

1

Marzo  
2004

# *Tendencia*

—revista ideológico política—



*Tema Central*

---

*Descentralización*

# Í N D I C E

## **Director:**

Francisco Muñoz Jaramillo

## **Editor:**

Angel Enrique Arias

## **Coordinadora Editorial:**

Patricia Ruiz Rivera

## **Diseño y Diagramación:**

Ma. Belén Santillán N. y Diego Arias

## **Diseño de publicidad:**

Lucky

## **Comité de Auspicio:**

### **FES - ILDIS:**

Hans-Ulrich Bünger

### **INSTITUTO “MANUEL CORDOVA”:**

René Morales

### **TRAMASOCIAL:**

Angel Enrique Arias

## **Edición y Distribución:**

### *Editorial Tramasocial*

Ave. 12 de Octubre y Ladrón de Guevara of 401

Teléfono: (593) 022907694

E-mail: tramasoc@uio.satnet.net

Impreso en Ecuador

*Tendencia*  
—revista ideológico política—

© de esta edición: a cada autor

ISSN: 13902571

Febrero 2004

## *Presentación*

## *Índice*

### *Actualidad Ecuatoriana*

#### *La Coyuntura Política*

*Ecuador: ¿En el atolladero de una “panamenización” petrolera?*

Francisco Muñoz ..... 7  
Alberto Acosta ..... 21

### *Latinoamérica*

#### *Globalización: Efectos en el Tercer Mundo*

#### *Crisis y reconversión política en América Latina*

#### *El Plan Colombia: Génesis, Realidad e Hipótesis*

Rodrigo Borja ..... 38  
Julio Echeverría ..... 41  
Francisco Proaño ..... 52

### *Las Tendencias Históricas*

#### *El Movimiento Indígena: Aproximaciones a la comprensión del desarrollo ideológico político*

#### *El Movimiento de Mujeres: ¿Cuál es el “Nuevo Momento”?*

#### *El Presidencialismo en el Ecuador*

Luis Macas ..... 60  
Silvia Vega ..... 68  
Daniel Granda ..... 76

### *Tema Central:*

#### *Descentralización en el Ecuador*

#### *Ecuador: El Reto de la Descentralización*

#### *Descentralización: Desafío de la Democracia y el Desarrollo*

#### *Descentralización y Territorio: La Experiencia del*

#### *Gobierno de la Provincia de Pichincha*

#### *Reflexiones en torno a la Descentralización*

#### *y los Gobiernos Seccionales*

#### *La Descentralización y los Gobiernos Locales:*

#### *Una Oportunidad para el Desarrollo Nacional*

#### *La Descentralización y la Situación de*

#### *los Gobiernos Seccionales*

#### *Patacoré de la Descentralización: La descentralización y la*

#### *situación de los gobiernos seccionales*

Paco Moncayo ..... 85  
José Bolívar Castillo ..... 98  
Ramiro González ..... 106

Carlos Castro R ..... 119

Auki Tituaña ..... 124

Gaitán Villavicencio ..... 128

Juan Montaña ..... 133

### *Documentos:*

#### *¿Que significa ser social demócrata en el mundo actual?*

#### *Declaración de São Paulo*

Hans-Ulrich Bünger ..... 137  
..... 144



## CRISIS Y RECONVERSIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA



Julio Echeverría \*

Una compleja e intrincada combinación de crisis institucional, de antipolítica y populismo, de pobreza generalizada y de impugnación a la democracia -a la cual muchas veces se tiende a endilgar la responsabilidad por el deterioro generalizado de las condiciones de reproducción de amplias masas poblacionales-, caracteriza al proceso político latinoamericano. Desarreglo institucional generalizado que se agudiza por efectos de la crisis económica por la que ha atravesado la región en sus tentativas, muchas veces incoherentes, de enfrentar al proceso de globalización, el mismo que la afecta definitivamente.

Actualmente, las democracias latinoamericanas sobreviven en un contexto de deslegitimación de la representación que pone constantemente a sus regímenes en situaciones límite, muchas veces de ruptura, de las que sobreviven más por efecto del rechazo al autoritarismo político que como producto de la plena interiorización de los valores intrínsecos de la democracia.

