Boulder: L.Rienner Publishers.

Smulovitz, Catalina. 1994. "El Poder Judicial en la Nueva Democracia. El Trabajoso Parto de un Nuevo Actor", *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, número 2.

Smulovitz, Catalina y Carlos Acuña 1994. "Militares en la Transición Argentina: Del Gobierno a la Subordinación Institucional" en VV.AA. *Juicio, Castigo y Memorias. Derechos Humanos y Justicia en la Política Argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.

Torre, Juan Carlos, 1994. "El Gobierno de la Democracia en Tiempos Difíciles", *Documento de Trabajo del Instituto Di Tella*, número 121, Buenos Aires, Argentina.

Verbitsky, Horacio. 1993. *Hacer la Corte*, Buenos Aires: Planeta/Espejo de la Argentina.

Verner, Joel G. 1984. "The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature" *Journal of Latin American Studies*, # 16.

Weffort, Francisco. 1993. "Whar is a New Democracy?" *International Social Science Journal* # 136.

— — — 1992. *Qual Democracia?*, Sao Paulo: Companhia das Letras.

Whitehead, Laurence. 1993. "The Alternative to Liberal Democracy": A Latin American Perspective", in David Held (ed.) *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press.

## ***La democracia posible en Bolivia. Devaneos de una señorita europea en el corazón de los Andes***

Ricardo Paz Ballivián (\*)

*La creación de Bolivia fue un producto de dieciséis largos años de revolución, guerra e intrigas. Fue una conclusión que podía haber sido alcanzada por la generación de 1809, los veteranos de la guerra, los mestizos, las masas de indios, los honestos criollos tales como Sucre, y los españoles patriotas tales como Arenales. Pero éstos fueron traicionados por la clase deshonesta que usurpó sus conceptos de 1809 y los dio vuelta para su propio beneficio'.*

### **LA DRAMÁTICA INSURGENCIA DE BOLIVIA**

**E**l territorio que actualmente ocupa Bolivia fue conocido como Kollasuyo durante el Inca y posteriormente como el Alto Perú durante la Conquista y la Colonia. En 1551 el Consejo de Indias creyó necesario el establecimiento de una Audiencia que administrara el poder del Rey español en esas tierras y la denominó la Real Audiencia de Charcas. Nunca se estableció cuáles eran los límites de la Audiencia y esta imprecisión fue la causa principal de las muchas y penosas guerras y controversias

territoriales que Bolivia tuvo con todos sus vecinos a lo largo de su historia. De hecho la Audiencia de Charcas fue la organización que en toda Sud América tuvo mayor poder sobre el más grande espacio. En 1778 el enorme Virreinato del Perú fue dividido en dos y la Audiencia de Charcas quedó bajo la jurisdicción del naciente Virreinato de La Plata.

Cuatro años después, el nuevo Virrey provocó una profunda reforma política que, además de crear ocho Intendencias que descentralizaron la toma y el control de las decisiones, introdujo el reconocimiento de anhelados derechos políticos para una im-

---

(\*) Ricardo Paz Ballivián es Sociólogo. Actualmente dirige una investigación sobre "Neopopulismo y Gobernabilidad, los casos de Ecuador y Bolivia", en la Sede Quito de la Universidad Andina Simón Bolívar.

1. Charles Arnade en su libro "La dramática insurgencia de Bolivia"

portante parte de la población discriminada desde la llegada de los españoles. Los denominados **criollos**, hijos de españoles pero nacidos en América, no tenían los mismos derechos que los **peninsulares** nacidos en España. La reforma aludida les permitió acceder a muchos cargos públicos que antes les eran vedados y los dejó con las posibilidades e instrumentos idóneos para intentar empresas que profundicen estos gérmenes de democratización.

Chuquisaca, sede de la Audiencia, era una gran ciudad afamada por la presencia de cientos de estudiantes llegados de toda América que se instruían sobre todo en Leyes y Teología en la Universidad Mayor de San Francisco Xavier, creada por una bula papal en 1621 y confirmada por la Audiencia en 1624. Hasta 1776, la Universidad fue un espacio de reproducción de las doctrinas de la Iglesia basadas fundamentalmente en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino. A partir de entonces y con la expulsión de los jesuitas se creó al interior del claustro a la que se denominó la Real Academia Carolina, espacio de creación, discusión y reflexión académica de donde surgió la adaptación del pensamiento liberal en toda América. Los tratados de esta corriente que propugnaban los Derechos del Hombre, la Libertad y la Democracia, se afincaron en Chuquisaca, donde intelectuales como Vicente Pazos Kanki lograron traducir por vez primera a los pensadores norteamericanos, franceses e ingleses.

Allí se ubica la generación de 1809 de la que habla Charles Arnade y que habría de producir no sólo la creación de Bolivia, sino también la diseminación de las ideas liberales por todo el continente. Los derechos del pueblo de

los que habla Aquino, la teoría política de los principios de Maquiavelo, los escritos de Tomás Payne y por supuesto Hume, Montesquieu, Voltaire, Rousseau y Locke, eran los temas y autores más leídos y discutidos en la Academia. Las ideas democráticas se forjaron en ese ambiente que produjo la primera revolución independentista de América Latina el 25 de mayo de 1809. Sin embargo, la democracia que no es sólo una idea, fue desde siempre una reivindicación de los sectores marginados y oprimidos y no la simple concesión de los letrados. La inmensa mayoría de la población, a diferencia de otros países latinoamericanos, cuando nació Bolivia, era indígena o mestiza y se encontraba en un estado más parecido a la esclavitud que al feudalismo que languidecía en Europa. Esta era una situación intolerable que provocó desde el siglo XVI hasta el siglo XIX más de dos mil levantamientos indígenas, algunos de gran envergadura como los comandados por los hermanos Tomás y Tupac Katari entre 1770 y 1782. Durante la guerra de la independencia el indio fue necesario y temido a la vez, pero nada más que como reserva material. Luchaba de cualquiera de los lados, pero tenía una conciencia clara de que su situación no iba a mejorar sustancialmente con el triunfo de unos u otros.

Sin embargo, las promesas de la instauración de una sociedad menos desigual los sedujeron más veces y con ello apoyaron con decisión a los ejércitos libertadores y a los guerrilleros criollos. Estos últimos establecieron dominios territoriales autónomos denominados *Repúblicas* en los que se practicaban mecanismos democráticos de participación mucho más avanzados

que los planteados en cualquiera de las promesas liberales de los letrados. No por casualidad la palabra Libertad condensó, siempre mejor que cualquier otra, el programa y el objetivo de estos revolucionarios.

El 9 de febrero de 1825 el General Antonio José de Sucre convocó a una Asamblea para determinar el futuro de las cinco provincias del Alto Perú y emitió la primera ley electoral en la historia de Bolivia. Allí se puede evidenciar el concepto de democracia restringida que se manejaba en esos tiempos, dado que para ser elector debía cumplirse requisitos imposibles para el 95% de la población como aquellos referidos a: a) ser de sexo masculino, b) ser criollo blanco o mestizo, c) poseer una renta anual de trescientos pesos o más (pocos mestizos cumplían con este requisito) y d) ser miembro del Cabildo de su circunscripción. Para ser electo diputado se agregaban la necesidad de contar con ochocientos pesos de renta anual o más y la certificación de aptitud por parte de los notables de la circunscripción<sup>2</sup>.

Con una composición que eliminaba de las decisiones al grueso de la población, unos pocos adinerados, esa *clase deshonesta*, dio lugar al nacimiento de Bolivia el 6 de agosto de 1825 y acto seguido, como apunta Arnade, procedió a dar la vuelta y traicionar hasta sus tibias banderas liberales, inaugurando una nueva etapa de dominación, desigualdad y autoritarismo, incluso a veces más pronunciada que en la época colonial.

## LOS CAUDILLOS BARBAROS

*La América es ingobernable; los que han servido a la revolución han arado en el mar. La única cosa que se puede hacer en América es emigrar. Estos países caerán infaliblemente en manos de la multitud desenfrenada para después pasar a las de tiranuelos imperceptibles, de todos los colores y razas, devorados por todos los crímenes y extinguidos por la ferocidad. Si fuera posible que una parte del mundo volviera al caos primitivo, este sería el último período de la América.*<sup>3</sup>

Luego de obtenida su independencia, Bolivia vivió desde 1825 hasta finales del siglo XIX el período de agitación e inestabilidad política más emblemático y caótico de América. Cuarenta mandatarios con diversos títulos que iban desde Presidente Constitucional hasta Libertador se sucedieron en el mando de la Nación y estallaron 187 asonadas y revueltas, sin contar amotinamientos menores. Fue la época que Alcides Arguedas bautizó como la de los caudillos bárbaros, tanto por el uso indiscriminado de la violencia estatal de la que se hizo abuso, como por la regresión efectiva que significó para la evolución de las ideas y las prácticas democráticas.

A Bolívar y Sucre, creadores de la primera Constitución Política de corte republicana, donde se estableció la vigencia de los Derechos del Hombre, la elección de los gobernantes por la vía del sufragio, la división de los

2. Alcides Arnade en su libro "La dramática insurgencia de Bolivia".

3. Simón Bolívar en su "Testamento".

poderes y otros principios básicos de participación y representación ciudadana, les sucedió Pedro Blanco que asumió el gobierno un 28 de diciembre de 1828, para ser asesinado cuatro días después inaugurando de manera trágica toda la época. En 1829 sube al poder el Mariscal Andrés de Santa Cruz y Calahuamana, mestizo aymara que participó de la batalla de Ayacucho y que fue hombre de confianza de Bolívar. A él le toca el mérito de haber dotado a la naciente república de una legislación completa, que aunque era copia de realidades europeas muy diferentes a la boliviana, consagraba en Códigos y Procedimientos un *contrato social* inexistente hasta entonces. En los seis años de su gobierno y probablemente por su origen mestizo, se dio a la tarea de mejorar la situación de los indígenas, aunque con medidas de corte paternalista y sin afectar los intereses de los grandes terratenientes y gamonales. Intentó la reunificación del Alto y el Bajo Perú bajo la forma de una Confederación, empresa fracasada que le costó la Presidencia y un largo destierro en Francia.

Para 1839 la clase dirigente boliviana había reformado su Constitución Política tres veces en catorce años. En 1841 se hizo de la presidencia el Mariscal José Ballivián, vencedor de la única batalla internacional que Bolivia ganó en toda su historia. A él le correspondió gobernar durante siete años, amañando Asambleas Nacionales que lo consagraron varias veces Presidente Constitucional y también sin afectar en lo mínimo la situación de inequidad política y social en que se desenvolvía la sociedad. En 1848, luego de un breve interinato del general Velasco, llega a la titularidad del gobierno Ma-

nuel Isidoro Bélzu, considerado el precursor de las corrientes socialistas y populistas. Era un general resistido por las clases dominantes y por contrapartida reconocido hasta la devoción por los sectores populares, especialmente indígenas y mestizos. Su gobierno de siete años y medio sirvió para que la inmensa mayoría discriminada de la población sintiera por primera vez la ilusión de la igualdad. Bélzu, probablemente influenciado por la lectura de los socialistas utópicos, intentó la instauración de una democracia pluralista y efectiva, tanto en términos jurídicos como económicos, pero sus realizaciones fueron pobres con relación a su intención. No pudo constituir la Democracia porque él era la negación de la misma, no tanto por su origen espúreo, como por su manejo dictatorial, excluyente y autoritario del poder. Como caudillo que era se pretendió a sí mismo como representación de las masas y las ignoró a nombre de un supuesto y sacrificado servicio a ellas.

Apareció luego en escena el primer civil de esta cruenta historia, el Dr. Adolfo Linares, quién a partir de 1858, ejerció el poder con una ferocidad que ningún militar, antes o después, pudo comparar. Apoyado por las bayonetas de algunos generales se impuso la tarea de *moralizar* a Bolivia. Tres años duró su gobierno y a pesar de los varios cientos de muertos, heridos y presos que lo estigmatizaron, fueron los de mayor auge económico y mejor administración. Sin embargo, todas las conquistas sociales y políticas obtenidas por las clases oprimidas durante el período de Bélzu fueron desestimadas y se fortaleció el sistema de segregación. En 1861 una Asamblea convocada por los derrocadores de

Linares consagró la séptima Constitución Política en menos de cuarenta años y derogó la abolición de las formas de explotación feudal que había decretado Bélzu. Asumió entonces el gobierno el Gral. Achá que gobernó sin pena ni gloria hasta 1864, año en que un arquetípico y grotesco dictador agregó su cuota de sangre y desgracias a la vapuleada historia boliviana, llevando a los límites del absurdo sus actos de autoritarismo e irrespeto a la voluntad de las mayorías.

Mariano Melgarejo, así se llamaba el *bárbaro*, hizo dictar, a su antojo, una nueva constitución en 1868 y sus *celebridades* dieron origen a que la Real Academia Española incluyera el término *melgarejeadas* en su diccionario para definir las pachotadas más absurdas. El sello característico de esa etapa fue el desconocimiento de la ley, avivado por los constantes motines y el caos generalizado. En ese marco se confiscaron las tierras comunales de los indígenas, que tanto Santa Cruz como Bélzu habían reconocido e incluido como derechos consuetudinarios en las leyes de la República.

Los indios se levantaron y empezaron las más cruentas guerras civiles y raciales desde los levantamientos de Túpac Katari, quien premonitoriamente al morir descuartizado había sentenciado: *volveré y seré millones*. Los caudillos indios, llamados Wilcas, combatieron a Melgarejo a lado de cualquiera que pudiera enfrentársele y lograron su caída en 1871. Se encumbró entonces Agustín Morales, otro dictadorzuelo, pero la situación de los indígenas no varió y por lo tanto las comunidades se mantuvieron en pie de guerra contra un estado que no los quería

reconocer y al que solo le debían tributo sin recibir nada a cambio.

Hasta 1877 se sucedieron varios en el gobierno, unos por la expedita vía del golpe de Estado y otros pocos por medio de farsas electorales en las que votaban menos del 10% de la población. Para ese año se promulgó la décima Constitución Política en 50 años y el único mérito reconocible era el de la división del poder Legislativo en dos Cámaras. Luego vino la guerra con Chile que mutiló a Bolivia de una salida soberana al Océano Pacífico y la misma variopinta sucesión de dictadores hasta la asunción de Aniceto Arce, el último de los presidentes antes de la hegemonía de los liberales. A él le tocó darle a Bolivia su primer ferrocarril y el esbozo de un proyecto nacional de mediano alcance que redujera las brechas sociales y políticas, aunque no tanto las económicas. La democracia empezaba a sonar con más fuerza en los discursos y se iba convirtiendo en una demanda concreta de participación de la sociedad civil en lugar del extraño aparato enunciativo de derechos y obligaciones incorporados a los que había sido reducida hasta entonces.

#### LA DEMOCRACIA ANTIGUA Y LA PAX LIBERAL

El siglo XX llegó y trajo consigo en sus dos primeras décadas el predominio de los liberales en Bolivia, luego de una cruenta guerra civil a la que se denominó *federal* y que sólo sirvió para que la sede del gobierno se trasladara de Sucre a La Paz. Sin embargo se instituyó de manera que parecía definitiva la democracia formal restringida,

que permitía la elección de los gobernantes por una minoría propietaria, en elecciones *libres* que se realizaban cada cuatro años. Se sucedieron en el ejercicio del poder Pando, Montes, Villazón, Gutierrez, Guerra y Saavedra, quienes indistintamente representaron los intereses de una burguesía emergente con rasgos típicamente atrasados de oligarquía feudal

Algunos se denominaban Republicanos y otros Liberales, pero en el fondo, sus ideas cabían en la cáscara de una nuez: libre empresa, elecciones periódicas, igualdad jurídica, etc. En el terreno de la realidad, los indios seguían marginados y tratados como bestias, los nacientes gremios obreros de las minas y las fábricas y las representaciones populares eran reprimidos en función del interés del Capital y los militares, si bien se encontraban distanciados del ejercicio directo del gobierno, seguían siendo el sostén del sistema. Extraños liberales los bolivianos que nunca le confiscaron tierras a la Iglesia, no secularizaron más que en los papeles al Estado y que hasta hoy día mantienen en su Constitución un artículo que establece que la religión oficial es la católica. El gobierno de Eliodoro Villazón fue emblemático de esta época, ya que se trataba de un gobernante honesto, pulcro y ejemplar, a decir de los cronistas oficiales, que se esforzó por dotar a Bolivia de leyes que se cumplan y de establecer, aún cuando más no fuera dentro de la élite socioeconómica, condiciones de igualdad jurídica indispensables para la convivencia democrática entre pares con

pleno respeto a los derechos ajenos. El pequeño detalle, como siempre, era que este modelo de Democracia Antigua (también así estaba planteada en Grecia) marginaba a más del 75% de los habitantes, los cuales no eran considerados ciudadanos por razones económicas, sociales y sobre todo raciales.

Por consiguiente las comunidades indígenas continuaron desafiando el poder arbitrario y se produjeron cientos de levantamientos y sublevaciones entre las que destacan las de Zárate Willca en 1899 y la de Chayanta en 1927-1928.

Este Willca había apoyado a los liberales creyendo que de esta manera se lograría la libertad plena de derechos de los indios y fundamentalmente la recuperación de las tierras comunales usurpadas por Melgarejo. Fue asesinado por su otrora socio, el presidente Pando y las reivindicaciones indígenas quedaron nuevamente postergadas, aunque con nuevos elementos que fortalecieron la memoria colectiva y que en el futuro iban a servir como basamento a hechos de transformación social importantísimos. Si tomamos en cuenta que de acuerdo a un censo de 1900 en Bolivia de 1.766.000 habitantes, 1.051.000 eran indios y 550.000 mestizos, nos podremos dar cuenta en que medida la mayoría de la población estaba alejada de la toma de decisiones. Si a ello agregamos que el 80% eran quechua y/o aymara parlantes, empobrecidos y analfabetos, entonces comprendemos la necesidad de democratización real que tenía esa sociedad.

Los liberales cedieron a Chile, *porque la victoria da derechos*<sup>4</sup>, mediante el tratado de 1904, la costa hacia el Pacífico que pertenecía a Bolivia y no se complicaron en *vender* 191.000 Km<sup>2</sup> de territorio amazónico al Brasil a cambio de 2.5 millones de libras esterlinas. Esa era la burguesía atrasada y deformada que gobernó el país sin un proyecto nacional de largo aliento y con la incapacidad expresa de constituir un verdadero Estado Moderno. El no-reconocimiento de las diversidades internas, lejos de favorecer, impidió de modo tajante la construcción de la Unidad Nacional necesaria para emprendimientos de envergadura y debilitó de tal manera la frágil estructura del *locus geográfico* que el desmembramiento fue una consecuencia casi natural. En estas condiciones llegaron al poder dos *republicanos*, Hernando Siles y Daniel Salamanca. El primero se autodeterminó nacionalista y trató con cierto tacto las sublevaciones de Chayanta; de su gobierno queda el recuerdo de la primera Ley General del Trabajo que contenía el reconocimiento de los sindicatos obreros y la jornada laboral de ocho horas, además de la implantación de la Autonomía Universitaria. A Salamanca le tocó comandar al país en una época terrible, luego de la Gran Depresión de los 30', con una sociedad abigarrada que reclamaba a gritos igualdad y libertad. La guerra del Chaco con el Paraguay, el otro país más pobre de Sudamérica, fue el colofón de estos años absurdos, pero que sirvieron para la emergencia de la verdadera Bolivia.

## LA REVOLUCION DEL 52 Y LA DEMOCRACIA POPULAR

En 1932 estalló la guerra del Chaco y en sus candentes arenas los bolivianos fueron a reconocerse. Con el escenario tétrico de la muerte cotidiana y absurda y el heroísmo sin límite de sus jóvenes, Bolivia fue por primera vez una y la misma. Los indios del altiplano y de los valles supieron que existían otros bolivianos del oriente, los llanos y los valles del sur. Los mestizos sintieron que la sangre india que corría en sus venas era algo más que un dato fisiológico y se empezó a cuestionar el estado de cosas tan injusto y desigual. Tuvieron que morir 60.000 soldados, la mayoría abatidos por enfermedades tropicales y no por las balas enemigas, para que el país decidiera sacudirse la maldad de siglos y empiece a pagar su deuda interna en una movilización inédita, que sin embargo tardó veinte años en cristalizar. En 1938, luego de la derrota militar, los jóvenes oficiales bolivianos que se entregaron a la causa guerrera, decidieron tomar el control del gobierno.

Influidos por las ideas socialistas predominantes de la época el general David Toro y los coroneles Germán Bush y Gualberto Villarroel después dieron los pasos necesarios para que la Revolución Democrática madure y se haga realidad. Toro nacionalizó el petróleo y abolió el *pongueaje*, término con el que se denominaba la explotación feudal de los siervos indígenas. Bush se enfrentó al poder de la oligarquía local con decretos y regla-

4. El General Banzer asumió esta frase en un encuentro con Pinochet durante su gobierno.

mentos que impusieron contribuciones e impuestos a quienes explotaban las riquísimas minas de estaño y redujo el tamaño de las haciendas de los terratenientes feudales. Villarroel realizó el primer Congreso Indigenal e inició un ambicioso programa de Reforma Educativa destinado a alfabetizar al 75% de la población privada de este instrumento de conocimiento. El destino de estos hombres fue trágico y ofrendaron sus vidas en el afán de crear una sociedad más equitativa. Bush se suicidó a los 37 años y Villarroel fue colgado de un farol por una turba aleccionada por los oligarcas que se habían aliado con la naciente izquierda boliviana que se estrenó en la historia de esa manera tan poco feliz.

En efecto, la guerra del Chaco produjo la aparición de varios partidos políticos que se reivindicaban portadores del interés de la mayoría, principalmente aquellos denominados de orientación marxista como el POR (Partido Obrero Revolucionario) o el PIR (Partido de Izquierda Revolucionaria). El primero de inclinación troskista y el segundo de tendencia stalinista.

Es decir que se hallaban divididos no por cuestiones que tuvieran que ver con el país sino por cosas que estaban pasando en la República Soviética. Estos grupos planteaban la revolución proletaria y la vanguardia de la clase obrera en una sociedad donde, de acuerdo al censo de 1950, el 70% vivía en las áreas rurales y donde los obreros, mineros en su mayoría, no llegaban a ser ni el 10% de

la población. Y aunque el dato cuantitativo no fuera definitivo, estaba el hecho de que en Bolivia se vivía un estado pre-capitalista, feudal en gran medida, en el que las demandas de la sociedad civil eran fundamentalmente democráticas. Así lo entendió el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) y por ello participó del gobierno de Villarroel, aquel al que el PIR y el POR ayudaron a colgar.

En 1949, tres años luego de la caída de Villarroel, el MNR se levantó en armas y provocó la Guerra civil que fue cruentamente reprimida por el ejército que se hallaba al servicio de la *Rosca Minero Feudal*<sup>5</sup>. Sin embargo, la semilla de la insurgencia estaba plantada y sólo tres años después, el 9 de abril de 1952, luego de terribles combates en las principales ciudades, se produjo el acontecimiento revolucionario que transformaría cualitativamente a Bolivia.

En efecto, luego de una accidental convocatoria a elecciones, la última con *voto calificado*, en 1951, el país se sorprendió con la victoria del joven candidato del MNR, Víctor Paz Estensoro, quién había participado de las mismas desde el exilio. Inmediatamente la oligarquía movió sus defensas y ordenó al ejército tomar el control del gobierno en franco desconocimiento a la voluntad expresada en las urnas. Entonces el MNR comprendió que el camino de la democracia formal estaba cerrado con el candado de la intolerancia radical de los sectores más reaccionarios de la sociedad y empezó a conspirar para ratificar, con las armas

---

5. Así bautizó el pueblo a la oligarquía compuesta por mineros y terratenientes.

en la mano, lo que había conseguido en la votación. Fueron meses de intensos trajes subversivos donde tuvieron un papel preponderante Hernán Siles y Juan Lechín, el primero jefe del MNR y el segundo líder máximo de los trabajadores.

Finalmente llegó el 9 de abril de 1952, el *acontecimiento más extraordinario de toda la historia de la República*<sup>6</sup>, a decir de René Zavaleta Mercado. Esta opinión, prácticamente indiscutida por analistas e historiadores, se basa en el hecho de que fue una suerte de culminación de un larguísimo proceso nacido en los albores de la fundación de Bolivia. El acontecimiento mismo no tuvo una connotación excesivamente extraordinaria, al margen del heroísmo demostrado en los combates, sobre todo por los mineros de Oruro y Potosí. Lo verdaderamente notable fue que se trató de una verdadera revolución, en el sentido que trastocó el orden estatal existente y las prácticas sociales, todo al mismo tiempo. Hubo una gran movilización nacional a la que concurren prácticamente la totalidad de las clases subalternas o marginadas, para sustituir a la oligarquía de rasgos burgueses, pero de entraña feudal, que gobernaba el país. Es más, como en la Francia de 1789, la revolución pasó la prueba del aniquilamiento del aparato represivo del viejo régimen y con ello consolidó de manera irreversible el nuevo orden impuesto. Orden inspirado en las ideas nunca conquistadas de libertad, igualdad y fraternidad.

Así fue, la revolución de 1952 resultó de un gran movimiento democrático, con la dirección indisimulable de la pequeña burguesía intelectual, la participación vigorosa de la clase obrera y el apoyo definitorio de los indios aymaras y quechuas, llamados campesinos desde entonces. Ciertamente es que el aparato combatiente lo constituía la clase obrera, pero ella misma se asumía y reconocía más en el frente democrático, debido tal vez a su mayoritario componente étnico-cultural mestizo, que como *vanguardia proletaria*, como querían los partidos marxistas, trepados al carro de la revolución mal y a destiempo. Se trató sin duda de una verdadera revolución democrática, que sustituyó un Estado oligárquico semi-feudal dominado por una *burguesía que no era burguesa*<sup>7</sup>, por otro en el que el proyecto de democratización de las relaciones sociales era el programa más nítido, comprensible y demandado por la sociedad civil. Para ello una clase tuvo que reemplazar a otra en el ejercicio de la conducción estatal, tuvo que destruir el anterior Estado para construir uno nuevo y promovió que el rol decisivo en todo esto lo jugarán las masas.

Estas masas insurrectas lograron que en los dos primeros años de efervescencia revolucionaria se dictaran las medidas de transformación más importantes de la historia de Bolivia. En primer lugar y pasado siglo y medio de la Revolución Francesa se instituyó la igualdad jurídica entre todos los bolivianos. Este hecho constitutivo de la ciudadanía moderna se

6. René Zavaleta en su libro "Historia de medio siglo".

7. El concepto de burguesía no burguesa es de Zavaleta que pretende significar así la falta de un proyecto verdaderamente "democrático-burgués" de la oligarquía boliviana.

produjo recién a mediados del siglo XX, cuando Estados Unidos y la Unión Soviética iniciaban su carrera espacial y ya había estallado la bomba atómica en Hiroshima. Se decretó que todos los flamantes ciudadanos, mujeres y hombres, sin distinción de raza, lengua, renta, religión o nivel cultural, podían participar en la constitución de los poderes públicos. Inmediatamente los grupos hasta entonces marginados demandaron sus reclamos específicos. Los obreros consiguieron la Nacionalización de las Minas, que significó la expropiación de casi todo el capital extranjero invertido en ese momento en el país, aunque casi simultáneamente los norteamericanos impusieron al gobierno la liquidación de importantes indemnizaciones para los expropiados, todos ellos llamados *barones del estaño* y que habían explotado las minas y a los mineros durante décadas sin pagar impuestos.

Los campesinos lograron la promulgación de la Reforma Agraria, que fue tal vez la obra más genuina del impulso popular, donde los dirigentes obreros establecieron una alianza tácita con los indios para lograr un reparto equitativo de la tierra con la inevitable expropiación de los grandes terratenientes. Esto, lastimosamente, no tuvo la continuidad necesaria y el proceso de reordenamiento del uso de la tierra se convirtió en una desordenada tarea de distribución de parcelas y de una organización empírica del campesinado a imagen y semejanza del sindicato obrero. Otros actos importantes fueron la Reforma Educativa y la Reforma Urbana, que tuvieron

como objetivo explícito la creación de una clase media alfabetizada y propietaria. Por tanto y a pesar de los retrocesos, la Nación nunca sería la misma de antes y la garantía para ello estaba en el pueblo que permanecía armado y en apronte ante la reacción *rosquera*.

Sin embargo, como bien apunta Zavaleta, una fase revolucionaria es, para las sociedades, lo mismo que un cataclismo para la geografía. Todo cambia tanto que el temor y la incertidumbre se apoderan de los sectores más proclives a la estática y esto pasó unos años después del hecho de abril. Primero la colonización imperialista de la revolución, que con paciencia y recato, a diferencia de lo que hicieron en Cuba en la década siguiente, logró el rearme del ejército y el rechazo creciente de las clases medias a profundizar los cambios. Luego la profunda crisis económica que sumió al país en su primer período de hiperinflación, el retorno del fantasma del fraude y la manipulación en las elecciones generales que se convocaron en 1956, 1960 y 1964 y la miopía política de los dirigentes que pensaron eternizarse en el mando, allanaron el camino para la apertura de una nueva fase, igualmente populista y apoyada en los principios revolucionarios, pero con el ingrediente maldito del autoritarismo y la dictadura. Fue un general entrenado en Fort Gulick, la Escuela de las Américas, paracaidista y émulo del bárbaro Melgarejo quién se encargó de conculcar los derechos ciudadanos y abrir una nueva página negra en la historia de la democracia boliviana.

## LA LARGA NOCHE DE LOS CUCHILLOS LARGOS

René Barrientos Ortuño se llamaba el general que, al igual de Melgarejo a su caballo, le puso de nombre a su helicóptero Holofermes. Vehículo que le regaló la Gulf Oil Company y en el que años después moriría achicharrado.

El 4 de noviembre de 1964, con el ejército recompuesto casi en las penumbras, gracias a la diligencia y habilidad de otro general, Alfredo Ovando, Barrientos, a la sazón candidato a la Vicepresidencia del Dr. Víctor Paz para su tercer período, tomó el control del poder y desalojó a los mediadores movimientistas. Era el tiempo en que se inauguraba en América Latina la era de los golpes de Estado, bajo el influjo de la Escuela Superior de Guerra del Brasil comandada por Golbery Couto da Silva. Los militares bolivianos fueron precursores en esto, dada su tradición antidemocrática y su vocación obsesiva por el gobierno. Inmediatamente se conculcaron las libertades de asociación, de prensa, de expresión; los partidos políticos y los sindicatos obreros fueron proscritos y cientos de ciudadanos fueron presos, confinados y exiliados. Lo interesante de este proceso fue que los indios, sobre todo quechuas, pero también aymaras, apoyaron con gran entusiasmo al régimen, mediante sus flamantes sindicatos que suscribieron el célebre Pacto Militar-Campesino. Esto hallaba su explicación en el hecho de que Barrientos mismo era un mestizo quechua que había emergido de los sec-

tores más humildes, decía que su inspiración eran Bush y Villarroel y mantenía las formas y el discurso populista, aunque en la realidad negara al mismo por la docilidad que exhibía ante los dictados de la política de Washington.

En 1966 se hizo elegir Presidente Constitucional en unas elecciones generales en las que los campesinos hicieron la diferencia y le dieron una victoria aplastante. Al año siguiente se convocó una nueva Asamblea Constituyente que, cuando no, le dotó a Bolivia de otra Constitución Política. Sin embargo, esta de 1967 tenía incorporadas todas las conquistas de la revolución de 1952 y se trató, en pureza, de la primera Constitución que merecería ser considerada de inspiración democrática. Ese mismo año estalló la guerrilla en Ñancahuazú al mando del legendario Ernesto "Che" Guevara, que como se sabe, y fundamentalmente por la amplia base campesina del gobierno de Barrientos, fracasó estrepitosamente. El general paracaidista murió en 1969 luego de participar de una gran concentración campesina en un episodio no aclarado en el que su helicóptero se precipitó a tierra a sólo segundos de decolar. Le sucedió el general Ovando que, bajo un supuesto *Mandato de las Fuerzas Armadas*<sup>8</sup>, intentó una suerte de rencauzamiento de la Revolución Nacional.

Restableció la vigencia de los derechos democráticos en la formalidad, aunque en los hechos la represión se redujo al extremo de producirse varios asesinatos políticos ordenados por el

8. Fue un documento redactado por el general J.J. Torres, probablemente con la participación de varios intelectuales de izquierda.

gobierno a través de actividades encubiertas. Lo más llamativo de este período fue, bajo la dirección del joven Ministro Marcelo Quiroga Santa Cruz, la nacionalización de la Gulf Oil Company que poseía el monopolio de la explotación del gas natural y el fortalecimiento del movimiento obrero que había sido duramente vapuleado por Barrientos. A Ovando le sucedió el general Juan José Torres, cuyo gobierno surgió de una especial coyuntura de pugnas internas en las Fuerzas Armadas y de avanzada del movimiento político de inspiración marxista. En efecto, en 1970 se vivía en Bolivia la resaca del movimiento guerrillero, la influencia de la primavera del 68 y de la gran movilización continental de los estudiantes, además del desconcierto de la política exterior norteamericana traumatizada por Vietnam. En ese contexto, Torres, un general progresista de ideas francamente democráticas se debatió, durante los diez meses que duró su administración, entre las presiones de sus camaradas conservadores y la extrema izquierda que, a través de Asambleas Populares tipo Soviets, pretendían llevar agua a su molino. La vigencia irrestricta de las libertades democráticas, salvo la más importante de todas: elegir periódicamente a los gobernantes, fue confundida con anarquía y caos y así surgió la disponibilidad para la asunción al mando de la Nación de un esquema ortodoxamente alineado a la Doctrina de Seguridad Nacional.

