

**ECUADOR**

# Debate

## CONSEJO EDITORIAL

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

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

## 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\$. 30

ECUADOR: US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 2

## ECUADOR DEBATE

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: [Caap1@Caap.org.ec](mailto: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

Martha Vinuesa

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 53

Quito-Ecuador, agosto del 2001

## PRESENTACION / 3-4

### COYUNTURA

**Nacional:** Petrodolarización de la economía ecuatoriana y riesgo de iliquidez y deflación / 5-18

*Wilma Salgado Tamayo*

**Política:** Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del desgobierno / 19-40

*J. Sánchez-Parga*

**Conflictividad socio-política: Marzo del 2001-junio del 2001 / 41-48**

**Internacional:** Los sucesos económicos en Argentina y sus repercusiones / 49-54

*Carlos Viera*

**Los falsos alivios a la deuda de los países pobres / 55-60**

*Eric Toussaint*

### TEMA CENTRAL

Economía, política y familia en la sociedad ecuatoriana: en torno a una crisis bancaria / 61-72

*Fernando Bustamante*

Política y Economía en los Nuevos y Viejos Populismos / 73-86

*Carlos de la Torre*

Reconocimiento, derechos y capitalismo global / 87-108

*Bernal Riutort Serra*

Democracia y mercado: la convivencia política en Argentina / 109-124

*Hugo Quiroga*

Colombia en la Década de los Noventa: Crisis de Integración

Política y Social / 125-144

*Sergio de Zubiria S. y Luis Javier Orjuela E.*

## **ENTREVISTA**

Entrevista realizada a José María González García / 145-154

**PUBLICACIONES RECIBIDAS** / 155-162

**DEBATE AGRARIO** Transmisión de precios y cointegración  
en la industria avícola peruana / 163-184

*George Sánchez Quispe*

Transformaciones agrarias e identidad en el valle del Mezquital, México / 185-196

*Pablo Vargas González*

## **ANALISIS**

Los linchamientos en las comunidades indígenas ¿La política perversa  
de una modernidad marginal? / 197-226

*Andrés Guerrero*

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Género, Propiedad y Empoderamiento: Tierra, Estado  
y Mercado en América Latina / 227-232

*Carmen Diana Deere y Magdalena León; comentarios: Manuel Chiriboga*

## POLÍTICA

### Transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoría del desgobierno

J. Sánchez-Parga\*

*El conflicto democrático, en pos de mayor participación e igualdad sociales, se ha ido transformando en "conflicto neoliberal" generador de exclusión y mayor desigualdad. La implementación de gobiernos y políticas "oligarcas" en regímenes democráticos destruyen progresivamente la democracia, pero sin llegar a eliminarla completa y definitivamente, con la finalidad de garantizar la reproducción del modelo neoliberal.*

Tres hechos han dominado la reciente coyuntura política nacional: un debate y conflicto tributarios que concluyen con la elevación del impuesto al consumo en un país donde los impuestos indirectos a todos los ciudadanos no cesan de aumentar mientras que disminuye el impuesto a la renta, es decir a la riqueza y su acumulación; una conflictividad social de características cada vez más complejas y monopolizada por el protagonismo del movimiento indígena; un gobierno limitado por las urgencias de pagar deudas y contraer otras nuevas, de gobernar con políticas ajenas tan cortoplacistas como generadoras de conflictividad, confundiendo así los principios de la gobernabilidad con los del desgobierno. Pero en lugar de un análisis de estos episodios coyunturales, más interesante

y necesario para comprenderlos resulta el análisis de aquellos problemas socio/políticos que generan tales episodios y permiten comprender y explicar su coyunturalidad. Este análisis en la coyuntura tiene por objeto: las transformaciones del conflicto social, el "decline de los movimientos sociales" y una teoría del desgobierno.

Puesto que dentro de la particular epistemología de las ciencias sociales produce particulares efectos de conocimiento el hecho de pensar de manera aislada o diferenciada fenómenos que se representan juntos y pensar en su relación o en sus estrechas articulaciones fenómenos que se representan separados, nos parece importante el planteamiento conjunto de estas tres cuestiones, que la opinión pública, la ideología dominante y muchos encargos institu-

---

\* Investigador del CAAP

cionales invitan con tanta frecuencia y tan poca inocencia a pensar aisladamente.

### 1. Las transformaciones del conflicto social

El conflicto social es uno de los fenómenos más sintomáticos de la democracia en el sentido de que la democracia es condición y factor del conflicto social, tanto como este condiciona y desarrolla la democracia. En su producción de conflictividad social la democracia no tiene límites ni en el orden de la frecuencia, de su extensión e intensidad. Sólo la reducción del conflicto (en frecuencia e intensidades) por debajo de ciertos umbrales mínimos releva de una real ausencia de democracia, o el rebasamiento de umbrales máximos de intensidad y frecuencia de la conflictividad social la harían democráticamente ingobernable<sup>1</sup>. En el primer caso, un déficit de conflictividad social demostraría que la democracia se encuentra sometida a gobiernos autoritarios y dictatoriales, mientras que en el segundo caso, un excedente de conflictividad social sólo podría responder a una democracia gobernada oligárquicamente, por poderes e intereses no democráticos. En esta última situación nos encontraríamos ante la alteración política de

**un conflicto que deja de ser democrático**, dinamizado por una mayor participación, que reivindica una mayor igualdad y distribución social, en lucha por libertades, poderes y recursos más compartidos, para **transformarse en conflicto oligárquico**, ejercido por las clases dominantes e implementado por las políticas neoliberales de los gobiernos, y que provocará en la sociedad reacciones conflictivas anti-oligárquicas. Por esta razón la conflictividad social adopta formas reactivas antiestatales y antigubernamentales, caracterizadas, por movilizarse y luchar, en parte, defensivamente contra una creciente exclusión, empobrecimiento y mayor desigualdad, y en parte hostilmente contra la mayor acumulación y concentración de poder y riqueza por parte de grupos cada vez más restringidos (oligarquía)<sup>2</sup>.

El conflicto democrático y el conflicto oligárquico serían en principio tan opuestos como incompatibles, ya que corresponden a dos regímenes políticos y de gobierno diferentes. Debería resultar impensable que en una democracia el conflicto social se movilice contra de las exclusiones y el aumento de la desigualdad, ya que ello contradeciría los principios y presupuestos de la democracia y hasta sus procedimientos y políticas de gobierno orientados hacia la

1 En dos estudios anteriores hemos trabajado esta problemática: cfr. J. Sánchez - Parga, *Conflicto y democracia en el Ecuador*, CAAP, Quito, 1995; *Las cifras del conflicto social en el Ecuador: 1980-1995*, CAAP, Quito, 1996.

2 Aristóteles distingue el conflicto democrático, que lucha por más igualdad y por una participación cada vez más compartida de todo lo que produce una sociedad, del conflicto oligárquico que lucha por una mayor desigualdad, superioridad de una clase sobre otra y por un régimen de concentración y acumulación ilimitadas (Política, V, ii, 1302 a 25 - 28; 1303 b 4 -- 8).

mayor participación e igualdad sociales. Ya que si algo legitima la democracia es por ser el régimen político que mejor garantiza el interés público y el bien común sobre los intereses privados y los bienes particulares, y en tal sentido una democracia se corrompe cuando actúa en detrimento de la inclusión, en contra de la mayor participación. Puesto que no hay sociedad en la historia que sea igualitaria, sólo la democracia aparece como el único régimen político que puede corregir y limitar la desigualdad social, aun cuando nunca pueda llegar a eliminarla y abolirla.