El análisis de la actual coyuntura por la que atraviesa la región deberá absolver el reto de encontrar líneas explicativas que reconozcan tendencias comunes para la diversidad de situaciones políticas que connotan a los distintos países y a las distintas agregaciones subregionales y nacionales que componen la heterogeneidad de América Latina. Un reto particularmente difícil en la actual coyuntura de compleja integración a las tendencias dominantes del mundo globalizado.

### LA NUEVA COYUNTURA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Uno de los rasgos más peculiares de la actualidad política de la región es la llegada al poder de líderes identificados con posturas de izquierda en varios países de la región. La presencia de Chávez en Venezuela, de Gutiérrez en Ecuador y de Lula en Brasil llevó a algunos sectores de opinión a saludar la llegada de una nueva era en la política, aunque el tipo de ejercicio del poder de algunos de estos líderes desmintió la lectura optimista del fenómeno. En algunos casos, como en el de Chávez en Venezuela, el apoyo y la adhesión de organizaciones y movimientos de izquierda fue no solo explícita sino activa y entusiasta; en el caso de Gutiérrez en Ecuador, la movilización de actores y movimientos de izquierda ha sido determinante tanto para catapultarlo al poder como para exigir ahora su dimisión y salida; en el caso de Lula en Brasil, en cambio, fue la misma izquierda la que asumió el poder luego de algunos lustros de trabajosos intentos.

Estos nuevos fenómenos políticos se explican en mucho como derivación de la crisis de representación que ha venido afectando a los sistemas políticos y a los estados nacionales de la región; los años 80 y 90 fueron para América Latina años de deterioro social y económico creciente, y sus efectos más graves se han manifestado en la extrema fragilidad institucional de sus sistemas políticos, y en el apareamiento de actores políticos con escasa proyección estratégica. Una condición de crisis y desarreglo institucional en la cual se combinan inequidad distributiva, inestabilidad del crecimiento eco-

\* Político, Profesor de las Universidades Andina y Central del Ecuador

Actualmente, las democracias latinoamericanas sobreviven en un contexto de deslegitimación de la representación que pone constantemente a sus regímenes en situaciones límite, muchas veces de ruptura, de las que sobreviven más por efecto del rechazo al autoritarismo político que como producto de la plena interiorización de los valores intrínsecos de la democracia.

nómico, y débil capacidad de gobierno de las instituciones democráticas.

Desde el campo de la política, la crisis aparece como incapacidad de gobierno, esto es, como dificultad en la implementación de políticas públicas reductoras de complejidad; pero, más *a monte*, como debilidad de la función de la representación, eje central de la política moderna. Las sociedades no logran generar actores y estructuras que representen legítimamente intereses y valores de un cuerpo social altamente diferenciado; de igual forma los sistemas institucionales fracasan o demuestran limitaciones para producir la legitimidad necesaria que requiere la toma de decisiones en el actual contexto de compleja integración global. Una muestra de ello es la reciente caída del gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia, a manos de una rebelión desatada por reivindicaciones de soberanía sobre los recursos naturales y protagonizada por los radicales movimientos indígenas de ese país.

Lo que entonces parecería ponerse en juego en la actual coyuntura latinoamericana es la diferencia entre el acceso al poder político y la gestión del mismo, funciones que se mueven con lógicas distintas y cuya conjunción exige una alta capacidad de apertura política y una gran ma-

durez en la comprensión de los procedimientos institucionales que regulan tanto el proceso electoral como la gestión democrática. El fenómeno Lula parecería indicar un claro esfuerzo en esta dirección, no así las experiencias del movimiento de izquierda en su relación con Chávez en el caso venezolano y con Gutiérrez en el ecuatoriano. En estos últimos casos, a la alta capacidad de movilización y de acumulación de consensos en procesos electorales, no se corresponde una igualmente alta consistencia en la construcción y en la gestión programática que se requiere para la función de gobierno. Las experiencias de Chávez y de Gutiérrez parecerían constituirse como variantes de izquierda del fenómeno antipolítico que en otros casos ha presenciado derivaciones claramente neopopulistas como lo fueron los regímenes de Fujimori en el Perú o de Collor de Mello en el Brasil.