El general Hugo Banzer asumió el gobierno el 21 de agosto de 1971 con

el apoyo mayoritario de las Fuerzas Armadas, los sindicatos campesinos, los dos *más importantes* partidos políticos del país el MNR y la Falange Socialista Boliviana (FSB) y la innegable esperanza de la clase media que lo veía como un salvador de la inminente *dictadura proletaria* que se pretendía instaurar.

A los tres años se deshizo de los partidos, mantuvo la proscripción a los sindicatos, se olvidó de cualquier promesa para convocar a elecciones generales, instituyó un régimen de terror con muertos, desaparecidos, presos, confinados y exiliados y gobernó con mano de hierro hasta 1978. Le tocó una época de bonanza económica gracias a la crisis del petróleo y a la desmesurada oferta de crédito fácil de las instituciones financieras internacionales. Así y todo Bolivia no mejoró en nada sus niveles de pobreza, comunicación interna y externa, analfabetismo, etc. Todo el excedente fue dilapidado por una *nueva rosca*<sup>9</sup> compuesta por militares, mineros medianos, banqueros, comerciantes y burócratas que desaprovecharon una oportunidad de oro para poner al país en mejores condiciones de calidad de vida.

Todas estas dictaduras militares, más o menos progresistas, desde 1964 hasta 1978, gozaron del apoyo mayoritario de la población. Todas ellas se reclamaban las *verdaderas* herederas de la Revolución Nacional y despertaban simpatías en el grueso de los sectores populares, especialmente campesinos. Eran en cierto sentido gobiernos de la mayoría, pero no por ello democráti-

---

9. El término lo acuñó Sergio Almaraz para graficar la existencia de una nueva oligarquía nacida de los resabios de la vieja y de los desvíos de la Revolución Nacional.

cos, ya que, como apunta Alain Touraine, la idea de la democracia no puede separarse de la de los derechos <sup>10</sup>, y en esta materia, tal como apuntamos, dejaban mucho que desear.

Luego vino un corto verano democrático con el llamamiento a elecciones generales en un ambiente de libertad irrestricta. En 1978 triunfó una coalición centro-izquierdista denominada Unidad Democrática y Popular (UDP), pero su triunfo fue desconocido por el general Pereda, candidato del régimen saliente. Un grupo de militares *institucionalistas* truncaron las aspiraciones de continuismo y convocaron a nuevas elecciones generales en 1979, donde volvió a triunfar la UDP. Lastimosamente, la nula experiencia de hermenéutica democrática de los nuevos actores políticos, los llevó a un empantanamiento en el Congreso Nacional para la elección de los gobernantes, lo que dio lugar a una serie de interinatos, conatos de golpe de Estado y nuevas elecciones generales, que desembocaron en el cruento cuartelazo del 17 de Julio de 1980 del general Luis García Meza.

Cientos de muertos, desaparecidos, presos, confinados y exiliados en menos de dos meses, corrupción por doquier, protección oficial al narcotráfico e inexistente apoyo popular, fueron las características de este régimen que se prolongó más allá de García Meza hasta octubre de 1982. Para entonces el país había madurado lo suficiente para no permitir una aventura más de este tipo y el programa democrático fue entendido como la recupe-

ración de la capacidad para ejercer la soberanía popular mediante el sufragio libre y universal, la adecuación del marco institucional y de las políticas públicas para hacer realidad permanente la vigencia de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, la autonomía y equilibrio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

La supremacía de la Constitución <sup>11</sup>, adquirió fuerza imparable para instaurar, por fin, la democracia moderna en Bolivia.

#### LA DEMOCRACIA NUEVA Y EL NEOLIBERALISMO

De 1982 a 1985 gobernó la UDP y pagó el precio de consolidar la institucionalidad democrática con la crisis financiera más profunda de la historia boliviana. El ejercicio sin límites y excesivo de la libertad de expresión, asociación y protesta de los sindicatos y los partidos políticos de oposición, unida a la alta dosis de irresponsabilidad en el manejo de la cosa pública de los actores gubernamentales generaron las condiciones para el advenimiento de un esquema más rígido y funcional al establecimiento del neoliberalismo en el ámbito mundial. Sin embargo, a diferencia de otras épocas, esto no significó la desaparición de la democracia; por el contrario, esta se fortaleció ya que la democracia nunca fue más fuerte que entonces cuando estaba asentada sobre una oposición social de alcance general combinada con la aceptación de la libertad política <sup>12</sup>. Así efectivamente la

10. Alain Touraine en su libro "Qué es la Democracia".

11. De Lázaro Cárdenas en "La democracia latinoamericana posible"

12. Idem (10).

existencia, desde entonces hasta hoy, de un conflicto general entre actores políticos, constituyó la base más sólida de la democracia.

El cuarto gobierno de Paz Estensoro se inició el 6 de agosto de 1985 e implementó de inmediato un plan de *medidas de ajuste estructural* que pararon en seco la hiperinflación y le dio estabilidad a la frágil economía boliviana. El costo social fue enorme ya que fueron a parar a la calle más del 80% de los mineros de las minas estatales y cerca del 50% de los empleados públicos.

A la desocupación se sumó la dolarización de la economía que hizo más dependiente todavía a la economía de los dictados de Wall Street, en especial en lo referente a la crisis de los precios del estaño<sup>13</sup>. Estos traumas no afectaron la fe democrática del pueblo, la fortaleció y de hecho fueron posibles gracias a los inéditos acuerdos políticos que empezaron a florecer brindando gobernabilidad y estabilidad para emprendimientos mayores. La estabilidad económica no hubiera por sí sola garantizado el desarrollo de la democracia y tuvo que ser complementada por la liberalización de precios y flujos en las áreas de los bienes, servicios, mano de obra, divisa extranjera y crédito. Además el Estado requirió un alineamiento de funciones que transitó de las del estado populista benefactor a las del Estado regulador. El manejo y asignación de recursos tuvo un viraje también importante y en poco tiempo mostró signos alentadores de recupera-

ción económica, por lo menos en el ámbito macroeconómico, ya que el PIB creció de manera sostenida a un promedio de 4 puntos por año.

En 1989 asumió el gobierno Jaime Paz Zamora gracias a un acuerdo multipartidario que se reflejó luego en posibilidades insospechadas de concertación política que profundizaron la democracia. Así fue, ya que si bien en el campo económico y financiero continuaron las penurias de la aplicación ortodoxa del modelo neoliberal, en el área de la institucionalización política se lograron avances significativos. En febrero de 1991 y en julio de 1992 se lograron reunir la totalidad de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y dieron lugar a una profunda reforma que se materializó en la elección de Cortes Electorales imparciales e independientes, el voto a los 18 años, el reconocimiento de la pluriculturalidad nacional en la Constitución, la renovación del Poder Judicial, la creación del Defensor del Pueblo y otras adecuaciones menores que permitieron ampliar el espacio de aplicación de los preceptos democráticos<sup>14</sup>. Al mismo tiempo se produjo una traslación de las tradicionales mediaciones de la Sociedad Civil por otras nuevas y vigorosas. Así, a medida que los sindicatos fueron perdiendo fuerza, las juntas vecinales y las diversas formas de organización territorial comenzaron a tener un protagonismo hasta entonces desconocido. Lo propio sucedió con los gremiales<sup>15</sup> y los informales,

13. Estados Unidos había acumulado grandes cantidades de estaño durante la segunda guerra mundial y las lanzó al mercado en esta época.

14. Tomado de Jorge Quiroga, actual Vicepresidente de Bolivia.

15. Los gremiales en Bolivia son agrupaciones de subempleados que representan más del 50% de la población económicamente activa.

aquellos del otro sendero, que irrumpieron en la vida pública con gran vigor. Los partidos políticos por su parte, más que representar a clases sociales como a mitades de siglo o ideologías encontradas como en la década de los setentas, comenzaron a representar más proyectos de vida colectiva, y a veces incluso movimientos sociales<sup>16</sup>.

De este modo la democracia comenzó a promover más un sistema de mediaciones políticas entre el Estado y los actores sociales y abandonó la idea liberal de ser simplemente un modo de gestión razonable de la sociedad. Así llegó 1993 y el advenimiento de Gonzalo Sánchez de Lozada al mando de la Nación. Asumía un empresario minero exitoso que contaba entre sus logros el haber sido el cerebro del gobierno de Paz Estensoro a través del despacho de Planeamiento

Goni, como gusta que lo llamen en una referencia explícita a su raíz cultural anglosajona, ganó las elecciones luego de haber logrado una inesperada alianza con Víctor Hugo Cárdenas<sup>17</sup>, el izquierdista Movimiento Bolivia Libre (MBL) y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS), uno de los partidos neopopulistas que surgieron como resultado inesperado del *ajuste estructural*.

#### **DEL NEOPOPULISMO Y OTROS DEMONIOS**

Efectivamente, a raíz de la implantación del neoliberalismo y sus secuelas

de desocupación, recesión e inexistente redistribución del excedente del crecimiento económico, que hace que los ricos sean cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres, surgieron en Bolivia organizaciones políticas, que más que partidos al estilo tradicional, son expresiones arquetípicas de movimientos sociales con demandas insatisfechas. La fatiga del modelo basado en la economía de mercado impuesto en 1985, reflejada en la incapacidad de lograr mayor equidad social, mayor crecimiento económico y mayor representatividad democrática, tuvo sus válvulas de escape, a diferencia de otras realidades latinoamericanas, en expresiones orgánicas que reconocieron y aceptaron el reto de la democracia, es decir de la participación en el ruedo político, aceptando las reglas y dando de esa forma cabida a sectores todavía marginados. No sucedió lo de Perú o Colombia, donde la falta de este tipo de insurgencias sociales, provocó el estallido de la violencia y el descontrol. Es decir que en Bolivia lo contestatario al esquema neoliberal fue el neopopulismo, no el terrorismo ni la guerrilla.

Representaron estas expresiones dos caudillos especialísimos que crearon organizaciones verticales, de carácter autoritario, altamente disciplinadas, repletas de comerciantes minoristas, informales, campesinos migrantes, pequeños empresarios, transportistas, ex-obreros desocupados e intelectuales de todas las tendencias, bajo el común denominador del *nacionalismore-*

16. Idem (10).

17. Víctor Hugo Cárdenas era el líder del Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación Nacional y uno de los intelectuales indios de mayor presencia política en Bolivia.

*volucionario*. Uno de ellos fue Carlos Palenque, comunicador social de dilatada trayectoria en programas radiales y televisivos interactivos, fundó Conciencia de Patria (CONDEPA), luego de que el gobierno intentó clausurar los medios de comunicación de su propiedad.

El otro era Max Fernández, empresario mestizo dueño de la Cervecería Boliviana Nacional, millonario y filántropo, dio nacimiento a la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) atendiendo la solicitud de lo que Carlos Toranzo denominó la *burguesía chola*<sup>18</sup>. CONDEPA, tal vez por contener en su seno a intelectuales de izquierda nacional, tuvo una actuación siempre más coherente y consecuente con los postulados que propagandizaba. De hecho, mientras vivió Carlos Palenque, no participó de ningún gobierno y se mantuvo en la oposición democrática, promoviendo constantemente el diálogo nacional y la concertación política. En materia económica propugnaba el *Modelo de Desarrollo Endógeno*, francamente opuesto al neoliberal y basado en gran medida en los planteamientos populistas de fortalecimiento del Estado, la sustitución de importaciones, el aprovechamiento de las ventajas comparativas, etc. UCS en cambio no tuvo nunca un programa definido y actuaba de acuerdo a las circunstancias y guiada por el instinto primario de participar de cualquier esquema de poder. Max Fernández apoyó a Jaime Paz y a Gonzalo Sánchez de Lozada y luego de su muerte, su partido se acomodó sin problema en la nueva coalición que hizo presidente a Hugo

Banzer en 1997.

Lo importante, sin embargo, de la existencia de estas fuerzas políticas fue que, al elegir la democracia como el ambiente de desenvolvimiento de su actividad, profundizaron la cultura democrática combinando el ejercicio de la libertad de los individuos y el respeto de las diferencias, con la organización racional de la vida colectiva. Los avances fueron significativos como la incursión de las mujeres indígenas al parlamento, vía CONDEPA, o la gobernabilidad imprescindible para realizar el programa de transformaciones de Sánchez de Lozada que permitieron los votos de la UCS en el Congreso.

Con la presión de estas fuerzas, con la participación emblemática de un aymara en la Vicepresidencia y el concurso de una voluntad de hierro, Sánchez de Lozada pudo llevar a cabo la Capitalización o Privatización diferida de las grandes empresas estatales, la Participación Popular que democratizó hasta el nivel de los municipios la asignación de recursos y la toma de decisiones y la Reforma Educativa para convertir a Bolivia en el mediano plazo en un país, además de lo pluricultural que ya es, alfabeto y multilingüe.

El 6 de agosto de 1997, luego de que en menos de dos años murieran Max Fernández en un accidente aéreo y Carlos Palenque, víctima de un infarto, Hugo Banzer ganó las elecciones y fue consagrado presidente, esta vez constitucional. Bolivia sorprendía así al mundo eligiendo libremente a un ex-dictador, que, es bueno decirlo, en

---

18. Este término fue utilizado por Carlos Toranzo para explicar la existencia de sectores adinerados de origen indio o mestizo.

los diecinueve años que pasaron entre su derrocamiento y su nueva asunción al poder, dio muestras de su adscripción sin límites a la democracia.

### UN FANTASMA RECORRE BOLIVIA: EL SUJETO DEMOCRÁTICO

La democracia es al mismo tiempo una de las ideas más antiguas que concibió el hombre para convivir en comunidad y, como dice Touraine, una idea nueva en el sentido de constituirse en el principal desafío de la cultura política moderna posterior al derrumbe de los regímenes del *socialismo real*. No podemos quedarnos hoy día con la definición insuficiente de que la democracia es una forma republicana de gobierno, en la que se admiten énfasis liberales o socialistas, según se ponga el acento en las libertades individuales o en las conveniencias generales. Tampoco parece cubrir nuestras expectativas, la muy de moda, crítica que se hace a la *clase política*, que por otra parte no es tan nueva ya que surgió como inmediata respuesta a la teoría de las élites, a principios de nuestro siglo. Menos todavía nos convence la versión instrumental de Norberto Bobbio que nos dice que la democracia es un método o un conjunto de reglas procesales para la constitución de un gobierno y para la formación de las decisiones políticas, más que una determinada ideología. Aceptar ello implicaría concebir a la democracia como una simple lógica de funcionamiento y no como una verdadera forma de vida, una cultura. Es preciso que no nos contentemos con acompa-

ñar el péndulo en su movimiento de retorno a las libertades constitucionales, sino trascender de la libertad política a los ámbitos de la vida económica y social.

De hecho la democracia no es únicamente un conjunto de garantías institucionales, no puede estar reducida a la esfera del derecho solamente, ni asumir que el Estado, por bien organizado que esté o representativo que sea, sea el nuevo Rey, ni siquiera que el pueblo sea el Rey. Se trata que ya no haya Rey, que se genere un avance cualitativo de la participación social, que de la mayor libertad posible al mayor número y que proteja y reconozca la mayor diversidad posible.

La democracia no puede desarrollarse al margen del reconocimiento de la diversidad de las creencias, los orígenes, las opiniones y los proyectos<sup>19</sup>. Esta concepción tiene dos versiones antagónicas: la liberal ortodoxa que excluye la participación del Estado como representación del interés colectivo y que niega que la democracia sea el poder del pueblo y que piensa que debe limitarse al reconocimiento del derecho de los individuos sin importar la colectividad. La otra es la que viene de la tradición de izquierdas que nunca, en realidad, fue democrática en el sentido de democracia política de libertad y pluralismo. Siempre se contrapuso, desde esa perspectiva, a la democracia con la revolución, precisamente porque la primera implica siempre la libertad, el consenso y el disenso, mientras que la segunda parte de una visión unidimensional de la sociedad y del Estado, en la que la transformación

---

19. IDEM (10).

de las relaciones sociales implica una ruptura violenta.

La discusión está a la orden del día en Bolivia. Después de quince años ininterrumpidos de ejercicio democrático se plantea la necesidad de encontrar nuevos derroteros para continuar la tarea de democratizar más a la democracia. En un mundo que discurre por el túnel angustiante del fin de milenio, donde una suerte de existencialismo *pos-moderno*, nihilista, se ha apoderado de la gente. Cuando teníamos las respuestas listas, nos cambiaron las preguntas y cuando ya no entendemos lo que pasa o pasa de largo lo que estábamos entendiendo, es el momento del esfuerzo, de la imaginación y sobre todo del coraje para pensar y actuar sin dogmas ni prejuicios. No tenemos porque elegir entre *los modelos inglés*, francés o norteamericano de democracia, ni entre regímenes parlamentarios o presidencialistas, ni siquiera en modificar leyes y constituciones. Esto está bien pero no es lo esencial. La democracia se impone hoy como la forma normal de organización política y sus formas operativas dependen de las situaciones específicas.

En el caso boliviano las tareas son obvias, como la recuperación de los usos políticos tradicionales que poseen las comunidades indígenas, la superación de los mecanismos autoritarios prevalecientes, la innovación institucional en todos los niveles y la modernización del Estado que permita garantizar educación para todos, trabajo, salud, medio ambiente sano y productivo, en resumen, vida digna para todos.

Lo que nos preocupa es la gente, su desconcierto, su desazón, su peregrinidad, su sentimiento de no-pertenencia a una identidad colectiva.

No hay democracia posible sin conciencia de pertenencia a una colectividad, una Nación en la mayoría de los casos, pero también una comuna, una región y hasta un conjunto federal <sup>20</sup>. Por esta falencia el espíritu democrático está en peligro en todas partes, ya no tanto por la amenaza despótica o totalitaria, sino porque el estupor puede degradarlo o hacerlo desaparecer.

Para poder hablar de una democracia posible es indispensable plantearse este problema y reconocer que los sistemas políticos, para ser democráticos, deben reconocer estos conflictos de valores y la pluralidad cultural de respuesta a los mismos. Esta es la libertad, ya que como sabemos, así como la libertad de los antiguos se basaba en la igualdad de los ciudadanos y la de los modernos en el respeto a la diversidad social y cultural de los miembros de una sociedad; la contemporánea, la que nos sirve, es una síntesis de ambas. No hay democracia que no sea pluralista y esto se debe explicitar en equidad y justicia para todos, pero sobre todo para cada uno de los componentes de la colectividad. La tarea parece ser entonces la de promover una cultura democrática de complementariedad y convergencia que supere definitivamente aquella de la ruptura y el enfrentamiento.

El actor de este proceso es el Sujeto democrático, que está hecho de libertad, pero también de pertenencia e

---

20. IDEM.

identidad, porque el precio de la libertad no puede ser la renuncia a la identidad. Sujeto que no es simple individuo, sino identidad que se resiste a la dominación de cualquier signo, que profesa un gran amor a sí mismo postulando su libertad como condición indispensable de su felicidad y que, por encima de todo, reconoce a los demás como sujetos y da su respaldo

a las reglas jurídicas y políticas que rigen su convivencia en comunidad<sup>21</sup>. Esa convivencia donde la ética de la diferencia requiere ser politizada para no convertirse en adorno de la diversidad<sup>22</sup>.

El desafío está planteado y la respuesta surge cada día desde la sociedad civil, de ahí vendrá... o simplemente no vendrá.

21. Idem.

22. Tomado de Guillermo Mariaca en "La Revolución Desconocida".

**socialismo  
y participación 79**  
SEPTIEMBRE 1997

TAMAYO/CORTÁZAR/VILLANUEVA  
MUJER, ESPACIOS ESTATALES  
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SANTUC/ABUGATTAS/AMES  
¿QUÉ NOS PASA? ÉTICA  
Y POLÍTICA HOY

JAVIER TANTALEÁN ARBULÚ/EL CIRCUITO  
MACROECONÓMICO INCAICO

ARMANDO TEALDO/CRECIMIENTO Y  
DESARROLLO: ¿AHORRO INTERNO  
O EXTERNO?

GUSTAVO VALCÁRCEL/EVOCACIÓN DE  
JUAN PABLO CHANG

Suscripciones por un año o cuatro números:  
Lima 80 soles  
Provincias del Perú 85 soles  
Latinoamérica,  
Norteamérica 60 dólares  
Europa, Asia,  
África 65 dólares

CEDEP/TEL 51 1 4602855/4630099  
FAX 51 1 4616446/e-mail [cedep@org.pe](mailto:cedep@org.pe)  
LIMA, PERU

SOCIALISMO Y PARTICIPACION

# Entrevista

## ***Orden político, democracia y cambio social***

Entrevista realizada por Fredy Rivera Vélez y Adrián Acosta a Norbert Lechner (\*)

**ED:** Uno de los temas en los que has incursionado de manera frecuente, es el que se refiere a los problemas del orden político en sociedades cambiantes (para utilizar el título del clásico texto de Huntington), y en particular en sociedades fragmentadas y desiguales como las latinoamericanas. Aunque ya Elías Canetti advertía que inventariar es omitir, ¿cuál podría ser un inventariado posible de los problemas y desafíos actuales del orden político en la región?

**NL:** En la vida política al igual que en la vida personal, el arte consiste en manejar tensiones. ¿Cómo compatibilizamos dos exigencias igualmente válidas? Vistos así, el principal desafío parece consistir en la tensión entre democracia y modernización. Nuestros países han de asumir ambos procesos, siendo

que democratización y modernización obedecen a diferentes racionalidades, diferentes criterios de eficiencia y legitimidad, a diferentes temporalidades.

Una segunda tensión que creo poder advertir con cierta fuerza en América Latina, es la arritmia que hay entre los procesos de toma de decisión y los procesos de toma de conciencia. Es decir, la tensión entre las exigencias que tienen los gobiernos y el sistema político de tomar decisiones bajo presiones de urgencia, y, por otra parte, el ritmo mucho más lento que requiere la deliberación ciudadana para asumir, discutir y decidir sobre determinados temas. Por ejemplo, la seguridad social: es muy diferente el tiempo para enfrentar el problema de parte de un gobierno que está presionado

---

(\*) Norbert Lechner es autor de una densa obra intelectual sobre los problemas del Estado, el orden político y la Democracia en América Latina. Abogado y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Freiburg (en la ex-RFA), autor entre otros textos, de *La Conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (CICS/Siglo XXI, 1986), y *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política* (3a. ed., FCE, 1996) este autor de origen alemán pero nacionalizado chileno, estuvo en México durante los dos últimos años, en calidad de profesor e investigador visitante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Esta conversación fue realizada en la primavera de 1996 en México, D.F. poco tiempo antes de que partiera de regreso a Santiago, para re-incorporarse a sus labores en la FLACSO-Chile, lugar que le ha servido de observatorio de los cambios ocurridos en las últimas décadas en las sociedades latinoamericanas.

por un déficit fiscal, que por parte de una ciudadanía obligada a realizar una compleja ponderación entre un viejo sistema deficiente, pero conocido, y un nuevo sistema cuyas eventuales bondades se ignoran.

Una tercera tensión que me parece importante, reside en la relación entre el alcance y la celeridad de los cambios sociales que estamos viviendo hoy día, y la capacidad psicológica y cultural que tenemos para procesar estos cambios. Fíjate en la velocidad en que han estado cambiando las estructuras sociales, económicas, tecnológicas, o comunicacionales: en pocos años, trastocaron el panorama que nos era habitual y familiar, y contrasta ese ritmo vertiginoso con nuestra capacidad psicocultural para asumirlos, para vivir en situación sin referentes firmes y conocidos, y por tanto, pesa manejarnos en una situación de alta incertidumbre y contingencia.

**ED:** Estas tres tensiones se empalman o se ensamblan con problemas específicos que tienden a ser compartidos por diferentes sociedades latinoamericanas y en el mundo, por ejemplo, fenómenos como la desafección ciudadana por la política, y en especial con los partidos. En algunos de tus textos señalas la necesidad de separar, para fines analíticos, ese tipo de problemas entre la esfera del realismo político y la necesidad de repensar la utopía democrática. Es decir, entre lo que es posible y lo que es el sentido mismo de la política. Pero cuando uno observa las tensiones y los problemas que parecen avasallar la vida habitual de los ciudadanos y

de las sociedades, con el redimensionamiento a veces dramático de la esfera política, ¿no podría pensarse que la política ha perdido la batalla frente a otras esferas sociales, particularmente con la economía, y presentarla con la imagen metafórica de un boxeador vapuleado por sus oponentes en una pelea sin referee y ante la pasividad de un público hechizado por el espectáculo?

**NL:** Me parece una visión demasiado pesimista. Sin embargo, hay que tomar muy en serio la así llamada "crisis de la política". Propongo analizarla en tanto expresa un malestar con la política. Pues bien, ese malestar tiene una doble faz. Por una parte, el malestar parece estar expresando la inercia de ciertas imágenes antiguas y seguramente obsoletas respecto de la política. Estimo que tenemos una visión estática de la política que no da cuenta de los cambios en curso. En este sentido, el malestar representa una visión defensiva de lo que fue la política frente a nuevas formas y procesos políticos que no son inteligibles en el código antiguo. Pero el malestar también tiene otra cara, una cara crítica que está buscando los nuevos significados que tiene la política hoy en día. En un artículo hace año y medio en NEXOS, traté de resumir por qué la política ya no es lo que fue.<sup>1</sup> Considerando los cambios sociales que están ocurriendo en los últimos lustros, no debe sorprendernos que estas transformaciones sociales también afecten a la política; tiene lugar un cambio en la política, de la política. Pero no sólo eso. Junto con la transfor-

1. Num. 216, diciembre 1995.

mación de la política ocurre una transformación de la democracia. Al cambiar el contexto también cambia el significado de la democracia. Ella no tiene un significado único, establecido de una vez y para siempre. En consecuencia, hemos de redefinir el sentido de la democracia en nuestra época. Generalmente nos limitamos a definiciones mínimas de la democracia, pero seguramente ella tiene algo más, un plus; consiste en procedimientos e instituciones, pero también en algo más que tiene que ver con lo que llamamos "ciudadanía".

**ED:** En este proceso de re-localización de la política y sus propiedades simbólicas, pareciera que en ciertas franjas de una ciudadanía cada vez más diferenciada y plural, la política va perdiendo atención o va siendo objeto de atención residual. Pero por otro lado, la política misma sigue siendo reivindicada por lo menos por los actores políticamente relevantes de la sociedad, (los partidos, movimientos sociales en algunos casos), como la única manera de cohesionar una sociedad que aparenta fragmentarse de manera veloz. Es decir, es un intento por reconstituir una comunidad política en sociedades que tienden a transformarse de manera acelerada.

**NL:** La paradoja está a la vista. La gente, todos nosotros pasamos día a día denunciando a los partidos políticos y, en general, a la política, presándole una atención cada vez menor, y, al mismo tiempo, reivindicando una mayor y mejor participación política, y finalmente en los momentos electorales alineándonos con uno u otro partido. Esa paradoja que vemos en todos los países (no solamente en América

Latina), debiera llamar la atención sobre la subjetividad. Es hora de analizar la política no solamente en términos de las estructuras, procesos y actores específicamente políticos, sino también desde el punto de vista del ciudadano. La política no se circunscribe a instituciones y procedimientos; conlleva una fuerte carga subjetiva. Quizás conviene distinguir entre la política en tanto juego institucionalizado entre actores políticos, y lo político, entendido como el vasto y difuso campo de ideas y representaciones que nos hacemos todos respecto al orden colectivo. Existe en efecto un creciente interés por la cultura política.

Ahora bien, no debemos reducir la cultura política a las opiniones y preferencias, expresadas a través de encuestas, o de grupos focales. Hay que entenderla en un sentido más amplio, que incluye también las auto-evidencias con las que cada uno opera, lo que uno toma como normal y natural, o sea, lo que llamamos "mundos de vida": esas cosas obvias e incuestionadas y que son, sin embargo, los referentes básicos con los cuales interpretamos la política y la realidad social. Por eso me parece importante que los análisis políticos incluyan "climas culturales". Cada época tiene su espíritu, como dirían los clásicos; ciertos climas, pocas veces formalizados, pero de gran influencia en nuestra manera de pensar y de hacer la política. Ejemplos. hay que fijarse en la importancia que tiene el mercado no solamente en términos económicos sino en términos culturales; cómo los criterios de eficiencia, productividad, flexibilidad, influyen nuestra conducta coti-

diana; cómo desarrollamos incluso en las relaciones personales una verdadera mentalidad de intercambio.

Otro ejemplo: la fuerza que tiene hoy en día la cultura de la imagen. La imagen que cristaliza y sintetiza de manera fugaz y reiterativa un conjunto de elementos. Es de sentido común señalar que actualmente la política se construye en buena medida en relación a imágenes y a través de imágenes.

Un tercer ejemplo de climas culturales: una visión de tiempo que enfoca primordialmente el presente. Vivimos un redimensionamiento del tiempo, donde se desvanece el pasado, se desvanece el futuro, y queda la realidad social más y más reducida al aquí y ahora. Todos operamos en estos climas culturales, y estos condicionan nuestra manera de interpretar el mundo, de evaluar la política, y, en definitiva, de hacer política.

**ED:** En esta línea de reflexión, parecerían pertinentes las ideas del más reciente texto de Francis Fukuyama (Trust), donde llama la atención sobre la importancia de la confianza, como un valor que en términos de la economía y la política se convierte en una suerte de activo para bajar los costos de las transacciones y de los acuerdos en esos campos. ¿Este factor puede explicar en parte los problemas del clima cultural de la política y de la sociedad?

**NL:** Sin duda. Mirando las encuestas en América Latina, particularmente en algunos países, el tema de la confianza me parece de la más alta prioridad. Se trata sin embargo de un tema complejo y difícil de analizar. Un aspecto es la importancia que tiene el clima de confianza para la competi-

vidad sistémica de un determinado país en la economía mundial. Se trata de un factor crucial en el desempeño económico del país. Pero además, la confianza y la credibilidad de instituciones, son una condición imprescindible para la convivencia social. La confianza forma parte de aquellas reglas básicas de convivencia que llamamos civilidad. La vida en común presupone decencia, honestidad, tolerancia, respeto y confianza, o sea, un conjunto de normas que hacen posible el acomodo recíproco en las relaciones cotidianas de la oficina, de la calle, de tránsito.

¿Por qué es tan importante hoy en día la confianza?. En parte porque a raíz de la nueva complejidad de la sociedad latinoamericana, de la multiplicación de los actores involucrados, del recorte del horizonte temporal de nuestras sociedades, aumentó enormemente el grado de incertidumbre. Como señala bien Paramio en su artículo sobre "la sociedad desconfiada" (NEXOS, n. 229, enero, 1997), esa incertidumbre no se neutraliza a través de una mayor información. La única manera de amortiguar esa amenaza de "caos" es mediante una mayor vinculación intersubjetiva. Sólo una atadura recíproca entre los actores permite apaciguar las incertidumbres que nos plantea un futuro abierto. Se requiere, en suma, construir una relación de confianza. Ello implica un complejo proceso de interacción donde, paso a paso, aprendemos a entregar y recibir confianza.

**ED:** Has señalado en varios escritos recientes que no es lo mismo tener una democracia que gobernar democráticamente. ¿Es posible combinar la existencia de instituciones que

funcionen razonablemente bien bajo códigos democráticos y políticas públicas "no democráticas"? ¿No basta la legitimidad conseguida en las urnas para que un gobierno electo democráticamente tenga la autonomía necesaria para aplicar sus políticas?

**NL:** Podemos distinguir entre la legitimidad de un gobierno que surge de las urnas, y la legitimidad que adquiere un gobierno por la eficiencia de su desempeño. Desgraciadamente puede abrirse una brecha entre uno y otro principio como ocurrió recientemente en **Ecuador**. Pero también en otros países se descubre -a veces, con asombro- que haber conquistado la democracia no asegura que se gobierne democráticamente. Ahora bien, ¿qué significa gobernabilidad? A mi juicio, los problemas de ingobernabilidad en América Latina provienen de un retraso de las instituciones políticas respecto al dinamismo de los procesos sociales. Existe un retraso a nivel institucional, pero también un déficit del pensamiento político. De ser así, el gran desafío de la gobernabilidad democrática radica en un ajuste de nuestras formas de hacer y de pensar la política. Así como se hizo el ajuste económico, nos es imprescindible y urgente hacer un ajuste político que ponga el sistema democrático a la altura de los cambios socioeconómicos ocurridos.

**ED:** Eso chocaría de alguna forma con los esquemas tradicionales de política pública que manejan muchos de nuestros gobernantes en América Latina, es decir, las políticas públicas como un espacio de decisión confinado a los órganos del Estado, en los cuales la democracia es un factor "externo". Tu posición estaría sugiriendo que este esquema habría que revi-

sarse en función a la perspectiva de una democratización de nuevo tipo, una democracia que genere un esquema de gobierno diferente para nuestras sociedades.