Un análisis de la actual conflictividad en el Ecuador desde hace poco más de una década, y después de una década de transición a la democracia, demostraría la existencia, en apariencia contradictoria, de **un conflicto predominantemente anti-oligárquico en un régimen democrático**, donde las luchas se han vuelto cada vez más "reactivas" contra una creciente exclusión y desigualdad y contra la concentración y acumulación de poder y riqueza. Lo que conduce a plantear una tesis en cierto modo impensable en el contexto del pensamiento político clásico (desde Aristóteles hasta Maquiavelo) y de una *democracia realmente democrática*, y según la cual nos encontraríamos con un régimen democrático y un gobierno oli-

gárquico; es decir una constitución e instituciones, órdenes, legislaciones y procedimientos democráticos, pero controlados, dominados y gobernados por poderes patrimonialistas, de personas, grupos y sectores minoritarios (tal es el sentido etimológico de "*oligarquía*").

En el actual contexto de hegemonía neoliberal, posee una extraordinaria pertinencia la definición aristotélica de *oligarquía*: un sector minoritario de la sociedad que en base de algunas desigualdades **de hecho** funda una desigualdad **de derecho** (o derecho a las desigualdades) en lucha por una ilimitada (*apeiron*) concentración y acumulación de riqueza. Según esto, nos hallaríamos en presencia de una configuración política aparentemente contradictoria: **un régimen democrático con gobiernos y políticas gubernamentales oligárquicos**. Esto es posible y se explica por dos razones principales. En primer lugar, las modernas democracias en lugar de ser una evolución de la clásica democracia participativa según el modelo ateniense, han sido el resultado de una evolución de los gobiernos representativos de las monarquías constitucionalistas. Puesto que "el mayor peligro y peor de los males del gobierno representativo" es "someterse a la influencia de intereses que no se identifiquen con el bienestar general de la comunidad"<sup>3</sup>. Sobre esto se

3 John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, p.131. Para el pensador liberal en los gobiernos representativos el poder en la sociedad tiende a convertirse en poder político, pero no necesariamente, pudiendo ejercerse al margen de este; por otro lado el poder no es gobernante, pudiendo los poderes sociales ejercerse sobre el gobierno al margen del poder representativo. En el actual neoliberalismo, lo que era excepcional en el liberalismo clásico se vuelve normal: la desconexión entre poder político y poder social o económico. (cfr. Ibid. P. 123).

funda la única condición para que pueda combinarse un régimen democrático con un gobierno oligárquico: la separación entre participar en el gobierno y participar en la producción y acumulación de riquezas; tanto más si se considera que la *oligarquía* no es el gobierno de los pocos ricos sino un gobierno "en beneficio de los intereses de los ricos" por parte de otros<sup>4</sup>. En segundo lugar, el actual desarrollo de las fuerzas productivas hace que éstas se vuelvan cada vez más inmateriales, y que también el correspondiente modelo de dominación se modernice, y adopte a su vez formas cada vez más inmateriales, institucionales e ideológicas. Nada expresa mejor esta situación neoliberal que los **gobiernos y políticas oligárquicos en regímenes democráticos**, y nada traduciría mejor el clásico concepto de "*oligarquía*" como el moderno "*neoliberalismo*". Fenómeno este que se reproduce tanto a nivel nacional como internacionalmente a nivel global. Y precisamente por esto es tan necesaria la globalización de los regímenes democráticos para la acumulación y concentración globales del capital.

Los conflictos contra las políticas neoliberales de los gobiernos democráticos tiene el extraordinario efecto ideológico de entablar luchas sin adversario, como si el neoliberalismo y las políticas neoliberales fueran anónimas, no contarán con el soporte de una clase social,

no fueran producto de fuerzas sociales muy identificables, carecieran de sujeto social y no respondieran a los intereses de grupos y sectores bien definidos: las oligarquías nacionales e internacionales; como si las movilizaciones sociales contra determinadas políticas, programas y actuaciones de gobierno, como si los movimientos de protesta carecieran de adversario social y no fueran parte de relaciones sociales, más allá de los gobiernos que las implementan; como si tales políticas y gobiernos neoliberales beneficiaran a unos sectores más que a otros, por simple efecto de las condiciones de desigualdad existentes, cuando en realidad responden de manera indirecta y exclusiva a beneficiarios precisos.

Que los gobiernos y políticas neoliberales se ejerzan al interior de un régimen democrático tiende a encubrir el carácter clasista y de lucha de dichas políticas. Tal encubrimiento clasista se refuerza aún más en la medida que estas políticas neoliberales trascienden los intereses de clase de la sociedad nacional, para responder a los intereses más abstractos de la acumulación capitalista global. De otro lado el carácter "ilimitado" que posee la concentración y acumulación de riqueza, al no fundarse en las particularidades sociales de la burguesía sino en la implacable competitividad del mercado, tiende a desmoralizar dicho enriquecimiento ilimita-

---

4 También aquí el pensamiento de Aristóteles muestra una rigurosa precisión: nada garantizaría mejor en un régimen democrático el gobierno "en beneficio de los intereses oligárquicos" (*pros to sinpheron to tôn euporón*) que la "separación entre los cargos políticos y la participación en la riqueza" (*Política*, III, v. 1279 b 8; V, vii, 1308 b 38ss).

do<sup>5</sup>. Por eso no hay gobierno democrático que se resista a implementar políticas neoliberales y oligárquicas, pues perjudicaría las condiciones y capacidades de competitividad de la acumulación del capital de las burguesías nacionales dentro del marco global de la acumulación y concentración capitalistas.

Todos estos factores de la conflictividad, que la vuelven extremadamente compleja, deberían conllevar a un muy elaborado procesamiento y traducción políticos de los conflictos sociales; cuando en realidad, como veremos, ocurre todo lo contrario: su creciente despolitización.

Que los gobiernos y sus políticas sean neoliberales (tendientes a la acumulación y concentración de la riqueza) explica el carácter predominantemente antioligárquico de los conflictos sociales; pero el hecho de que tales gobiernos y sus políticas se ejerzan en el marco de regímenes democráticos propicia que tales conflictos se conjuguen o se confundan con conflictos democráticos: que conflictos contra la exclusión social y la acumulación capitalista puedan adoptar formas de conflictos por una mayor igualdad y participación social, ampliación de derechos y libertades; o a la inversa que este modelo de conflicto democrático se exprese con formas y discursos propios de los con-

flictos oligárquicos. Esto plantea una cuestión analítica e interpretativa de particular complejidad: en qué medida muchos de los conflictos que adoptan formas de lucha, motivaciones y finalidades antioligárquicos tienen presupuestos, alcances, conciencia y discursos propios de los conflictos democráticos? o por el contrario hasta qué punto es posible distinguir los contenidos antioligárquicos de conflictos que se presentan como democráticos? No se trata de meros interrogantes ya que hacen referencia a una cuestión fundamental, relativa a la definición de actores sociales que se definen por relaciones sociales y la conciencia de dichas relaciones.

Esta situación tan singular añade a la conflictividad social una característica adicional: deja de ser una lucha – exclusivamente – clasista para convertirse en una lucha institucional, contra el Estado y las políticas de gobierno, las cuales aunque adoptando legitimación, formas y procedimientos democráticos, son real y políticamente oligárquicas, tendientes por un lado a una mayor acumulación y concentración de riquezas y por otro lado a la también mayor exclusión y desigualdad sociales. Tal es la razón por la cual, la más frecuente, generalizada e intensa conflictividad, con sus movimientos de protesta y de reivindicaciones se dirigen contra los organis-

---

5 Desde Aristóteles (“las necesidades - *ponêria* - de los hombres son insaciables - *aplêston* ... y la naturaleza del deseo ilimitada - *apeiros*”: II, iv, 1267 b 2ss) hasta Maquiavelo (*gli appetiti umani insaziabili... avendo dalla natura de potere e volere desiderre ogni cosa*: **Discursos**, II, proemio), el pensamiento político clásico funda el carácter ilimitado de la acumulación en sus presupuestos antropológicos, por la ilimitada insatisfacción del deseo; para el desarrollo capitalista, en cambio, la acumulación ilimitada se funda en el mercado y su competitividad.



mos del Estado, contra el gobierno y sus políticas. Si por un lado el régimen democrático comporta una abolición de la lucha de clases, por otro lado las políticas oligárquicas deberían contribuir a su recrudescimiento y radicalización. En esta lucha sin adversario social el Estado y los gobiernos aparecen como el único contrincante sujeto de todas las protestas y reivindicaciones, pero también la contraparte de quien todo se espera comenzando por la protección y los beneficios.