Mientras en los dos primeros casos presenciamos una clara adhesión de la izquierda a liderazgos formados en la lucha antipolítica frente a la institucionalidad democrática consolidada en los años 70, en el caso de Lula estamos frente a una clara maduración de una postura de izquierda que no solamente parecería demostrarse fuerte en las lógicas y en los procesos de acceso al poder, sino también en los de su gestión y gobierno.

Por sobre estas paradojas, la actualidad política de la región nos muestra elementos de regularidad, que tienen que ver más con los retos comunes que debe enfrentar que con la construcción de posturas programáticas compartidas. Dos tipos de retos parecerían ofrecer el campo que permite reconocer regularidades para toda la región. Por un lado, la existencia de una experiencia común para todos los países, que se expresa en la fórmula: ajuste estructural, recesión económica y crisis social. Todos los países, de alguna manera, con distintas temporalidades e intensidades, han debido conjugar esta trilogía. Un segundo reto tiene que ver con el intento de consolidar estrategias hegemónicas no necesariamente favorables para la soberanía y autodeterminación regional, que se expresa con claridad en fenómenos como la conformación del ALCA bajo la hegemonía de EEUU, y la legitimación y consolidación creciente de la presencia militar de esta potencia, a través del Plan Colombia.

Una doble conformación de retos para la política latinoamericana; retos que reflejan condiciones internas y externas a cada país y que podrían resumirse en las dificultades para enfrentar los efectos de la globalización, y definir respecto de éstos una estrategia relativamente clara de inserción y de gobierno, en la cual América Latina aparezca como socio y protagonista del proceso y no como derivación pasiva enfrentada a experimentar solamente sus efectos perversos. Tanto el acceso al poder político como las funciones de gestión y gobierno, deberán saldarse en una creativa operación de enfrentamiento a esta doble exigencia para la política latinoamericana, enfrentar las crisis internas con estrategias de inserción claras en las complejidades del mundo globalizado.

#### EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LOS PARADIGMAS DE LA POLÍTICA EXPANSIVA Y RESTRICTIVA

La crisis económica y los procesos de ajuste estructural han sido vistos ampliamente como graves obstáculos para la consolidación de la democracia en la región. El crecimiento de la pobreza, la exacerbación de los conflictos sociales, el fortalecimiento de identidades étnicas diferenciadas, entre otros, han generado inestabilidad en los regímenes democráticos. Pero el fenómeno de la inestabilidad democrática no puede agotarse en esta descripción.

La comprensión de la crisis de representación en América Latina, puede ser vista como resultado del enfrentamiento neutralizante entre dos paradigmas o 'formas' de entender la política. Por un lado, la 'política expansiva', que reconoce en el Estado y en la actividad en torno a él, la única o más importante función en la generación de bienestar colectivo. Por otro lado, la 'política restrictiva', en la cual la política aparece como activadora de su propia despotenciación en función de visiones cortoplacistas y rigurosamente economicistas. Una contradicción entre la reivindicación de políticas expansivas como forma de expresar y satisfacer demandas crecientes que se habían represado en el pasado, y que afloraban con los procesos de redemocratización; y políticas restrictivas, a las que acudían sistemá-

El embate del neoliberalismo no solamente afectó al modelo de la 'política expansiva': las consecuencias de la implantación de una política de ajuste reducida a una visión exclusivamente instrumental y cortoplacista de estabilización a rajatabla, echó al traste con cualquier lógica de intermediación política y pretendió sustituir este espacio con el de la negociación directa entre actores e instituciones administrativas, emulando prácticas y procedimientos propios de lógica empresariales.

ticamente los gobiernos elegidos, presionados por los imperativos de la internacionalización y la globalización económica.<sup>1</sup>

El trasfondo histórico de la actual crisis latinoamericana parecería encontrarse justamente en el enfrentamiento entre estos dos paradigmas de la política moderna, el cual puede caracterizarse también desde el campo de las posturas ideológicas, como oposición entre programas socialdemócratas y neoliberales; un enfrentamiento desgastante que podría explicar en profundidad la afirmación para estas décadas de un proceso generalizado de neutralización y desgaste político que estará en la base, como veremos mas adelante, del surgimiento de fenómenos postpolíticos y antipolíticos.<sup>2</sup>