**NL:** Aún más: creo que el proceso ya está en marcha, aunque a veces caminemos a ciegas por desconocer el nuevo contexto. Nos cuesta visualizar en todo su alcance el actual proceso de modernización. Presenciamos una profunda transformación de las sociedades latinoamericanas. Pues bien, en la medida en que aumenta drásticamente la complejidad de los procesos sociales, su coordinación deviene problemática. La coordinación jerárquica ejercida en exclusiva por el Estado se revela insuficiente. Ya no podemos concebir la coordinación de la vida social a partir de una instancia única, centralizada. La diferenciación funcional de la sociedad latinoamericana conlleva la desaparición de un centro único. Me parece que se está configurando una sociedad multicéntrica. ¿Cuál es la forma de coordinación que corresponde a tal tipo de sociedad? Es en este marco que deberíamos retomar la discusión acerca de la reforma del Estado y una reforma de la política.

**ED:** ¿Qué hacer con el Estado en una sociedad con esas características? ¿Cuál es el papel de la política?

**NL:** La primera fase de la reforma del Estado en todos nuestros países se guió por un economicismo antiestatista que apuntaba fundamentalmente al desmantelamiento del Estado. La ofensiva neoliberal ha tenido aspectos positivos en tanto eliminó múltiples trabas que protegían y finalmente ahogaban a la iniciativa privada. Más que discutir los errores de la primera fase, es hora de enfrentar las re-

formas de segunda generación. Al menos dos aspectos requieren nuestra atención. Primero, una reformulación de las políticas sociales como herramienta privilegiada para compatibilizar modernización económica y equidad social. El segundo aspecto -evidente después de la crisis financiera mexicana-, es la necesidad de instituciones democráticas fuertes capaces no sólo de regular los mercados, sino de efectuar una amplia articulación de los actores sociales y políticos. A mi entender, uno de los mayores desafíos del desarrollo proviene de los problemas de conducción política. En los últimos años aprendimos que la modernización por sí sola no define ni su rumbo ni su ritmo; requiere de la política como instancia decisoria de la estrategia de modernización más adecuada y deseable para cada país. Entonces, hoy en día el reto consiste en encontrar mecanismos de conducción política que sean acordes, a la vez, a las exigencias de la sociedad de mercado y a las exigencias de un régimen democrático. Ambas exigencias apuntan a la articulación y concertación de múltiples actores. En este sentido, la reforma del Estado es un asunto eminentemente político.

**ED:** Existe una tensión permanente entre la dimensión normativa de la política (el mundo de los valores) y la dimensión fáctica de la política (el mundo de los intereses) ¿Qué papel juega esta tensión en procesos como la desestructuración y reestructuración fugaz de la política (sus imágenes, sus actividades, sus actores) frente a los ojos de los ciudadanos? ¿Cómo afecta ello al imaginario político de una sociedad acostumbrada a consu-

mir voraz y frenéticamente imágenes de cualquier tipo?

**NL:** Se suele analizar a los partidos políticos fundamentalmente como instancias de agregación de intereses, siendo igualmente importante (y a veces más importante) considerar otro papel de los partidos: ofrecer códigos interpretativos de la realidad. Esa tarea la cumplían los partidos tradicionalmente a través de las ideologías; o sea, discursos que estructuraban una realidad amorfa en un panorama inteligible. El proceso de des-ideologización que hemos vivido en los últimos lustros nos revela la descomposición de las claves interpretativas que teníamos a mano. Creo que un tema prioritario del análisis político en nuestra época radica en ese proceso de descomposición y reestructuración de los mapas políticos. Fíjate cómo han cambiado coordenadas básicas del pensamiento como son la dimensión espacial y temporal. ¿No te parece necesario rediseñar nuestros mapas mentales? Me refiero a nuevas nociones del espacio adecuadas a los procesos de globalización y, por otra parte, también una nueva noción de futuro acorde a la aceleración vertiginosa del tiempo. Si no adaptamos nuestros esquemas interpretativos a las transformaciones sociales, no lograremos comprender y anticipar a los procesos sociales y la política no será sino un juego de "gallina ciega". De ahí la importancia de la dimensión cultural de la política.

**ED:** Esta relación compleja entre tiempo y política se encuentra atravesada entre otros factores por una separación creciente entre los procesos de la economía que llevan a un

mundo globalizado, y procesos políticos que transitan por procesos de legitimación estrictamente locales. Lo que tenemos entonces son dos dimensiones superpuestas: economías que se globalizan y "vidas" políticas que transcurren en localidades, territorios y Estados nacionales específicos.

**NL:** Me parece evidente el desajuste existente entre el alcance global de los procesos económicos y el alcance apenas nacional de la gestión política. ¿Cómo superar ese desfase, cuyos costos vivimos en la crisis mexicana de 1994? No podemos regresar al manejo político de la economía, cuyos fracasos tanto en América Latina como en el bloque soviético son conocidos. Hoy en día estamos ante una tendencia igualmente peligrosa: la escisión entre la racionalidad económica y la dinámica política. Expresión de ello es la tendencia a conformar una especie de "democracias electorales", es decir, democracias recortadas a su dimensión electoral, donde las autoridades, una vez elegidas, imponen la racionalidad del ajuste económico mientras que la participación ciudadana queda relegada a una movilización cíclica de adhesión en momentos electorales. En otras palabras: la democracia en tanto principio de legitimidad queda escindida de la democracia en tanto proceso de toma de decisiones. Esta escisión se refleja en la coexistencia de tecnocratismo y neopopulismo que vemos en tantos países de la región. Ahora bien, no basta con denunciar este recorte de la democracia a su aspecto meramente electoral. Tenemos que hacernos cargo del problema de fondo: hacer eficiente a la democracia. ¿Cómo combinamos en las circunstancias actuales ambos momentos: el

elemento representativo y la conducción política.

**ED:** En este contexto, ¿donde quedaría el poder autónomo del Estado en las sociedades latinoamericanas? Con los procesos del post-ajuste económico y de democratización política, el Estado se ha reformado, ha perdido poderes y capacidades pero, ello no obstante, pareciera que sigue conservando un poder autónomo lo suficientemente fuerte para seguir impulsando cambios. ¿Cuál es tu perspectiva sobre el perfil contemporáneo de este poder autónomo estatal en América Latina?

**NL:** Está claro que ningún actor, ni el Estado, ni el mercado, ni la llamada sociedad civil, tienen por sí solas la capacidad para coordinar al conjunto de la sociedad. Se requiere pues una cooperación entre distintas instituciones. Creo que el debate sobre la reforma del Estado nos remite, en el fondo, a la posible articulación entre instancias estatales, actores sociales y económicos, y por supuesto también partidos políticos.

Siempre fue una ficción la autonomía del Estado; hoy lo es mucho más. Requerimos, por cierto, una autonomía del Estado, en tanto encarna cierta visión compartida del bien común y de intereses generales, cierta visión de largo plazo. Pero tales principios generales ya no pueden ser impuestos jerárquicamente; han de ser elaborados en estrecha comunicación con otros actores. La complejidad de nuestras sociedades - léase la multiplicación de actores- otorga un lugar privilegiado a la negociación política, a la concertación de diferentes fuerzas. Al respecto conviene reflexionar la noción de *embedded autonomy* (de

Peter Evans): ¿cómo dar al Estado una fuerte autonomía de cara a los intereses particulares y, simultáneamente, asegurar una fluida inserción social que permita al Estado impulsar esos procesos de articulación y concertación?

ED: Es evidente que las sociedades latinoamericanas han experimentado un acelerado proceso de pluralización ideológica y política. Pero ese proceso se desarrolla también en el contexto de sociedades crecientemente polarizadas y desiguales. ¿Esa pluralidad y desigualdad no van a cristalizar en una suerte de "multiculturalidad" identitaria? En sociedades con una fuerte o significativa presencia indígena se habla mucho de esta necesidad de reconocer las distintas culturas a fin de lograr una sociedad democrática; es la discusión que hoy ocurre con la cuestión de los derechos y la autonomía de los indios. ¿Es consistente esta relación entre pluralidad y multiculturalidad?

NL: Sí, como decía Hanna Arendt, la pluralidad es la conditio *sine qua non* de un orden democrático, la pregunta sería: ¿cómo desarrollamos una pluralidad que exprese una multiculturalidad? El problema parece radicar en la comunicación intercultural, es decir, en sintonizar diferentes códigos culturales. Pero no olvidemos el reverso de la medalla: dada esa multiculturalidad de nuestras sociedades, ¿cómo asegurar la "unidad" de la vida social?. La pregunta remite a un tema poco analizado: la dimensión simbólica del Estado. A modo ilustrativo: a través de la escuela, del derecho, de un conjunto de normas de la vida cotidiana, el Estado favorece el desarrollo de estructuras comunicativas para que compartamos un "sentido común". Necesitamos ciertos códigos compartidos de modo que mis expectativas, mis opiniones, mis creencias sean traducibles al código del otro.

# Publicaciones Recibidas

## Libros:

5 DE FEBRERO Y LA REVOLUCION DE LAS CONCIENCIAS. Acosta, Ramiro, et al. Saltos, Napoleón, et al. Ortiz, Pablo, et al. - Quito. EC. : Fundación José Pe ralta. CECS. FETRAPEC. 1997. - 294 p.

A B C DE LA DEUDA EXTERNA. Medina, Pablo, et al. Pulido Mora, Iván, et al. Díaz, Trino, et al. - Caracas. VE. : Congreso de la República. septiembre 1996. - 119 p.

ADAM SMITH: LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Rodríguez Braun, Carlos, ed. - Madrid. ES. : Alianza Editorial. 1996. - 818 p.

ADAM SMITH: LA TEORIA DE LOS SENTIMIENTOS MORALES. Rodríguez Braun, Carlos, ed. - Madrid. ES. : Alianza Editorial. 1997. - 612 p.

AGROECOLOGIA: TRES OPCIONES SUSTENTABLES: PROPUESTAS AGROECOLOGICAS EN COSTA, SIERRA Y AMAZONIA ECUATORIANAS. Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología. - Quito. EC. : CEA. julio 1997. - 138 p. - ilus., tpls.

AREA SEPTENTRIONAL ANDINA NORTE: ARQUEOLOGIA Y ETNOHISTORIA. Echeverría A., José. Uribe, María Victoria. - Quito. EC. : IOA. Banco Central del Ecuador. Ediciones Abya-Yala. 1995. - 455 p. - ilus., tpls., maps.

ARTESANOS CAMPESINOS: DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO Y PROCESO DE TRABAJO EN LA ARTESANIA TEXTIL DE OTAVALO. Meier, Peter. - Otavalo. EC. : IOA. Banco

Central del Ecuador. Ediciones Abya-Yala. 1995. - 355 p. - ilus.

BETE QUIWIGUIMAMO. SALVANDO EL BOSQUE PARA VIVIR SANO: ALGUNAS PLANTAS Y ARBOLES UTILIZADOS POR LA NACIONALIDAD HUAORANI DE LA AMAZONIA ECUATORIANA. Mondragón, Martha, comp. Smith, Omene, comp. - Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. Centro de Investigación de los Bosques Tropicales. 1997. - 228 p. - ilus.

BIBLIOGRAFIA FRANCESA SOBRE EL ECUADOR 1968-1995: CIENCIAS HUMANAS, SOCIALES Y DE LA TIERRA. Lavallé, Bernand, comp. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1995. - 159 p.

CATALOGO DEL LIBRO ECUATORIANO DE MEDICINA: OBRAS SELECCIONADAS: SIGLO XVIII HASTA 1995. Fierro, Rodrigo. Breith, Jaime. Estrella, Eduardo. - Quito. EC. : Academia Nacional de Medicina. CEAS. noviembre 1995. - 169 p. - ilus.

CLASE Y REGION EN EL AGRO ECUATORIANO. Murmis, Miguel, ed. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1986. - 356 p. - tpls.

COCA: LA REGION Y SUS HISTORIAS. Cabodevilla, Miguel Angel. - Navarra. ES. : CICAME. 1996. - 382 p. - ilus., maps.

COMUNIDADES ANDINAS DESDE DENTRO: DINAMICAS ORGANIZATIVAS Y ASISTENCIA TECNICA. Albó, Xavier. Ramón, Galo. - Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. CECI. 1994. - 156 p.

CONSTRUIR LA DEMOCRACIA: DERECHOS HUMANOS, CIUDADANIA Y SOCIEDAD EN AMERICA LATINA. Jelin, Elizabeth, coord. Hershberg, Eric, coord. - Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. 1996. - 242 p.

CONSULTA POPULAR: REFLEXIONES Y PROPUESTAS. Salgado, Germánico, et al. Burbano, Felipe, et al. Manero, Alfredo, et al. - Quito. EC. : CORDES. Konrad Adenauer Stiftung. julio 1997. - 69 p. - diagrs., tbls.

CONTEXTO GEOLOGICO DEL ESPACIO FISICO ECUATORIANO: NEOTECTONICA, GEODINAMICA, VOLCANISMO, CUENCAS SEDIMENTARIAS, RIESGO SISMICO. Marocco, René, coord. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Colegio de Geógrafos del Ecuador. 1994. - 113 p. - diagrs., tbls., maps.

CONTEXTO MACROECONOMICO DE LAS POLITICAS, PROYECTOS Y PROGRAMAS PARA PROMOVER EL DESARROLLO SOCIAL Y COMBATIR LA POBREZA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Berry, Albert. - Quito. EC. : CORDES. julio 1997. - 47 p. - tbls.

CONTRATOS COLECTIVOS 1974-1992. Chiriboga Zambrano, Galo. Mardeseic, Vjekoslav Darlic. - Quito. EC. : ILDIS. agosto 1993. - 117 p. - diagrs., tbls.

CONTRIBUCION A LA ETNOHISTORIA ECUATORIANA. Oberem, Udo. Moreno Y., Segundo. - Quito. EC. : IOA. Banco Central del Ecuador. Ediciones Abya-Yala. 1995. - 250 p.

CREDITO A LA PEQUEÑA Y MICROEMPRESA. Valderrama, Mariano. - Lima. PE. : CEPES. abril 1997. - 47 p. - diagrs., tbls.

CRIANZA ANDINA DE LA CHACRA. Grillo Fernández, Eduardo, et al. Rengi-

fo Vásquez, Grimaldo, et al. Valladolid Rivera, Julio. - Lima. PE. : Proyecto de Tecnologías Campesinas. abril 1994. - 380 p. - ilus., tbls.

CRISIS EN EL ECUADOR: LOS TREINTA Y LOS OCHENTA. Thorp, Rosemary, et al. Samaniego, José, et al. Marchán, Carlos, et al. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1991. - 305 p. - tbls.

CULTURA EN GLOBALIZACION: AMERICA LATINA, EUROPA, ESTADOS UNIDOS: LIBRE COMERCIO E INTEGRACION. García Canclini, Néstor, coord. - Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. CLACSO. 1996. - 261 p.

CURACAZGOS PASTOS PREHISPANICOS: AGRICULTURA Y COMERCIO, SIGLO XVI. Landázuri, Cristóbal. - Quito. EC. : IOA. Banco Central del Ecuador. Ediciones Abya-Yala. 1995. - 229 p. - tbls., maps.

DEMOCRACIA EN CUBA Y EL DIFERENDO CON LOS ESTADOS UNIDOS. Dilla, Haroldo, comp. - La Habana. CU. : Centro de Estudios sobre América. 1995. - 215 p.

DEMOCRACIA BLOQUEADA: TEORIA Y CRISIS DEL SISTEMA POLITICO ECUATORIANO. Echeverría, Julio. - Quito. EC. : Letras. 1997. - 147 p.

DESARROLLO HISTORICO DE LAS POLITICAS DE SALUD EN EL ECUADOR 1967-1995. Estrella, Eduardo. Crespo, Antonio. Herrera, Doris. - Quito. EC. : CEPAR. abril 1997. - 179 p. - incl. ref.

DESARROLLO CON EQUIDAD: HACIA UNA NUEVA ARTICULACION DE POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Del Búfalo, Enzo. Jiménez, Luis Felipe. Silva Michelena, Héctor. - Cara-

cas. VE. : NU. CEPAL. CLAD. Editorial Nueva Sociedad. 1996. - 184 p. - diagrs., tpls.

DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: MANUAL PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS. Rivera, Rigoberto. - Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria. 1996. - 180 p. - tpls.

DICCIONARIO DEL DESARROLLO: UNA GUIA DEL CONOCIMIENTO COMO PODER. Sachs, Wolfgang, ed. - Lima. PE. : Proyecto Andino de Tecnologías Andinas. 1996. - XV; 399 p.

ECONOMIA POLITICA DE LA REFORMA EN LOS PAISES EN DESARROLLO. Kruegger, Anne O. - Madrid. ES. : Alianza Editorial. 1996. - 144 p.

ECONOMIA REGIONAL Y URBANA. Richardson, Harry W. - Madrid. ES. : Alianza Editorial. 1986. - 309 p. - diagrs., tpls.

ECUADOR Y PERU: ECONOMIA Y DESARROLLO. Salgado, Germánico. Jácome, Luis. Pozo, Mauricio. - Quito. EC. : CORDES. septiembre 1995. - 132 p. - diagrs., tpls.

ECUADOR: SUBDESARROLLO Y DEPENDENCIA. Velasco Abad, Fernando. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1990. - 192 p. - tpls.

ECUADOR: ENCUESTA DE CONDICIONES DE VIDA 1995: VERSION PROMOCIONAL. Salguero, Rodrigo, dir. - Quito. EC. : INEC. abril 1997. - 64 p. - diagrs., tpls.

EFFECTOS DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS EN LA POLITICA Y LA ECONOMIA. Arteta, Gustavo. - Quito. EC. : CORDES. julio 1997. - 44 p. - diagrs., tpls.

EFFECTOS DE LA GLOBALIZACION EN AMERICA LATINA. s.n. - Cuenca.

EC. : Universidad de Cuenca. julio 1997. - 396 p.

ESCUELA E INDIANIDAD EN LAS URBES ECUATORIANAS. Cliche, Paúl. García, Fernando. - Quito. EC. : PRODEC. s.f. - 398 p. - diagrs., tpls., maps.

ESPEJISMO Y REALIDAD: EL TLCAN TRES AÑOS DESPUES: ANALISIS Y PROPUESTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL. Arroyo Picard, Alberto, et al. Artís Raymundo, et al. Ita, Ana de, et al. - México. MX. : Red Mexicana de Acción frente al libre Comercio. abril 1997. - 204 p. - diagrs., tpls.

EVALUACION DEL POTENCIAL FORESTAL DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE SIMIRIS. Zevallos, Percy. López Jiménez, Dimas. Ascencio Díaz, Fausto. - Piura. PE. : CEPESER. enero 1992. - 162 p. - diagrs., ilus., tpls.

FACILITADORES DE CAMBIO. O'Gorman, Frances. - Quito. EC. : MAP Internacional. 1997. - VII; 108 p. - diagrs.

FOMENTO DE LA PEQUEÑA PRODUCCION. s.n. - Santiago. CL. : Ministerio de Planificación y Cooperación. julio 1992. - 130 p. - diagrs., tpls.

FONDO MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: LIMITES, MISIONES ESPECIALES. Porras, María Elena dir. - Quito. EC. : Ministerio de Relaciones Exteriores. 1996. - 197 p.

FONDO PRESIDENCIA DE QUITO: REAL AUDIENCIA. Porras, María Elena dir. - Quito. EC. : Ministerio de Relaciones Exteriores. 1996. - 50 p.

FUENTES UTILES PARA LOS ESTUDIOS DE LA POBLACION AMERICANA. Celton, Dora Estela, coord. - Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. 1997. - 384 p. - tpls.

FUERZAS ARMADAS, DESARROLLO Y DEMOCRACIA. Andrade Tobar, Hernán, et al. Villamil, José, et al. Aguilera, Gabriel. - Quito. EC. : ILDIS. CELA. Ediciones Abya-Yala. 1996. - 194 p.

GEOGRAFIA Y MEDIO AMBIENTE. Zavgrpdniaya de Costales, Svetlana. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Colegio de Geógrafos del Ecuador. 1997. - 50 p. - diags., tpls.

HISTORIA Y CONCIENCIA POPULAR: EL ARTESANADO EN QUITO, ECONOMIA, ORGANIZACION Y VIDA COTIDIANA. Luna, Milton. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. TEHIS. 1989. - 195 p. - tpls.

IDENTIDAD NACIONAL Y GLOBALIZACION. Acosta, Alberto, et al. Almeida, José, et al. Briones, Marena. et al. - Quito. EC. : ILDIS. FLACSO. IAEN. 1997. - 213 p. - tpls.

INSTRUCTIVO DE ORIENTACION SINDICAL: APLICACION EN SEGURIDAD Y SALUD LABORAL. s.n. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. - Quito. EC. : ILDIS. CEOLS. enero 1997. - 163 p. - ilus.

INTEGRACION LATINOAMERICANA: SU ULTIMA OPORTUNIDAD. Castillo, Carlos Manuel, et al. Cornejo, Boris, et al. Deustua, Alejandro, et al. - Bogotá. CO. : Tercer Mundo Editores. CORDES. 1991. - 289 p. - tpls.

MANUAL DE PRACTICAS AGROECOLOGICAS DE LOS ANDES ECUATORIANOS. Aguirre, Zhofre, et al. Alulema, Luis, et al. Alba, José, et al. - Quito. EC. : IIRRCARE. 1996. - 302 p. - ilus., tpls.

MANUAL DE AGRICULTURA ECOLOGICA: UNA INTRODUCCION A LOS PRINCIPIOS BASICOS Y SU APLICACION. Kilmans, Enrique. Vásquez, Dar-

win. - Managua. NI. : MAELA. SIMAS. julio 1996. - 221 p. - ilus., tpls.

MANUELA SAENZ: PRESENCIA Y POLEMICA EN LA HISTORIA. Mogoillón Cobo, María. Narváez Yar, Ximena. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1997. - 171 p.

MARCO REGULADOR DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN SUDAMERICA. Oliveira, Anna Cynthia, ed. - New York. US. : PNUD. BID. marzo 1997. - XXV; 328 p.

MEDICINA TRADICIONAL EN EL ECUADOR. Naranjo, Plutarco, ed. Escaleras, Ruperto, ed. - Quito. EC. : Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. 1995. - 192 p. - diags., tpls.

MUNICIPIO Y SERVICIOS PUBLICOS: GOBIERNOS LOCALES EN CIUDADES INTERMEDIAS DE AMERICA LATINA. Rodríguez, Alfredo, ed. Velázquez, Fabio, ed. - Santiago. CL. : Ediciones Sur. 1994. - 396 p. - tpls.

PAISAJE VOLCANICO DE LA SIERRA ECUATORIANA: GEOMORFOLOGIA, FENOMENOS VOLCANICOS Y RECURSOS ASOCIADOS. Mothes, Patricia, coord. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Colegio de Geógrafos del Ecuador. 1991. - 92 p. - tpls., maps.

PAPAS Y CULTURA: ACERCA DE LA INTERACCION DE SISTEMAS DE CONOCIMIENTO EN LOS ANDES DEL PERU. Salas, María Angélica. - Nijmegen. s.l. : Katholieke Universiteit Nijmegen. 1996. - 267 p. - ilus., tpls., maps.

PARTICIPACION EN CUBA Y LOS RETOS DEL FUTURO. Dilla, Haroldo, comp. - La Habana. CU. : Centro de Estudios sobre América. 1996. - 239 p.

PEQUEÑOS PAISES DE AMERICA LATINA: LA HORA NEOLIBERAL. Sie-

rra, Gerónimo de, coord. - Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. UNAM. 1994. - 217 p. - diagrs., tpls.

PLAN NACIONAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. s.n. - La Paz. BO. : Ministerio de Desarrollo Económico. enero 1997. - 80 p. - diagrs., tpls.

PLANEACION PARTICIPATIVA, UNA GESTION DE TODOS: EXPERIENCIA DE PLANEACION PARTICIPATIVA, DESARROLLO INTEGRAL MUNICIPAL, MUNICIPIO DE LA FLORIDA, NARIÑO. Municipio de La Florida. Consejo Municipal de Planeación. - Nariño. CO. : Municipio de La Florida. agosto 1996. - 114 p. - ilus., tpls., diagrs.

POBLACION URBANA ARGENTINA 1960-1991: REVISION METODOLOGICA Y RESULTADOS ESTADISTICOS. Lindenboim, Javier. - Buenos Aires. AR. : Universidad de Buenos Aires. CCEPED. 1997. - 134 p. - tpls.

POLITICA DEMOCRATICA: TESTIMONIOS 1964-1989. Hurtado, Osvaldo. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. FESO. 1990. - 501 p.

POLITICA DEMOCRATICA: LOS ULTIMOS VEINTE Y CINCO AÑOS. Hurtado, Osvaldo. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. FESO. 1990. - 260 p.

POLITICAS DE SALUD Y PUEBLOS INDIOS. Terán, Carlos, comp. Malo, Miguel, comp. - Quito. EC. : Ediciones Abya-yala. UASB. 1995. - 189 p.

QUITO Y LA CRISIS DE LA ALCABALA 1580-1600. Lavallé, Bernard. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1997. - 227 p.

RAICES Y TUBERCULOS ANDINOS: CULTIVOS MARGINADOS EN EL ECUADOR: SITUACION ACTUAL Y LIMITACIONES PARA LA PRODUCCION.

Espinosa, Patricio, et al. Vaca, Rocío, et al. Abad, Jorge, et al. - Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. Centro Internacional de la papa. 1997. - 178 p. - tpls.

RELACIONES INTERETNICAS EN RIOBAMBA: DOMINIO Y DEPENDENCIA EN UNA REGION INDIGENA ECUATORIANA. Burgos Guevara, Hugo. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1997. - 375 p. - ilus., tpls.

RUPTURA EN LAS RELACIONES LABORALES: ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, EL SALVADOR, ESTADOS UNIDOS, MEXICO, PARAGUAY. Wannoffel, Manfred, coord. - Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Ebert. 1995. - 257 p. - tpls.

SANGRE SOBRE PIEL NEGRA: LA ESCLAVITUD QUITENA EN EL CONTEXTO DEL REFORMISMO BORBONICO. Lucena Sandoval, Manuel. - Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. Centro Cultura Afroecuatoriano. 1994. - 245 p.

SIGNOS DEL FUTURO: LA CULTURA ECUATORIANA EN LOS 80. Sánchez-Parga, José, et al. Tinajero, Fernando, et al. Araujo, Diego, et al. - Madrid. ES. : Agencia Española de Cooperación Internacional. mayo 1991. - 219 p.

SINDICALISMO LATINOAMERICANO: ENTRE LA RENOVACION Y LA RESIGNACION. Portella de Castro, María Silvia, coord. Wachendorfer, Achim, coord. - Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. ILDES-FES. 1995. - 224 p.

SISTEMATIZACION DE EXPERIENCIAS DE EDUCACION AMBIENTAL EN EL ECUADOR. Azócar de Buglass, Leila, comp. - Quito. EC. : PROBONA. UICN. FAO. 1995. - XIX; 362 p. - tpls.

SOCIOESTADISTICA: INTRODUCCION A LA ESTADISTICA EN SOCIOLOGIA. García Fernando, Manuel. - Madrid. ES. : Alianza Editorial. 1992. - 491 p. - diagrs., tpls.

TEMAS Y CULTURA QUICHUA EN EL ECUADOR. Almeida, Ileana. - Quito. EC. : IOA. Banco Central del Ecuador. Ediciones Abya-Yala. 1995. - 243 p. - tpls.

¿QUIEN PAGA EL DESARROLLO?: CUATRO DECADAS DE HISTORIA ECONOMICA VIVIDA. TOMO II. Vega Moreno, Néstor. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1996. - 230 p. - tpls.

¿QUIEN PAGA EL DESARROLLO?: CUATRO DECADAS DE HISTORIA ECONOMICA VIVIDA. TOMO III. Vega Moreno, Néstor. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. 1996. - 272 p. - diagrs., tpls.

#### Revistas:

ANALISIS POLITICO. n. 31. - Bogotá. CO. : UN. IEP. mayo-agosto 1997. - tpls., maps.

ANTROPOLOGIA: REVISTA DE PENSAMIENTO ANTROPOLOGICO Y ESTUDIOS ETNOGRAFICOS. n. 12. - Madrid. ES. : Grupo Antropología. octubre 1996.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Comercio mundial en 1996 según la OMC. Programa de conversión de la deuda con Marruecos. Relaciones comerciales de España de Iberoamérica en 1996 II. n. 2540. - Madrid. ES. : Ministerio de Economía y Hacienda. 14-20 abril 1997. - 71 p. - diagrs., tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA.

Programa de convergencia 1997-2000. Relaciones comerciales de España con los países de Iberoamérica en 1996 III. n. 2541. - Madrid. ES. : Ministerio de Economía y Hacienda. 22-27 abril 1997. - 71 p. - diagrs., tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Beneficios y costes de la globalización. Relaciones UE-ASEAN. Deuda externa e inflación. n. 2542. - Madrid. ES. : Ministerio de Economía y Hacienda. 28 abril 11 mayo 1997. - 71 p. - tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Política comunitaria hacia los países ACP. Deuda y financiamiento de los países emergentes. Club de París: actividades y perspectivas. n. 2543. - Madrid. ES. : Ministerio de Economía y Hacienda. 12-18 mayo 1997. - 71 p. - diagrs., tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Una década de reformas estructurales en América Latina. Economía mundial según el FMI. Desequilibrios monetarios de la economía rusa. n. 2544. - Madrid. ES. : Ministerio de Economía y Hacienda. 19-25 mayo 1997. - 71 p. - diagrs., tpls.

BOLETIN ICE ECONOMICO: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. Efectos macroeconómicos de la consolidación fiscal. Sector agroalimentario en la UE. ASEAN: 30 años de historia. n. 2545. - Madrid. ES. : Ministerio de Economía y Hacienda. 26 mayo 1 junio 1997. - 71 p. - diagrs., tpls.

CANTARO: CUESTIONES SOBRE DESARROLLO EN EL AUSTRO. Comunicación en el nuevo mundo globalizado. n. 17. - Cuenca. EC. : Sociedad Cántaro. junio 1997. - 104 p. - ilus.

CRISTIANISMO Y SOCIEDAD. Globalización, ecumenismo y responsabilidad cristiana. vol. 34. n. 129-130. - Guayaquil. EC. :ASEL. 1996. - 114 p.

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. Sociedad, mujer y comunicación. Erotismo, pornografía y medios. n. 57. - Quito. EC. : CIESPAL. marzo 1997. - 92 p. - ilus., tpls.

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. Educomunicación. Medios, narrativa, fin de siglo. n. 58. - Quito. EC. : CIESPAL. junio 1997. - 92 p. - ilus.

DEBATE AGRARIO: ANALISIS Y ALTERNATIVAS. n. 26. - Lima. PE. : CEPES. julio 1997. - tpls.

ECCLESIA: REVISTA DE CULTURA CATOLICA. Centenario de Pablo VI. vol. 11. n. 2. - Roma. IT. : Universidad del Mayab. abril-junio 1997. - pp. 176-332.

EDUCACION DE ADULTOS Y DESARROLLO. n. 48. - Bonn. DD. : IIZ/DVV. 1997. - ilus.

ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. vol. 15. n. 44. - México. MX. : El Colegio de México. mayo-agosto 1997. - tpls.

ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Pensamiento político en América Latina. vol. 8. n. 1. - Tel Aviv. IL. : Universidad de Tel Aviv. enero-junio 1997. - 165 p.

EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH. Globalisation competitiveness and human security, papers from the Vienna conference of EADI 1996. vol. 9. n. 1. - Londres. GB. : Frank Cass. junio 1997. - 247 p. - tpls.

FE Y JUSTICIA: EL PENSAMIENTO CRISTIANO EN DIALOGO CON LA SOCIEDAD Y LA CULTURA. Pensamiento

cristiano y neoliberalismo. n. 2. - Quito. EC. : Fundación Mariana de Jesús. Compañía de Jesús. junio 1997. - 227 p.

GEOGRAFIA APLICADA Y DESARROLLO. vol. 16. n. 34. - Quito. EC. : CEPEIGE. 1997. - tpls., maps.

ICONOS. Sociedad civil sacude la política. Masculinidad y poder en la cultura política. Corrupción del olvido a la reacción. n. 2. - Quito. EC. : FLACSO. mayo-julio 1997. - 136 p. - ilus., tpls.

IDEA: REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS. vol. 11. n. 23. - Buenos Aires. AR. : Editorial Universitaria. abril 1997.

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. vol. 32. n. 2. - Albuquerque. US. : University of New Mexico. 1997. - tpls.

METODOLOGIA: REVISTA DE TECNICAS, METODOS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACION EN CIENCIAS HUMANAS. n. 3- 4. - Bruselas. BE. : Universidad Libre de Bruselas. 1994-1996. - diagrs., tpls.

NACLA: REPORT ON THE AMERICAS. Latin America in the age of the billionaires. vol. 30. n. 6. - New York. US. : NACLA. mayo-junio 1997. - 48 p. - ilus.

PAPEL POLITICO. n. 4 - 5. - Bogotá. CO. : Pontificia Universidad Javeriana. agosto 1996- abril 1997.

PERFILES LATINOAMERICANOS. Reforma institucional y gasto público. vol. 6. n. 10. - México. MX. : FLACSO. junio 1997. - 205 p. - diagrs., tpls.

POBREZA URBANA Y DESARROLLO. Legislación y ONGs en América Latina y el Caribe. vol. 7. n. 14. - Buenos Aires. AR. : FICONG. abril 1997. - 104 p. - ilus., tpls.