Sería tan ilusorio como simplificador el pensar que sólo la conflictividad democrática y antioligárquica enfrenta al gobierno, a los aparatos (ideológicos y represivos) de Estado y las instituciones democráticas; también el conflicto oligárquico - antidemocrático, aun cuando cuenta con gobiernos y políticas gubernamentales propicias a su modelo de acumulación y concentración ilimitada, estos siempre hallarán un freno y determinados límites en el régimen democrático y en sus instituciones. En tal sentido, y por muy funcional que sea la democracia al gobierno y a las políticas oligárquicas, también las instituciones democráticas sufren la presión de las fuerzas oligárquicas y sus amenazas de desestabilización. Según esto, la democracia y su proceso de *desconsolidación* están atrapados en el fuego cruzado de una doble conflictividad, que al

mismo tiempo que la desestabiliza tiene extraordinarios intereses a preservarla: el conflicto de las fuerzas democráticas y sectores populares, subalternos o dominados, excluidos y empobrecidos, al mismo tiempo que luchan contra instituciones democráticas sometidas a gobiernos y políticas oligárquicos, tratan de preservarlas, puesto que la democracia sigue siendo la condición de existencia del mismo conflicto democrático, y también un cierto freno al régimen de acumulación de las oligarquías; por su parte, también las fuerzas oligárquicas presionan sobre el régimen e instituciones democráticas por una desenfrenada acumulación y concentración, pero sin llegar al extremo de su desestabilización, ya que dicho régimen e instituciones democráticas no sólo legitiman el modelo sino que garantizan su efectividad y reproducción a largo plazo<sup>6</sup>.

Esta contradicción en la que se encuentra atrapada una conflictividad social con todas sus intensidades y diversas morfologías tenderá a configurar situaciones revolucionarias sin revolución, desestabilizadoras de la democracia sin ser antidemocráticas, antinstitucionalistas y desinstitucionalizadoras, sumiendo las democracias en una violencia y desinstitucionalización sin límites, pero capaces de sobrevivir dentro de una creciente criminalización de la sociedad y conflictos armados. Tales

---

6 Con el concepto de *desconsolidación* hemos querido designar un proceso que sin ser antidemocrático desinstitucionaliza la democracia con el triple efecto de deslegitimación, desestabilización y perversión de sus funcionamientos y eficiencias. Cfr. "Pugna de intereses y desconsolidación de la democracia", en *Ecuador Debate*, n. 51, diciembre, 2000; *Perspectivas andinas y futuros escenarios*, texto presentado en RECAL, Unión Europea y Comunidad Andina, Madrid, mayo 2001.

contradicciones hacen que “la democracia amenazada por todos los lados ya no tenga una imagen clara de sí misma” (Touraine, 1994: 275).

Este modelo político (régimen democrático con gobierno y políticas oligárquicos) además del síndrome de hierro de la **desconsolidación democrática** tiene un enorme costo social a mediano y largo plazo sobre todo en países subdesarrollados: la progresiva liquidación de la clase media. Mientras que un régimen democrático con gobiernos y políticas democráticas, por principio, a largo plazo amplían y fortalecen la clase media, una **democracia con políticas oligárquicas** tiende a una inexorable reducción de la clase media tanto en volumen como en poder hegemónico<sup>7</sup>. Es esta “clase media de consumidores que se defiende contra el elitismo de las oligarquías y contra la inseguridad que hace pesar sobre ella la presencia de los excluidos y marginales” (Touraine, 1994: 275s)<sup>8</sup>.

Si en un principio la transformación del conflicto se tradujo en un “aumento de la capacidad defensiva y disminución de la capacidad de acción ofensiva autónoma” (Touraine, 1987: 89), en la actualidad asistimos a una erosión de esta misma conflictividad social, al desgastarse las capacidades de resistencia

frente a los procesos de exclusión, empobrecimiento y aumento de las desigualdades. Esto no significa una reducción de la protesta sino más bien que “la fuerte demanda social se conjuga estrechamente con una reducida capacidad de acción política” (Touraine), ya que los mismos conflictos no disponen de los espacios e instrumentos, recursos e instituciones para lograr cambio alguno.

Cuanto más se centra y confronta el conflicto social con las políticas de gobierno, cuanto más exclusivamente toda la conflictividad se vuelve antigubernamental y antiestatal, tanto más se consume y completa la eliminación y desplazamiento de la sociedad política. La forma directa e inmediata que toman tanto los enfrentamientos como las negociaciones entre sociedad y Estado impide la mediación de la sociedad política, negándole a esta la fundamental condición de su existencia. La sociedad política desaparece al no poder desempeñarse como representante de la sociedad ante el Estado y mediadora ante el gobierno. Sin sociedad política y sin su mediación no queda más alternativa que los intermediarios; los actores sociales y del conflicto incurren en la paradójica necesidad de recurrir a mediadores privados, de grupos, organismos e

7 Ya Aristóteles presupone que el dilema entre democracia y oligarquía sólo es posible y se resuelve a favor de esta última en condiciones de una “reducción de la clase media” (*oligón einai to meson*), jugando con la paradoja semántica de “dominio reducido” (*olig -ar-kia*) (*Política*, IV, ix, 1926 a 22-28).

8 Mientras que los sectores superiores de la clase media sobreviven al empobrecimiento que sobre ellos gravita bajo el modelo de concentración y acumulación neoliberal, los sectores inferiores de dicha clase media se fuga no sólo de la exclusión, sino también de su misma condición de clase media, para engrosar la masa de migrantes hacia el extranjero.

instituciones particulares de la sociedad civil. De ahí que gran parte de la más reciente conflictividad social quede atrapada en el nuevo artificio del “mesismo”, de las llamadas “mesas de negociación”, “mesas de diálogo”, de mediadores “neutrales” o de “connotados”, o de comisiones de mediación y negociación. Dialogismos, negociacionismos e intermediaciones en ausencia de reales mediaciones institucionales<sup>9</sup>.

De esta manera la conflictividad social entra en una espiral ilimitada, sin posibilidades de soluciones definitivas, intentado negociar siempre intereses sectoriales, necesidades particulares y parciales, ciertas ventajas o compensaciones, pero sin plantear lo innegociable, que se encuentra a la base de todo conflicto: el modelo de acumulación y su correspondiente modelo de exclusión. El escenario democrático contribuye a que el mismo conflicto no reconozca ni logre explicitar estos presupuestos innegociables, y que también las mismas negociaciones contribuyen a encubrir: la lucha contra la exclusión y las políticas neoliberales que la generan.

Conflictos cuyas protestas o planteamientos reivindicativos comienzan impugnando las políticas neoliberales del gobierno y medidas contrarias a los sectores más amplios de la sociedad, pero terminan negociando rebajas y subsidios o concesiones para sectores o grupos particulares de la sociedad. Por su parte, los gobiernos al mantener inal-

terables sus programas neoliberales e intocable el modelo de acumulación y concentración de la riqueza, cualquier medida que adopten a favor de un sector o en beneficio de otro afectarán a todos los demás sectores, que compiten entre sí, para atenuar las respectivas exclusiones y empobrecimientos, aun cuando esta disputa por los residuos del producto social sea tan sorda y tan poco visible como destructora de los vínculos sociales y de la coexistencia ciudadana.

Estas características del conflicto, que sólo se politiza en cuanto impugna los gobiernos y políticas gubernamentales, pero que se despolitiza en ausencia de todo recurso a los procedimientos políticos y abolición de la sociedad política con sus formas de representación, tiene consecuencias en una degeneración del conflicto en violencias delincuenciales y criminales o en diversas formas de militarización: este sería el costo terminal de la despolitización de la conflictividad social cada vez más a corto que a mediano plazo.