Lo que en el lenguaje de la economía se conoce como ajuste estructural funciona como un indicador claro que ilustra la contradicción entre estas dos formas de la política en América Latina: el paradigma expansivo y el restrictivo. Al paradigma restrictivo se corresponde una visión

del ajuste estructural que privilegia la estabilización macroeconómica y una rigurosa disciplina fiscal como respuesta a la crisis derivada de la aplicación del paradigma expansivo, tanto en su función de satisfacción de demandas sociales crecientes, como en el consecuente incremento de la burocracia pública, crecida al calor de la política expansiva. Esta orientación deriva hacia un concepto de democracia restringida, ya que se atribuye a la democracia expansiva de los Estados de Bienestar la responsabilidad del déficit público, de la crisis fiscal y, por lo tanto, de la necesidad del ajuste.

El enfrentamiento entre estas dos posturas giró en un círculo vicioso que terminó por bloquear la afirmación de ambos paradigmas, lo cual impidió reconocer la necesidad de transformaciones de corte estructural que no se redujeran ni a la exclusiva estabilización fiscalista ni a la intervención directa y omnimoda del Estado en el mercado. Una lectura que escapara de este círculo y de este empantanamiento hubiera estado en capacidad de reconocer la importancia de la estabilización económica como variable de una transformación más amplia, tendiente a volver más productivas y competitivas a economías que han ingresado en una nueva lógica de acumulación a escala global. Una visión más radical del ajuste estructural hubiera podido reconocer la necesaria combinación de disciplina fiscal y estabilización con la exigencia de reconversiones tecnológicas y productivas que introdujeran mejoras competitivas en mercados ampliados a escala global. Esta perspectiva hubiera supuesto una versión renovada de la política expansiva, en cuanto generadora de incentivos para incrementos de productividad y competitividad; pero las urgencias y polarizaciones del enfrentamiento ideológico entre las dos posturas, ocultó esta necesaria proyección.

Los efectos de este bloqueo político afectan directamente a la institucionalidad política, en particular a las lógicas de la representación sobre las cuales se construye la democracia moderna. El embate del neoliberalismo no solamente afectó al modelo de la 'política expansiva': las consecuencias de la implantación de una política de ajuste reducida a una visión exclusivamente instrumental y cortoplacista de

estabilización a rajatabla, echó al traste con cualquier lógica de intermediación política y pretendió sustituir este espacio con el de la negociación directa entre actores e instituciones administrativas, emulando prácticas y procedimientos propios de lógicas empresariales. La política como función de agregación de intereses y proyección de valores colectivos fue sustituida por una lógica de transacción instrumental de recursos económicos, permitiendo de esta forma que la dinámica de un mercado salvaje penetre e intente colonizar el campo de la política representativa y del interés colectivo. El Estado vio reducirse su rol redistributivo, la crisis disminuyó su capacidad de gasto para satisfacer demandas, y por tanto para entregar bienestar; por esta vía, debilitó a los partidos y fuerzas que ubicaban en la intervención estatal la posibilidad de distribuir rentas y beneficios.

En los años 80 y 90 se produce un enfrentamiento entre aquellos actores afectados por la reestructuración política que se desprende de la globalización y las políticas de apertura e internacionalización económica: los actores centrales de la política expansiva del Estado de Bienestar tienden a 'ocupar' el espacio de la representación como 'nicho de resistencia' al embate de las fuerzas neoliberales; representación y resistencia corporativa tienden a identificarse, promoviendo acciones de bloqueo a las 'reformas estructurales' que impulsa la política neoliberal, mientras su reclusión en las estructuras cada vez más cerradas del sistema de representación amplía las distancias respecto de una sociedad en movimiento que percibe la política como una lógica instrumental y excluyente. Pronto aquello que parecía afectar solamente a los actores de la política expansiva comprometerá también a las fuerzas que impulsaron inicialmente el ajuste restrictivo; la función de resistencia a este embate, que ocupó el espacio de la representación, será ulteriormente despoteada; las reformas institucionales, en su intento por revertir las condiciones de ingobernabilidad creciente, refuerzan las lógicas administrativas, reduciendo a los parlamentos a puras cajas de resonancia de un conflicto social que en momentos de radicalización puede fácilmente prescindir de estas estructuras.<sup>3</sup>