PROCESOS: REVISTA ECUATORIANA DE HISTORIA. n. 9. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. TEHIS. julio 1996. - diagrs., tpls.

PROCESOS: REVISTA ECUATORIANA DE HISTORIA. n. 2. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. TEHIS. enero 1992. - tpls.

PROCESOS: REVISTA ECUATORIANA DE HISTORIA. n. 1. - Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. TEHIS. 1991. - tpls.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. Cultura, transición y políticas sociales. vol. 33. n. 96. - Asunción. PY. : Centro Paraguayo de Estudios Socioló-

gicos. mayo-agosto 1996. - 243 p. - diagrs., tpls.

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. n. 6. - Iquique. CL. : Universidad Arturo Prat. 1996. - tpls.

REVISTA EUROPEA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE. EUROPEAN REVIEW OF LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN STUDIES. n. 62. - Amsterdam. HO. : CEDLA. junio 1997.

26

**DEBATE  
AGRARIO**

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Relaciones laborales y sociedad rural en Cusco/*Jaime Urrutia*

De la puna a la montaña: Migración y uso del espacio en el valle del Inambari/*Manuel Glave, Danny Pinedo*

Muchas cáscaras y pocas nueces: Extracción y desarrollo sustentable en la Amazonía/*Willem Assies*

Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal/*Laureano del Castillo*

La estrategia contrainsurgente, el PCP-SL y la guerra civil en el Perú, 1980-1996/*Lewis Taylor*

INTERNACIONAL

Empleo y desarrollo capitalista en el agro argentino/*Marcelo Posada, Mariano Martínez, Pablo Pucciarelli*

DOCUMENTO

El Estado y el desarrollo agrario en Chile (Carta del ministro de Agricultura chileno a la Sociedad Nacional de Agricultura)

Pedidos y giros a nombre de CEPES  
Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú  
Fax: (51-1) 433-1744  
e-mail: feguren@cepes.org.pe

Valor de la suscripción por cuatro números:

Perú	S/.	60
América Latina	US\$	38
EE.UU. y Europa	US\$	40
Asia y África	US\$	42

# Debate Agrario

*Por un error involuntario en el artículo "Los gremios agropecuarios y el nuevo enfoque de la agricultura", de Rubén Flores, publicado en el N° 41, no se cita la fuente del cuadro 1, que corresponde al resultado del enfoque ampliado de la agricultura desarrollado por el IICA a través del Centro Regional Andino (CREA)*

## **Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwan: su (ir)relevancia para otros contextos socio-políticos? (\*)**

John Cameron and Lisa North (\*\*)

*Ni los bancos internacionales ni las ONGs se han preocupado por las enseñanzas que se puedan derivar de los casos exitosos del desarrollo agrario y rural que experimentaron los más destacados "tigres" asiáticos. Su afán de insistir en los beneficios del juego libre de las fuerzas del mercado llevó a los bancos internacionales, hasta recién, a ignorar la sistemática intervención estatal y las reformas agrarias que se llevaron a cabo en estos países. Al mismo tiempo, a las ONGs no les ha interesado estas experiencias porque se tratan de países con gobiernos fuertemente autoritarios que tienen fama de haber promovido un capitalismo salvaje y anti-popular.*

**D**esde hace varios años, las agencias financieras de desarrollo internacional, privadas y públicas, empezaron a preocupar-

se por el rol de las instituciones en los procesos de transformación y crecimiento económicos. Por ejemplo, el Banco Mundial ahora presta apoyo a progra-

---

(\*) Lisa North y Louis Lefebvre quisieran agradecer al Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) por el apoyo que le permitió a John Cameron trabajar en nuestro proyecto sobre instituciones económicas alternativas, de que este artículo forma una parte.

(\*\*) Centre for Research on Latin America and the Caribbean CERLAC, York University, Canadá.

mas diseñados para mejorar "la gobernabilidad" de los países del tercer mundo, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia proyectos de fortalecimiento de las organizaciones no-gubernamentales (ONGs). Mientras tanto, las mismas ONGs e intelectuales asociados a ellas, andan en búsqueda de los diseños institucionales más apropiados para sus intervenciones en favor de los sectores populares que, desde los comienzos de los ochenta, han sufrido los golpes duros de las políticas de ajuste estructural y liberalización económicas. Varios estudios que surgen de las preocupaciones de las ONGs se han centrado en la problemática agraria y, en términos más generales, la rural (Bebbington et al. 1992; Bebbington et al. 1993; Hulme y Mosley 1996; Krishna et al. 1997).

Sin embargo, ni los bancos internacionales ni las ONGs se han preocupado por las enseñanzas que se puedan derivar de los casos exitosos del desarrollo agrario y rural que experimentaron los más destacados "tigres" asiáticos, Taiwán, Korea del Sur, y Singapor. Su afán de insistir en los beneficios del juego libre de las fuerzas del mercado llevó a los bancos internacionales, hasta recién, a ignorar la sistemática intervención estatal y las reformas agrarias que se llevaron a cabo en estos países.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, a las ONGs no les ha interesado estas experiencias porque se tratan de países con gobiernos fuertemente autoritarios que tienen fama de haber promovido un capitalismo salvaje y anti-popular.

El autoritarismo de "los tigres" es, por cierto, un hecho poco atractivo: en Taiwán, La Ley Marcial rigió hasta 1987. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, las reformas redistributivas llevadas a cabo en estos países -especialmente las reformas agrarias- establecieron un patrón de desarrollo económico que permitió un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de las mayorías, tanto en el campo como en las ciudades. Taiwán, en particular, se destaca no solo por el crecimiento y diversificación rápidos de su economía agraria e industrial, sino también por la igualdad de la distribución de ingresos dentro de, y entre los sectores rurales y urbanos: los ingresos reales de familias agrarias se incrementaron a un ritmo de 4% por año durante los cincuenta y sesenta; en 1964, quince años después del comienzo de la reforma agraria, el ingreso promedio familiar de los agricultores taiwaneses superó el ingreso promedio de las familias obreras urbanas, oscilando alrededor del 80 por ciento de la cifra urbana en los setenta y ochenta (Peng 1992: 115); al mismo tiempo que la economía creció a un ritmo acelerado -de 8.8 por ciento por año entre 1953 y 1987 (Mao 1992: 67)- se mejoró "la distribución de los ingresos en el Taiwán...[hasta llegar a ser] posiblemente la más igualitaria en el mundo" (Griffin 1989: 181). La diferencia entre los ingresos de los 20 % más pudientes y los 20 % más pobres cayó de 15:1 a 4.6:1 entre 1952 y 1986 (levemente por debajo de la cifra comparativa calcula-

1. El último informe anual sobre el desarrollo preparado por el Banco Mundial (1997), **The State in a Changing World: The World Development Report**, representa un cambio en el pensamiento de esta institución. El informe reconoce el rol clave del estado pero no presta atención a la reforma agraria.

da para la China continental -4.88:1- en 1981) (Calkins 1992: 15).<sup>2</sup>

Varios analistas han atribuido los logros de la reforma agraria taiwanesa y el desarrollo rápido del sector agrario a las Asociaciones de Granjeros (Farmers Associations), hasta llegar a sostener que estas Asociaciones representan "las organizaciones más exitosas de granjeros en el mundo en vías de desarrollo" (citado por King 1990: 120; ver también Adams 1993: 557). En lo que sigue, vamos a argumentar que la constitución, el funcionamiento, y el éxito de las Asociaciones de Granjeros se pueden entender sólo con referencia, primero, al contexto político nacional e internacional en que surgieron y, segundo, a las políticas globales de desarrollo económico escogidas por el gobierno taiwanés. Aunque enfatizamos la relación entre el éxito institucional y el entorno político-económico, no ignoramos la relevancia potencial de varios aspectos de la organización y funcionamiento de las Asociaciones para otros contextos

Empezamos nuestro trabajo con una breve relación del momento político-histórico de la reforma agraria y del establecimiento de las Asociaciones de Granjeros. Segundo, continuamos con una descripción de las Asociaciones mismas -su organización y sus poderes- dentro del contexto de otras instituciones rurales. Tercero, seguimos con una

relación del funcionamiento, la evolución, y los logros de las Asociaciones, con referencia a las políticas macro-económicas escogidas por el gobierno taiwanés. Concluimos con unas observaciones sobre las enseñanzas potenciales de las Asociaciones, en comparación con los elementos claves identificados como esenciales para asegurar el éxito de programas de desarrollo rural presentados en un tomo recién editado de sumo interés: **Reasons for Hope: Instructive Experiences of Rural Development** (Krishna, Uphoff, y Easman, eds., 1997). Todos los trabajos incluidos en el tomo fueron escritos por organizadores y administradores de instituciones o programas de desarrollo rural reconocidos como exitosos en Asia, Africa, y América Latina.

Hay que clarificar que los autores del ensayo que se ofrece aquí no son expertos sobre la economía política de Taiwán; nuestro trabajo se basa en las fuentes secundarias disponibles en inglés, escritas tanto por taiwaneses como por extranjeros de varias nacionalidades que trabajan en las distintas disciplinas de las ciencias sociales, especialmente en la economía agraria. Entre las obras revisadas, se destacan un tomo de ensayos que resultó de un encuentro de economistas taiwaneses y chinos continentales, donde ellos resaltaron las semejanzas entre las políticas agrarias de sus respectivos países

---

2. El producto nacional bruto de Taiwán subió de apx. U.S.\$ 70 per cápita en 1952 a U.S.\$ 12,000 en 1996 (Islam y Chowdbury 1997: 174). Los indicadores del bienestar social demostraron un mejoramiento significativo en la calidad de la vida. Por ejemplo, el porcentaje de niños matriculados en escuelas primarias subió de 78.6 por ciento en 1946 a 99.6 por ciento en 1978; la proporción de jóvenes universitarios superó el 25 por ciento en 1978; la expectativa de vida subió de 58.6 años en 1952 a 70.7 años en 1979; para los fines de los setenta, se podría encontrar a teléfonos, refrigeradores, televisores, motocicletas, etcetra, en la gran mayoría de los hogares rurales y urbanos (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 40).

(Calkins et al. 1992),<sup>3</sup> y un trabajo preparado por un asesor norteamericano de la Comisión Conjunta para la Reconstrucción Rural (Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction o JCRR) que funcionó como el ministerio de agricultura de facto de Taiwán (Moore 1988: 136).

#### **EL MOMENTO POLITICO-HISTORICO DE LA REFORMA AGRARIA**

La motivación para conducir una reforma agraria y dar prioridad al desarrollo rural surgieron de preocupaciones político-militares. Al retirarse de la China continental, donde fue derrotado por las fuerzas Comunistas en 1949, el Partido Kuomintang (KMT) tenía que enfrentar dos retos urgentes en su nuevo refugio, la isla de Taiwán. Primero, la destrucción de la infraestructura rural durante la Segunda Guerra Mundial había resultado en un déficit agudo en la producción de alimentos, situación que se agudizó por la llegada, para los comienzos de los cincuenta, de 2 millones de refugiados chinos continentales que se sumaron a la población taiwanesa de 6 millones (Davison 1993: 48).

Segundo, la dirigencia del KMT reconoció que su derrota en el continente fue enraizada en su incapacidad de conseguir apoyo campesino para la lucha contra los maoístas. A consecuencia, para construir una base de apoyo político rural y para prevenir la explotación del descontento agrario por parte de los

Comunistas, en Taiwán el Kuomintang se dedicó a procurar la seguridad alimentaria y a satisfacer las demandas de los campesinos que formaron la mayoría de la población: todavía en 1953, el 55.6 por ciento del empleo se generó en el sector agrario (Mao 1992: 69), y los productos agrícolas constituyeron el 92% de las exportaciones (Kuo, Ranis, y Fei 1981: 23 y 5).

En efecto, las "pesadillas" de su derrota en la China continental -la hambruna y la rebelión campesina- jugaron un rol primordial en la formulación de las políticas agrarias del KMT (Davison 1990: *passim*; Moore 1988: 135-136).

Las políticas de reforma agraria empezaron inmediatamente en el año 1949 con medidas orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de arriendo. Siguieron con la venta de tierras públicas a los campesinos sin tierra o con poca tierra, y culminaron con la redistribución de las propiedades de los terratenientes (ver resumen en North 1997; Davison 1993: 48-72). De este modo, en 1953, el agro taiwanés fue dominado por 702,325 familias propietarias de aproximadamente 1.24 hectáreas cada una (Mao 1992: 67). El impacto redistributivo de la reforma agraria fue profundo: en su curso, la participación de los terratenientes y prestamistas en el ingreso derivado de la agricultura cayó de 25 a 6% (Fei, Ranis, y Kuo 1979: 44). Para prevenir nuevos procesos de concentración de propiedad e ingresos en el futuro, la legislación convirtió en muy

---

3. Las semejanzas se refieren, por ejemplo, al funcionamiento de las organizaciones agrarias de base, a las políticas de igualización de ingresos, y a la promoción de la seguridad alimentaria a través del manejo estatal de la producción y comercialización de arroz y otros cereales básicos (Calkins 1997: 6 y *passim*).

difícil la compra-venta de tierras agrícolas (Yager 1988: 102).

Además de la infraestructura vial y de irrigación dotadas por el colonialismo japonés (1895-1945), tres factores principales - políticos e institucionales- facilitaron la rapidez de esta reforma agraria que también rindió incrementos sostenidos en la producción y la productividad. El primer factor se refería a la debilidad política de los terratenientes taiwaneses que habían perdido contacto con el gobierno continental chino durante los 50 años de dominación japonesa; tampoco tenían influencia dentro del KMT, un partido sin vínculos históricos con la isla de Taiwán.

El segundo factor tenía que ver con los intereses geo-políticos de los Estados Unidos. Dedicado a parar la expansión del comunismo en la región asiática, Washington no ahorró recursos en sus esfuerzos para facilitar la consolidación del poder por parte del KMT. En 1948, los gobiernos estadounidense y chino habían creado una Comisión Conjunta para La Reconstrucción Rural (JCRR) para la administración de la asistencia norteamericana. Con la derrota del Kuomintang en 1949, la JCRR le siguió a Taiwán, encargada de la administración de la asistencia financiera norteamericana para el desarrollo del agro: del total de U.S.\$ 1.47 billones otorgados a Taiwán entre 1951 y 1965 -6 por ciento del producto interno bruto y 30 por ciento de la inversión de este período- casi el 60% se dedicó al sector agrario (Calkins 1992: 7). Al mismo tiempo, Taiwán disfrutó de un acceso sin restricciones al mercado estadounidense (Islam y Chowdhury 1997: 171).

La JCRR tenía los objetivos globales de incrementar la producción agrícola, mejorar las condiciones de vida en

las zonas rurales, y reforzar tanto a las agencias del gobierno taiwanés como a las capacidades de auto-ayuda de la población rural. En sus programas concretos, además de enfatizar la redistribución de la tierra, la investigación agrícola, los servicios de extensión, y el mejoramiento de los sistemas de educación primaria, secundaria, y técnica, la Comisión consideró el fortalecimiento de las organizaciones de granjeros de suma importancia (Yager 1988: 65). Con tres directores taiwaneses y dos norteamericanos (reducidos a dos y uno, respectivamente, en 1964), la JCRR disfrutó de un estatus semi-autónomo, promoviendo "el desarrollo rural integral mucho antes de que existiera el concepto": las responsabilidades de planificación e implementación se juntaron en esta agencia que funcionó de una manera descentralizada para responder a las condiciones específicas de cada localidad (Mao 1992: 71).

El tercer factor facilitador consistió en la herencia institucional, junto con la acumulación de capital humano, de la época colonial japonesa (Grabowski 1994, *passim*; Fei, Ranis, y Kuo 1979: 21-26). De hecho, los japoneses se habían dedicado a promover el desarrollo agrícola de la isla. A fines del siglo diecinueve, una creciente dependencia en las importaciones de arroz se convirtió en una cuestión de seguridad nacional en El Japón (Kikuchi y Hayami 1978: 849), y el gobierno del país respondió con la promoción de la producción arrocería en sus colonias -Taiwán y Korea (Chowdbury e Islam 1993: 67).

Las políticas japonesas de fomento a la producción de arroz, y también de azúcar, incluyeron: las ya mencionadas inversiones en la infraestructura vial y de riego; el establecimiento de centros

de investigación agrícola y la expansión de la educación primaria para asegurar la divulgación de sus resultados - en 1942, el 66% de niños en edad escolar estaban matriculados (Calkins 1992: 7); y la organización de cooperativas de productores para la provisión de crédito, insumos, almacenamiento, y comercialización.

Las Asociaciones de Granjeros surgieron de las iniciativas de los agricultores taiwaneses pero el gobierno colonial japonés, para asegurar la implementación de sus políticas, tomó control de ellas y promovió su expansión. Se convirtió en obligatoria la membresía en las Asociaciones, dedicadas principalmente a proveer servicios de extensión y financiadas por una combinación de cuotas de los socios y subsidios del gobierno colonial (Yager 1988: 126). El cuadro institucional en el agro se completó con las Asociaciones de Regantes, responsables del mantenimiento de la infraestructura de irrigación, la colección de las cuotas de los usuarios, y la provisión del agua (Lam 1996).

Las cooperativas y asociaciones crecieron hasta llegar a formar una red institucional superada en tamaño solo por el gobierno colonial: en los años veinte y treinta, emplearon más de 40,000 personas, incluyendo 13,000 agentes de extensión -uno por cada 32 familias agricultores (Lasson 1989: 9-10). Estas instituciones sufrieron un debilitamiento a consecuencia de la destrucción infligida durante la Segunda Guerra Mundial y por la repatriación de expertos agrícolas japoneses en 1945. Sin embargo, queda una experiencia institucional y una acumulación de capital humano sumamente importantes que se podían revitalizar, lo que efectivamente hicieron la JCRR y el gobierno

taiwanés en el curso de la reforma agraria que empezó en 1949.

Para resumir, en los comienzos del proceso de la redistribución de la propiedad y poder en el campo taiwanés, se destacan: la voluntad política -en una situación de crisis- para enfrentar los problemas fundamentales de desigualdad y pobreza; una herencia infraestructural e institucional que facilitó la conducción de las reformas y los subsiguientes incrementos en la producción; y, la cooperación internacional coherente y sostenida por parte de los Estados Unidos.

#### **LAS ASOCIACIONES DE GRANJEROS Y OTRAS INSTITUCIONES RURALES**

Los nuevos estatutos y estructuras de las Asociaciones de Granjeros, introducidos e implementados junto con la reforma agraria y bajo la supervisión de la Comisión Conjunta para la Reconstrucción Rural (JCRR), duraron sin cambios importantes hasta 1974, cuando las economías agrarias y rurales ya estaban fundamentalmente transformadas. Ya en 1970, 69% de las familias granjeras fueron agricultores a tiempo parcial (Lasson 1989: 37) y, en 1980, solo el 10% de ellos derivó más del 50 por ciento de sus ingresos de actividades agrarias (Moore 1988: 122).

Según uno de los asesores de la JCRR, se puede atribuir al funcionamiento de las Asociaciones más de la mitad del gran mejoramiento de la productividad de la agricultura taiwanesa (Yager 1988: 158). El mandato legal de éstas era extremadamente amplio, incorporando 26 campos de actividad "para promover los intereses de los agricultores, aumentar sus conocimientos y habilidades, mejorar sus condi-

ciones de vida, incrementar la producción agrícola, y fomentar la economía rural", según las necesidades y demandas de sus socios en los distintos cantones, municipios, y aldeas del país que, hasta ahora, se denomina una "provincia" de la China (Artículo 2 de la legislación pertinente de agosto 1952, en Cheng 1961: 275).

Entre las más notables responsabilidades específicas asignadas a las Asociaciones, se incluyeron: el manejo de programas de extensión; comercialización, almacenamiento, procesamiento, y manufactura de productos agrícolas; abastecimiento de insumos y necesidades diarias a sus miembros; provisión de servicios de crédito y seguro agrario; animación de esfuerzos de protección de los bosques y de proyectos de reforestación; asesoría a las mujeres y jóvenes; mediación y arbitraje de disputas rurales; provisión de socorro en las zonas rurales; conducción de encuestas rurales y compilación de estadísticas sobre la agricultura; iniciación de proyectos de salud y saneamiento rural (Artículo 6, en Cheng 1961: 276-277).

Las Asociaciones también fueron encargadas de la administración del Programa (estatal) Trueque Arroz-Fertilizantes: los granjeros tuvieron que "vender" su arroz (por debajo de su precio de mercado) y "comprar" sus fertilizantes (por encima de su precio de mercado) a través de este Programa que le permitió al gobierno regular los pre-

cios del cereal básico en la dieta de la población y, con la exportación del arroz, capturar un excedente importante para la inversión en otros sectores de la economía (Ka y Seldon 1986: 1306)<sup>4</sup>, incluso la agro-industria rural. Sin embargo, el Estado compensó los impactos negativos de este Programa para los ingresos de los agricultores con precios negociados de incentivo para otros productos, y las Asociaciones disfrutaron del derecho de crear monopolios locales de comercialización para estos productos en las localidades donde cooperativas de comercialización no habían sido organizadas (Artículo 7, en Cheng 1961: 277).

Descritas con frecuencia como cooperativas multi-propósito, de hecho, las Asociaciones tenían muchas de las atribuciones de gobiernos locales y jugaron un rol clave en la implementación de la reforma agraria (por ejemplo, Stavis 1974: 40).

Fueron las Asociaciones Municipales de Granjeros (AMGs) que formaron el eje del sistema de asociaciones que fue verticalmente organizada. Cada AMG fue conformada por un promedio de 17 Pequeñas Unidades Agrícolas (PUAs) -la organización de base con aproximadamente 250 miembros en cada aldea (Lasson 1989: 27)- y funcionó en una relación directa con los productores en su capacidad de ser responsable para la provisión del crédito, servicios de extensión, abastecimiento, comer-

4. Las exportaciones agrícolas, procesadas y no-procesadas, llegaron al 92% de las exportaciones taiwaneses en 1953 para caer paulatinamente a 9% en 1979 (Kuo, Ranis, and Fei 1981: 24) y a 4.1 en 1993 (Director-General of Budget, Accounting and Statistics 1994: 248); a su turno, el arroz llegó a 20.4% de las exportaciones agrícolas totales in 1952; 26.4 en 1955; 3.6 en 1960; 15.9 en 1965, fecha después de que su proporción cayó rápidamente (Yager 1988: 249). Mientras tanto, los productos con precios negociados de incentivo incrementaron su proporción en las exportaciones.

cialización, y seguro para ganado. La distancia media entre una granja y el local de la Asociación Municipal era solo 3.2 kilómetros, y la mayoría de los agricultores podían llegar a las instalaciones de sus respectivas AMGs, caminando, en menos de dos horas (Manig 1979: 236).

Para asegurar el control de las Asociaciones por parte de los pequeños productores mismos, a las PUAs podían pertenecer, como "socios" plenos, sólo una persona por cada familia granjera que recibía más de la mitad de sus ingresos de la actividad agraria. Familias que derivaban menos de la mitad de sus ingresos de la agricultura podían ser "miembros asociados", sin derecho a voto o a ser elegidos como representantes de la Asociación. Además de funcionar como el enlace diario con las AMGs, las PUAs organizaron Grupos de Estudio Agrario, uno de los mecanismos más importantes para la difusión de información y nuevos conocimientos. (Mao 1992: 76).

Las Asociaciones Cantonales de Granjeros jugaron un rol poco significativo en la provisión de servicios y, por eso, no son considerados como un componente importante del sistema (Lasson 1989: 58). Finalmente, en la cima, la Asociación Provincial de Gran-

jeros tenía la responsabilidad de supervisar y revisar la contabilidad de todos los otros niveles, de coordinar servicios y ciertas empresas, y de prestar capacitación para los granjeros y los representantes de las Asociaciones (Mao 1992: 75).

Aunque el sistema de Asociaciones fue verticalmente organizado y las relaciones horizontales entre Asociaciones locales fueron legalmente proscritas, a cada nivel, funcionaban asambleas representativas: de este modo, cada PUA elegía un promedio de ocho representantes a la Asamblea de la Asociación Municipal; cada AMG elegía representantes a la Asamblea Cantonal y esta última elegía representantes a la Asamblea Provincial.<sup>5</sup> Los representantes fueron elegidos para un período de tres años, con derecho a ser re-elegidos en dos ocasiones más, para un período máximo de 9 años consecutivos (Artículo 25, en Cheng 1961: 284). Por ser posiciones voluntarias, se les compensaba a los representantes solo para los costos de su asistencia en las reuniones. Además, para guardar contra conflictos de intereses, se les prohibió ocupar posiciones renumeradas tanto en las Asociaciones de Granjeros como en otras organizaciones que pudieran tener conflictos de interés con las

---

5. Cada PUA tenía el derecho de elegir, a la Asamblea Municipal, 2 representantes para los primeros 30 socios de la PUA y un representante para cada 30 socios adicionales; con un promedio de 250 socios por PUA, el promedio de representantes sumaba a 8 por cada una (Lasson 1989: 27).

Con un promedio de 17 PUAs por cada AMG, las Asambleas Municipales tenían un promedio de 135 miembros. A su turno, cada AMG elegía, a la Asamblea Cantonal, 4 representantes para los primeros 2,000 socios y un representante para cada 1,000 socios adicionales. Finalmente, las Asambleas Cantonales elegían, a la Asamblea Provincial, 4 representantes para los primeros 30,000 socios y un representante para cada 15,000 socios adicionales (Artículo 21 de la legislación pertinente).

primeras (Artículo 24, en Cheng 1961: 284). Entre los poderes más significativos de los representantes era la elección, a cada nivel del sistema, de los miembros de los consejos de directores (responsables para la formulación de políticas), de los consejos de supervisores (responsables de la verificación de cuentas) (Mao 1992: 75), y de los gerentes responsables para el funcionamiento y el toma de decisiones diarias (Bosco 1992: 159).

Aunque se les prohibió, tanto a los representantes como a los empleados de las Asociaciones, la posibilidad de participar en campañas políticas (Artículo 30, en Cheng 1961: 286), las amplias responsabilidades de estas Asociaciones de pequeños productores les convirtieron no solo en centros de poder local -como ya señalamos- sino también en nexos de clientelismo (King 1990: 116-132; Lasso 1989: 58; Bosco 1992: 159). Sin embargo, aparentemente, la corrupción implícita en este tipo de relaciones fue controlada por las autoridades centrales y la lucha faccional misma a nivel local; por eso, no se entorpeció mayormente el funcionamiento de las Asociaciones.<sup>6</sup>

Con referencia a sus fuentes de financiamiento, las Asociaciones de Granjeros podían recurrir a la venta de

acciones a sus socios, a cuotas anuales, y a contratos con el gobierno para la provisión de servicios (Artículo 38, en Cheng 1961: 288). Sin embargo, el interés sobre préstamos avanzados por las Asociaciones Municipales a los socios y a los miembros asociados se convirtió en la fuente más importante de ingresos (hasta el 96% del total). El capital inicial para los programas de crédito provino de préstamos, con una tasa anual fija de interés de 10 por ciento, avanzados a las Asociaciones por la Comisión Conjunta (JCRR). El objetivo, que se logró, era de convertir esta inyección inicial de capital en una capacidad para el futuro auto-financiamiento de las Asociaciones (Yager 1988: 76).

Los componentes y la composición proporcional de gastos fueron también fijados por la ley: el 50% de los ingresos de las Asociaciones tuvieron que dirigirse a los servicios de extensión; el 20% fue reservado para los sueldos de los empleados y los costos corrientes de los locales; el 10% era ahorrado para "inversiones comunitarias"; y el 20% restante tuvo que ser reinvertido -en la ampliación de los programas de crédito, por ejemplo (Artículo 41, en Cheng 1961: 290).

---

6. Hay que clarificar que, aún dentro del contexto de La Ley Marcial, por la necesidad de presentarse como democrático, el partido KMT permitió la elección de autoridades en las aldeas, municipios, y cantones, aunque no al nivel provincial (es decir, nacional). Asimismo, aunque la organización de partidos políticos de oposición fue prohibida, se constituyeron "facciones" locales competitivas (Bosco 1992).

Vale mencionar también que, al mismo tiempo que las Asociaciones se desempeñaron de una manera autónoma a nivel local, el gobierno taiwanés las utilizó como instrumentos de control político (Manig 1979: 234). Por esta razón, las Asociaciones no podían establecer relaciones horizontales entre ellas. Además, las redes de seguridad estatal penetraron a las Asociaciones que también fueron utilizadas como mecanismos para la divulgación de la propaganda política (Moore 1988: 137).

Dentro del cuadro socio-organizativo del sector agrario, una de las instituciones claves fueron las Asociaciones de Regantes (ARs), también heredadas de la época colonial japonesa y reorganizadas en el curso de la reforma agraria para convertirlas en más representativas y eficaces. Las 17 ARs de Taiwán (una para cada cuenca) y la Asociación Conjunta de ellas, fueron responsabilizadas con la construcción y mantenimiento de los sistemas de irrigación en sus respectivos territorios; con el manejo de los recursos hidráulicos; y con la colección de las cuotas de los socios usuarios (Artículo 7 de la legislación pertinente, en Cheng 1961: 294-295).

De una manera similar a las Asociaciones de Granjeros, los miembros de las ARs elegían representantes de las áreas que correspondían a cada Pequeño Grupo -el nivel de base- a un Congreso de Delegados de los Socios de las Asociaciones de Regantes. Además de elegir el Director de las ARs, los representantes "supervisaron los informes financieros, aprobaron los planes operacionales, determinaron la tasa de las cuotas, y revisaron propuestas hechas por los miembros" (Mao 1992: 77). Cualquier persona residente en la área de un Pequeño Grupo podía ser socio de la respectiva AR, pero dos tercios de los representantes elegidos tuvieron que ser agricultores.<sup>7</sup> Se les animó, en particular, a los granjeros jóvenes a presentarse para elección como delegados y, a las ARs en general, se les consideró como mecanismos impor-

tantes para el fomento de capacidades de liderazgo entre los granjeros jóvenes (Yager 1988: 137).

El financiamiento básico para el funcionamiento diario de las ARs se derivó inicialmente de las cuotas de los usuarios, que variaron según la productividad de la tierra y fueron pagados en especie (arroz). Sin embargo, a través de los años, los subsidios públicos se convirtieron en más y más importantes, a consecuencia de los costos crecientes (sueldos, materiales, etc.) de la mantención del sistema, asociados con la industrialización y desarrollo económico general de la isla (Mao 1992: 79); así, desde 1973, los subsidios han representado entre 85 y 95 por ciento de los costos de la mantención y mejoramiento de la infraestructura de riego (Yager 1988: 137; ver también Lam 1996: 1047).

La provisión del agua era encargado a los empleados de cada AR quienes, de acuerdo a los reglamentos y como consecuencia de la relativa debilidad tecnológica de la infraestructura de irrigación, tenían que trabajar en comunicación constante y eficaz con los usuarios (Wade 1995: 2045) organizados en los Pequeños Grupos, cada uno a cargo de una extensión de 50-150 hectáreas. Estos Grupos, con líderes elegidos, estaban divididos en "equipos" que también elegían a sus líderes (Mao 1992: 78).

Junto con los reglamentos formales, existieron otros sistemas de control informales por parte de los socios de las Asociaciones de Granjeros y de

---

7. De acuerdo a la legislación (Artículo 9), áreas con menos de 10,000 hectáreas pueden elegir 50 delegados; áreas entre 10,000 y 50,000 hectáreas tienen derecho a 100 delegados; y áreas de más de 50,000 hectáreas eligen un máximo de 150 delegados.

Regantes. Para ofrecer dos ejemplos: primero, para expresar su disconformidad con el comportamiento de los técnicos responsables de la colección de las cuotas, los socios de las ARs simplemente podían dejar de pagar estas cuotas; segundo, el reclutamiento local de los empleados de las AMGs y ARs, y su residencia permanente en sus localidades de origen, se prestaron tanto para la formación de confianza y comunicación eficaz entre ellos y los granjeros como para la mantención de una capacidad de control por parte de los últimos a través de la presión social o del ostracismo (Lam 1996: 1047; Lason 1989: 42).<sup>8</sup>

Finalmente, tenemos que mencionar tanto el sistema complejo de cooperativas de comercialización y de agencias públicas como la envergadura del sistema de instituciones de investigación agraria. Entre las primeras, se encontraron: La Cooperativa Provincial de Comercialización de Fruta (con 86,600 miembros a fines de los ochenta) que tenía un sistema de auto-gobierno parecido al de las Asociaciones de Granjeros (Mao 1992: 79-81);<sup>9</sup> la Corpora-

ción Taiwanés de Azúcar y el Fondo Taiwanés de Estabilización Azucarera, agencias públicas que contrataron con los productores para comprar cantidades fijas a precios negociados;<sup>10</sup> la Oficina del Monopolio de Vino y Tabaco y el Fondo para el Desarrollo de la Industria Lechera, agencias gubernamentales de fomento, regulación, y provisión de subsidios (Davison 1993: 264-285).

Con referencia a la investigación agraria y agro-industrial en Taiwán, existieron cuatro categorías de instituciones: "(1) institutos provinciales de investigación agraria, (2) Institutos de investigación industrial, (3) Universidades Agrarias, y (4) organizaciones autónomas de investigación... que formaron una red con una presencia en todas partes de la isla" (Mao 1992: 81). La primera categoría incluyó seis institutos del Departamento de Agricultura y Bosques del gobierno taiwanés, que trabajaron sobre agricultura (con 210 técnicos a fines de los ochenta), silvicultura, ganadería (con 185 técnicos), salud animal, pesquería (con 100 técnicos), y química agrícola y sustancias

---

8. Las AMGs, por ejemplo, trataron de asegurar que todas las aldeas del municipio fueran representadas entre sus empleados y técnicos (Stavis 1974: 95).