## 2. El “decline de los movimientos sociales”

No sólo la estrecha asociación con la conflictividad social sino también por el gran protagonismo que se atribuye en los actuales escenarios socio-políticos, los movimientos sociales parecen adquirir una importancia más ideológica que efectiva, y en detrimento de su fun-

9 Un ejemplo de *diálogo infinito* es el mantenido por el gobierno con las dirigencias indígenas desde hace siete meses (desde enero 2001), y que no parece terminar, mezclado con otros muchos diálogos que el gobierno mantiene (pensionistas, médicos, transportistas...)

ción interpretativa de los procesos y fenómenos actuales tan equívoca como cuestionable. Porque el "decline de los movimientos sociales" (según Touraine: 1987: 273) es más pronunciado, porque se conocen mejor sus causas, precisamente por eso nos encontramos con una generalizada disposición más militante que política y científica "para describir de manera voluntarista estos nuevos movimientos sociales"<sup>10</sup>. De otro lado, si junto con la conflictividad social los movimientos sociales constituyen un exponente principal de la democracia, es obligado preguntarse a partir de los análisis expuestos qué ha ocurrido y qué sigue ocurriendo con los movimientos sociales en una democracia cada vez más deslegitimada y desconsolidada.

Una breve indagación en torno a los movimientos sociales permitiría desarrollar y confirmar la interpretación precedente de las transformaciones del conflicto, a partir de la siguiente hipótesis: la desconsolidación del régimen democrático, por efecto de gobiernos y políticas neoliberales u oligárquicos, impide que los "movimientos sociales" se muevan en pos de una mayor participación social, imprimiéndoles más bien

una *inmovilidad* defensiva frente a la creciente exclusión y privaciones sociales.

A título de preámbulo conviene recordar que el paradigma de los movimientos sociales se fragua hace más de treinta años en un momento "postestructuralista" y de optimismo sociológico, cuando se pensaba que "el retorno del actor" (A. Touraine) adquiriría un tal protagonismo en los escenarios – estructuras – de la sociedad moderna, que sus actuaciones se sobrepondrían a los efectos de las dichas estructuras sobre los procesos y actuaciones sociales. En un momento de expansión económica, de ampliación y profundización de la democracia, se esperaba y confiaba que ésta, con la consolidación de sus instituciones, llevaría a transformar la misma "estructura social", haciendo que no sólo el régimen sino también los gobiernos y sus políticas democráticas democratizarían la sociedad en su conjunto. Obviamente tal fenómeno no tendría ni los mismos efectos ni las mismas características en todos los países y latitudes, y ya Touraine en un primer momento (1987) y sobre todo diez años más tarde (1998), advertía que en América Latina los movimientos sociales ni serían ni

---

10 "... sociólogos que demasiado rápidamente han identificado las acciones particulares observadas con el modelo general. Y han subestimado la importancia de la coyuntura en la que se sitúan" (Touraine, 1984: 273). En sus últimas obras (cfr. *Pourrons-nous vivre ensemble* ¿, Fayard, Paris, 1997) Touraine para diferenciarse de quienes siguen llamando movimientos sociales a los que no lo son, opta por denominarlos "movimientos societales": "éstos se definen por su orientación hacia objetivos positivos" no movilizaciones o rebeliones reactivas, de rechazo o protesta (p. 118)

fueron lo que el modelo inicial había pensado<sup>11</sup>.

De otro lado en la más actual "moderna modernidad" el mismo concepto de *actor social* se encuentra sujeto a necesarias reconceptualizaciones, en la medida que deja de definirse en referencia a un particular *escenario* socio-nacional y a determinadas estructuras sociales, para encontrarse constituido y pensado en una *sociedad en redes* ("network society") y dentro de orden global, donde la fuerza y eficacia sociales de individuos, grupos y sectores sociales se sitúa en nuevos modelos de relaciones, negociaciones, alianzas tan estratégicas como ocasionales, en detrimento de los vínculos, pertenencias y contractualidades sociales; y donde cualquier actuación se descompone y recompone en planos de geometrías variables, entre las microfísicas sociales y locales hasta los niveles macro de la internalización, transnacionalización y mundialización<sup>12</sup>.

Nos encontraríamos, según esto, en presencia de movimientos sociales sin

efectivos actores sociales, de "actores sociales sin acción social", movilizaciones sociales sin un real movimiento social, y donde la movilidad geográfico / espacial no corresponde a reales movilizaciones socio / culturales, y de movilizaciones realmente políticas y sociales, puesto que se realizan "desde arriba hacia abajo, más que a partir de una base social y hacia el poder" (Touraine, 1987: 87). Lo cual a su vez en parte corresponde a una profunda segmentación al interior de todo movimiento entre su dirigencia y sus bases. Dado que el patrimonialismo dominante en la sociedad tiene efectos estructurales en todos sus ámbitos y procesos, también los movimientos sociales acusan y reproducen una dirigencia patrimonialista y cacical, con una tenaz imposibilidad de institucionalizar poderes tradicionales, logrando en el mejor de los casos mantener las estructuras arcaicas de liderazgos personalistas bajo ideologías, cuadros y formalidades institucionales modernas. Consecuencia de esto es el fortalecimiento de las dirigencias y organizacio-

11 Nos referimos a las obras de A. Touraine, *Le retour de l'acteur*, Fayard, Paris, 1984; *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC, Santiago, 1987; *Pourrons-nous vivre ensemble ?*, Fayard, Paris, 1997. Su crítica a los movimientos sociales atraviesa también sus otras obras: *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*, Edit. Odile Jacob, Paris, 1988; *Crítica de la modernidad*, Edic. Temas de Hoy, Madrid, 1993; *Qu'est - ce que la démocratie ?*, Fayard, Paris, 1994.

12 Este nuevo modelo de *sociedad reticular* propuesto por M. Castells (*The Information Age. Society, Economic and Culture. I. The Rise of Network society; II. The Power of Identity*, Blackwell, Oxford, 1996. 1998), en el que se transforma la *sociedad societal* (la "gesellschaftliche Gesellschaft" de Tonnis y Weber), sólo puede ser comprendida como una radical transformación de todas las categorías sociales: desde una completa supremacía de lo individual y supresión de lo colectivo hasta la ruptura de vínculos y contractualidades sociales, pasando por una alteración de las formas más elementales de la socialidad como son las de la familia, la libre producción de identidades desde las sexuales o a las del consumidor por encima de las ciudadanas.

nes en detrimento del poder de las bases (cfr. 1987: 105).

Hay que vencer el efecto hipnótico que producen las frecuentes movilizaciones de los más diversos sectores y grupos de la sociedad, para lograr definir las causas y formas de tan extraordinaria capacidad de movilización, pero que sería proporcional a los inmovilismos sociales de dichos sectores y grupos, su impotencia para *move* socialmente dentro de la misma sociedad, para *mover* realmente ésta. Habría incluso que suponer que las *movilizaciones espaciales*, efecto de los desarraigos, exclusiones y deprivaciones, corresponden a una equivalente *inmovilidad sociológica*. Los sectores sociales dejan de *move* cada vez menos en pos de una mayor participación en la sociedad, participación transformadora de la sociedad, para encontrarse cada vez más *movilizados* por crecientes necesidades, exclusiones y marginalizaciones<sup>13</sup>. Esta "fuerte demanda social y una capacidad reducida de acción política" (Touraine, 1987: 92), que se expresa en la brecha cada vez más profunda entre los movi-

mientos sociales y la sociedad política (partidos, Congreso, gobiernos locales, instancias de participación y representación políticas...), refuerza el efecto político, ya señalado, al interior de los mismos movimientos, al fracturar y ampliar las brechas entre las dirigencias y las bases, politizando cada vez más aquellas y despolitizando éstas<sup>14</sup>.