## LA POSTPOLÍTICA Y LA ANTIPOLÍTICA

Con estas categorías, la politología de los años 90 apunta a interpretar las nuevas condiciones de los procesos políticos y fundamentalmente de los nuevos actores y de sus lógicas de acción derivadas de la crisis del modelo de la política expansiva. El debilitamiento de la representación genera nuevos espacios de expresión que no recorren los canales previstos por la institucionalidad de los sistemas políticos; genera el despertar de nuevas sensibilidades políticas que cuestionan las lógicas de construcción abstractas sobre las cuales se fundó la institucionalidad de la representación política. En alguna medida, esto, que el politólogo italiano Alberto Melucci designara como 'hipersensibilidad de lo social'<sup>4</sup>, genera la ilusión de una propia capacidad de articulación y definición política por parte de actores poco dispuestos a entablar lógicas de negociación e intermediación; la democracia representativa es percibida como responsable de la reproducción de lógicas institucionales cerradas que impiden la expresión directa de las necesidades sociales. Esta proyección, que calca en negativo el instrumentalismo despolitizante de corte neoliberal, convive con el apareamiento de otras dimensiones de politicidad más cercanas a la autorreferencia social, posturas que pretenden ocupar el espacio de algo que va 'más allá de la política'; una sensibilidad nueva, reconocible en las posturas iniciales de movimientos como el ecologismo, el feminismo y las reivindicaciones étnicas, y que aparecen como clara expresión de una nueva condición de crisis ya no reconducible ni sintetizable por las lógicas de institucionalización de los estados nacionales<sup>5</sup>; una clara expresión que resulta de la crisis de integración global que comienza a afectar a los estados y a las sociedades nacionales, una lógica de movilización con gran fuerza de impacto en las estructuras debilitadas de los estados nacionales, pero de escasa capacidad de agregación programática.<sup>6</sup>

La antipolítica podría definirse, en cambio, como el intento de constituir nuevos regímenes políticos a partir de una sensibilidad de corte postpolítico. La antipolítica se deriva de las transfor-

La antipolítica expresa la descomposición de la representación y del paradigma de la política expansiva e incremental, y pretende aparecer como su alternativa real y efectiva.

maciones culturales que se desprenden de la crisis de los estados nacionales y de su forma política representativa; toma a la crisis institucional como punto de partida de su acción, y se sirve para ello de la carga de impugnación ya desarrollada por el movimientismo social. De aquí proyecta una pragmática utilitaria, encasillando a la política como 'mercado de transacciones efectivas', una suerte de *realpolitik* y 'política espectáculo'. La antipolítica expresa la descomposición de la representación y del paradigma de la política expansiva e incremental, y pretende aparecer como su alternativa real y efectiva.

La antipolítica aparece como una ruptura con la cultura política tradicional encarnada en los partidos políticos y cuya expresión más clara la encontramos en los procesos electorales. Proyecta hacia los electores la percepción de que la institucionalidad política en general es la responsable de la crisis económica. Esta percepción se generaliza y es reforzada en el discurso político; la antipolítica que emerge impulsada por actores externos al sistema político, termina sin embargo siendo inconscientemente promovida también por los mismos actores de la institucionalidad representativa, los cuales de manera desesperada tratan de evadir sus efectos. La antipolítica funciona también de manera afirmativa: frente a la devaluación de los actores tradicionales, aparece la sociedad y sus actores 'no incluidos' como contraparte limpia frente a la política 'sucias', que se enreda en la demagogia y la corrupción. El resultado será la emergencia de actores políticos 'nuevos', ubicados en los márgenes institucionales del sistema político, que 'acceden' al poder.

Esta diversidad de corrientes se volvió hegemónica durante los años 80 y 90 y describe lo que podríamos denominar como crisis de la po-

En estos casos, como en otros de América latina, los nuevos movimientos de corte antipolítico no parecen ser el germen de nuevos partidos que permitan la regeneración de un sistema de partidos estable y consolidado. Su mismo discurso antipolítico, mediante el cual pretenden presentarse como alejados de la política tradicional, mina su capacidad de consolidación como estructuras organizativas e ideológicas; su escasa capacidad de estructuración democrática como espacios de representación es compensada por la extremización de expedientes autoritarios. Tanto en Perú como en Venezuela, estos rasgos cuajan en regímenes autoritarios

lítica moderna y de su eje central: la lógica de la representación, al tiempo que evidencia la dificultad en impulsar un modelo de política expansiva, al menos como ésta había sido pensada por el paradigma del Estado de Bienestar.