9. Por debajo de la oficina central de la Cooperativa Provincial de Comercialización de Fruta, funcionan ocho sucursales locales "responsables o para la colección, clasificación de calidad, empaque, y embarque de la fruta para la exportación, o transporte a los terminales para el consumo doméstico... Además, la Cooperativa de Comercialización de Fruta maneja una fábrica moderna de producción de cajas de cartón utilizadas exclusivamente para la comercialización de la fruta. La Cooperativa también maneja centros de abastecimiento directo... La fruta que se vende en estos centros viene directamente de los granjeros miembros de la Cooperativa y se vende directamente a los consumidores... De esta manera, los granjeros evitan la explotación por parte de comerciantes, reducen sus costos, e incrementan sus ingresos" (Mao 1992: 80-81).

10. El azúcar representó 61.0 por ciento de las exportaciones agrícolas en 1952; 54.6 en 1955; 61.5 en 1960; 22.6 en 1965; 14.6 en 1970; 29.1 en 1975; y 12.1 en 1980 (Yager 1988: 249).

tóxicas, todos con sus respectivas estaciones de campo; la segunda se refiere a institutos mantenidos por la Corporación (estatal) Taiwanés de Azúcar, el Monopolio (estatal) de Tabaco y Vino, la Cooperativa de Comercialización de Fruta, y la Asociación de la Industria Alimenticia de Taiwán; en la tercera, se ubican dos universidades y dos colegios técnicos; y en la cuarta, se encuentran tres instituciones especializadas (Mao 1992: 81-85).

En suma, las Asociaciones de Granjeros se destacaron por: sus amplios poderes y responsabilidades en la provisión de servicios; sus poderes monopólicos en los mercados que más importaban a los socios; sus estructuras participativas (aunque verticalmente organizadas) que aseguraron la rendición de cuentas a los socios, un proceso facilitado por el reclutamiento local de los técnicos y empleados; y su gran autonomía a nivel local para responder a las condiciones específicas de cada aldea. Además, funcionaron en el contexto de otras instituciones representativas (como las Asociaciones de Regantes) y de apoyo (como las instituciones de investigación agraria).

#### **LA EVOLUCION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ASOCIACIONES CON REFERENCIA A LAS POLITICAS MACROECONOMICAS**

Junto con la reforma agraria, las Asociaciones de Granjeros se convirtieron rápidamente en las instituciones centrales de la economía agraria de Taiwán. Representaron el vehículo principal de la implementación de políticas de fomento agropecuario por parte del partido Kuomintang (KMT) y de la Comisión Conjunta (JCRR). Sin embargo,

la JCRR nunca se involucró directamente en la ejecución de las políticas agropecuarias; actuó a través de las instituciones locales más cercanas a los agricultores -las Asociaciones de Granjeros y de Regantes (ARs)-.

Aunque el gobierno central de Taiwán era profundamente autoritario, y las Asociaciones no podían jugar un rol político activo a nivel provincial (es decir, nacional), como ya hemos sugerido, ellas sí disfrutaron de un alto nivel de autonomía en todo lo que se refería a cuestiones agrarias y rurales. Esta autonomía permitió una actuación innovadora por parte de las Asociaciones para adaptar las políticas provinciales a las condiciones y preocupaciones locales. Por otra parte, internamente, las Asociaciones funcionaron de una manera democrática, con representaciones elegidas (viz, arriba). De hecho, varios analistas han sostenido que las Asociaciones de Granjeros y de Regantes representaron foros importantes de preparación de los agricultores taiwaneses en el funcionamiento democrático y aportaron, de una manera significativa, al fortalecimiento de la sociedad civil taiwanesa y al proceso paulatino de su apertura política (King 1990: 116-117).

El número de socios en las Asociaciones creció rápidamente en el curso de la reforma agraria. Aunque existen evidencias de coerción oficial para hacerse socio (Moore 1988: 138) -y obviamente jugó un rol clave el hecho de la posición monopólica de las Asociaciones en la venta de insumos, en la comercialización de la mayor parte del producto agrícola, etc - el alcance y la calidad de los servicios ofrecidos contribuyeron de una manera decisiva a su crecimiento rápido y a su éxito. En

efecto, la capacidad de atraer "miembros asociados" era clave para el crecimiento de las operaciones de crédito de las Asociaciones: para la década de los ochenta, los asociados llegaron a conformar hasta el 80% de la membresía total en muchos municipios (Yager 1988: 142). Las atracciones principales incluyeron: términos más favorables que los ofrecidos por los bancos para obtener crédito; tiendas cooperativas con precios altamente competitivos; y becas no solo para los hijos de los socios sino también para los hijos de los miembros asociados (Yager 1988: 146).

Efectivamente, las Asociaciones de Granjeros se convirtieron en la fuente principal de crédito en las zonas rurales, y las ganancias derivadas de los préstamos en la fuente principal de sus ingresos. En 1977, las Asociaciones avanzaron el 80% de todos los préstamos en el sector agrario de Taiwán, y el interés sobre estos préstamos generó el 96% de sus rentas (Yager 1988: 135 y 146). A consecuencia, especialmente en las zonas más prósperas de la provincia, la capacidad de financiar los servicios de extensión se hizo más y más fácil con la expansión de las operaciones de crédito. En 1965, 320 de los 344 Asociaciones Municipales de Granjeros existentes en ese entonces (el 93 por ciento de ellas) funcionaron con superávits (Yager 1988: 133). Sin embargo, la existencia de superávits no garantizó siempre la posibilidad de prestar servicios comprensivos de extensión, y la falta de recursos se mantuvo como un

problema en las zonas rurales más pobres de Taiwán (Lasson 1989: 63; Yager 1988: 136).

Además de proveer crédito a los agricultores, las Asociaciones funcionaron como el destino de sus inversiones, en forma de depósitos en las cuentas de las Asociaciones. El gobierno taiwanés promovió un programa de movilización de ahorros voluntarios que resultó en el incremento rápido de estos depósitos, de U.S.\$ 6 millones en 1954 a U.S.\$ 124 en 1970. A veces, los depósitos llegaron a exceder el monto de los préstamos y se invirtieron en otros sectores de la economía. Aunque algunos investigadores han sostenido que los pequeños agricultores no pueden generar ahorros significantes, en Taiwán, las familias agrícolas lograron ahorrar, como promedio, entre 19 y 31 por ciento de sus ingresos totales (Adams 1978: 550-551).

Las operaciones de crédito de las Asociaciones tenían su complemento en la asistencia técnica y los servicios de extensión. Al llegar a la oficina de su respectiva Asociación Municipal para buscar crédito, se le aconsejó al agricultor de tomar ventaja de los servicios de asistencia técnica ubicados en el mismo edificio (Yager 1988: 135). Los servicios de extensión, por otro lado, se dividieron en tres categorías principales: Clubes 4-H (para los jóvenes),<sup>11</sup> Grupos de Discusión Agraria (casi exclusivamente de hombres), y Grupos para el Mejoramiento del Hogar (para las mujeres) (Yager 1988: 156).

Para el año 1978, existieron 3,230 Clubes 4-H, patrocinados por 272

---

11. Modelados en los clubes 4-Hs, establecidos en los Estados Unidos. Las "Hs" son "cabeza" (head), "corazón" (heart), "manos" (hands), y "salud" (health).

Asociaciones (Yager 1988: 156). Los objetivos de los Clubes no sólo incluyeron la enseñanza de habilidades agrícolas sino la promoción de auto-confianza, disciplina, y capacidad para liderazgo entre los jóvenes rurales.

La mayor parte de la asistencia técnica -centrado en el uso de insumos químicos y biológicos- se transmitió a través de los Grupos de Discusión que las Pequeñas Unidades Agrícolas (PUAs) tuvieron que organizar. Típicamente, un Grupo de Discusión tenía aproximadamente 20 miembros que, en reuniones mensuales o bimensuales con los agentes de extensión, discutieron toda la variedad de cuestiones relevantes -desde la producción del arroz hasta la crianza de gallinas, la utilización de pequeña maquinaria y fertilizantes químicos, etcetera-.

Finalmente, los Grupos para el Mejoramiento del Hogar enfocaron cuestiones relacionadas a la salud y nutrición además de la organización de actividades productivas caseras que pudieran generar ingresos para las mujeres (Yager 1988: 157).

Como ya anotamos, la eficacia de las Asociaciones de Granjeros en la provisión de servicios se explica, en buena parte, por la contratación de empleados en las aldeas y municipios donde tenían que trabajar. Esto se hizo, inicialmente por necesidad: los chinos continentales que llegaron en 1949 con el KMT no podían entender el dialecto de los chinos taiwaneses nativos. A consecuencia, las Asociaciones se convirtieron en una de las pocas instituciones públicas no dominadas por los continentales. La contratación local de los empleados, que normalmente también vivían en las pequeñas granjas y tenían un conocimiento íntimo de las

condiciones rurales de su área, facilitó la comunicación eficaz entre los socios y las Asociaciones (Lasson 1989: 42; Lam 1996: 1047).

Con referencia a la capacidad de las Asociaciones de Granjeros de prestar servicios de comercialización, este resultó de los derechos monopólicos otorgados a ellas por el gobierno taiwanés. Como ya señalamos, los agricultores podían vender su arroz, y muchos otros productos, sólo a través de sus respectivas Asociaciones, un hecho importante para la generación de ganancias que podían ser utilizadas para ampliar los servicios prestados a los socios.

Ahora bien, si el funcionamiento de las Asociaciones explica una buena parte del éxito del desarrollo agrario taiwanés (Yager 1988: 158), cuáles son los otros factores involucrados? O para formular la pregunta desde otro ángulo: cuáles fueron las condiciones generales que permitieron el funcionamiento exitoso de las Asociaciones?

En realidad, el estado taiwanés jugó un rol altamente intervencionista en la promoción de un patrón balanceado y equitativo de desarrollo rural. Construyendo sobre la herencia colonial japonesa, invirtió fuertemente en la ampliación de los sistemas vial, de irrigación, de educación, y de investigación agrícola (Chowdhury e Islam 1993: 57). La inversión pública en la infraestructura rural no sólo ayudó a incrementar la eficiencia de la producción agrícola sino también a generar oportunidades de empleo (y por eso mayores ingresos y capacidades de inversión) entre los granjeros durante un período -los 1950s y 1960s- de excedentes de mano de obra en el campo (Wu 1992: 139). El conjunto de las polí-

ticas de apoyo convirtieron a la agricultura en una actividad casi continua, eliminando su estacionalidad. Finalmente, es necesario reconocer que, en los 1950s, el ejército taiwanés absorbió una proporción significativa de mano de obra - casi 10% de la población o 600,000 hombres (Oshima 1993:116)<sup>12</sup>.

Durante estas dos décadas, la política económica global del Taiwán estaba orientada, en parte, a la extracción del excedente rural para la inversión en otros sectores, especialmente en la industria (Peng 1993: 99-106), a través del Programa Trueque Arroz-Fertilizantes administrado por las Asociaciones de Granjeros (Ka y Seldon 1986: 1306). El estado también contrató a las Asociaciones para implementar sus políticas de desarrollo rural a costos por debajo de los verdaderos: a menudo, las Asociaciones tenían que cubrir la diferencia en estos costos, recurriendo a sus propios recursos (Moore 1988: 128).

Sin embargo, aunque la extracción del excedente a través del Programa Trueque Arroz-Fertilizantes y los contratos con las Asociaciones para la provisión de servicios públicos tuvieron un impacto negativo en los ingresos de los agricultores, como ya señalamos, el Estado también ofreció precios negociados de incentivo para otros productos y promovió oportunidades de empleo no-agrícola. Por otra parte, además de las oportunidades de trabajo en la construcción de obras públicas, la estrategia de industrialización descentralizada (otra herencia de la época colonial) jugó un rol clave en la generación del em-

pleo y en el incremento de los ingresos familiares no-agrícolas de los granjeros (Chowdhury e Islam 1993: 64; Kuo, Rannis, y Fei 1979: 8-17). En otras palabras, la industrialización no favoreció a las zonas urbanas en perjuicio de las zonas rurales. En 1971, 50 por ciento de las plantas industriales estaban ubicadas en las zonas rurales (Gallin 1984: 384); esta proporción de plantas -concentradas en el procesamiento de alimentos, en textiles, y en la manufactura de maquinaria ligera- se incrementó a 64 por ciento en 1976 (Peng 1993: 113). Como indicamos en la introducción de nuestro trabajo, el ingreso promedio familiar de los agricultores llegó a superar el ingreso promedio de familias urbanas en 1964; cuando la proporción cayó a 79.6 por ciento en 1970, el gobierno taiwanés respondió al descontento político de los granjeros con una serie de medidas diseñadas a mantener la equidad en la distribución de ingresos (Moore 1988: 126 y 141).

Estas medidas incluyeron: la reducción de los precios de fertilizantes en 1970 y, otra vez, en 1971; la disolución del a menudo resentido Programa Trueque Arroz-Fertilizantes en 1972; la duplicación del precio de compra del arroz en 1976, seguida por la introducción de subsidios en 1976; incrementos fuertes en las inversiones públicas en la infraestructura, crédito, y comercialización rurales (Huang 1993: 56; Moore 1988: 141). La escasez mundial de la producción de cereales de 1972 y la crisis petrolera de 1973 reforzaron la importancia de la seguridad alimentaria en las políticas estatales, y los subsi-

---

12. Durante los primeros años del gobierno del KMT en Taiwán, el gasto militar llegó hasta 40 a 50% del presupuesto del estado (Park y Johnston 1995: 203).

dios para, juntos con la protección de la agricultura se convirtieron en una fuente de fricción entre Taiwán y los Estados Unidos. Esto ocurrió aunque el peso comparativo de los subsidios taiwaneses en los ochenta -según una medida- llegó a un promedio de 19.2% en contraste con 24.6% en los Estados Unidos, 31 en la Comunidad Europea, y 71 en el Japón (Peng 1993: 105).

Con la industrialización acelerada del Taiwán, paulatinamente, el agro perdió su rol central en la economía: la proporción de empleo generado por la agricultura cayó de 55.6% en 1953 a 36.7 en 1970 y 15.3 en 1987; y la participación del sector en el producto interno bruto cayó de 38.4 por ciento a 18.0 y después a 6.3 entre los mismos años (Mao 1992: 69). La creciente incorporación de tierra, trabajo, y capital en otros sectores de la economía culminó, en 1974, en la reforma de la legislación pertinente a las Asociaciones de Granjeros: entre los cambios más importantes, se extendió la posibilidad de ser socio (y por eso, el privilegio de voto), a familias no-cultivadoras.

Con estos cambios, las Asociaciones se dirigieron, más y más, hacia el fomento de sus empresas y operaciones financieras rurales (Moore 1988: 142; Yager 1988: 136; Lasson 1989: 12), en perjuicio de su trabajo de extensión. Al mismo tiempo, las elecciones internas de las Asociaciones se politizaron en una situación en la cual: "quien gana el apoyo de la Asociación de Granjeros, gana la elección local" (citado por King 1990: 121)

Desde los mediados de los setenta, han surgido debates animados sobre el futuro de la agricultura en Taiwán, con referencia a: la "feminización" de la agricultura sin representación de mu-

jerer en las Asociaciones de Granjeros (Gallin 1984); los niveles de subsidios; el tamaño minúsculo de las unidades de producción; la regulación de los sistemas de comercialización; el costo creciente y la escasez de mano de obra; los impactos ambientales de la utilización intensiva de fertilizantes y pesticidas químicos, etc. (resumidos en Davison 1993: 339-453; Wardenier 1985).

No vamos a entrar en estos debates, no sólo por falta de espacio y tiempo sino también porque las enseñanzas más relevantes del modelo de desarrollo agrario y rural promovido en Taiwán para otros contextos socio-políticos, en donde una proporción grande de la población sigue trabajando en el sector agrario, surgen de la época 1949-1974. Sin embargo, quisiéramos comentar brevemente sobre un argumento que se presenta a menudo en la literatura sobre el éxito económico taiwanés -el rol de los patrones culturales en el desarrollo de la isla-

A menudo, se encuentran referencias al espíritu emprendedor, trabajador, y disciplinado de los chinos para explicar los logros de los taiwaneses, y también de los chinos continentales. Sin negar la importancia de la cultura -y la necesidad de diseñar programas de desarrollo rural con atención a las diferentes pautas culturales de las poblaciones rurales del tercer mundo- las evidencias sostienen que todas las poblaciones rurales pobres responden a incentivos y oportunidades cuando se les presenten en una manera apropiada y honesta, y cuando se les incluyen como participantes verdaderos en el diseño y manejo de los programas. Los 18 pequeños y grandes proyectos "exitosos" resumidos en el tomo Reasons

for Hope se desarrollaron en contextos culturales tan diversos como las de la India y Tailandia en Asia, Haití y Guatemala en América Latina, y Tanzania y Malawi en África. En lo que sigue, vamos a considerar el caso taiwanés a la luz de estas experiencias comparativas.

### **LA IRRELEVANCIA DE LAS ASOCIACIONES PARA OTROS CONTEXTOS SOCIO-POLITICOS?**

Son notables los elementos comunes de organización y funcionamiento compartidos por las Asociaciones de Granjeros de Taiwán y los 18 casos exitosos de desarrollo rural -promovidos por ONGs y agencias públicas- analizados en Reasons for Hope.

Entre estos elementos compartidos, que aseguraron avances importantes en las condiciones de vida en el campo, se encuentran: la participación de la población involucrada en todos los aspectos de un proyecto; la presencia de un liderazgo responsable a, o elegido por los participantes, obligado a rendir cuentas a ellos; el reclutamiento local de extensionistas y otros empleados, junto con el establecimiento de relaciones informales de comunicación entre ellos y los beneficiados de los programas; procedimientos simples y entendibles; mantención de sistemas de capacitación permanente, no sólo para los participantes o beneficiados sino también entre las personas externas que tienen que aprender e internalizar nue-

vas pautas de comportamiento; evaluaciones frecuentes, preferiblemente participativos; tecnologías apropiadas al alcance de los participantes; actividades que no implican grandes riesgos -políticos o económicos- y que rinden por lo menos algunos mejoramientos visibles en el corto plazo. Además, los autores de los ensayos incluidos en el tomo, organizadores o administradores de los mismos casos que analizan, señalan la importancia de la asistencia externa -financiera y/o técnica, nacional e internacional- hasta que se logre la sostenibilidad, un proceso que puede ser más o menos largo.<sup>13</sup>

Todos estos elementos se pueden encontrar presentes, en una u otra forma, en las Asociaciones de Granjeros y de Regantes de Taiwán.

Algunos de los líderes de proyectos incluidos en el tomo también destacan la importancia de empezar con la investigación-acción en combinación con ensayos a pequeña escala (Khan 1997: 26-28) y, para facilitar la cooperación, se refieren a una cierta homogeneidad social entre la población participante. El primero de estos no era necesario en el caso taiwanés por tratarse de una reforma de instituciones que ya tenían una larga trayectoria, y el segundo fue logrado, en buena parte, a través de la reforma agraria que igualó el acceso a la tierra y a otros bienes por parte de la población rural.<sup>14</sup> Sin embargo, la participación de la mujer, otro factor señalado en el tomo, fue muy limitada

---

13. En términos generales, estos elementos también corresponden con los identificados como presentes en otros casos exitosos. Ver, por ejemplo, el análisis de las queseras de Salinas, provincia de Bolívar en el Ecuador, en Bebbington et al. (1992: 29-62).

14. Es necesario mencionar que la pequeña minoría nativa de Taiwán - eso es, la población original- no se benefició tanto como los descendientes de los chinos que empezaron a migrar hacia la isla, en números significantes, en los 1600.

en Taiwán, aunque no totalmente ausente si tomamos en consideración a los Grupos para el Mejoramiento del Hogar (Gallin 1984).

Con referencia al crédito, los directores de los programas exitosos -Muhammud Yunus, el fundador del Banco Grameen entre ellos- sostienen que hay que fijar la tasa de interés con referencia a las tasas prevalentes en los mercados y de promover el ahorro. De hecho, varios otros investigadores de programas de crédito rural también mantienen que el crédito subsidiado, en lugar de fortalecer a una institución, puede convertirse en una fuente importante de debilitamiento de las organizaciones rurales.

Para resumir sus argumentos, sostienen que la provisión de préstamos concesionarios obliga a las organizaciones a racionar el crédito, que, a su turno, no sólo genera riesgos de corrupción sino también erosiona el fondo de capital, a la vez que fomenta la dependencia en la organización externa fuente de los subsidios. Además, el crédito concesionario tiende a parar en las manos de los agricultores más prósperos y, por eso, los programas subsidiados suelen terminar generando resentimientos entre los agricultores más pobres que no tienen acceso al crédito subsidiado y que, por esta razón entre otras, pierden interés en las organizaciones rurales. El crédito concesionario también convierte en muy difícil la posibilidad de ofrecer tasas de interés su-

ficientemente altas para atraer los ahorros que pudieran expandir el fondo de capital disponible para préstamos (Adams 1978: 557-559).

En este respecto, las Asociaciones de Granjeros de Taiwán obedecían los consejos arriba resumidos. El crédito no fue subsidiado ni por el gobierno ni por la JCRR aunque si quedaba levemente por debajo del techo fijado por el Banco Central (Mao 1992: 76). Sin embargo, es esencial reconocer que la combinación de políticas seguidas, e instituciones organizadas y apoyadas, por el gobierno taiwanés -que, conjuntamente, eliminaron los principales riesgos enfrentados por los productores- les permitió a la gran mayoría de los granjeros no sólo pagar sin mayores dificultades los intereses de mercado de los préstamos facilitados por sus Asociaciones sino también facilitó la inversión en las actividades productivas.<sup>15</sup>

En contraste con los proyectos, programas, e instituciones exitosos analizados en *Reasons for Hope*, las Asociaciones de Granjeros taiwaneses formaron solo una parte -aunque una parte importante- de una política global de desarrollo rural y provincial (es decir, nacional). A este contraste se puede explicar con referencia a las diferencias en la intensidad de voluntad política presente.

Primero, por todas las razones ya anotadas, el proceso de desarrollo rural de Taiwán empezó con la voluntad política -por parte del gobierno taiwanés y

---

15. Con referencia a la importancia de eliminar a los principales riesgos, ver Benziger (1996). El ejecuta una comparación entre el caso taiwanés y un programa de diversificación de producción para la exportación promovido por el gobierno de Tailandia. El último negoció con las transnacionales de agro-exportación para asegurar la reducción de riesgos para los pequeños agricultores.

su benefactor estadounidense- de ejecutar una reforma agraria profundamente equitativa y garantizar la seguridad alimentaria de la población. En este respecto, vale anotar que dos de las experiencias más exitosas a gran escala presentadas en *Reasons for Hope* -la organización de cooperativas de comercialización de leche y de aceite comestible en la India- disfrutaron de un fuerte apoyo gubernamental y de recursos masivos donados por organismos internacionales (Kurien 1997: 119).<sup>16</sup>

Segundo, precisamente por la presencia de una fuerte voluntad política, se le dió a la Comisión Conjunta (JCRR) un estatus semi-autónomo que le permitió "adoptar una visión de largo plazo ... porque estaba apartado de las presiones diarias, políticas y burocráticas, de un ministerio típico de agricultura" (Mao 1991: 85). En términos comparativos, las experiencias analizadas en el tomo mencionado resaltan los problemas burocráticos que se pueden evitar solo cuando existe una voluntad política decisiva y/o cuando la agencia ejecutora disfruta de cierta autonomía y capacidad vis-a-vis el gobierno -por ejemplo, un decreto presidencial en el caso de un programa de Manejo Integrado de Plagas en la Indonesia. A través de un programa de reentrenamiento del personal de las agencias públicas involucradas y un trabajo in-

tensivo de extensión, el programa logró una reducción por la mitad de la utilización de pesticidas químicos: ayudó el hecho que 57 variedades de éstas fueron simplemente prohibidas en el decreto mencionado (Oka 1997: 188).<sup>17</sup>

Tercero, se les empoderó a las Asociaciones de Granjeros de Taiwán - a través de una legislación coherente- a auto-gobernarse a nivel local y a desarrollar una multiplicidad de actividades comerciales y de apoyo para los pequeños productores (ver sección 2 arriba). A su vez, este tipo de empoderamiento no hubiera sido posible sin la decisión política de llevar a cabo una reforma agraria que cambió las relaciones de poder político en el campo para asegurar la legitimidad del gobierno frente a la población rural.

En contraste, la gran mayoría de los proyectos y programas presentados en *Reasons for Hope* fueron ejecutados en sociedades donde las viejas estructuras de poder (económicas y burocráticas) se mantuvieron intactos. Esta es una problemática a que los autores, organizadores y administradores de los programas, no se dirigen. Por la mayor parte, rehuyen comentarios sobre los procesos políticos y relaciones de poder nacional e internacional dentro de los cuales tuvieron que desarrollar sus esfuerzos. Sin embargo, los pocos comentarios sobre estos te-

---

16. Para ayudar a establecer la presencia masiva y "confiable" de las cooperativas de leche en los principales mercados urbanos de la India, la Comunidad Europea donó 125,000 toneladas de leche en polvo y 40,000 toneladas de aceite de mantequilla, valorizadas a 42 millones de dólares (Kurien 1997: 114).

17. Oka también anota: "A las compañías productoras de pesticidas se les presentó el reto de adoptar una nueva orientación; en vez de preocuparse simplemente con las ganancias, ahora tuvieron que mostrar una mayor preocupación con el medio ambiente y la salud humana" (1997: 189).

mas que se encuentran el el tomo son sumamente relevantes.

Concluimos con unos breves ejemplos de estos. Algunos de los contribuyentes a *Reasons for Hope* cuestionan explícitamente ciertos aspectos de las dominantes ideologías económicas. El director del ya mencionado programa para fortalecer el poder de mercado de las cooperativas lecheras y de aceite comestible en la India critica las doctrinas económicas del Fondo Monetario Internacional (FMI): específicamente, la interpretación (estática) de ventajas comparativas por parte del FMI y su consecuente oposición a la utilización de subsidios para ayudar a los productores pobres para obtener acceso a los mercados. El Fondo protestó la utilización de subsidios en la creación de estas instituciones cooperativas exitosas de comercialización (Kurien 1997: 119).

Murray, el organizador de un proyecto de reforestación, que evolucionó naturalmente hacia la agro-silvicultura -a base de donaciones de árboles de semillero a campesinos haitianos- critica al USAID con referencia a la misma cuestión: un nuevo director local del USAID que llegó a Haití en 1991 decidió que, no había que mimar más a los campesinos haitianos con subsidios; tendrían que pagar el costo total de mercado de los árboles. . . Sin embargo, esta oposición a los subsidios aparentemente era limitada a los agricultores haitianos porque no se aplicó a los oficiales del gobierno y a los contratistas extranjeros cuyos sueldos y vehículos son rutinariamente subsidiados por la agencia (Murray 1997: 249).

El resultado de este cambio de política era que la plantación de semille-

ros paró casi totalmente, en contraste con los 20 mil semilleros distribuidos - de los cuales el 60% sobrevivieron en los cuatro primeros años del programa. Mientras tanto, el costo del programa subió de U.S.\$ 70.= a U.S.\$ 750.= por persona beneficiada (Murray 1997: 250).

Otros de los organizadores y administradores de proyectos se refieren a la manera en que trataron de organizar actividades que no parecieran "amenazantes" (por ejemplo, Khan 1997: 30), para evitar reacciones en contra por parte de los poderes locales o nacionales. Y uno de ellos describe la oposición violenta de grupos monopólicos de comerciantes en contra de la comercialización cooperativa de aceite comestible en la India: "nuestros oficiales han sido brutalmente asaltados, nuestras oficinas saqueadas, y nuestras plantas de procesamiento saboteadas y quemadas" (Kurien 1997: 118). Es notable el contraste con Taiwán, donde la acción energética del estado impidió una reacción terrateniente y permitió la creación de confianza - o, en otras palabras, la conquista del miedo - entre los pequeños productores.

Claramente, se necesitan transformaciones profundas en las relaciones de poder -en el mercado y en el estado- para crear una situación como la taiwanesa en que las Asociaciones de Granjeros (e instituciones asociadas) no sólo ejercen el poder local sino también disfrutaban de un poder de monopolio en los mercados que más importan a sus socios. Aunque el patrón político-económico de desarrollo de Taiwán no fuera replicable como tal, como hemos sostenido, el caso ofrece

enseñanzas importantes sobre el diseño institucional y rol de la agricultura y del sector rural en general para cualquier proceso de desarrollo socialmente sostenible.<sup>18</sup>

---

18. Un análisis particularmente agudo de la relevancia de la historia económica de los "tigres" para los debates sobre el desarrollo se encuentra en Bienefeld (1988).

## BIBLIOGRAFIA

Adams, Dale W. (1978), "Mobilizing Household Savings through Rural Financial Markets", **Economic Development and Cultural Change** 26, no. 3.

Bebbington, Anthony, Galo Ramon (coordinador), Hernán Carrasco, Victor Hugo Torres, Lourdes Peralvo, y Jorge Trujillo (1992), **Actores de Una Decada Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad**. Quito: COMUNIDEC.

Bebbington, Anthony y Graham Thiele (1993), **Non-Governmental Organizations and the State in Latin America: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development**. London y New York: Routledge.

Benziger, Vincent (1996), "Small Fields, Big Money: Two Successful Programs in Helping Small Farmers Make the Transition to High Value Added Crops", **World Development** 24, no. 11 (November).

Bienefeld, Manfred (1988), "The significance of the newly industrializing countries for the development debate", **Studies in Political Economy** 25 (Spring).

Bosco, Joseph (1992), "Taiwan Factions: Guanxi, Patronage, and the State in Local Politics", **Ethnology** 31, no 2 (April).

Calkins, Peter (1992), "Chinese Rural Development: Historical Parallels and Recent Hypotheses" en Peter Calkins, Wen S. Chern, y Francis C. Tuan (eds.), **Rural Development in Taiwan and Mainland China**. Boulder: Westview.

Cheng, Chen (1961), **Land Reform in Taiwan**. Taiwan: China Publishing Co.

Chowdhury, Anis e Yanatul Islam (1993), **The Newly Industrializing Economies of East Asia**. London y New York: Routledge.

Davison, Gary Marvin (1993), **Agricultural Development and the Fate of Farmers in Taiwan, 1945-1990**. Unpublished PhD dissertation, University of Minnesota.

Director-General of Budget, Accounting, & Statistics (1994), **Statistical Yearbook of the Republic of China 1994**. Taipei: Executive Yuan, Republic of China.

Fei, John C.H., Gustav Ranis, y Shirley W.Y. Kuo (1979), **Growth with Equity: The Tiawan Case**. London: Oxford University Press.

Gallin, Rita S. (1984), "The Entry of Chinese Women into the Rural Labour Force: A Case Study from Taiwan", **Signs** 14, no. 3 (Spring).

Grabowski, Richard (1994), "Peasant Agriculture and the Distribution of Power in Pre-War Asia", **Canadian Journal of Development Studies** 15, no. 2.

Griffin, Keith (1989), **Alternative Strategies for Economic Development**. London: MacMillan, en asociación con la OECD.

Huang, Sophia Wu (1993), "Structural Change in Taiwan's Agricultural Economy", **Economic Development and Cultural Change** (October).

Hulme, David y Paul Mosley (1996), **Finance Against Poverty** (2 tomos). London: Routledge.

Islam, Yanatul y Anis Chowdhury (1997), **Asian-Pacific Economies**. London y New York: Routledge.

Ka, Chih Ming y Mark Seldon (1986), "Original Accumulation, Equity, and Late Industrialization: The cases of socialist China and capitalist Taiwan", **World Development** 14 (October-November).

Khan, Akhteer Hameed, "The Orangi Pilot Project: Uplifting a Periurban Settlement near Karachi, Pakistan" en Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, y Milton J. Esman (eds.) (1997), **Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development**. West Hartford: Kumarian Press.

Kikuchi, Masoa y Yujiro Hayami (1978), "Agricultural Growth Against a Land Resource Constraint: A Comparative History of Japan, Taiwan, Korea, and the Philippines", **Journal of Economic History** 38 (December).

King, Rong-Yung (1990), **How does foreign economic assistance influence the domestic politics of a developing country: the political implications of the Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR) in Taiwan**. Unpublished PhD dissertation, University of South Carolina.

Kuo, Shirley, Gustav Ranis, y John C.H. Fei (1981), **The Taiwan Success Story: Rapid Growth with Improved Distribution in the Republic of China, 1952-1979**. Boulder: Westview Press.

Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, y Milton J. Esman (eds.) (1997), **Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development**. West Hartford: Kumarian Press.

Kurien, V. (1977), "The AMUL Dairy Cooperative: Putting the Means of Development into the Hands of Small Producers in India" en Krishna et al., **op.cit.**

Lam, W. F. (1996), "Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan" **World Development** 24, no. 6 (June).

Lasson, Askel de (1989), **A Restudy of the Taiwan Farmer's Associations**. Gottingen: Edition Heredit.