Una de las características que de manera progresiva ha ido marcando los movimientos sociales, al mismo tiempo que los cuestiona, son sus *actuaciones reactivas*. "La idea de movimientos sociales... obliga a considerar que los *actores* no se limitan a reaccionar ante situaciones sino también a producirlas" (Touraine, 1984: 69), lo cual significa que cuanto menos *proactivo* y más *reactivo* es un grupo o sector social menos constituye un movimiento social. Este carácter *reactivo* de los movimientos sociales se vuelve aún más complejo, problemático y contradictorio en la medida que todas sus reacciones se dirigen hacia el Estado / gobierno, volviéndose cada vez más políticos y cada vez menos sociales; se muestran inter-

13 En "Dispensar la pobreza desde la exclusión" (*Ecuador Debate*, n. 51 diciembre, 2000) hemos estudiado los factores socio-políticos de la exclusión social, y la necesidad de repensar desde este fenómeno la cuestión ideológico-económica de la pobreza. En la misma línea interpretativa se sitúa el artículo de F. Houtart, "Cómo se construye la pobreza y sus discursos", en *Ecuador Debate*, n. 51, diciembre, 2001.

14 Touraine claramente diferencia una "movilidad social o solamente geográfica" (1987: 86). En un estudio reciente *Crisis en torno al Quilotoa. Mujer, cultura y comunidad*, (CAAP, Quito, 2001) pudimos constatar que la gran movilidad geográfico migracional de los indígenas corresponde a una tenaz inmovilidad socio/cultural; mientras que los recientes procesos migratorios de los estratos inferiores de las clases medias al extranjero comporta una movilidad geográfica con una absoluta desmovilización social, ya que el cambio geográfico comporta un desclasamiento y proletarianización.

pretando y protagonizando una oposición política, cuando en realidad carecen de efectividad política (e incapaces de generar institucionalidad política), reduciéndose todo su poder a cualquier grupo de presión. En esto precisamente radica otra de las paradojas de los movimientos sociales en las actuales democracias gobernadas por políticas neoliberales: sus demandas y reivindicaciones más profundas, incluso en su forma de impugnación y protesta contra la exclusión y desigualdad, no son políticamente **representables**. Tal demanda, que constituye el trasfondo innegociable de toda negociación, sólo se lograría por una destrucción del actual orden institucional democrático; pero una acción colectiva definida por una ruptura con el orden establecido no define un actor social sino un actor revolucionario (cfr. Touraine, 1994: 87).

En contra de una posición muy simplista y mecanicista que "ha creído que los excluidos, los *drop-out* eran los únicos contestarios posibles en una sociedad normalizada". Touraine sostiene que "no hay movimientos sociales cuyos actores estén definidos por la exclusión, la marginalidad o el encierro" (1993: 223); podrán actuar en cuanto grupo de presión, pero no como movimiento social. Una tal concepción más política que analítica presupondría que cuanto mayor es la privación social y la dominación tanto más intensa y efectiva sería la reivindicación; pero si ya tal presupuesto es controversial, todavía más cuestionable es que la lucha reivindicativa constituya un movimiento social; podrá ser una defensa corporativa, grupo gremial o de presión política, pe-

ro no un movimiento social (p. 308). En esta línea dos principios analíticos definen el carácter y los límites de todo movimiento social: "no se reduce nunca ni a la defensa de intereses ni a la conquista del poder por un grupo social" (p. 372).

Un régimen democrático tan dominado por gobiernos y políticas neoliberales sólo puede soportar lo que Touraine denomina "*un movimiento social imposible*", y al que no corresponde más que "*un deseo de movimiento social*" (Touraine, 1988: 254). Durante más de una década las políticas neoliberales y su consecuente proceso de exclusión y empobrecimiento sociales, de marginalizaciones nunca antes conocidas, han generado un número de excluidos y empobrecidos, que no pudiendo afirmarse como tales, pero tampoco como ciudadanos, sino en contra del orden social y global que los marginaliza, no pudiendo tampoco definir un adversario social preciso; y sin emprender una clara acción social, entre el dilema del cambio o de la revolución, se encuentran doblemente **desintegrados** (entre sí mismos y respecto del conjunto de la sociedad), obligados a "conducir una acción más expresiva que instrumental" (Touraine, 1988, 255), más espectacular que efectiva, y cuyo "radicalismo conservador mezcla los discursos más extremos con el clientelismo más utilitario" (ibid. P. 257). Un análisis de la conflictividad y movilizaciones más recientes con sus postreras negociaciones muestran cuan globales y radicales son siempre las reivindicaciones y cuan coyunturales, contingentes y particulares

resultan siempre las concesiones y beneficios obtenidos<sup>15</sup>.

Si el movimiento indígena, por un lado, parece ilustrar y confirmar las críticas tourenianas a los movimientos sociales, puesto que también se encuentra afectado por las mismas limitaciones del sistema político y la desconsolidación del régimen democrático y una generalizada exclusión social, por otro lado, el protagonismo alcanzado por dicho movimiento durante las dos últimas décadas en el escenario socio-político nacional, la solidez de su organización, la exitosa conducción de su dirigencia y la cohesión entre las diferentes fuerzas y corrientes que lo integran, todos estos fenómenos parecen contradecir cualquier "decline" en el caso del movimiento indígena, pero sobre todo obligan a un análisis más preciso tanto de las lógicas y dinámicas que lo configuran como de su ubicación en los actuales procesos del contexto nacional y hasta global.

A partir del marco interpretativo adoptado, no cabe duda que la transición democrática en el transcurso de las dos últimas décadas ha permitido que el movimiento indígena abandonara su ancestral marginalidad y ha propiciado su progresiva y creciente integración a la sociedad nacional, y al mismo sistema político. En este sentido, el movimiento indígena y sus conflictos han luchado exitosamente por una mayor participación democrática, y aun en la ac-

tualidad sus movilizaciones, sus prácticas y discursos, tienen esta orientación de ampliar y mejorar su participación en la sociedad nacional. Sin embargo, y simultáneamente, también el movimiento indígena junto con todas las poblaciones indígenas que representa, e incluso más que cualquier otro movimiento social, se encuentran sujetos al fuerte proceso de exclusión, privación y empobrecimiento generado por las políticas neoliberales. Por esta razón el movimiento indígena se encontraría también atrapado (en cierto modo más que cualquier otro movimiento social) en la contradictoria paradoja y tensión de aumentar y consolidar su participación social y política, al mismo tiempo que sufre con tanta o mayor fuerza los efectos de la exclusión y marginalización, de la creciente desigualdad y dominación ejercidas por los gobiernos y políticas neoliberales.

Esta situación tan contradictoria, si bien es compartida por los demás movimientos sociales, y responde a su "decline", adopta en el caso del movimiento indígena una figura o proceso singular, ya que si al mismo tiempo que el régimen democrático lo ha redimido de su tradicional o arcaica marginalización, las políticas neoliberales lo reducen a una nueva y moderna exclusión y marginalidad. Esta particular circunstancia caracteriza de manera particular las formas y efectos del movimiento indígena. Esto mismo explica que el movi-

15 "América Latina es un continente de actores sin acción, donde la desarticulación de la acción colectiva indica el exceso de autonomía de las ideologías y hasta de la acción política respecto de la realidad económica, acarrea una movilización social y política más ficticia que real, más teatral que eficaz" (Touraine, 1988: 46).



miento indígena, en determinadas circunstancias, con sus prácticas y discursos adopte la "forma étnica", que lo diferencia e incluso puede llegar a contraponerlo a los otros movimientos sociales, y a partir de ella luchar por una creciente ampliación de sus espacios y formas de participación social y política, mientras que en otras circunstancias adopte más bien la "forma clase" compartiendo prácticas y discursos con otros grupos y sectores de la sociedad, que se movilizan y luchan contra las nuevas formas de exclusión y marginalidad<sup>16</sup>.