### UNA TIPOLOGÍA DE CASOS LATINOAMERICANOS

La experiencia de la crisis del Estado de Bienestar y la aplicación de las políticas de ajuste es común a todo el subcontinente. Si se examinan estos procesos, se pueden hallar rasgos similares que pueden configurar tipologías comprensivas de la heterogeneidad política latinoamericana, en las cuales intervienen tres

tipos de variables relevantes. Una, la crisis del sistema de partidos tradicional y el debilitamiento de los mecanismos de representación política: los partidos políticos pierden centralidad, los actores de la política tradicional son identificados con la corrupción y la ineficiencia en la gestión pública, y en su lugar aparecen 'nuevos movimientos sociales' que hacen de la participación una lógica alternativa y en muchos casos opuesta a la lógica de la representación. Dos, la aparición de movimientos políticos de corte electoral que generan adhesiones, pero no llegan a consolidarse como mecanismos de representación de intereses, ni a recorrer el tramo hacia la constitución de partidos políticos. Tres, el apareamiento de nuevas tendencias de renovación de la política expansiva que parecerían surgir del reconocimiento de la crisis de las soberanías nacionales y de la misma función de síntesis y de redistribución anclada a la figura del Estado, la nueva centralidad de la política regional y la integración entendida como estrategia de acumulación de poder y de reposicionamiento latinoamericano a escala global.

La aparición de liderazgos o regímenes centrados en la antipolítica es una constante en la región, reconocible como tendencia en gobiernos como el de Color de Mello en Brasil, Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela. Sin embargo, son evidentes las diferencias en sus mecanismos.

En los casos de Perú y Venezuela, el ajuste fiscalista y estabilizador genera las condiciones para reacciones antipolíticas que devienen en la constitución de regímenes autoritarios. Este desenlace posterga o anula la capacidad de transitar hacia una segunda fase del ajuste, y agudiza las contradicciones generadas por éste. En Perú, el régimen de Fujimori hizo el recorrido completo de la antipolítica. El Perú venía de una profunda crisis durante los años 80, con la administración de Alan García. El intento de resistir a las tendencias del ajuste degeneró en una profunda crisis, caracterizada por la hiperinflación y la marginación del país de los circuitos financieros internacionales. Chávez en Venezuela representa también la opción del 'outsider' por parte del electorado, frente a la profunda crisis experimentada bajo los gobiernos de los partidos tradicionales.

Perú y Venezuela son casos extremos de la crisis de representación, al experimentar la quiebra del sistema de partidos. En estos países, los partidos tradicionales desaparecen casi por completo, pierden su capacidad de intermediación, la crisis fiscal del Estado vuelve obsoleta su función en la distribución corporativa de beneficios.

En estos casos, como en otros de América latina, los nuevos movimientos de corte antipolítico no parecen ser el germen de nuevos partidos que permitan la regeneración de un sistema de partidos estable y consolidado. Su mismo discurso antipolítico, mediante el cual pretenden presentarse como alejados de la política tradicional, mina su capacidad de consolidación como estructuras organizativas e ideológicas; su escasa capacidad de estructuración democrática como espacios de representación es compensada por la extremización de expedientes autoritarios. Tanto en Perú como en Venezuela, estos rasgos cuajan en regímenes autoritarios. Tanto Chávez como Fujimori hallan el espacio para plantear la "refundación" política de sus países, a través de la creación de nuevas cartas constitucionales que pretenden borrar de un brochazo todos los vicios de la política tradicional, pero que en los hechos funcionan como exclusivos mecanismos de legitimación de regímenes autoritarios. En el Perú, la caída del régimen de Fujimori significó el momento más alto de crisis institucional, con serias consecuencias para la vigencia del régimen democrático. En Venezuela, la antipolítica convertida en régimen sobrevive con dificultad frente a radicales impugnaciones de la oposición.