Manig, Winfried (1979), "The Spatial Dimension of Rural Development: Factors Determining the Size of Operational Areas of Farmer's Associations in Taiwan", **Asia Quarterly** 3.

Mao, Yu-Kang (1992), "Institutional Organizations in Taiwan's Agricultural Development" en Calkins, **op.cit.**

Moore, Mick (1988), "Economic Growth and the Rise of Civil Society: Agriculture in Taiwan and South Korea" en Gordon White (ed.), **Development States in East Asia**. London: MacMillan.

Murray, Gerald F. (1997), "A Haitian Peasant Tree Chronicle: Adaptive Evolution and Institutional Intrusion", en Krishna et al., **op.cit.**

North, Liisa (1997), "Que Pasó en Taiwan? Un relato de la reforma agraria y de la industrialización rural" en Luciano Martínez (ed.), **El Desarrollo Rural Sostenible**. Quito: FLACSO.

Oshima, Harry T. (1993), **Strategic Processes in Monsoon Asia's Economic Development**. Baltimore y London: Johns Hopkins University Press.

Park, Albert y Bruce Johnston (1995), "Rural Development and Dynamic Externalities in Taiwan's Structural Transformation", **Economic Development and Cultural Change** 44, no. 1 (October).

Peng, Tso-Kwei (1992), "Prices, Income and Farm Policy in Taiwan" en Calkins, **op.cit.**

Oka, Ida Nyoman (1997), "Integrated Crop Pest Management with Farmer Participation in Indonesia" en Krishna et al, **op.cit.**

Stavis, Benedict (1974), **Rural Local Governance and Agricultural Development in Taiwan**. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.

Wade, Robert (1995), "The Ecological Basis of Irrigation Institutions: East and South Asia", **World Development** 23, no. 12 (December).

Wardenier, Rita (1985), **Are part-time and full-time small farms detrimental to Agriculture? Evidence from Taiwan, 1972-1989**. Unpublished PhD Dissertation, Department of Economics, University of British Columbia.

World Bank (1997), **The State in a Changing World**. New York: Oxford University Press.

Yager, Joseph A. (1988), **Transforming Agriculture in Taiwan: The Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction**. Ithaca: Cornell University Press.

# PROCESOS

*revista ecuatoriana de historia*

**El poder del discurso o el discurso del poder:  
el criollismo quiteño en el siglo XVII**

PILAR PONCE LEIVA

**Género, matrimonio y sociedad criolla en Cuenca  
durante la segunda mitad del siglo XVII**

NATALIA LEON

La nobleza de Quito

**a finales del período colonial 1765 - 1810 :  
bases jurídicas y mentalidad social**

CHRISTIAN BÜSCHGES

**El Caribe colombiano en la República Andina:  
Identidad y autonomía política en el siglo XIX**

**a finales del período colonial 1765 - 1810 :**

ALFONSO MUNERA

**Hombres piadosos y ciudadanos filantrópicos**

FERNANDO HIDALGO

INDICES DE CONTENIDO: números 1-10

Tablas de contenido, Índices por autores

10

1 SEMESTRE / 1997

## SUSCRIPCIONES

BIANUALES\*

En Ecuador: \$/ 45 000

En América, Europa

y resto del mundo: \$ 50,00 US D

Dirigirse a

CORPORACION EDITORA NACIONAL

Av. ca Z30 y Tamayo, Apartado Postal 17-12-886,

Tl. (593-2) 554358, Fax (593-2) 566340,

Quito - Ecuador

\* Vigentes a partir de Setiembre de 1995. Estos precios incluyen envío por correo aéreo.



## **La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales**

Luis Rosero (\*)

*Las exportaciones de productos no tradicionales agrícolas han evolucionado dinámicamente en la década de los noventa. Paulatinamente nuevos productos se han incorporado a las ventas externas, tanto en estado natural como industrializado, lo que demuestra una diversificación de la producción agrícola, la incorporación de tecnología avanzada y la conformación de nuevas formas de organización de los productores. En ese contexto se han establecido formas de comercialización en que los exportadores son los intermediarios y otros son los productores directos.*

Los datos muestran como cada año se incorporan nuevos productos en los rubros de exportación: legumbres en estado fresco y en conserva; jugos o concentrados de frutas, y preparados comestibles de frutas. En el período 1991-95, el valor de las exportaciones de productos no tradicionales primarios crecieron 4,7 veces, con las que los productos agrícolas están adquiriendo cada vez mayor significación. En el cuadro N° 1 se presenta la evolución de este tipo de ventas externas.

En el cuadro aparece que en el período 1991-95 el valor de las exportaciones de tagua, piña, limón, pepino se duplicaron mientras que los de hojas de te, yuca y espárragos crecieron extraordinariamente en dicho período. No consi-

tan en dicho cuadro el maíz, mango y palmito que también aumentaron considerablemente.

Además se están cultivando en la costa, con destino a la exportación, uva, guanábana, guayaba, naranja, cebolla, aguacate, zapallo, papaya, taxo, etc. Por otro lado, se está diferenciando las formas de exportación del producto, ya que además de venderse en estado fresco o industrializado, se ha iniciado la exportación del producto deshidratado como ocurre con el zapallo, zanahoria, piña, pimienta, mango, apio, etc.

Así mismo, las exportaciones de productos agrícolas industrializados observan un importante crecimiento; las conservas de productos agrícolas se triplican mientras que los jugos y

---

(\*) Economista. Profesor Universitario. Director CIE Universidad Católica Guayaquil. Investigador del CAAP.

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES PRIMARIOS  
 ECUADORIAN EXPORTS OF NON TRADITIONAL PRODUCTS UNTREATED  
 (1000 USD FOB)

PRODUCTO	1991	1992	1993	1994	1995
Flores naturales/ Natural Flowers	19.250	24.221	39.610	59.558	79.422
Madera/Wood	12.158	5.845	13.757	18.921	31.285
Fibras de abacá/Hemp fibres	8.858	7.094	8.083	10.665	12.407
Tagua/Tagua	5.893	3.911	5.017	8.106	10.690
Tabaco en rama/Leaf tobacco	1.702	3.778	2.330	2.371	4.498
Hojas de Te/Tea	108	32	1.830	1.583	1.158
Melón/Melon	1.020	1.021	1.738	900	1.498
Piña/Pineapple	601	428	716	1.171	1.581
Frutilla fresca y congelada/ Fresh and frozen strawberry	412	363	469	399	458
Espárragos/Asparagus	193	388	325	309	747
Limón/Lemon	100	26	109	136	224
Aguacate/Avocado pear	8	47	30	83	
Cascarilla amarilla/Yellow casarilla bark	63	11	29	91	150
Yuca/Cassava root	5	18	29	258	409
Cardamomo/Cardamom	35		28	50	13
Quinua/Quinoa	123	96	21	48	37
Pepino/Cucumbers	50	32	17	67	115
Otros/Others	6.918	27.927	64.474	103.680	124.324
<b>TOTAL</b>	<b>57.497</b>	<b>75.238</b>	<b>138.612</b>	<b>208.396</b>	<b>269.014</b>

\* Cifras provisionales del Banco Central del Ecuador de marzo 31 de 1996/Provisional Figures from Banco Central del Ecuador on March 31 1996.

conservas de frutos se quintuplicaron en el período 1991-95. Las ventas externas de estos rubros pasaron de 7 a 30 millones de dólares.

Los datos muestran que en lo referente a legumbres y frutas, la mayor parte se exporta en forma industrializada, lo que representa un mayor valor agregado ya que incorpora mano de obra e insumos nacionales, generando encadenamientos productivos hacia atrás. Un ejemplo es el caso del maracuyá: en 1995 se exportó concentrado de maracuyá por un valor de 12 millones de dólares.

El crecimiento de las exportaciones de frutas en estado natural se explica, en buena medida, por la participación en el negocio de las grandes empresas exportadoras de productos agrícolas tradicionales. Así, Bananera Noboa está exportando piñas, melones, mangos y limones; UBESA además del banano vende melones; REYBANPAC, exporta piña y melones y Costa Trading vende banano y mangos.

Estas empresas, en algunos casos, han establecido sus propios cultivos (mango y limón) y, en otros, son más bien comercializadores. En el caso del mango fresco, la participación de las grandes exportadoras ha incidido en mayores ventas externas, ya que aprovechan su conocimiento de mercado, el marketing y su prestigio para abrir mercados de nuevos productos. Así, de 33 mil dólares que se exportaban en 1990, para el año de 1995 se alcanza el millón de dólares.

Un factor adicional que contribuye a la dinámica de expansión de la producción y exportación no tradicional es la implementación del proyecto de riego Daule-Peripa. Con ello no solamente se abren amplias perspectivas para que las frutas y legumbres señaladas puedan ampliar sus niveles de exportaciones, sino que esta obra potenciará la producción agrícola tradicional de esa región que vio postergada su articulación al sistema alimentario nacional por muchas décadas.

# Análisis

## **Tensiones de fin de siglo: Ciudadanía y multiculturalidad**

Mario C. Constantino Toto (\*)

*Cuando se hace referencia a la figura ciudadano, si bien el concepto acota una serie de coordenadas normativas y políticas que lo dotan de sentido, también se presenta una fractura respecto de la forma en que ella es vivida, o mejor aún, en la forma en que es experimentada en el campo de la cotidianidad.*

**E**n la mayor parte de las sociedades contemporáneas han emergido con inusitada fuerza procesos de reivindicación de la diferencia: étnica, sociocultural, racial, entre otras. Estos procesos han acompañado un conjunto de sospechas relativas al carácter integrador de los estados modernos y a las dimensiones que expresan y articulan las diferencias en el seno de los sistemas sociales. No cabe la menor duda de que las esferas de la sociedad que se ven afectadas por estos procesos de reetnización, localismo y vindicación de la particularidad, son múltiples y complejas.

En efecto, al pensar en los desafíos impuestos a la cuestión de la integración en las sociedades modernas, no

puede soslayarse el hecho de que el campo social moderno asemeja una suerte de rizoma, que en sus múltiples pliegues desarrolla tensiones y conflictos que reproducen sistemáticamente el carácter paradójico y asimétrico entre universalismo integrador y diferenciación particularizante.

Si bien los recortes que pueden realizarse para explorar la paradoja entre integración social y diferenciación cultural son múltiples, para los fines de este ensayo quisiera centrarme en el espacio tensional que articula la diferencia entre instituciones y vida cotidiana. En este sentido, se abordarán tres elementos de la construcción de la integración moderna: la ciudadanía, como categoría incluyente del

---

(\*) Mexicano. Mtro. en Ciencias Sociales. Profesor-Investigador de Flacso-México.

sistema social; la multiculturalidad, como expresión de la fragmentación del mundo de la vida cotidiana; y las potenciales modalidades de transacción entre uno y otro ámbito con miras a reducir incertidumbre y complejidad social.

#### **CIUDADANIA Y SISTEMA: UNA CONSTELACION COMPLEJA**

Uno de los componentes más significativos de la idea de integración en las sociedades y estados modernos lo ha constituido la categoría de ciudadanía. En términos generales, ésta puede concebirse como un conjunto de referencias simbólicas que constituyen un nivel de adscripción universal de los individuos al sistema; así, a través de la ciudadanía se imputa una identidad personal totalmente desvinculada de los ejes de la experiencia vivida, de modo tal que cualquier individuo es considerado, por exterioridad, igual a otro. En este plano, las diferencias sociales (género, clase, raza, etnia, religión o idioma) son abstraídas al carácter agregante que connota la abstracción. En segunda instancia, la ciudadanía constituye un entramado sistémico al cual los individuos son adscritos por referencia a un conjunto de reglas de visibilidad que trasponen diversas esferas de lo social: sujeto de derechos políticos,

de derechos sociales, adscripción a una nación, titularidades económicas.

En compensación a esta atribución de copresencia <sup>1</sup>, la idea de ciudadanía comporta un alto grado de abstracción social y de intemporalidad: las diferencias entre grupos y sujetos constituyentes de una nación son subsumidas al carácter integrador del ciudadano en el sistema; al mismo tiempo, dado el vaciamiento de contenidos sociales concretos (género, raza, religión, idioma) la estructura de la temporalidad individual o grupal -su historicidad- se diluye en favor del contenido atemporal de las prácticas sistémicas. A través de estos procesos de externalización y abstracción, entonces, se asiste en el plano sistémico a una distensión del yo, en la que la particularidad se diluye.

En síntesis, la ciudadanía constituye una de las estructuras transindividuales de la integración sistémica, que existiendo más allá de la voluntad y la conciencia de los actores sociales <sup>2</sup>, facilita la coordinación de la acción en el ámbito público de los individuos o de grupos sociales. Empero, es necesario indicar que las titularidades y obligaciones contenidas en la ciudadanía, comportan en el plano de traducción de recursos mínimos vitales, niveles de adscripción asimétricos. Con ello, se hace referencia fundamentalmente a la pro-

---

1. Entenderemos la copresencia como la condición de posibilidad de que dos o más actores se reconozcan en un plano de interacción y/o comunicación como equivalentes; esto es, como competentes para autonominarse y heteronominar.

2. Se utiliza la noción de actor social como categoría de presentación de individuos o grupos en el escenario social, en tanto que conjugan competencias socioculturales suficientes para realizar un acto performativo que produzca interacción. Esta definición mínima dista mucho de la forma en que la noción de actor es entendida por ciertas corrientes sociológicas, las cuales le atribuyen un carácter condensador de atributos grupales y de clase.

ducción y distribución desigual de oportunidades vitales<sup>3</sup> que limitan o erosionan las posibilidades de la participación equitativa de los actores en el espacio público. A través de esta noción, se indica cualquier variable o patrón de referencia social que condiciona y establece límites artificiales a la creación de una estructura común de acción<sup>4</sup>.

En el debate contemporáneo sobre los contenidos de la democracia, se ha recuperado una de las aspiraciones "iluministas" más señeras, una *raison d'être* de la política democrática y los procesos de integración sistémica, que ha sido la creación de una autonomía igualitaria para todos los ciudadanos. En el fondo se trata de una política que

combina -no siempre de modo afortunado- justicia y democracia; en ese sentido, se tiende a considerar un marco de oportunidades vitales que elidan el delicado problema de las asimetrías de poder y oportunidad. Bajo ese supuesto, la búsqueda de integración ha correspondido con la ampliación del espectro jurídico que contempla la idea de ciudadanía<sup>5</sup>. Empero, ello no ha correspondido con una disminución de la asimetría en el acceso efectivo a los recursos del sistema.

Desde la perspectiva apuntada, en la búsqueda de un piso social común, construido sobre la base de derechos/obligaciones y *policy*, se ha supuesto como imperativo que los lugares de po-

---

3. Cfr. Dahrendorf, Ralph, **Life chances**, Weidenfel & Nicholson editors, Londres, 1981. En este trabajo el autor señala que las oportunidades vitales constituyen un conjunto de provisiones y titularidades con las que los individuos concurren al espacio público para la participación. Por provisiones se entiende a aquel conjunto de prerrogativas que son provistas por el Estado tales como la salud, la educación, la habitación y la alimentación y que constituyen el mundo de las prestaciones públicas. Las titularidades remiten al conjunto de derechos y obligaciones individuales y privadas -políticos, laborales, fiscales- que están regulados por el Estado y que confluyen en el plano de la integración sistémica.

4. Cfr. Held, David, "Inequalities of power, problems of democracy" en: Miliband, David (editor), **Reinventing the left**, Cambridge, Polity Press, 1994, pp. 47-59. Para el autor, la estructura común de acción revela la existencia de un mínimo vital de derechos y obligaciones individuales satisfechos por el sistema, para que la concurrencia al espacio público se haga en condiciones autonómicas equivalentes. De este modo, según Held, la posibilidad de participación queda liberada de cualquier restricción sistémica. Para los fines del ensayo, la estructura común de acción puede leerse como el conjunto de oportunidades vitales satisfechas por el sistema que posibilitan la concurrencia igualitaria y autonómica -libre de todo constreñimiento- al espacio público.

5. En el caso de la ampliación del espectro jurídico de las connotaciones de ciudadanía Cfr. Marshall, T.H., **Class, citizenship and social development**, Nueva York, Doubleday-Anchor books, 1965; también véase Titmuss, Richard M., **Essays on the welfare state**, New Haven, Yale University Press, 1959. En ambos casos, los autores refieren que en el desarrollo del estado de la posguerra, la titularidades y obligaciones de los ciudadanos se van incrementando hasta alcanzar tres dimensiones básicas: social -prestaciones públicas-; fiscal -obligaciones y compensaciones hacendarias e impositivas; y laborales -prestaciones y salvaguardia jurídica del empleo en el mercado. En términos sistémicos, supone que la integración requiere de la autocomplejización del sistema social para reducir los desafíos impuestos por la diferenciación de planos y expectativas vitales.

der muestren una flexibilización creciente sobre las diferencias; esto es, que la probabilidad de emergencia de una estructura legal-racional conduzca a la creación de marcos de significado más incluyentes (momento de derechos y obligaciones) y que, al mismo tiempo, genere las condiciones de accesibilidad a la participación (momento de la policy).

En la medida en que los principales ejes de visibilidad pública de los actores han sido considerados dentro del marco normativo del sistema social a través -aunque no exclusivamente- de la noción de ciudadanía, cabría preguntar si es que la diferenciación social y la aumentada complejidad del sistema social <sup>6</sup> no ponen en cuestión las correspondencias entre instituciones y vida cotidiana; o para decirlo en otros términos, si la aumentada fragmentación y flexibilización de los marcos de experiencia en la vida cotidiana no constituyen un desafío a la integración sistémica vista desde el eje de la ciudadanía.

Es pertinente interrogar sobre las condiciones en que la ciudadanía es percibida desde la experiencia vital y rutinaria de los actores; si ella corresponde a las expectativas de éstos o si, por el contrario, es un encuadre insuficiente para garantizar la integración social y política. En la medida en que la ubicación de la discusión se desliza a otro plano de reflexión, es pertinente discutir brevemente las características del campo social moderno.

Si se participa de la idea de que las asimetrías sociales expresan un horizonte de diferenciación entre los individuos y entre los grupos sociales, y que ellas conducen a la constitución de un campo social fragmentado y diferenciado, es imperativo que la premisa de análisis para explorar los dilemas de la ciudadanía, como elemento de articulación sistémica, debe contemplar al menos tres características sociales: complejidad, selección y simultaneidad.

La complejidad habrá de entenderse, en el contexto que se analiza, como la condensación de procesos de ampliación y diferenciación de las oportunidades vitales que conforman el horizonte inmediato instituido de significado <sup>7</sup> con el cual los actores articulan sentido y acción. En esta medida, la complejidad también debe ser asociada a la creciente indeterminación de las prácticas y comunicaciones del sistema social respecto de los actores (o entornos del sistema) y entre los distintos componentes del sistema mismo para reducir su propia complejidad.

En tanto lo anterior, la expansión del horizonte de plausibilidad de los sistemas (político, jurídico, económico, social) y la fragmentación del mundo de la vida de los actores comportan un incremento del riesgo y la contingencia sociales, cuya visibilidad se da en la búsqueda de mecanismos efectivos para reducir las demandas generadas por los actores (reducción del horizonte de asimetrías sociales o ampliación de titularidades y obligaciones) y para re-

---

6. Las nociones de diferenciación y complejidad son recuperadas en el sentido que Luhmann ha dado a estos términos. Cfr. Luhmann, Niklas y Rafaelle de Georgi, **Teoría de la sociedad**, Guadalajara, ITESO/UAJ, 1994.

7. Cfr. Castoriadis, Cornelius, **La institución imaginaria de la sociedad**, Vol. 2., Barcelona, Tusquets, 1989.

ducir la propia complejidad (la creciente especificación de una distinción viable entre sistema y entorno que facilite la selección).

A través de esta breve caracterización, se ofrece una mirada reticular a la correspondencia entre universalidad y particularismo; por ello, es que se propone una lectura reflexiva sobre la ciudadanía vista desde lo social. Si se consideran la fragmentación, la complejidad y la contingencia, puede observarse que la ciudadanía, desde la perspectiva de los actores, es experimentada como un espectro figuracional complejo; esto es, una forma social que es regulada o puesta en escena a distintos planos del sistema para reducir diversas gradaciones de la complejidad del mundo instituido de significado.

#### **PROBLEMAS DE INTEGRACION Y COORDINACION SOCIAL ENTRE CIUDADANIA Y DIFERENCIACION CULTURAL**

Si bien la figura ciudadana remite a un conjunto de titularidades y obligaciones que regulan la presentación de los individuos en el espacio público, no lo es menos que esa normatividad expresa circunstancialmente una forma universal en cuyo interior se despliegan las diferencias. En este sentido, cuando se hace referencia a la figura ciudadano, si bien el concepto acota una serie de coordenadas normativas y políti-

cas que lo dotan de sentido, también se presenta una fractura respecto de la forma en que ella es vivida, o mejor aún, en la forma en que es experimentada en el campo de la cotidianidad.

Por ello, cuando se habla de ciudadanía y cultura, o de producción cultural de ciudadanías, deben contemplarse una serie de atributos que tensionan el campo relacional entre la dimensión normativa y pública (sistema) y el plano de las prácticas de esa normación en el tejido social (momento del mundo vital). Así, un elemento clave en la explicitación de la relación entre ciudadanía y multiculturalidad lo representa la forma en que se articulan expectativas entre el espacio público y el ámbito privado, entre Sistema y mundo de la vida. Si se parte de la idea según la cual el campo social moderno está construido sobre la base de diferenciaciones, el desafío que impone a la reflexión sobre la integración requiere de comprender el área sombreada del mundo de todos los días, que permite el doble movimiento de particularización e integración. Se presenta como imperativo, entonces, rastrear las modalidades de transacción entre la percepción de los actores y las dimensiones normativas que lo agregan al sistema<sup>8</sup>.

Como se puede observar, el mapa de las sociedades complejas supone la articulación de diversas dimensiones de

---

8. La transacción entre sistema y mundo de la vida, habrá de entenderse como el espectro de posibilidades de formación del consenso fundado sobre la base de la coexistencia de ambos polos, sin imposiciones violentas del principio de autoridad y sin la ruptura de los dispositivos de comunicación entre ellos. En este sentido, la coexistencia entre sistema y mundo vital, supone que la formación del consenso contiene una cuota de conformidad a la norma y una cuota correlativa de diseminación del poder que evita que este pueda imponerse sólo a través de la coacción. Cfr. Ardigò, Achille, **Crisi di governabilità e mondi vitale**, Bologna, Nuova universalli capelli, 1984.

sentido que faciliten la integración y el consenso<sup>9</sup>. Una lectura desde la ciudadanía y la multiculturalidad, indican que la tensión central para la integración es, hoy por hoy, cuánta diferenciación cultural pueden soportar los estados nacionales.

Si se observa desde la perspectiva sistémica, la posibilidad de hacer coextensiva una dimensión cultural de ciudadanías indicaría la formación de una serie de criterios normativos facilitadores de reconocerse "como parte de", sin que ello supusiera la pérdida de la identidad particular instituida a nivel de las formaciones imaginarias del grupo. Si, por el contrario, se observa desde la perspectiva de la multiculturalidad, la producción de ciudadanías indicaría la necesidad de incorporar en forma categórica criterios normativos garantes de la reproducción a nivel grupal, antes que de la reproducción del sistema como un todo. Empero, ninguno de los extremos sugiere modalidades de reducción de la complejidad social. En esa medida, cabría preguntarse qué tipo de transacciones son viables en el ámbito de la consolidación de un sistema integrador que enfrenta una elevada diferenciación cultural.

Desde la perspectiva que se viene elaborando, se considera nodal observar que el espacio público, a través del eje integrador de ciudadanías, constituye un espacio privilegiado facilitador de la heteropresentación de los diversos grupos culturales que componen las sociedades contemporáneas. En esa medida, pensar cómo se garantiza multiculturalidad en esquemas de integración, supone asumir un ámbito de exterioridad a la diferenciación, que posibilite su reconocimiento -momento de la visibilidad- al tiempo que reduzca la aumentada contingencia que tal visibilidad supone.

El ámbito ordenador de tal visibilidad es, en principio, la esfera pública. En efecto, en la medida en que las formas de visibilidad de los diversos grupos culturales no son homogéneas ni consistentes, dadas las tensiones internas producidas por la segmentación social y los múltiples ejes de interacción entre sistema y mundo vital<sup>10</sup>, la forma en que los grupos socioculturales se hacen presentes comporta múltiples manifestaciones comunicativas en las que la identidad se flexibiliza. Desde esta perspectiva, las identidades socioculturales parecen articu-

---

9. Entendemos el consenso como la producción de comunidad fundada sobre la proximidad, la sensación del estar juntos y la homologación de expectativas.

10. Entre los elementos más importantes de la segmentación social se encuentran la clase, el género, la raza, el idioma, el *baggage* cultural y la edad, entre otros. Entre los escenarios que desde lo cotidiano hasta lo público son potencialmente ámbitos de cruce e interacción, se encuentran la casa, la calle, el barrio, el ámbito laboral, el ámbito de servicios, el ámbito político, entre otros. Una lectura desde la diferenciación indica que tanto las categorías sociales como los espacios de interacción, **modulan** la presentación de los actores en la vida social; asimismo su identidad se ve flexibilizada en el medida en que para acceder a la visibilidad se requiere de regular y negociar la competencia sociocultural en cada campo de interacción. En situaciones de migrancia, los individuos -dependiendo del carácter de la migración- hacen visibles algunas competencias y suspenden sentido respecto de otras.

larse a partir del reconocimiento de la alteridad que, en contextos altamente diferenciados lo constituye un ámbito de externalidad al mundo de la vida: el sistema; esto es, el escenario de las reglas de coordinación social más general (el llamado espacio público).

En el mismo tenor, es menester aclarar que cada ámbito de visibilidad comporta modelos de interacción comunicativa a la que no todos los actores y grupos tienen acceso o competencia cultural. En la medida en que los ámbitos de presentación de los individuos constituyen campos diferenciados con reglas particulares, la posibilidad de acceder a cada uno de ellos con una identidad cultural fuerte, se ve mermada. La negociación de la producción de sentido, desde la competencia sociocultural de cada grupo, se vuelve un imperativo para la reproducción del grupo mismo.

En esta medida, si el ámbito público constituye la única esfera de visibilidad de la diferencia, bajo el supuesto de que en sí mismo está diferenciado, entonces debe asumirse que los contenidos normativos del sistema son una pauta de integración que no alcanzan, por sí mismos, a garantizar la reproducción de la diversidad cultural. En la medida en que las condiciones de transacción, se encuentran sujetas a múltiples cruces y escenarios, es menester incorporar en la lógica del sistema una pauta de reproducción formalizada e informalizada de recursos para preservar la diferenciación. De este modo, el espacio público constituye no sólo un conjunto de esquemas axiológicos vinculantes, sino también -y acaso señeramente- un ámbito donde se encuentran en permanente negociación las prácticas de construc-

ción de sentido por parte de los individuos y grupos.

#### **DILEMAS DE TRANSACCION ENTRE MULTICULTURALIDAD Y CIUDADANIA**

Para comprender el paso de la ciudadanía como imperativo agregante en la lógica pública, a forma diseminante de la autopresentación individual y colectiva, es imperativo tener presentes las retraduccionés del vínculo entre sistema y mundo vital, que revelan las condiciones en que se produce integración sistémica sobre la base de la diferenciación cultural. Este elemento permite establecer pautas de articulación a distintos niveles y planos de la acción social y sistémica.

Desde la perspectiva que se ha ido tejiendo, los límites del modelo multicultural como mecanismo de coordinación social y de la ciudadanía como corpus normativo que produce visibilidad pública, pueden esbozarse del modo siguiente: Si el modelo de multiculturalidad moviliza pautas de sentido que, trasladadas al sistema, generan affirmative actions y un lenguaje politically correct, entonces la disminución de la contingencia sociocultural pasa sólo por la construcción de esquemas axiológicos de integración. Ahora bien, suponer que sólo la medida de que se generen pautas normativas es posible articular diferencias, habla de una modalidad de pensamiento sumamente centrada. Por el contrario, si se atribuye a la existencia de un ámbito de visibilidad pública, la característica de ser un ámbito de recursos, la transacción entre sistema y mundo de la vida, entre ciudadanía y multiculturalidad, opera como un mecanismo reductor de la complejidad social y sistémica.

En los modernos estados nacionales, la fragmentación sociocultural y las aumentadas demandas que reivindican el derecho a la diferencia, ponen en cuestión la capacidad agregante de la norma leída como control. Empero, si se asume que las posibilidades de la integración y coordinación se estructuran por referencia a formaciones de consenso acotadas, entonces se establece una pauta de transacción en virtud de la cual, la ciudadanía tiene un carácter social diseminado; en ocasiones referida al ámbito de titularidades y obligaciones políticas; en otras, vinculada a prácticas de reproducción de la identidad sociocultural en la que constituye un elemento recursivo del sistema para reproducir la particularidad: un campo laboral que genera recursos materiales; un conjunto de bienes públicos que garantizan la reproducción vital; un conjunto de instituciones que posibilitan la visibilidad y en tanto que ello, la reproducción de la diferencia.

Sin embargo, el dilema central de la relación entre ciudadanía y multiculturalidad se expresa, sobre todo, en la posibilidad de producción de tolerancia, articulada a nivel de la cotidianidad y en el plano de lo público. Una lectura centrada en el espectro de im-

perativos de auto y heteroreconocimiento de la alteridad, solo orientarían a la aceptación de la existencia de la diferencia y la ulterior construcción de planos de tolerancia, entendida como la aceptación de un espectro de normas -derechos y titularidades- comunes. Si bien esta premisa es central, en el conjunto de prácticas de interacción ella no indica necesariamente la construcción de tolerancia. Si se observa la construcción de ciudadanías, tal como se la ha entendido aquí, debe reconocerse que la práctica de diseminación del sentido de ciudadanía formula planos donde si bien se cruzan los individuos, el espectro normativo produce más desmarcaciones e indiferencias que ejes de interacción.

En esa medida, las tensiones de fin de siglo entre ciudadanía y multiculturalidad, entendidas como problemas de coordinación social e integración, confluyen en la exploración de las transacciones que puedan generarse entre los dos polos sociales, bajo el entendido que es en este ámbito donde se encuentran las posibilidades de formular escenarios de coexistencia, consensualidad y permanencia de la diferenciación en los estados de fin de siglo.

## **¿Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad**

Sara Makowski (\*)

*Muchas de las defensas que se hacen de lo local y de la diferencia están atrincheradas, lamentablemente, en fundamentalismos, formas de racismo y modalidades de exclusión y no tolerancia que vuelven difícil la convivencia democrática en el seno de las sociedades multiculturales.*

### **GLOBALIZACION Y COMPLEJIDAD SOCIAL: ALGUNAS IMPLICANCIAS CULTURALES.**

La identidad de las sociedades contemporáneas se ha vuelto, en muchos sentidos, difícil de delinear; sin embargo, aparecen dos rostros claramente definidos: la complejidad y la globalización.

Así, por un lado, un dato de las sociedades de nuestro tiempo es la consolidación de los procesos de complejidad social que están fincados en una creciente diferenciación funcional que entraña internamente especialización, discontinuidad y diversidad. En este sentido, la división social del trabajo, la correlación disímil entre las distintas esfe-

ras del mundo, la variedad de códigos comunicacionales y la polisemia de esquemas valorativos y normativos han labrado la trama de un orden social desenchajado de un sistema único de referencias que se presenta, desenmascaradamente, como conflictivo, heterogéneo y polivalente.

En el plano socio-cultural, la complejidad se traduce como desagregación del mundo continuo, y como consolidadora de una realidad social fragmentada y multifacética con profundas implicancias en el nivel de la conciencia y de la experiencia<sup>1</sup>, tales como la ampliación de los horizontes de la subjetividad, la multiplicación de las posibilidades de elección y el aumento de las condiciones para la generación de

---

(\*) Profesora-Investigadora de FLACSO-México.

1. Cfr. Sara Makowski y Mario Constantino, "Imágenes de sobredosis: complejidad social e identidad en el fin de milenio", en Revista **Perfiles Latinoamericanos**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, Año 4, N°7, Diciembre de 1995.

una socialización cada vez más individualizada.

El exilio de los grandes sistemas explicativos y referenciales que la complejidad social ha provocado en el plano de la experiencia ha llevado a una paulatina pérdida de sentido, potencializando con ello el efecto de caleidoscopio a través del cual la unidad de la experiencia social no se explica desde un único horizonte meta-social sino, más bien, desde una multiplicidad de espacios atravesados por lógicas y tiempos distintos.

Por otro lado, aquello que a principios de la década de los 70' parecía explicar la particular modalidad de funcionamiento de las empresas en el contexto mundial, hacia los años 80' se fue fortaleciendo como una forma específica de estructuración del sistema-mundo: la globalización. En los últimos años los paisajes de la globalización se han ido extendiendo hasta los confines más remotos de las sociedades. Hoy en día, pensar una sociedad al margen de la tendencia globalizadora parece un juego de acertijos difícil de resolver.

La intensificación de los flujos de intercambio de tecnologías, capitales, mano de obra, símbolos y comunicaciones ha alimentado la fase más reciente del proceso globalizador iniciado con el desarrollo y expansión del sistema capitalista. A su paso, ha ido reforzando la constitución de bloques y regiones supranacionales, debilitando con ello las fronteras nacionales y sus contornos socio-culturales. Poco a poco ha ido estructurando modalida-

des de operación más o menos homogéneas, extendidas particularmente al campo de la economía, de las finanzas, de la tecnología y de las comunicaciones.