La ampliación de este esquema interpretativo permite comprender también la fractura y profunda segmentación al interior del mismo movimiento indígena entre sus dirigencias y organizaciones, por un lado, las que mejor interpretan y con mayores recursos y fuerzas protagonizan dicha dinámica "étnica" de mayor participación, y por otro

lado, las bases indígenas del movimiento y sus comunidades, las que se encuentran más sujetas a una creciente exclusión, mayor marginalidad y empobrecimiento, y que por ello mismo mejor interpretan y protagonizan la lucha "clasista" compartida por otros grupos y sectores. También esto explica que el reforzamiento político de las organizaciones y dirigencias corresponda a un debilitamiento de las bases y comunidades indígenas, y que la conducción del movimiento "desde arriba" se sobrepolitice y sobreponga con más fuerza a la despolitización, la inacción y falta de iniciativas "desde abajo"<sup>17</sup>.

El movimiento indígena adolece de una de las características que impiden a un grupo o sector de la población definirse en su condición de actor social: cuando por su exclusión y marginalidad sociales no puede definirse por lo que hace, por sus actividades, por lo que produce, para construir una identidad a

---

16 Cfr. J. Sánchez - Parga, "Etnia, Estado y la forma clase", en *Ecuador Debate*, n. 12, diciembre, 1986, donde discutíamos la diferente "orientación étnica" y "orientación clasista" adoptadas por las organizaciones indígenas en su doble relación con el Estado y la sociedad nacional. Para una aplicación de este esquema interpretativo a una investigación más amplia, puede consultarse Felipe M. Chumpi Jimpikit, *Discurso indígena entre etnia y clase. Ecuador 1980 - 1990*, Tesis de Licenciatura, PUCE, Quito, 1995

17 En "Ecuador, enero 21, de la movilización indígena al golpe militar" *Ecuador Debate*, n. 49, abril 2000, hemos discutido por qué el concepto de "levantamiento indígena" es inapropiado y fácilmente confundido con el de "movilización". Quienes tienden a las versiones legendarias de la historia fácilmente olvidan que en enero del 2001 los 3000 indígenas movilizados sólo pudieron quedarse en Quito gracias a la hospitalidad de la Universidad Salesiana, tras haber encontrado cerradas las puertas de otras instituciones; y sólo pudieron mantenerse gracias a la solidaridad de la población, de sus comunidades de origen y de los trabajadores y vendedoras de los mercados de Quito; y mientras que sus dirigentes negociaban los términos de la protesta muchos indígenas movilizados pedían limosna por las calles de la ciudad.

partir de sus orígenes, a partir de una identidad subjetiva: la de etnicidad<sup>18</sup>. El protagonismo del movimiento indígena cuenta además con dos soportes adicionales: en primer lugar, es el único sector social, que de manera masiva, más cohesionada y homogénea puede ocupar una escena social, la cual quedó desalojada por el resto de los movimientos sociales, siendo además un referente de identificaciones culturales en un horizonte huérfano de amplias identidades colectivas; en segundo lugar, el movimiento indígena comporta un imaginario y una movilización globales, junto con otros movimientos étnicos en el mundo, como si la globalización fuera capaz de legitimar y hasta politizar aquellas marginalidades más inofensivas, aun cuando sean menos fáciles de gobernar nacionalmente<sup>19</sup>.

El movimiento indígena tiene que ser pensado como un efecto y fenómeno *global* de una globalización, que es capaz de circunscribir muy localmente determinados actores y procesos, al mismo tiempo que excluye sus actuaciones de toda posible globalización. Por eso los etnicismos pululan y se multiplican por todo el mundo como fenómenos residuales de la globalización pero sin ninguna influencia en ella<sup>20</sup>.

### 3. Una teoría del desgobierno

Si en Ecuador (y en general en los países andinos) gobiernos y gobernantes fracasan estrepitosamente desde hace una década, es por la simple y fundamental razón de tener que implementar políticas ajenas, neoliberales u "oligarcas" en un régimen democrático; políti-

18 "Los que están excluidos de los movimientos incasantes de las innovaciones y de las decisiones, no se apoyan ya en una cultura de clase. No se definen ya por lo que hacen, sino por lo que no hacen: por el paro y la marginalidad. Quien ya no es definido por su actividad se construye o reconstruye una identidad a partir de sus orígenes" (Touraine 1993: 237).

19 Es importante notar al respecto que el "conflicto indígena" que en el periodo comprendido entre 1980 y 1995 representaba el 1.7% de toda la conflictividad social, por debajo de la conflictividad campesina, con un 3.2%, en cambio en el periodo 1995-2001 dicha conflictividad indígena llega al 5.8% de toda la conflictividad social, por encima del conflicto campesino, que representa el 3.3%. Los datos han sido elaborados a partir de J. Sánchez Parga (1995) y del *Observatorio sobre conflictividad* publicado desde 1995 por la revista *Ecuador Debate*.

20 De hecho cuanto menos actores y menos visibilidad social adquieren estos mayor es la posibilidad de globalización de su actuación y más estrechas las vinculaciones e interdependencias entre ellos: la información, los mercados financieros y la producción y distribución tecnológica.

cas generadas desde y para la "globalización" de los mercados financieros y transnacionales<sup>21</sup>. Poco importa que los gobiernos y gobernantes elegidos estén dispuestos o sean opuestos a la implementación de tales políticas, las cuales se les imponen con una necesidad insoslayable, y a las que no pueden resistir sino a riesgo de más rápidos y dramáticos fracasos; el hecho de que sean ejecutadas en regímenes democráticos arrojan tales costos de desgobierno y de ingobernabilidad, que pocos son los gobiernos y gobernantes que salen políticamente ilesos o se salvan del fracaso y la catástrofe. Y si bien la democracia es el marco de legitimidad a corto plazo y de garantía a largo plazo para la implementación de tales políticas, las cuales perjudican la misma democracia sumiéndola en una profunda y permanente desinstitucionalización.

No sólo las políticas neoliberales son contrarias y ajenas al régimen democrático, sino que el mismo ejercicio gubernamental que implementa tal política se encuentra regularmente sujeto a la coacción de fuerzas externas, las cuales en ocasiones adoptan la forma de un expreso chantaje; todo lo cual aumenta la violencia de su implementación y la creciente percepción ciudadada-

na de cuan gobernado se encuentran los gobiernos democráticos nacionales por fuerzas e intereses internacionales y tan poco democráticos. Cada vez son más públicas y frecuentes las situaciones en las que una medida gubernamental es impuesta como una condición ineludible para la obtención de algún préstamo o crédito internacional, o para una negociación con los organismos multinacionales de desarrollo. La amarga paradoja es que muchos de estos préstamos internacionales están generalmente destinados a suavizar en cierta medida los violentos impactos sociales provocados por las medidas económicas adoptadas.

Pero ni el elevado índice de fracasos gubernamentales ni la siniestra galería de gobernantes, que se suceden en las democracias de los países andinos pueden ser atribuidos a una degradación personal de los Presidentes, ni siquiera a la decadencia y corrupción de las clases políticas. Estos mismos son los fenómenos que tienen que ser explicados: por qué razón, por muy diferentes que sean los países y sus respectivas historias, por muy diversas las orientaciones políticas de los gobiernos, poco importan los perfiles de los distintos gobernantes, siempre de manera continua e indefectible todos los gobiernos democráticos repiten los mismos descabros

---

21 Basta recordar la década Fujimori en Perú, cuyos recientes desenlaces no fueron los episodios más dramáticos; los antecedentes golpistas del actual populismo de Chávez y las impredecibles desinstitucionalizaciones de su revolución bolivariana; los 6 Presidentes, dos de ellos huidos al extranjero, y dos golpes de Estado en los últimos 8 años en el Ecuador; la excepción Colombiana de combinar democracia con la guerra civil; y el gobierno democrático de un ex - dictador en Bolivia; el caso Menen, el último golpe en Paraguay...

en la región. Las diferencias no son más que anecdóticas, escénicas o episódicas, pero una razón común permite entenderlas e interpretarlas: que regímenes democráticos sean gobernados por políticas neoliberales y “oligarcas”. Tal es la violencia socio – política, institucional, simbólica y hasta moral, que genera tal modelo; son tales las conflictividades y crispaciones, las contradicciones y frustraciones, que los costos y desgastes de la implementación del modelo son tan diversos como incalculables<sup>22</sup>.