Una segunda línea de caracterización puede trazarse entre aquellos países que, como Chile y Brasil, han completado una primera fase del ajuste estructural (centrada en la reducción del déficit público y en el control de la inflación) y se encuentran en una etapa sucesiva que apunta a la reducción de inequidades y al fomento de la productividad y competitividad. Chile es un caso atípico en el escenario latinoamericano, pues la primera fase del ajuste se lleva a cabo bajo un régimen autoritario (Pinochet) y la segunda fase se aplica con el retorno a la democracia, la relegitimación del sistema político y la reactivación de los partidos tradicionales. Parecería ser que la intervención del régimen autoritario a ultranza le

evitó el paso por los autoritarismos de corte civil basados en prácticas antipolíticas. Mientras los sistemas políticos de los otros países han experimentado crisis de legitimidad, en algunos casos recurrentes, los chilenos, después del retorno a la democracia, no han sucumbido a las tentaciones del discurso antipolítico. El caso chileno es el único en que los partidos tradicionales, cuya vida institucional se remonta a inicios del siglo pasado, siguen siendo protagonistas del escenario político actual.

Si bien no es el "tipo ideal", Brasil puede también ser clasificado en esta categoría, por su capacidad actual de enfrentar desde la institucionalidad democrática el reto de la segunda fase del ajuste, esto es, volver a la centralidad del Estado no ya como actor económico directo, sino como protagonista de la lucha contra la pobreza, y del fomento de la productividad y la competitividad. Al igual que Chile, Brasil conserva en sus principales rasgos el sistema tradicional de partidos, como opciones viables de gobierno. Al contrario de Chile, Brasil si experimentó el revés de la antipolítica, con el gobierno de Color de Mello, pero éste no logró consolidar en régimen político como en los casos de Perú y Venezuela; el gobierno de Cardoso logra afrontar la deslegitimación del régimen y reposicionar la institucionalidad democrática.

Ecuador y Argentina aparecen como casos intermedios respecto a las dos tipologías anteriores y guardan en común el hecho de que sus crisis de legitimación política no han derivado en la consolidación de regímenes autoritarios. Ambos países experimentaron eventos de corte antipolítico, con Menem y Bucaram. Ambos pasaron recientemente por desplomes de sus estructuras económicas y financieras, y por alteraciones sustantivas del régimen democrático. Seguramente se trata de los casos latinoamericanos en los cuales se han puesto a prueba ciclos intensos de movilización colectiva con la irrupción de actores radicalmente antagónicos a las lógicas de representación y de intermediación democráticas. Sin embargo, a pesar de la gravedad de la impugnación al sistema político, la existencia de una cultura política antiautoritaria derivada de la traumática experiencia de la dictadura militar en el caso argentino, y a la vocación democrática de

Es el caso de la generalización del paradigma de la política restrictiva, que dominará decisivamente en América latina en los años 80 y parte de los 90; la generalización de este paradigma será altamente determinante para explicar el surgimiento del fenómeno que hemos denominado como 'postpolítica'.

las bases del movimiento indígena ecuatoriano, permitieron retomar la vía institucional. En ambos casos, el sistema de partidos ha sufrido un serio revés, si bien no ha llegado a la desaparición de los partidos tradicionales. En Argentina el régimen de Kirchner intenta una recomposición del entramado institucional democrático en un contexto de complejas condiciones económicas internas; la opción de la alianza regional en el marco del MERCOSUR parecería inaugurar una nueva estación para la política argentina; cómo ingresar en condiciones de superación de la crisis nacional impulsando procesos de integración de tipo regional supranacional.

Por otro lado, Bolivia y Ecuador presentan uno de los rasgos más impactantes de la política latinoamericana actual: la irrupción de movimientos indígenas como actores políticos de fuerte influencia en el escenario local, y cuya intervención puede proyectarse hacia dimensiones supranacionales al evocar contenidos de identidad generalizables al conjunto de la región andina<sup>7</sup>. Si bien su irrupción en la escena política los asocia, una mirada más atenta revela importantes diferencias; pragmáticas políticas de corte sindical, derivadas de la historia colectiva de explotación en la producción minera del cobre caracterizan al ala radical del movimiento boliviano, mientras las pragmáticas del movimiento indígena ecuatoriano parecerían proyectarse hacia posturas postpolíticas centradas en lógicas de construcción de identidad y de movilización de