Sin embargo, en la esfera de la cultura la globalización ha encontrado algunas resistencias. En efecto, la pretendida unidireccionalidad de este proceso se ha topado con aristas rugosas y geografías difíciles de homologar. Un coro de voces disidentes ha reaccionado contra la pretendida hegemonía de la globalización levantando las banderas de la diferencia, de la otredad y de la desigualdad y ha puesto a la luz, una vez más, que los flujos culturales son fragmentados y diversos.

Son muchos los autores <sup>2</sup> que desde la antropología, la sociología y los estudios culturales han demostrado la vitalidad de las culturas locales y la creciente permeabilidad e interpenetración de los ámbitos locales y globales, públicos y privados, señalando con ello los límites de los sistemas explicativos tradicionales basados en antinomias irreconciliables.

Los correlatos culturales de la globalización, señalados más recientemente por investigadores preocupados por otorgar a la cultura una valencia que trascienda la determinación ideológica y el nivel abstracto, han sido diversos. La desterritorialización es uno de los signos más marcados, caracterizada por el hecho de que "la mayor parte de los bienes y mensajes que se reciben en cada nación no se han producido en su propio territorio, no surgen de relaciones peculiares de producción,

---

2. Entre los que destacan S. Hall, A. King, U. Hannerz, A. Smith, N. García Canclini y G. Giménez, entre otros.

ni llevan en ellos signos exclusivos que los vinculen a la comunidad nacional, sino otras marcas que más bien indican su pertenencia a un sistema desterritorializado<sup>3</sup>. Como consecuencia de la desterritorialización, la contemporaneidad experimenta un distanciamiento profundo entre la vivencia del espacio y del tiempo que provoca la experimentación de la ubicuidad, en el sentido de hacer presente espacios distintos en un mismo tiempo<sup>4</sup>. De todos modos, y frente a la profundización de los procesos de desterritorialización, la globalización ha ido generando anticuerpos: una creciente tendencia a la reterritorialización<sup>5</sup> de las representaciones, de las demandas y de los conflictos; lo que ha producido un reforzamiento de las identidades locales, de las identidades "negadas", y con ello una diversificación de los ámbitos tradicionales de pertenencia y adscripción (nación, clase, etc.).

Así, frente a la consolidación de la cultura global que ha extendido visiones del mundo, estilos de vida y pautas de consumo se ha producido, paralelamente, un renacimiento de las culturas locales que reclaman el derecho a la diferencia<sup>6</sup> y a la elaboración de respuestas distintas para enfrentar la mundialización contemporánea. En

esta dirección, las traducciones culturales de la globalización abren un horizonte problemático que conduce a re-pensar algunas de las cuestiones medulares de las sociedades del presente.

#### **CIUDADANIA Y CULTURA: PENSAR DESDE LA FRACTURA**

En efecto, los procesos que conforman las sociedades contemporáneas, con su apertura hacia la complejidad y la diversidad, han provocado, por un lado, fracturas importantes en algunas tradiciones explicativas, y por otro, han redibujado el mapa conceptual poniendo en el centro de la discusión nuevas tensiones que obligan a repensar algunas de las categorías sobre las que se sustenta el entramado normativo de los sistemas democráticos.

La multiculturalidad, como una de las implicancias de la globalización en el plano socio-cultural, constituye, precisamente, una de las fracturas más desafiantes en este sentido. Por una parte, la multiculturalidad se presenta como una herramienta descriptiva de la diversidad social y cultural del mundo globalizado al poner en evidencia la variedad de culturas, grupos e identidades que habitan en un mismo

3. García Cancini, N., Museos, aeropuertos y ventas de garage. La cultura ante el Tratado de Libre Comercio, citado por Mantecón, Ana Rosas, "Globalización cultural y antropología", en: *Alteridades*, 3 (5), 1993.

4. En el plano de las comunicaciones, de las tecnologías y de las autopistas de la información el sentido de ubicuidad permea, con mucha mayor presencia, la experimentación de las coordenadas espacio-temporales.

5. Cfr. Mantecón, Ana Rosas, "Globalización cultural y antropología", Op. Cit, pp. 82.

6. Muchas de las defensas que se hacen de lo local y de la diferencia están atrincheradas, lamentablemente, en fundamentalismos, formas de racismo y modalidades de exclusión y no tolerancia que vuelven difícil la convivencia democrática en el seno de las sociedades multiculturales.

espacio geográfico; adicionalmente, la multiculturalidad asumida como una posición crítica hacia el modelo hegemónico produce una problematización de las relaciones entre sociedad, cultura y política, y alienta el cambio cultural, la tolerancia y la creación de nuevos sentidos y representaciones.

Por otra parte, la multiculturalidad opera como una herramienta normativa, como un conjunto de procedimientos y principios de ordenación de las sociedades complejas. En esta dirección, la diversidad y la pluralidad cultural constituyen un eje problemático tanto para el mantenimiento de un orden democrático como para la garantía del funcionamiento de instituciones públicas capaces de canalizar y responder a las demandas diferenciadas de los distintos grupos sociales y culturales que conforman una sociedad nacional.

La multiculturalidad ha traído al primer plano uno de los locus centrales de la tradición democrática liberal: la cuestión de la representación. La discusión no se juega sólo en el campo del reconocimiento o no de las diferencias, sino en la eficacia misma de las instituciones democráticas para dar cabida a la pluralidad; como se ha preguntado A. Gutmann, "¿pueden representarse como iguales ciudadanos con diversa identidad, si las instituciones públicas no reconocen a ésta en su particularidad sino tan sólo nuestros intereses más universalmente compartidos en las libertades civiles y políticas, en el ingreso, la salubridad y la educación?"<sup>7</sup>.

De este modo, la multiculturalidad se vuelve un territorio de observación de la tensión cada vez más manifiesta en las sociedades contemporáneas entre las visiones universalizantes y particulares de ciudadanía. Así, hay algunos teóricos que defienden ideas próximas a la denominada "política de ética igualitarista" que sustenta la idea del respeto al valor universal del individuo como tal, independientemente de sus particularidades o diferencias; desde esta perspectiva, todos los individuos son portadores de una misma naturaleza universal, considerada con igual valor para la perspectiva democrática, ante la cual quedan subsumidas las diferencias de género, clase o etnia.

Otros autores, en contraposición a esta corriente, postulan la "política del reconocimiento" que tiene su razón de ser en la aceptación de las diferencias y particularidades de los distintos grupos; para esta perspectiva, las identidades étnicas y genéricas, por ejemplo, no constituyen un obstáculo para la elaboración de un orden democrático sino que son, más bien, la materia prima para la construcción de sociedades plurales y democráticas, basadas en un consenso amplio y en el reconocimiento de los derechos intrínsecos de cada grupo sociocultural. Sin embargo a esta corriente, aliada a posturas liberales, se le ha criticado que el reconocimiento de las diferencias se produce desde un vaciamiento de las condiciones sociales, políticas y culturales que las producen y reproducen, dificultando con ello la visibilidad

---

7. Gutmann, Amy, "Introducción", pp. 13, en: **El Multiculturalismo y "la política del reconocimiento"**. Ensayo de Charles Taylor, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

de encuentros y continuidades culturales entre los distintos grupos. Para algunos de sus críticos, la llamada political correctness tiene el riesgo de transformarse en un instrumento de administración y control de las exclusiones y de las diferencias, con el fin de dificultar la expansión de movimientos de resistencia<sup>8</sup>.

La multiculturalidad ha hecho evidente, entonces, las tensiones inherentes a la idea de ciudadanía al volver un problema intrínseco de la representación social y política el tema de la diversidad y de la diferencia, operando una fractura del concepto restrictivo de ciudadanía política -quiénes tienen y quiénes no tienen derechos y obligaciones- y dejando abierto el campo para una expansión hacia la dimensión socio-cultural. En este sentido, R. Flores<sup>9</sup> señala que desde lo cultural se puede explorar la noción de ciudadanía más allá del reclamo de los derechos formales y legales, más allá del campo jurídico-político, dando cabida a la diferencia y a la creación de una cultura propia.

#### **LA MULTICULTURALIDAD: UNA NUEVA MATRIZ**

Así entendida, la multiculturalidad se conforma como una nueva matriz de relaciones culturales, sociales y políticas que permite desplazar la reflexión desde una concepción universalizante de ciudadanía hacia otra más

anclada en el espacio de la identidad y de las representaciones culturales de la pertenencia y la adscripción. Cuando la ciudadanía es reconstituída con las inversiones simbólicas de los propios sujetos, a través de identidades diferenciales, estilos de vida, pautas de consumo e imaginarios colectivos, emerge su carácter negociado y conflictivo respecto de la lógica homogénea del estado-nación. Más que ser un velo que cubre las diferencias, la ciudadanía se transforma en una arena de intercambios y negociaciones en la cual se hacen visibles las diferencias, las asimetrías y la potencialidad de los intercambios interculturales.

Una noción de ciudadanía anclada en la dimensión socio-cultural sitúa sus raíces en los espacios intersubjetivos y microsociales, nutriéndose de las diferentes estrategias y lógicas de acción desplegadas por los distintos sujetos sociales en su cotidiana tarea de construirse como ciudadanos. En este sentido, la multiculturalidad aparece como un escenario que potencia la tensión y el diálogo de las identidades, y hace posible la emergencia de la interculturalidad, como modalidad de convivencia democrática y constructiva de la alteridad.

Las formas de socialidad y el establecimiento del vínculo político aparecen, entonces, atravesados por las múltiples determinaciones de la diversidad y de la pluralidad sociocultural que imprimen una nueva dinámica a la

---

8. Cfr. Goldberg, David Theo, "Introduction: Multicultural Conditions", en: Goldberg, David T. (Ed), **Multiculturalism. A critical Reader**, USA, Blackwell, 1994.

9. Cfr. Flores, Richard, **Concept Paper on Cultural Citizenship**. IUP Cultural Studies Work Group, S/F, S/E.

construcción de la comunicación intercultural. Asimismo, desde esta noción de multiculturalidad es posible realizar una reconstrucción de los sentidos locales de ciudadanía elaborados por los diversos grupos que componen las heterogéneas sociedades contemporáneas; es decir, dar cuenta de las particulares modalidades en las que los sujetos se sienten parte de una comunidad mayor. Los sentidos locales de ciudadanía incorporan las múltiples determinaciones presentes en la estructuración del vínculo social: raza, género, etnia, clase, y dan cabida a la expresión de las formas culturales diversas que se desarrollan en las sociedades complejas.

Como nueva matriz de relaciones, la multiculturalidad se ha constituido en un

terreno fértil para objetivar las formas de reconocimiento y aceptación de la diversidad, orientadas a construir la alteridad despojada de exclusión y discriminación, y para repensar la ciudadanía desde horizontes de pluralidad, tolerancia e inclusividad.

El reto de las sociedades multiculturales parece estar depositado en la deconstrucción de los sentidos universales, globales y homogéneos que tejan la noción de ciudadanía y en la potencialización de los encuentros interculturales orientados a reconstituir a la ciudadanía de los sentidos locales, y al orden democrático de formas más equitativas y tolerantes de reconocimiento y convivencia.

## BIBLIOGRAFIA

AAVV. **De lo local a lo global. Perspectivas desde la Antropología**. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1994.

Goldberg, David Theo (Ed.). **Multiculturalism. A critical Reader**. USA, Blackwell, 1994.

Gutmann, Amy. et al. **El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"**. Ensayo de Charles Taylor. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Flores, Richard. **Concept Paper on Cultural Citizenship**. IUP. Cultural Studies Work Group. S/F, S/E.

García Canclini, Néstor. **Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización**. México, Grijalbo, 1995.

Makowski, Sara y Constantino, Mario. "Imágenes de sobredosis: complejidad social e identidad en el fin de milenio". En: Revista **Perfiles Latinoamericanos**, FLACSO-México, México, Año 4, N° 7, Diciembre de 1995.

Mantecón, Ana Rosas. "Globalización cultural y antropología". En: Revista **Alteridades**, México, 3 (5), 1993.

## ***El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público?***

Adrian Acosta Silva (\*)

*Con el desencadenamiento de los procesos de incorporación del género en los distintos mercados culturales, el rock deja de ser un movimiento para convertirse en un foro público donde confluyen actores, se construyen significaciones y representaciones, identidades y lealtades, estilos de vida y ámbitos de discusión pública.*

What is rock and roll music?. I think of it as the music you hear in the air, and in the streets; blues, soul, country, rock, religious music, traffic, crowds, street sounds and field sounds, the sound of people and silence.<sup>1</sup>

Mike Bloomfield

**E**n la hora de la globalización del consumo y de los mercados, los constructos culturales locales-nacionales parecen emerger y diluirse rápidamente en el espeso mar de las interacciones que confluyen, nacen o se difunden en los mass-media, a través de la operación y el acceso a gigantescas redes electrónicas de consumo masivo. Ayer MTV, hoy Internet y televisión multimedia, constituyen espacios e instrumentos de comunicación

donde la sociología de las multitudes culturales está a la búsqueda de nuevos esquemas de interpretación sobre los patrones de comportamiento de individuos y grupos en las escalas nacionales y locales, los cuales parecen responder a procesos de fusión, mestizaje o hibridación cultural de diferente tipo y alcances.

Este nuevo ciclo histórico de globalización de la economía es un proceso que ya no se limita sólo a los in-

---

(\*) Sociólogo mexicano. Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO-México. Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara y Autónoma Metropolitana.

1. "¿Qué es el rock and roll?. Pienso en él como la música que escuchas en el aire, sobre el aire, y en las calles: blues, soul, country, rock, música religiosa, tráfico, multitudes, sonidos de la calle y sonidos del campo, el sonido de la gente y el silencio".

tercambios comerciales o a la división internacional del trabajo y de los mercados, sino que es un proceso que trasciende de las esferas nacionales y las fronteras políticas e "ideológicas" que delimitan el consumo masivo.

La "multiculturalidad" de un mundo globalizado es una realidad que se reordena rápidamente en función del impacto que los modernos medios electrónicos tienen en cada localidad y en cada país. Las interacciones que ocurren entre las imágenes y estilos globalizadores del consumo en los contextos particulares, se resuelve en nuevas mixturas de representación simbólica que atraviesan prácticamente todas las esferas de la sociedad.

En este marco, acaso uno de los campos que mejor representan los procesos de "hibridación cultural" de las sociedades latinoamericanas contemporáneas sea el de la música popular y, más específicamente, del rock. Sonido proveniente del norte y del transatlántico, el rock and roll llegó a América Latina para mezclarse con otros géneros musicales, con otras estructuras de significaciones, con otros contextos socioculturales. Como producto de esa mezcla, el rock como forma cultural y como objeto de consumo poco a poco ha ido ocupando un lugar específico en la industria cultural, en el mercado de producción y consumo de los que Bordieu ha llamado los "bienes simbólicos", y también ha conquistado un espacio propio, diferente y exclusivo en el universo de significaciones que habitan lo que Castoriadis denominó hace ya varios años el "imaginario social".

Expresión urbana popular, hijo bastardo del blues, del folk, del jazz y del

soul, el rock se ha convertido en un género popular de amplia circulación y arraigo en occidente. Con sus eficaces propiedades cohesivas, simbólicas, propias de las sociedades de masas post-industriales, el rock ha adquirido perfiles propios en sociedades como las latinoamericanas. A través de múltiples procesos específicos, que tienen que ver tanto con cambios estructurales -urbanización, industrialización, globalización del consumo, etc.-, como con cambios en la subjetividad social -nuevas estructuras de significaciones, procesos de mestizaje e hibridación cultural-, el rock se ha colocado como una de las preferencias estéticas centrales en el gusto de franjas importantes de las juventudes urbanas de la región.

¿Cómo puede explicarse este fenómeno? ¿Qué factores pueden identificarse como relevantes para comprender el arraigo que ha alcanzado ese género en América Latina? ¿Cuál es el perfil del fenómeno rockandrolero en culturas híbridas como las latinoamericanas? Responder a estas preguntas rebasa con mucho los propósitos de este ensayo. Sin embargo, dos hipótesis pueden servir para explorar dichas cuestiones. La primera es que en virtud de su plasticidad rítmica y simbólica, el rock producido en los diversos contextos latinoamericanos durante los últimos años se ha legitimado al llenar un vacío de significaciones sociales que las expresiones musicales "tradicionales" no alcanzaron a cubrir. La segunda es que, al igual que en los contextos originales anglosajones, el rock en América Latina ha dejado de ser la expresión de un movimiento para convertirse en un nuevo espacio público.

## EL ROSTRO PUBLICO DE UN GENERO MULTIFORME

Cubriendo zonas delimitadas dentro y en los alrededores de la música popular contemporánea, el rock and roll constituye una forma musical que representa -según la imagen metafórica propuesta por Yoyoba (1993; 71)- una de las mil cabezas que componen ese "monstruo multiforme" que es la música pop de los años noventa, ese que es sostenido por la "enorme fragmentación de los gustos de sus consumidores". "Dentro de ese estado de cosas" -dice Yoyoba-, "conviven furiosamente lo nuevo y lo viejo, compiten lo actual y lo retro y las microrevoluciones sonoras, las tendencias independientes o alternativas libran pequeñas batallas frente al poderoso mainstream o principales argumentos del marketing discográfico internacional".

La imagen describe bien lo que ocurre en la superficie del proceso de comercialización del rock contemporáneo en diferentes contextos y a escala mundial. Pero también permite asomarse a las capacidades, virtudes y procesos de transculturación que se asocian al rock como género y como industria. La capacidad cohesiva del rock es quizá uno de sus rasgos centrales. Surgido de entre las cenizas de las herencias rurales sedimentadas en los ghettos obreros de las grandes ur-

bes norteamericanas de la posguerra, el rock and roll representa desde sus inicios una forma cultural que proporciona identidad y sentido de pertenencia a las nuevas generaciones de obreros y asalariados que pueblan masivamente las ciudades industriales. Frente a los procesos de anonimato y estandarización que se expanden en la fábrica y en el barrio, en la escuela y en la política, el rock se erige como un nuevo espacio público que permite la confluencia caótica de sentimientos, opiniones y actitudes de franjas diversas de la sociedad.<sup>2</sup>

Esta interpretación es distinta a la que considera implícita o explícitamente al rock como un movimiento social de igual o semejante rango al sindicalismo, al ecologismo, o al feminismo.<sup>3</sup> Ello supone identidades y prácticas sociales compartidas por un grupo más o menos amplio ubicado en zonas específicas de la sociedad, generando demandas que terminan por unir o, en caso extremo, por desintegrar al grupo. Supone, además, una ideología propia, claramente diferenciada de otras, que intenta argumentar la validez de su existencia y aspira a la conquista de un poder específico sobre algún espacio de la vida social, que le permita el reconocimiento público de su status y de la legitimidad de sus demandas.

El rock no parece responder a esas definiciones de movimiento. El rock es

---

2. Para un análisis de la relación entre los orígenes del rock y la clase obrera industrial en los E.U., cfr.: George Lipsitz, "Contra el viento: aspectos dialógicos del rock and roll". En **Revista de Occidente**, nos. 170-171, julio-agosto, 1995. Madrid, pp.194-214.

3. Esta perspectiva cubre un rango amplio de posiciones que coinciden en considerar al rock como movimiento social. En México, algunos de los autores que han argumentado esta perspectiva son Roura (1985; 1989), y Sánchez Ruiz (1989). El caso de un desarrollo más fino y consistente sobre el mismo argumento puede encontrarse en Monsiváis (1992) y, para el caso argentino, en Vila (1995).

un género musical, un ruido que, como afirma Attali (1995), incita a descifrar una "forma sonora del saber". En este sentido, el rock, como la música en general, es una construcción social que refleja y produce códigos simbólicos que representan imágenes del mundo o "mundos de vida", para emplear la terminología habermasiana. Es una música que congrega creadores y receptores, protagonistas y espectadores que se reúnen para interactuar cara a cara o a través de los media. Es un ámbito, un espacio, más que un movimiento. En él se entretienen interacciones múltiples, es un lugar donde se reúnen imágenes, deseos, representaciones simbólicas y estructuras de significaciones.

Pero el rock es también una industria cultural que apela al consumo masivo para conquistar un lugar en el ubicuo mercado de los bienes simbólicos, cuya máxima escala de éxito público es el hit parade, el top ten, o las carteleras del billboard. Es una práctica cultural inserta en un proceso que implica la existencia de músicos y público, pero también representantes, promotores, negociantes, foros y compañías grabadoras.<sup>4</sup> Es una industria que mueve cientos de millones de dólares anuales, que vomita frenéticamente grupos, canciones, cantantes. En un mun-

do donde las fronteras parecen disolverse a toda velocidad, el rock es un gigantesco negocio que compite exitosamente en el mundo del entertainment, esa forma mercantilizada del ocio que se ha convertido en un objeto multiforme destinado al consumo masivo.<sup>5</sup>

#### **MENSAJES PRIVADOS, EFECTOS PÚBLICOS**

Conforme avanza el proceso de diferenciación y separación del espacio de lo público que se observa en las sociedades finiseculares de occidente, a un nivel analítico global el rock parece encontrar un lugar específico en los que autores como Keane (1995) han denominado las esferas macro-públicas, las cuales implican la concurrencia de cientos de millones de personas que consumen y concurren en torno de bienes simbólicos y procesos comunicacionales que rebasan los marcos de los Estados nacionales. Sin embargo, visto desde lo que ocurre en los procesos de hibridación y fusión que caracterizan al rock en las escalas nacionales, el género también puede ubicarse en las esferas meso-públicas, es decir, en la esfera de las interacciones que ocurren dentro de las estructuras del Estado-Nación.

---

4. Para un análisis clásico del rock como industria cultural cfr. Buxton, David. "El Consumidor y la Música de Rock", en *La Cultura en México*, suplemento de la revista *Siempre!*, no. 1194, 2 de enero de 1985, pp. 36-42.

5. En 1987, Bono, el cantante del grupo irlandés U2 afirmaba: "Cuando reflexionemos acerca de esta década, tendremos que decir que en los ochenta el rock & roll se puso a trabajar para las empresas y se levantaba a las 6:00 a.m. para ir a correr. Y no era precisamente para mantenerse en forma. Era para adelantar: para mejorar las perspectivas de la empresa". Entrevista en *Rolling Stone*, núm. 512, 5 de noviembre-10 de diciembre de 1987, p. 284.

El debilitamiento de lo político-público ha sido sustituido (o desplazado) por la expansión de los media, por la generalización de los estilos de consumo, y por la globalización.<sup>6</sup> La esfera pública, tal y como fue conceptualizada hasta el ascenso del Estado social, ha sufrido dramáticas transformaciones con la crisis del Welfare State, con la caída de las utopías y con la aparición de lo que Norbert Lechner ha codificado como "ese desencanto llamado posmoderno". La crisis de la modernidad, la pérdida de centralidad de lo político, junto a la revolución tecnológica de los medios, y la fascinación por el minimalismo, lo fragmentario, como seña de identidad de vastas zonas de la sociedad, han sido factores que intervienen en diversa medida y con diferentes temporalidades en la complejización y diferenciación de lo público.

Dentro de éste complicado y árido proceso, el campo de la música de rock y sus significaciones culturales ha servido como referente simbólico para no pocos sectores de jóvenes de París o Madrid, de la Ciudad de México o de Nueva York, de Buenos Aires o de Berlín. Cargado de mensajes y códigos que aspiran a ofrecer una interpretación, o más bien un sentido al caos posmoderno, el rock convoca a públicos diversos, imprime identidad a grupos sociales e individuos, pero también proporciona un espacio para el libre flujo de señales, de estilos estéticos

y moralidades instantáneas. Asistir a un concierto de un grupo internacional o de uno local, permite observar un ritual donde las identidades previas se diluyen, se disuelven y se recomponen momentáneamente. El público asiduo a los conciertos de rock, pero también el que se enlaza con ellos a través del video o de cadenas como MTV, parece buscar y encontrar en un grupo o cantante un asidero momentáneo, fugaz, que lo proteja de los efectos corrosivos de una cotidianeidad gris, opaca, aburrida.

Pero el rock no uniforma conciencias ni significaciones en las subesferas de lo público. Es un género capaz de poseer variados rostros y evocar las más variadas significaciones estéticas e incluso políticas. La etapa de incorporación temprana del rock en sociedades distintas a los Estados Unidos e Inglaterra -que consistió básicamente en la imitación o en la mera traducción de las canciones originales escritas e interpretadas en inglés-, fue seguida de un amplio pero silencioso movimiento que incorporó actores locales que se apropiaron del ritmo y la capacidad aglutinadora del rock en los diversos contextos urbanos nacionales. Pero cuando el movimiento se extiende y el rock "original" anglosajón se comienza a fusionar con las formas culturales locales, el resultado no es sólo la hibridación del género, sino también que, con el desencadenamiento de los procesos de incorporación del pro-

---

6. Utilizo el término de "globalización" en el sentido de que ello "supone una interacción funcional de actividades económicas y culturales dispersas, bienes y servicios generados por un sistema con muchos centros, en el que importa más la velocidad para recorrer el mundo que las posiciones geográficas desde las cuales se actúa" (García Canclini, 1995; 16).

ducto en los distintos mercados culturales, el rock deja de ser un movimiento para convertirse en un foro público donde confluyen actores, se construyen significaciones y representaciones, identidades y lealtades, estilos de vida y ámbitos de discusión pública.

El rasgo distintivo que parece diferenciar al rock latinoamericano es su fusión no sólo con las tradiciones cultas y populares autóctonas, sino también con el hecho de que el rock "en español" tiene su auge en coincidencia con los movimientos de democratización política y de integración multicultural que se desarrollan desde fines de la década de los setenta en buena parte de los países de la región. Es decir, el rock nativo se desarrolla y difunde cuando nuevas generaciones de jóvenes clasemedios, urbanos y escolarizados, encuentran en el rock una expresión musical capaz de adaptarse al "espíritu" de rebelión y protesta que invadió no pocas ciudades latinoamericanas durante los años setenta y los ochenta.<sup>7</sup>

#### EL ROCK EN UN CONTEXTO LOCAL: EL CASO MEXICANO

En las últimas tres décadas el rock ocupa un papel destacado en las pre-

ferencias estéticas y culturales de amplios sectores urbanos en nuestro país. Con altibajos, con etapas más o menos definidas, el rock en México, como en otros países latinoamericanos, ha llegado a mediados de los noventa a ocupar un lugar destacado, y propio, en el ámbito de la música popular.

El fuerte impulso al rock nativo que se ha dado en los últimos años cristaliza en la incorporación regular de viejos y nuevos grupos y cantantes de rock a los circuitos comerciales de consumo masivo. Avándaro es hoy la parte mítica de la pre-historia del rock mexicano, y evoca un momento verdaderamente fundacional en el imaginario rockandolero que se despliega entre el Bravo y el Suchiate.<sup>8</sup> Hoy, diversas empresas apoyan y promueven abiertamente la presentación de grupos y cantantes en foros múltiples. De la sistemática y rotunda negativa del gobierno y de los empresarios a la realización de cualquier evento público que ligara rock y juventud a lo largo de la década de los setenta y buena parte de los ochenta, hemos pasado a la tolerancia y a la promoción de conciertos masivos que organizan poderosas firmas nacionales y multinacionales en numerosos lugares de la Repú-

---

7. La influencia de compositores y cantantes de rock "malditos" como Dylan, Zappa, Lennon, Lou Reed, o Jagger y Richards, en cantantes como los argentinos Leon Gieco, Charly García y Fito Paéz; en grupos peruanos como Frágil o cantantes como Miky González; o mexicanos como el **Tri**, Rockdrigo González o Jaime López, resultan representativos de la hibridación que la obra de autores "clásicos" del rock anglosajón tuvo en los contextos locales.

8. Avándaro es el nombre del lugar donde en 1971 se celebró un gigantesco concierto donde participaron sólo grupos mexicanos de rock, a excepción del californiano grupo de blues-rock **Canned Heat**. Para muchos, Avándaro es el equivalente mexicano del mítico Festival de Woodstock celebrado dos años antes en una granja neoyorquina. Por su organización y consecuencias, el festival mexicano se convirtió en un parteaguas de la historia del rock local, pues a partir de 1971 el gobierno y los sectores de derecha prohibieron en los hechos durante casi una década la celebración de conciertos masivos de rock en el país.

blica. Pero este escenario ha sido posible gracias a la accidentada trayectoria que ha tenido el género en nuestras latitudes. En México y otros países de América Latina, el rock se ha desarrollado bajo las coordenadas maestras de rock and roll anglosajón. Desde finales de los años cincuenta hasta la actualidad, el rock producido en México ha atravesado por cuatro diferentes períodos.

El primero, que abarca desde finales de la década de los cincuenta hasta los años de 1968-69, es una suerte de etapa mimética, cuya tendencia dominante es la franca imitación del rock anglosajón y su veloz tendencia hacia la comercialización. El segundo período, que cubre los años siguientes al "síndrome post-68" en amplios grupos urbanos de clases populares y medias, es una etapa de crisis, fundamentalmente exploratoria, que se extiende hasta los primeros años de la década de los ochenta, y cuyas características centrales son la experimentación y la asimilación de los elementos básicos del rock, a través de un núcleo pequeño pero consistente de grupos y cantantes mexicanos. Un tercer período que abarca la década de los ochenta, es una etapa de relativa consolidación cuyo rasgo dominante es la creación e interpretación propia, el boom del rock en español. Finalmente, la primera mitad de la década de los noventa se significa por la creciente diversificación y complejización del mapa rockero mexicano, en un contexto de globalización e integración multicultural que cruza todas las arenas nacionales.

A lo largo de este muy esquemático trayecto, varias tendencias y tensiones coexisten de manera conflictiva. De un lado, débilmente primero, y con mucha fuerza después, el rock and roll se convirtió en un espacio donde se procesaron nuevas identidades urbanas populares. Grupos y cantantes, pero también escritores y críticos de rock, iniciaron un movimiento que fue ampliando las fronteras del espacio público conquistados por ese género en México. Pero múltiples resistencias aparecieron en el curso de esos esfuerzos. El gobierno, los empresarios, y varias generaciones de clase media que crecieron al amparo del mito de la Revolución y el desarrollismo, se constituyeron como los principales diques políticos y culturales que cercaron el espacio rockanrolero y lo confinaron a la marginación, o a la más simple exclusión de los circuitos masivos de consumo cultural.

Los personajes y los micropúblicos de ese "movimiento-no-movimiento" (como le llama irónicamente el compositor y cantante de rock Jaime López), son atípicos en el escenario cultural mexicano de los sesentas y los setentas. Incluso, algunos cronistas los llegan a etiquetar como la "primera generación de gringos nacidos en México". Sin embargo, era una generación que surgió en medio de dos grandes incertidumbres colectivas. De un lado, del desencanto por el mito revolucionario que acabó en el movimiento estudiantil del 68. Por otro, por la ilusión de la modernidad que comenzaba a invadir franjas enteras del imaginario

social.<sup>9</sup> Ahí, en los intersticios de dos culturas con referentes encontrados, surgió el vacío simbólico-cultural que fue llenado por el rock en los años siguientes.

En los ochentas, ocurre el proceso de mercantilización y masificación del rock, esto es, el rock como objeto que se produce, se consume y se distribuye masivamente. Merced a una combinación de públicos fieles, estrategias de marketing, y un cambio de actitud del gobierno hacia el rock y los jóvenes, el rock se incorporó de lleno a los circuitos comerciales de la música popular. Después de varios años de estar confinado a las tocadas de barrio y a los hoyos fonkies, el rock nativo pudo salir a los grandes escenarios y las bandas internacionales del género pudieron ofrecer regularmente conciertos en diversas ciudades de la República. Pero la mercantilización ha significado también la institucionalización y la vuelta de tuerca definitiva a la legitimación del rock en México.

Dos movimientos de origen y sentido distintos parecen confluir, paradójicamente, en este resultado. De un lado, una furiosa oleada de grupos y

cantantes light invadió las estaciones de radio y la televisión, la prensa y el cine. Pero, de otro lado, decenas de protagonistas viejos y nuevos surgieron o se difundieron en el nuevo espacio conquistado por el rock en la sociedad. Los viejos actores, espacios, hábitos y micropúblicos de lo que muy libremente puede denominarse la "contracultura" mexicana se institucionalizaron en los márgenes y en el centro de la veloz comercialización del rock en México. Los procesos de consumo en el mercado formal y en el "alternativo" parecen apoyar esta impresión.<sup>10</sup>

El saldo de todo ello ha sido la formación y consolidación de un nuevo espacio en el escenario sociocultural del México de fin de siglo. Es un espacio público en el sentido de que es un "marco mediático" (Ferry, 1992) donde las significaciones culturales que representa el rock están estrechamente asociadas a la influencia de los media, y donde asisten directa o remotamente miles de consumidores de origen sociales diversos y con creencias, estilos de vida y expectativas heterogéneas. Ello no implica, sin embargo, la uniformidad de los consumos y de las ofertas del género. Por el conta-

---

9. Dice el mismo López: "No, no somos la primera generación de gringos nacidos en México los que vimos la luz en los cuarenta, cincuenta y sesenta...Nacimos cuando el tren de la Revolución se iba y el sueño (de la modernidad) empezaba. Ahí cambió el siglo". (López, 1995: 303).