Nada destruye más la democracia que la implementación por medio de sus instituciones de políticas neoliberales. Todos los gobiernos se suceden improvisando sus propias políticas, de la más diversa índole y desde las posiciones ideológicas más variadas, pero todas ellas, cortoplacistas y contingentes; por el contrario, sólo aquellas políticas económicas neoliberales, en beneficio de los empresarios y grupos financieros nacionales se mantienen las mismas, inalteradas, siempre con una perspectiva a largo plazo, más como políticas de Estado que de gobierno. Uno de los artificios de la “governabilidad” neoliberal consiste precisamente en financiar las políticas y programas sociales con ayuda del financiamiento y endeudamiento externo a condición de – y en compensación de – mantener las políticas económicas neoliberales (ajuste estructural, privatizaciones, desregula-

ción...). Este *desgobierno* neoliberal en los regímenes democráticos tiene la doble ventaja de globalizar las ganancias económicas y de internalizar nacionalmente todos los costos y pérdidas sociales.

Aun cuando “la democracia no existe más que cuando los problemas sociales son reconocidos como expresión de relaciones sociales” (Touraine, 1994: 153), nada caracteriza mejor los gobiernos neoliberales y sus políticas que la tenaz y sistemática resistencia a reconocer y tratar los problemas sociales como resultado de relaciones sociales; y por consiguiente jamás intervendrán en éstas para resolver aquellos. Y por eso aquellos conflictos serán negociados, sanitariamente atenuados, aplacados o anestesiados, pero nunca real y definitivamente resueltos. De ahí que los gobiernos neoliberales de los regímenes democráticos siempre rechazarán tratar políticamente los problemas sociales, y buscar soluciones sociales a los problemas políticos; y por principio estarían incluso incapacitados para ello.

Esta violencia social que generan en un régimen democrático las políticas neoliberales no hace más que reproducir la fundamental contradicción de gobernar contra la participación de los ciudadanos en la sociedad y a favor de su creciente exclusión; es decir contra lo que se considera el “buen gobierno” de una democracia. De hecho “nada destruye más una democracia y la so-

22 Nunca se empobreció tanto un continente en tan poco tiempo como América Latina en las últimas dos décadas; y que de importar población migrante ha pasado a exportarla.

ciudad democrática que su mal gobierno" (Aristóteles)<sup>23</sup>. Nada tampoco tiene de casual, por ello, que a finales de la década de los 80, tras las euforias de las *transiciones democráticas*, y en previsión de lo que ocurriría con la implementación cada vez más agresiva de las políticas neoliberales, se acuñará la receta y difundirá el slogan de la *governabilidad*. No se trataba tan sólo de maquillar el real desgobierno, de legitimarlo ideológicamente, sino de hacer de él una eficiente y duradera administración tanto a nivel nacional como global.

El Banco Mundial, el FMI y el mismo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ponen en circulación la idea de *governabilidad*, que rápidamente será adoptada por los círculos académicos, por los expertos, los gobiernos y sus tecnocracias, con la inconfesada finalidad de atenuar el *desgobierno* que suponía la implementación de políticas neoliberales en regímenes democráticos, y sobre todo en países atravesados por profundas desigualdades, que paradójicamente hacían todavía mucho más fáciles y eficientes, pero también mortífera la aplicación de tales políticas. La idea de *governabilidad* con todos sus componentes especulativos, pseudoteóricos y pseudocientíficos, con todos sus recursos técnicos y apoyos institucionales y financieros,

serviría para hacer gobernable el desgobierno de la exclusión, del aumento de las desigualdades, de las protestas y movilizaciones, de las masas migrantes de las clases empobrecidas.

Los poderes del nuevo orden económico mundial conocen perfectamente que "las transformaciones del conflicto" por un lado y "el decline de los movimientos sociales" por otro lado, colocan las fuerzas sociales frente al dilema del cambio o la revolución: un cambio al que el modelo neoliberal y la misma globalización se resisten, y una revolución que los regímenes democráticos (poco importa como perduren) deberían deslegitimar y desincentivar. De hecho los gobiernos y políticas neoliberales en regímenes democráticos parecen aguantar los peores deterioros y desestabilizaciones, y hasta los más arriesgados o tenebrosos experimentos políticos, desde el fujimorismo hasta el chavismo, pasando por los sucesivos "golpes de Estado constitucionales" a la ecuatoriana (febrero 1997 y enero 2000). Para ello será necesario desplegar una *governabilidad* capaz de atenuar y amortiguar las violencias que produce la misma *gubernamentalidad* neoliberal, impuestas ambas por los constreñimientos, coacciones y chantajes de la cooperación internacional (créditos y préstamos a cambio de ajustes y privatizaciones) o

23 Para Aristóteles el "buen gobierno" (*kalos politeucin* : **Política**, VI, ii, 1318 b 33s; VII, xii 1331 b 25ss) supone un doble principio político e institucional: la participación (*metejein*) de los ciudadanos, que comparten (*metejein*) el gobierno y el producto de la sociedad, y "la armónica relación entre los poderes del Estado" (IV, xi, 1297 b 35-40).

de geopolíticas más disuasivas ("plan Colombia")<sup>24</sup>.

Uno de los principales dispositivos de la *governabilidad*, que en realidad contradecía el más clásico y fundamental principio del "buen gobierno", y que se demostraría como uno de los principales factores del *desgobierno* fue el fortalecimiento progresivo y cada vez más tecnocrático del poder Ejecutivo; un reforzamiento de los poderes presidencialistas sobre todo por encima de los poderes legislativos. Fueron muchas las reformas constitucionales en muchos países que alargaron el período gubernamental y elecciones presidenciales, que atribuyeron mayores poderes al Ejecutivo sobre todo en materia de política económica, fueron muchos y de muy diversa índole los factores que debilitaron y desprestigiaron al poder Legislativo, a la clase parlamentaria y los Con-

gresos nacionales, de lo cual siempre trató de beneficiarse el poder ejecutivo y presidencial. Y mientras que el Estado era privatizado por todas partes y no había recursos en sus Ministerios, el gobierno contaba siempre con recursos frescos de procedencia internacional para sus programas sociales y hacer más gobernable el desgobierno. Poco importa que esta *governabilidad* fundada sobre la omnipotencia del Ejecutivo contradiga los principios fundamentales del gobierno democrático y atizara entre otros *desgobiernos* una "pugna de poderes", que si bien centrada entre el ejecutivo y legislativo tiende a reproducirse en todo el sistema político<sup>25</sup>.

No es aumentando *cuantitativamente* los poderes del Ejecutivo, que este logra efectivizar su gobierno, sino mejorando *cualitativamente* su poder. Pero la implementación de políticas

24 El programa de la *governabilidad* sigue trabajando las *intelligentias* y gobiernos de todo el mundo y no sólo en los países subdesarrollados. El Banco Mundial acaba de publicar bajo la dirección de J. E. Stiglitz y Pierre Alain Muet *Governance, Equity and Global Markets. The Annual Bank Conference on Development Economics-Europe* (\*Oxford University Press, Oxford, 2001, 324 páginas, 25 libras). Y ante la preparación de un documento preparado por y para la Unión Europea, y que deberá aparecer en otoño del 2001, ya se han dejado sentir reacciones contra las degradaciones de la democracia representativa en Europa, y un documento contra la gobernabilidad es ya citado por B. Cassen en su artículo "Le piège de la gouvernance" en *Le Monde Diplomatique*, juin. 2001, y cuyo título "Sobre la gobernabilidad o la Constitución política del neoliberalismo" es firmado por John Brown.

25 Esta problemática, extraordinariamente compleja, y que tanto afecta los sistemas políticos presidencialistas latinoamericanos, ha sido tratada en J. Sánchez - Parga, *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Abya - Yala, Quito, 1998. Ya entonces señalábamos que no una mayor cantidad de poder para el Ejecutivo mejoraría la "governabilidad", puesto que ello conduciría a un reforzamiento también mayor de los contrapoderes legislativos, sino una mayor calidad de poder. Cada vez con más frecuencia la "pugna de poderes" traduce la confrontación del Congreso con las políticas neoliberales del Gobierno. El último enfrentamiento tuvo lugar con motivo de la elevación del IVA propuesta por el gobierno en lugar de otras alternativas fiscales.

neoliberales y oligarcas, lejos de mejorar deteriora y degrada tan irremisiblemente como radicalmente la calidad de los poderes ejecutivos de los gobiernos democráticos.

Los alcances del desgobierno que comportan las políticas neoliberales en los regímenes democráticos no se limitan a destruir las instituciones democráticas, sino que atentan también contra los presupuestos ideológicos y sociales, valores y cultura de la misma democracia. Por ejemplo, la crisis de representación política que tan profundamente lesiona las democracias (en todo el mundo, pero más en los países andinos) antes de ser un problema de institucionalidad, del parlamentarismo, de los partidos políticos o clase política, es una cuestión del mismo desgobierno neoliberal, cuya acción devastadora impide la identificación de todo posible "bien común", de todo "interés nacional", de "objetivos compartidos", que puedan ser objeto de representación política; y si esta se encuentra en crisis es porque no tiene que representar, ya que ni la exclusión ni la marginalidad son políticamente representables, ni mucho menos es representable políticamente la acumulación y concentración.

La interpretación del *desgobierno*, que se funda estructural e institucionalmente en la destrucción de la democracia por las políticas neoliberales, se verifica constantemente en el hecho de

que dichas políticas gubernamentales generen una conflictividad social muy superior a la que pudieran provocar las diferencias, tensiones y contradicciones internas de la sociedad. En otras palabras el Estado deja de arbitrar la lucha social, de actuar como aparato o instrumento político de dicha lucha, para protagonizarla e interpretarla. En este sentido el desafío de la *governabilidad* consiste no tanto en cómo hacer gobernables las tensiones y conflictos sociales, las diferencias y exclusiones al interior de la sociedad, sino precisamente en encubrir la *gubernamentalidad* estatal y neoliberal, responsable de todas las violencias y conflictos, exclusiones y empobrecimientos sociales<sup>26</sup>

Resulta muy curioso, por ejemplo, que todo los furros y frenesis moralistas desatados en contra de la corrupción, e incluso orquestados por los mismos organismos internacionales del desarrollo global, no hayan relacionado este fenómeno tan característico de la hegemonía neoliberal en las democracias modernas con los presupuestos de la *governabilidad* y la globalización. La combinación de gobiernos y políticas neoliberales, regidos por el implacable principio de privatizar todo lo público (privatizando ganancias y socializando pérdidas), y orientados a la ilimitada concentración y acumulación de riqueza, con los extraordinarios poderes y atribuciones que gozan los organismos

26 De acuerdo a los datos disponibles del *Observatorio sobre conflictividad social*, entre 1995 y 2001 entre las *intensidades del conflicto* las protestas son el indicador de mayor conflictividad, el 19.1%, seguido de los paros y huelgas, 18.9%; y entre los *objetos del conflicto* el rechazo a las políticas estatales alcanza el promedio más elevado: 27.6% seguido de las denuncias contra la corrupción, 20.5%.

gubernamentales y ejecutivos, es un combinado excesivamente tentador, como para que no degenera en una generalizada cultura política de la corrupción. Si el mismo neoliberalismo se ha encargado, por todos los medios, de precarizar y deslegitimar la política, nada raro que ésta se cobre sus ganancias a costa de aquel.<sup>27</sup>

En conclusión, está por trabajarse una teoría del desgobierno neoliberal en los regímenes democráticos, que permita reinterpretar los fenómenos y procesos políticos y sociales que caracterizan las actuales coyunturas en la mayor parte de los países latinoamericanos, por encima de las grandes diferencias que existen entre ellos<sup>28</sup>. En este sentido, nada resume ni demuestra mejor el *desgobierno* que comportan las políticas neoliberales en una democracia, que sus tres peores y más visibles consecuencias: la exclusión o empobrecimiento de crecientes sectores de la población, la corrupción institucional y la violencia. Y no es casual que la hegemonía e ideología neoliberales representen estos tres fenómenos como externalidades de la sociedad, y que contra

ellos se hayan declarado otras tantas guerras, como si fueran enemigos exteriores a ella ("lucha contra la pobreza", "lucha contra la corrupción", "lucha contra la violencia"), impidiendo así que tales fenómenos puedan ser pensados en cuanto producidos por una sociedad gobernada por políticas neoliberales, y evitando que se pueda intervenir en dicha sociedad, para que deje de producir tales fenómenos, y que supuestamente no serían más que efectos secundarios, y no deseados, pero inevitables, del nuevo orden económico mundial y desarrollo global. Los poderes de este ordenamiento mundial proporcionarán todas las fuerzas, recursos y hasta financiamiento para luchar contra estos efectos perversos, pero sólo a condición de no cuestionar ni tocar el modelo de concentración y acumulación que los produce.

En otras palabras, sólo las democracias fuertes y suficientemente institucionalizadas son capaces de resistir los efectos destructores y de desconsolidación de gobiernos y políticas neoliberales.

- 
- 27 El carácter fundamentalmente corrupto de la "governabilidad neoliberal" gravita difusamente en las percepciones colectivas, y resulta muy sintomático que a partir de 1992, con el primer gobierno neoliberal, cuyo Vicepresidente, Dahik, del directorio de *Transparencia Internacional* fuga del país por acusaciones de corrupción, las denuncias y protestas contra la corrupción se conviertan en uno de los objetos principales del conflicto social: el 20.5%, en segundo lugar después de los "rechazos a las políticas estatales", el 27.6 %.
- 28 La grave crisis económica por la que atravesó el Ecuador los dos o tres últimos años pudiera achacarse a un pequeño país, subdesarrollado (pero petrolero, bananero, camaroneero, primer exportador de rosas...), y por ende andino; pero algo de común tiene que haber con la actual crisis económica de un país grande y "emergente" como Argentina, integrado en la región económica privilegiada del Mercosur, y con un gobierno recién estrenado.



## E.I.A.L.

En español, portugués e inglés, E.I.A.L. es una revista interdisciplinaria dedicada al estudio de América Latina y el Caribe en el siglo XX.

Cada año, uno de los números se dedica a una temática específica, previamente anunciada, en tanto que el otro número recoge un compendio de artículos varios. Ambos números incluyen reseñas de libros y películas.

---

### Temas de los últimos números publicados

Vol. 5, 1 & 2:

**Identidades en América Latina**

Vol. 6, 1 & 2:

**América Latina y la Segunda Guerra Mundial**

Vol. 7, 1 & 2:

**Ciencia y universidad en América Latina**

Vol. 8, 1:

**Pensamiento político en América Latina**

Vol. 9, 1:

**Cultura visual en América Latina**

Vol. 10, 1:

**Educación y Política en América Latina**

Vol. 9, 1:

**El Mediterráneo y América Latina**

El número monográfico de 2001 (Vol. 12, 1) está consagrado a la "New Approaches to Brazilian Studies"

---

Enviar pagos a: E.I.A.L., School of History,  
Universidad de Tel Aviv

## Estudios Interdisci- plinarios de América Latina y el Caribe



Editor:  
Raanan Rein

---

Publicación semestral

---

Suscripciones  
\$20 Estudiantes  
\$30 Individuos  
\$40 Instituciones

---

Universidad  
de Tel Aviv  
School of History  
P.O.B. 39040  
Ramat Aviv (69978)  
Israel

Fax: (972-3) 640 6229

E-Mail:

raanan@post.tau.ac.il  
<http://www.tau.ac.il/eial/>