10. La vertiente "contracultural" del rock mexicano ha sido frecuentemente descrita por Monsiváis en sus crónicas sobre los jóvenes urbanos de la Ciudad de México. De origen norteamericano, el concepto puede definirse como "la suma de movimientos cuyo fin es consolidar un espacio alternativo para formas de vida, convicciones, predilecciones artísticas". (Monsiváis, 1992: II). En lo que respecta a la idea de la institucionalización -es decir, el antídoto contracultural por excelencia-, es posible ejemplificar con una crónica del mismo autor la rutinización, la normalización y el reconocimiento del consumo alternativo que se ha desarrollado en típicos espacios "contraculturales" de la ciudad de México como es el Tianguis del Chopo. Al respecto cfr. "La hora del consumo alternativo" en **Los rituales del caos** (Monsiváis, 1995).

rio, la "publicidad" del rock en México está atravesada por la tensión entre lo comercial y lo alternativo, entre la estandarización y la diferenciación, entre lo light y lo heavy. El curso de esas tensiones alimenta, en buena medida, la constante transformación de las fronteras de un espacio que forma parte ya del paisaje cultural contemporáneo entre los mexicanos.

### UN GENERO ELUSIVO EN UN MUNDO CAMBIANTE

Pensar en el rock como un nuevo espacio público puede abrir nuevas perspectivas para el análisis sociológico y antropológico. Ello implica un estudio más detallado que incluya una reconstrucción empírica de lo ocurrido con el rock en los diferentes contextos nacionales, pero también un análisis del perfil de los grupos, empresarios, cantantes y públicos del género. Sin embargo, provisionalmente puede sostenerse que el rock mexicano no sólo imprime identidad a nuevas genera-

ciones de jóvenes urbanos en Latinoamérica, sino que también sufre un acelerado proceso de hibridación que, al parecer, lo ha llevado a una relativa institucionalización de su producción y su consumo. Aunque el término pueda provocar reacciones epidémicas a muchos fans y críticos del asunto, lo que ello significa es que el hecho coloca al rock como un espacio público legítimo, plástico, móvil y ubicuo donde fluyen velozmente creadores, productores, distribuidores y consumidores. Y en ello surgen ya no tensiones típicamente contraculturales, sino de un tipo más complejo y menos evidente, pues ocurren en un contexto distinto al que existía en los orígenes del rock. Seguir la ruta y los perfiles de esas tensiones, sus procesos legitimadores y sus rupturas en México y en América Latina, podría dar mayores elementos de análisis para construir una explicación comprehensiva de los rasgos de un fenómeno popular dinámico, extenso, y, en más de un sentido, fascinante.

### REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFIA

- Attali, Jacques (1977). **Ruidos**. Ensayo sobre la economía política de la música. Siglo XXI editores, México, 1995.
- Bourdieu, Pierre (1984). **Sociología y cultura**. CNCA/Grijalbo, México, 1990.
- Brunner, J.J. **América Latina: cultura y modernidad**. CNCA/Grijalbo, México, 1992.
- Buxton, David. "El Consumidor y la Música de Rock", en **La Cultura en México**, suplemento de Siempre!, no. 1194, 2 de enero, 1985.
- Castoriadis, Cornelius. "La institución imaginaria de la sociedad". En Colombo, E., (comp.), **El imaginario social**. Coed. Nordan-comunidad/Altamira, Montevideo-Buenos Aires, 3a. ed., invierno 1993.
- Durán, Thelma H. y Barrios, Fernando. **El grito del Rock mexicano**. Ediciones del Milenio, México, 1995.
- Ferry, Jean-Marc; Wolton, Dominique y otros (1989). **El nuevo espacio público**. 2a. ed., Gedisa, Barcelona, 1995.
- Frith, Simon. **Sociología del rock**. Júcar, Madrid, 1980.

García Canclini, Néstor (1989). **Culturas híbridas**. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. CNCA/Grijalbo, México, 1990.

García Canclini, N. **Consumidores y ciudadanos**. Conflictos multiculturales de la globalización. Grijalbo, México, 1995.

Habermas, Jürgen (1973). "La esfera de lo público", en Galván Díaz, F. (comp.), **Touraine y Habermas: ensayos de teoría social**. Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1987.

Habermas, J. (1990). **Historia y crítica de la opinión pública**. La transformación estructural de la vida pública. 4a. ed., Gustavo Gili, Barcelona, 1994.

Keane, John (1995). "Structural Transformations of the Public Sphere". **The Communication Review**, vol. 1, number 1, 1995. Gordon and Breach Publishers.

Lipsitz, George (1985). "Contra el viento: aspectos dialógicos del rock and roll". **Revista de Occidente**, nos. 170-171, julio-agosto, 1995, Madrid.

López, Jaime. "El mito del rockerondero". En Florescano, Enrique (coordinador), **Mitos Mexicanos**, ed. Aguilar, col. Nuevo Siglo, México, 1995.

Monsiváis, Carlos. "¿Quién quiere triunfar en la política pudiendo vender un millón de discos?", en Paredes Pachó, José Luis. **Rock Mexicano: sonidos de la calle**. Aguirre y Beltrán ed., México, 1992.

Monsiváis, Carlos. **Los rituales del caos**. ERA, México, 1995.

Roura, Víctor. **Apuntes de Rock, por las calles del mundo**. Ed. Nuevo Mar, México, 1985.

Roura, V. "Algo sobre ideología roquera". Entrevista de Bertha Córdova González. **Revista Renglones**, ITESO, Año 5, núm. 13, abril de 1989, Guadalajara, México.

Sánchez Ruiz, Enrique E. "El rock en México. (Una periodización participante y militante)". **Renglones**, op. cit.

Small, Christopher (1980). **Música. Sociedad. Educación**. CNCA/Alianza Editorial, México. 1989.

Vila, Pablo. "El rock nacional: género musical y construcción de la identidad juvenil en Argentina". En García Canclini, N. (comp.), **Cultura y pospolítica**. El debate sobre la modernidad en América Latina, CNCA, México, 1995.

Yoyoba, Mercedes. "Lo que se ve y se oye: música pop actual". **Revista de Occidente**, no. 151, diciembre, 1993, Madrid.

# Crítica Bibliográfica

**Ecuador:**

## ***Un problema de gobernabilidad***

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga



**ECUADOR: UN PROBLEMA DE GOBERNABILIDAD** / Autor: CORDES / Quito julio de 1996.

**E**l libro de CORDES, Ecuador: un problema de gobernabilidad (Quito, 1996), contribuye con interesantes aportes al debate sobre la reactualizada cuestión de la "gobernabilidad" no sólo desde algunas experiencias latinoamericanas sino también con una serie de enfoques, desde la institucionalidad, la cultura política y la política económica, acerca de las condiciones de la gobernabilidad en el Ecuador.

Una advertencia al lector, que comentamos más adelante, es que en el libro de CORDES el título no corresponde al contenido de sus textos. Por eso, más que resaltar la importancia de los diversos planteamientos presentados por los autores, nos parece interesante discutir algunos de ellos para encender la controversia y profundizar esta problemática. De ahí que, más que matizar acuerdos y desacuerdos -aquellos mayores que estos- con ideas de la obra, preferimos

proponer algunas reflexiones transversales.

### **NO DEFINAMOS LO INDEFINIBLE: EL CONCEPTO**

Ahorrraremos aquí argumentos para justificar por qué los conceptos como el de "governabilidad" no son objeto de definición, ya que producidos para pensar la realidad, ellos mismos sólo pueden ser pensados, comprendidos y explicados (conceptualmente) en base a sus relaciones (conceptuales) con otros conceptos.

Por esta razón nos parecen tan reductoras o enigmáticas definiciones como la de M. Coppedge (p. 28) o la que ya nos habían ofrecido X. Arbós y S. Giner en **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial** (1993) o aquella tan genérica y casi tautológica de N. Bobbio como "la mejor forma deseable o posible de gobierno (*Teorie delle forme di governo*, 1976).

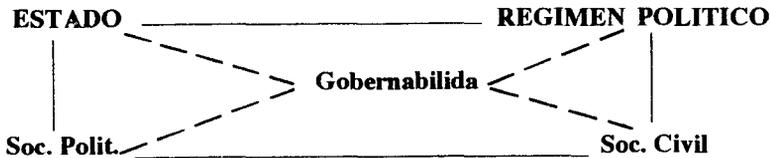
De manera preliminar, y en términos analíticos, nos parece obligado pensar la "governabilidad" en referencia y relación con el **Estado**, en cuanto organismo o sistema de aparatos que producen y estructuran el poder, capacidades y recursos institucionales para gobernar; y en referencia y relación con el **régimen político**, en cuanto modelo de procedimientos y regulaciones para el acceso y uso de los poderes del Estado.

Según esto, el gobierno es la **mediación** que vuelve concreta e histórica la doble, y también más abstracta, dimensión del Estado y del régimen

político. En tal sentido, si por una parte tanto el Estado como el régimen político condicionan la "governabilidad" en sus capacidades y formas, por otra parte también las competencias y performances del gobierno influyen y llegan a transformar tanto las modalidades y aún las mismas capacidades del Estado y del régimen político.

Un Estado fuerte o débil, con excesiva burocracia o con limitaciones tecnocráticas, demasiado centralizado o con hábitos de mayor o menor eficacia de gestión, condiciona la gobernabilidad; y no es lo mismo gobernar un Estado de bienestar que un Estado neoliberal. De la misma manera que un régimen político, según sea este dictatorial o democrático, presidencialista o parlamentario, condiciona a su vez también de manera muy diferente las modalidades y niveles de gobernabilidad. Una dictadura permite a un gobierno un uso del poder estatal muy diferente del que impone una democracia. Se trata por consiguiente de distintas "governabilidades" y no se puede confundir una gobernabilidad democrática de una dictatorial, una presidencialista con una gobernabilidad parlamentaria o semipresidencialista.

Una ampliación del concepto de "governabilidad" supone implementar su eje de mediaciones entre Estado y régimen político con la mediación que desempeña entre sociedad política y sociedad civil. Pudiendo simplificar en un esquema el sistema de mediaciones e interacciones de la gobernabilidad en referencia a sus cuatro dimensiones: Estado y régimen político, sociedad política y sociedad civil.



Cuando una **sociedad civil** se expresa en estrecha correspondencia en una **sociedad política**, la idea de "representación" se vuelve muy operativa, con el correspondiente fortalecimiento de los partidos políticos, mientras que cuando, por el contrario, se debilita la relación entre sociedad civil y sociedad política, los partidos dejan de ser representativos, aparecen los fenómenos populistas y clientelares, haciendo que las dinámicas "participacionistas" cuestionen el modelo de representación. Si a ello se añade un régimen democrático presidencialista, el riesgo de los liderazgos carismáticos está servido.

Todo esto repercute en el gobierno, régimen político y Estado: es una forma de gobernar lo que a la larga se plasma en una forma de Estado, aunque también son a veces las formas de Estado las que impiden nuevas formas de gobierno.

Ante una hipertrofia del Estado tendremos una atrofia de la sociedad civil, lo que daría lugar a Estados autoritarios; mientras que la figura inversa correspondería al modelo neoliberal: poco Estado, mucha sociedad civil y un gobierno que sólo actúa de árbitro o de gendarme.

El funcionamiento de este esquema del sistema político nos permite en-

tender toda la posible morfología política y sus diferentes fenómenos. En conclusión, pensar la "gobernabilidad" supone analizar todos estos componentes en sus recíprocas relaciones, sin aislar la institucionalidad estatal de la actividad o ejercicio gobernante, ni tampoco ambos del régimen político; de la misma manera que no se puede pensar el Estado sin la sociedad política ni la sociedad civil sin el régimen político; y tampoco cabe considerar el Estado al margen del régimen político, ni la sociedad civil sin sus correspondencias con la sociedad política.

Si la calidad del Estado y del régimen político se condicionan mutuamente, lo mismo que la sociedad política y sociedad civil, no hay que descuidar el hecho que la cualidad de un Estado y de la sociedad política son tan correspondientes como régimen político y sociedad civil.

Mientras que décadas de democracia llegan a plasmar una cultura democrática en la sociedad, décadas de dictaduras y gobiernos autoritarios retrasarán la democratización de un

Estado tanto como la de una sociedad, incluso bajo un régimen democrático.

## DESDE DONDE PENSAR LA GOBERNABILIDAD

Las precedentes observaciones señalan los principales ángulos para el análisis de la gobernabilidad. Cada uno tiene su función, carácter y pertinencia específicos, pero no cabe enfatizar excesivamente ninguno de ellos en detrimento de los otros.

El capítulo de las reformas institucionales para mejorar la gobernabilidad puede incurrir en un triple riesgo. Si se queda en simple ingeniería institucional, lejos de metabolizarse en nuevos comportamientos gubernamentales y de condicionar nuevas conductas y prácticas diferentes de gobierno, ésta generará peores deformaciones en el mismo Estado y una mayor distancia entre las condiciones gobernantes de sus aparatos y las eficiencias y eficacias del gobierno.

Consideramos que no se puede reformar ni modernizar el Estado si simultáneamente no se cambian y se modernizan las prácticas de gobierno y los estilos gubernamentales. Por muy perfectos y bien estructurados que estén los aparatos y organismos de Estado, si nuestros gobernantes siguen gobernando gamonal y clientelaramente, como si el país fuera una quinta o una tienda, los defectos de la gobernabilidad serán todavía más flagrantes y perniciosos.

En América Latina -a diferencia sobre todo de los países anglosajones- hemos permanecido siempre tan hipnotizados y fanatizados por el Estado que nunca vimos ni miramos el Gobierno. Y ahora que tenemos que pensar en categorías de "gobernabilidad" seguimos apostando al Estado, descuidando el paradigma de Maquiavelo: el

arte y la técnica, la práctica de gobernar, y la inteligencia del poder. Lo que Harland Cleveland llama *The Knowledge Executive* (Dutton, NY, 1985).

La actividad gobernante tiene al menos tres principales referentes de "gobernabilidad": la producción y toma de decisiones políticas, la implementación de tales políticas y el tratamiento de sus efectos o consecuencias, negociación y resolución de los conflictos que podrían suscitar. Estos tres ámbitos o fases de la acción gobernante comportan otros tantos complejos de gobernabilidad.

En esta línea hemos propuesto ejemplos como el de la combinación entre las **políticas politizadas** o acciones gubernamentales que disponen de condiciones políticas para su implementación y eficacia, y las **políticas politizantes**, que son acciones gubernamentales tendientes a producir las condiciones políticas para su propia implementación; entre ambas hay siempre un amplio margen de políticas que responden a lo que Weber llamaba "acción consensuada" (**Einsverständnishafteln**), y que Habermas retoma en su propuesta comunicacional y deliberativa para la producción de decisiones políticas (**Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechtes und des Demokratischen Rechtsstaats**, Shurkamp, F.a.M., 1992).

Nada moderniza más y reforma mejor un Estado que un gobierno moderno que mejora sus formas y estilos de gobernar el Estado, imprimiéndole nuevas eficiencias y eficacias, dotándolo de nuevos modelos organizativos, de nuevas funciones no de nuevos órganos.

En los países anglosajones de tradición liberal y de larga cultura constitucionalista nunca se pensó la política en referencia al Estado, ya que tampoco el Estado poseyó mucha visibilidad política; la política se pensó más bien desde el Gobierno y siempre fue el Gobierno la forma visible y de más concreta realidad del Estado. Prueba de ello es que la bibliografía anglosajona de los últimos veinte años no trata la "reforma del Estado", sino la reforma del Gobierno.

Y mientras que los europeos y latinoamericanos hablan y escriben sobre reinventar el Estado, reformarlo y modernizarlo, los anglosajones planifican más bien, como D. Osborne & T. Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Paidós, B.A. 1993). Sin dejar de cuestionar la unilateralidad de este enfoque de la problemática política y de la misma gobernabilidad no cabe menos que criticar los acercamientos opuestos a este mismo problema que sólo enfatizan o priorizan excesivamente la dimensión institucional y Estatal.

#### **DEL "BUEN GOBIERNO" A LA GOBERNABILIDAD**

Un dilema parece haberse deslizado en el pensamiento de la gobernabilidad, dejando atrapada la comprensión de ésta entre dos interpretaciones que lejos de excluirse se complementan. Hay quienes consideran que la gobernabilidad es un problema de gobierno, y entienden por gobierno, en su acepción más restringida aunque no siempre confesada, el Ejecutivo. Para otros, en cambio la "governabi-

dad" es un problema de instituciones estatales.

El supuesto de que no se puede pensar una dimensión de la gobernabilidad sin la otra nos obliga a disentir sobre esa definición y clasificación de la "governabilidad" que nos propone Coppedge de: "governabilidad del ejecutivo", gobernabilidad del legislativo y gobernabilidad del judicial.

El autor opera con la muy cuestionable y cuestionada doctrina de la "separación de poderes".

De otro lado, si algo distingue el concepto clásico de "buen gobierno" del actual concepto de "governabilidad" es que este se entiende en clave de sistema de gobierno o de poderes gobernantes, de "intragubernamentalidad" y no simplemente "ex parte Principi", desde el poder del gobernante o ejecutivo.

Este planteamiento es tanto más pertinente en el caso de una gobernabilidad democrática, en la que el régimen político establece y regula las condiciones y formas de gobierno. Y ello de acuerdo a la todavía más clásica fórmula aristotélica, según la cual la gobernabilidad se logra en base al "necesario mejor ordenamiento" (*Política*, IV,xi,37ss) entre los tres poderes del Estado u organismos gobernantes.

Esto mismo permite demostrar también, en el caso particular ecuatoriano, los resultados de una investigación en curso (sobre *La "pugna de poderes": relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: 1979-1985*), y según la cual las competencias y performances, e incluso legitimaciones, de cada uno de los tres poderes del Estado dependen de sus recíprocas relaciones e interacciones. En el marco contemporáneo de la globalización e integración regional

les la idea de gobernabilidad tendrá que incluir cada vez más una nueva dimensión supranacional traduciéndose como intergubernabilidad. Es muy curioso que en los estudios sobre gobernabilidad se haya descuidado tanto otro de los clásicos principios aristotélicos del "buen gobierno" y que de alguna manera retomará también el pensamiento político medieval: la participación de los ciudadanos, y que incluso para Locke constituye el principal factor.

### CULTURA DE LA GOBERNABILIDAD

Las indagaciones sobre la gobernabilidad y sobre el fracaso de los gobiernos democráticos en la región no sólo se han orientado hacia las críticas de lo institucional; la otra dirección adoptada, y que F. Bustamante interpreta, tiene por objetivo el análisis de la cultura ciudadana y democrática, o en otros términos de la "cultura política".

De hecho, la problemática de una cultura política puede plantearse desde una doble perspectiva: a) enfatizando la importancia que poseen las instituciones y su funcionamiento normativo en la formación de los comportamientos y conductas, de las mentalidades y valoraciones, y en tal sentido el perfeccionamiento institucional y sobre todo su regulación práctica, aparecen como un factor incondicional para el desarrollo de una cultura política; b) trabajando, mejorando o adecuando "los contenidos mentales e ideológicos" que inciden en los comportamientos de los actores y en sus valoraciones; aun reconociendo que los cambios mentales, comportamentales y valorativos no se operan si no hay, según la tesis marxista, "transfor-

maciones en las condiciones materiales" de la vida de la gente.

Así, la indagación de la cultura política plantea un desafío metodológico, ya que obliga a trascender lo que una sociedad piensa o dice sobre la política, para llegar a comprender las representaciones, comportamientos y valoraciones sobre lo político; puesto que, como dice Frege, "no somos portadores de pensamientos como somos portadores de nuestras representaciones":

Ambos enfoques o "programas operacionales" no son aislables, y quizás sería importante resaltar la eficacia de algunos elementos que sin parecer expresa o directamente políticos contribuyen al desarrollo de una cultura política o lo condicionan. Esto mismo demostraría cómo dicho desarrollo constituye un fenómeno social muy amplio, integrado por múltiples factores, pero que podría ser el resultado de la misma **efectividad democrática** (en cuanto efecto cualificado), como fenómeno al mismo tiempo socio-político y cultural.

En tal sentido podría tomarse el ejemplo de la contractualidad. Una sociedad que ha desarrollado una cultura del contrato, contratos de todo tipo y fielmente respetados por los constreñimientos sociales investidos en ellos, contratos de comerciales a civiles pasando por los matrimoniales, todo ello repercute en un amplio y cotidiano ejercicio de derechos y obligaciones, de reconocimientos prácticos de la igualdad, de compromisos y responsabilidades asumidos y cumplidos.

Nada tiene de extraño que esta cultura de la contractualidad haya a la larga permeado el ámbito de la política y de las mismas relaciones de los ciu-

dadanos con el Estado. Fue así como uno de los fundamentos de los derechos ciudadanos y referente de identidad de la ciudadanía fue la de asumir su condición de "contribuyente". El pago de los impuestos garantizaba a todo ciudadano no sólo el ejercicio de sus libertades sino también un conjunto de obligaciones por parte del Estado para responder a las demandas ciudadanas y satisfacer sus necesidades sociales.

El pago de impuestos tiene el doble efecto de excluir la relación clientelar con el Estado, ya que a diferencia del clientelismo, que pervierte una relación público-política al someterla a un intercambio de intereses privados, el contribuyente establece una suerte de contractualidad público-política con el mismo Estado: el pago de sus impuestos a cambio de participar en los bienes y servicios públicos producidos por el Estado. De otro lado, la responsabilidad del ciudadano contribuyente es condición y factor de la corresponsabilidad de todos los ciudadanos entre sí, aunque sin esta tampoco aquella sería posible.

Hay que señalar, sin embargo, que en esta línea de desarrollo de la cultura política y ciudadana pueden intervenir ciertos impedimentos o distorsiones. Cuando, por ejemplo, amplios sectores de la población, debido a su precariedad económica, se encuentran excluidos del consumo mercantil, tenderán a suplir o compensar su deficiencia como clientes del mercado convirtiéndose en clientela política de candidatos y gobernantes, y tratando de sobrevivir como parásitos del Estado o de su clase política, ya que ni siquiera podrían ejercer sus derechos y obligaciones como contribuyentes.

Muchos otros podrían ser los ejemplos y fenómenos aducidos, como el que brevemente acabamos de reseñar, que convergen en el desarrollo de una cultura política. Otro podría ser el caso de la educación, pero no entendida en cuanto un particular programa o curso para enseñar la cultura política, sino de acuerdo al clásico modelo de la "paideia" griega, según la cual todo era educativo en la vida ateniense y toda educación tenía efectos y alcances cívicos.

No cabe pensar la "cultura política" con una tal especificidad que no la considere como parte, prolongación y expresión de aquellos procesos de socialización primaria, que se inician en la familia y continúan en la escuela, de aquellas "disposiciones básicas" en cuanto a ideas, valores y comportamientos, que de alguna manera poseen ya un carácter político, aun cuando no sean políticamente tematizados o percibidos.

Los contenidos de una cultura política son el resultado de procesos de larga duración, de acumulaciones, condensaciones y residuos que tardan en fraguarse y resisten a los cambios. En tal sentido cabría suponer un desfase inevitable entre la cultura política de temporalidades lentas, y las actualizaciones y cambios de la política. Y en consecuencia habría que esperar y hasta desesperar que la formación de una cultura democrática pudiera apoyar los procesos de consolidación democrática en países de democracias recientes.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la misma democracia, con sus instituciones y procedimientos, tiene una efectividad democratizadora, y dependiendo de la calidad de su ejerci-

cio y sus prácticas, puede plasmar de manera más o menos rápida una cultura política aun en países de breve tradición democrática. La democracia comporta lo que Habermas llama "presión de imperativos sistemáticos", los cuales tienden a metabolizarse en comportamientos, representaciones y valoraciones, a no ser que otras fuerzas e impedimentos culturales opongan una mayor o menor tenaz resistencia a una cultura democrática.

Según esto no se justificaría achacar exclusivamente a factores culturales las resistencias o limitados desarrollos de una cultura política en cuanto impedimentos para la democracia. Sería necesario considerar también en qué medida son las deficiencias de las instituciones democráticas y del mismo gobierno democrático las que impiden el desarrollo de una cultura política.

#### **GOBERNABILIDAD DE LAS POLITICAS ECONOMICAS**

El abordado por Germánico Salgado es el tema más espinoso pero también neurálgico de la gobernabilidad. Al eliminar la pregunta de por qué las políticas económicas son las que plantean mayores y peores problemas de gobernabilidad a los gobiernos democráticos de las dos últimas décadas, la respuesta es doblemente obvia: por un lado, se trata de gobernar la crisis del sistema capitalista, y de manera más específica, según la formulación de Samir Amin, de desempeñar una "gestión capitalista de la crisis" del sistema capitalista; de otro lado, el mismo concepto de "gobernabilidad" ha sido acuñado y difundido en su versión moderna, por el Banco Mundial y

utilizado por todos los gobiernos y no pocos pensadores para implementar dicha gestión.

Los textos del mismo Banco Mundial son siempre muy explícitos respecto del asunto: "the focus on governance came about as a result of the accumulated negative experience in adjustment lending by international financial institutions...(cfr. Leila L. Frischtak, **Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries**, World Bank Technical Paper n. 254, Washington, D.C., 1994).

Tal programa de gobernabilidad pretende no sólo el hacer eficaz dicha gestión, es decir, de hacerla rentable en términos capitalistas, sino también, y esto es lo peor, de gobernar sus consecuencias adversas o efectos perversos.

Así entendida la gobernabilidad se presenta como un dilema, ya que cuanto más exitosa sea la gestión capitalista peores pueden ser los efectos y consecuencias de las políticas económicas; y por el contrario, cuanto más se intente controlar los resultados no económicos o paliar los impactos en las otras esferas de lo social, más limitados serían los logros de dicha gestión.

A este dilema se agrega el de los oponentes a las políticas económicas de los gobiernos: puesto que las consideran perjudiciales, asumen que la mejor estrategia de oposición es hacer fracasar la implementación de tales programas económicos. Lo que no deja de plantear un problema consiguiente: en qué medida estos fracasos gubernamentales pueden tener consecuencias tanto o más negativas a un mayor o menor plazo?

Prescindiendo de los mayores o menores éxitos alcanzados por las políticas económicas de los sucesivos gobiernos en el Ecuador (y en general en Am. Lat.), de la mejor o peor implementación gubernamental de tales políticas, resulta evidente la precarización social en claves de empobrecimientos y violencias, y el deterioro político en referencia a la crisis del régimen democrático y sus conflictos.

Consideramos que los mismos regímenes democráticos han sido parte o componente muy importante del programa de la gobernabilidad, puesto que sólo la legitimidad institucional de una democracia resistiría los efectos y consecuencias de las políticas económicas que administran la crisis. Sin embargo, hoy es cada vez mayor la literatura que nos alerta sobre los reales objetivos de la "globalización democrática", sobre la llamada "tercera ola" de democratización en el mundo y sobre la "exportación democrática" (cfr. J. Muravchik, **Exporting Democracy: Fulfilling American's Destiny**, The AEI Press, 1991; A. Lowenthal, **Exporting Democracy: The United States and Latin America**, The Johns Hopkins University Press, 1991).

Sobre estos cuestionamientos de fondo cabría considerar qué condiciones y características hubieran podido adoptar las políticas económicas, que las hicieran más o mejor gobernables en el sentido de garantizar la gobernabilidad de todo lo social. En esta línea son importantes las indagaciones realizadas por el Banco Mundial sobre la implementación de los programas de ajuste en algunos países de Am. Lat. y de Africa.

Pero por muy paradójico que parezca, los gobiernos han centrado sus

políticas en los programas económicos, en razón de considerarlos decisivos y fundamentales sobre los otros programas de gobierno; pero no han tenido en cuenta que son precisamente estos programas los que presentaban mayores riesgos de gobernabilidad, sobre todo cuando se descuidaban los otros programas sociales y políticos, que hubieran podido mejorar la implementación de aquellos como corregir o atenuar sus efectos indeseados o consecuencias más perjudiciales.

En otros casos las torpezas gubernamentales han caído en el extremo opuesto al implementar simultáneamente radicales reformas y medidas económicas y políticas. Con ello no sólo se sobrecargaron las agendas de los gobiernos, sino que se abrieron al mismo tiempo diferentes frentes conflictivos, y pero aún, en algunas circunstancias las reacciones contra las políticas económicas se transfirieron también contra los programas de reformas políticas, y las reacciones contra estos se sumaron a las de aquellos.

Otro gran defecto, en el que incurrieron los gobiernos, fue considerar que el ámbito económico, sobre todo o más que los otros, tenía que ser **empresarialmente gestionado** a diferencia de los otros sectores públicos, que podían ser objeto de una **administración política**, lo cual degeneró en una suerte de esquizofrenia gubernamental y en una interminable secuencia de malentendidos y conflictos. No sólo se confundió la eficiencia y eficacia empresariales con las políticas, sino que también las técnicas y procedimientos de gestión privada con los de la administración pública.

Esta ferviente fascinación por lo empresarial nos impidió a veces en-

tender y evaluar mejor los aportes o benéficas influencias que la gestión empresarial podían tener en mejorar la calidad gubernamental. En esta línea, la obra ya referida más arriba y también citada por G. Salgado de Osborne y Gaebler (**Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Penguin Plume, New York, 1993) se muestra extremadamente sensible a la especificidad política del gobierno: "los administradores públicos empezaron a hablar de gestión empresarial" (p.45), ya que "muchas gente, que cree que el gobierno debería **funcionar como una empresa**, podría suponer que eso es lo que queremos decir. Pues no es eso" (p.29). Se puede privatizar y empresarializar muchas cosas, "pero no se puede hacer lo mismo con la **gestión de gobierno**. Podemos privatizar funciones aisladas de conducción, pero no el proceso entero de la gestión de gobierno" (82).

Al margen de los objetivos económicos y de los mismos retos políticos que implica el programa de la gobernabilidad, no hay razón para descartar las ilimitadas posibilidades de análisis y propuestas que pueden desarrollarse considerando la "gobernabilidad" como **"la capacidad de coordinar la agregación de intereses divergentes, promoviendo políticas que puedan ser legitimadas en cuanto representativas del interés público. Tal capacidad es esencial para comprometer el soporte y la concertación de la sociedad respecto de las decisiones gubernamentales, con la finalidad de adoptar políticas sustentables y durables"** (L. Frischtak, World Bank, 1994:9).

Por estas razones nos parece importante que incluso los estudios e investigaciones políticas tengan en cuenta la literatura de los organismos financieros internacionales, acerca de los programas de ajuste estructural en los países subdesarrollados, en particular los análisis acerca de las prácticas de la gobernabilidad y agendas de los gobiernos.

#### CRITICA CONCLUSIVA

La objeción más simple al libro de CORDES y a los textos recogidos es que no responden al título de la obra. Ciertamente no es el objetivo de los artículos referidos a Bolivia, Chile y los introductorios de Coppedge y Colburn referirse a la realidad ecuatoriana.

La crítica que podríamos hacer a los dos textos sobre ambas experiencias boliviana y chilena, es que se presentan más relatadas y descritas que racionalizadas, y por consiguiente quedan a nivel tan experiencial que son intransferibles. Si los autores nos dijeran por qué ocurrió lo que ocurrió y por qué se hizo lo que se hizo, el ejemplo hubiera podido ser más ilustrativo.

Al respecto cabe una anotación. Los estudios sobre gobernabilidad se preocupan sobre todo de los factores institucionales, e incluso sobre aspectos gubernamentales de la acción y estrategias de gobierno, pero ni aquellos ni estos suelen tener en cuenta las condiciones y responsabilidades de los gobernados en la gobernabilidad. Aristóteles, que era encarnizado enemigo de la democracia participacionista, y tenía pavor a la democracia de "la mano alzada" y sus consecuencias en la Asamblea ateniense, siempre consi-

deró que la participación de los gobernados era decisiva en el "buen gobierno" y la política. Este aspecto de la "governabilidad" nos parece muy importante y es el que tendría que ser releído entre las líneas de los textos sobre la experiencia boliviana y chilena. Como la sociedad civil de ambos países, sus diversos sectores y organizaciones ciudadanas fueron partícipes en un programa y proceso de gobernabilidad.

Aunque demasiado rápidamente, Yehzkel Dror (**La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma**, FCE, México, 1996) no deja de referirse a la "subsidiariedad", idea con la que pretende rescatar no sólo la responsabilidad y compromiso de los gobernados en la gobernabilidad de los gobernantes, más allá del simple "consentimiento" de Locke como garantía del "mejor gobierno".

También los textos de F. Bustamante y de G. Salgado tienen poca o sólo indirecta referencia a la realidad

ecuatoriana. Quizás su objetivo no era otro que el de definir pistas para ulteriores investigaciones. Lo cual no resta valor teórico y analítico a dos estudios tan sugestivos como penetrantes.

Si resulta indudable que la política económica y la cultura política son dos ángulos decisivos para plantear el problema de la gobernabilidad en Ecuador, hay otros como la reforma del Estado y la reforma del mismo régimen político que son también ineludibles. Pero en un programa político sobre el problema de la "governabilidad" son muchos otros los factores que intervienen, desde los medios de comunicación hasta el mercado, puesto que también el mercado, sostienen los mismos inspiradores es gobernable ("el gobierno puede estructurar de diferente manera cualquier mercado... la política pública debe controlar absolutamente qué clase de competencia es la que tiene lugar": Osborne & Gaebler, p.155; cfr.387).