alto contenido simbólico. Una diferenciación que no es trivial si la relacionamos con su impacto en las estructuras institucionales de los sistemas políticos nacionales; paradójicamente la postura de la movilización sindical boliviana parecería funcionalizarse a derivaciones de tipo político partidario, si bien dentro de la tradición rupturista de la izquierda marxista, mientras la lógica del movimiento ecuatoriano parecería escindirse en dos líneas luego de su experiencia de cogobierno con Gutiérrez; la una interesada en el reforzamiento de la gestión local y en el copamiento de los poderes locales en regiones de predominancia indígena, y la otra, interesada en replantear modalidades de acceso directo al poder, pero sin contar ya con la posibilidad del establecimiento de alianzas con fuerzas antipolíticas, como fue la entablada con la figura de Gutiérrez.

### CONCLUSIONES

Lo dicho hasta aquí plantea algunas derivaciones que pueden ser de importancia para la reconfiguración de la política latinoamericana en el actual contexto de aceleradas transformaciones e innovaciones que caracterizan al mundo globalizado. Los distintos casos latinoamericanos ponen en evidencia la existencia de distintas temporalidades y de grados de maduración al conjugar las complejidades de este proceso. Es importante resaltar que las características de los fenómenos tratados –ajuste estructural, política restrictiva y expansiva, postpolítica y antipolítica– están presentes en la generalidad de los procesos políticos latinoamericanos; en muchos casos, rasgos de cada una de estas dimensiones se articulan entre sí, presentando configuraciones diferenciadas, en las cuales algunos de estos pueden aparecer como dimensiones causales de otros o, en su defecto, influir decisivamente en su aparición.

Es el caso de la generalización del paradigma de la política restrictiva, que dominará decisivamente en América latina en los años 80 y parte de los 90; la generalización de este paradigma será altamente determinante para explicar el surgimiento del fenómeno que hemos denominado como 'postpolítica'. La implementación del ajuste restrictivo de corte neoliberal tiene su derivación clara en la constitución de una democracia res-

tringida en la cual los partidos políticos, ejes centrales del sistema de representación, comienzan a perder centralidad en la canalización de la representación y en el control democrático de la gestión pública. La crisis de la representación se expresa como crisis de los principales partidos políticos, como decadencia de los procesos de abstracción institucional que caracterizan a las lógicas de la representación y de la delegación política; y por este lado, como debilitamiento de la dimensión de control de la gestión, lo cual genera como contrapartida efectos de reclusión de la representación en espacios cada vez más cerrados y oligopolizados. Este fenómeno crea las condiciones para la generalización de posturas críticas que aceleran su crisis y que al mismo tiempo anuncian el apareamiento de nuevos valores y la posibilidad de nuevas pragmáticas políticas. Es el caso del surgimiento de nuevos movimientos como el ecologismo, la reivindicación étnica y el feminismo, movimientos que apelan a la reconfiguración de la política sobre nuevos valores y referentes de acción que no hacían parte de la política tradicional.

Neoliberalismo y postpolítica aparecen como fenómenos contrapuestos en cuanto a su formación y derivación ideológica, pero efectivamente unidos en su lógica de despolitización y de debilitamiento de la representación como eje de la política moderna. Es sobre la base de esta tarea de erosión de la institucionalidad, que prefigurará fundamentalmente a la segunda parte de la década de los noventa, que aparecerá el fenómeno de la antipolítica como caracterizante de la realidad latinoamericana actual, fenómeno de claro corte transicional que tendrá igualmente, de acuerdo a las especificidades socio-históricas de cada caso, una mayor o menor duración, desde su efectiva conformación como régimen político –como en el caso peruano y venezolano– hacia fenómenos de más corta duración y más limitado impacto –como han sido las experiencias antipolíticas expresadas en el fenómeno Collor de Melo en Brasil, Menem en Argentina y Bucaram en Ecuador–.

En otros casos, como el del venezolano de Hugo Chávez y el ecuatoriano de Lucio Gutiérrez, se aprecian combinaciones particulares en las cuales movimientos que se remiten a postulaciones de izquierda rescatan la memoria de la

crítica a la representación y se alían con líderes que expresan posiciones antipolíticas (ambos ex-militares tienen el antecedente de haber atentado contra el orden democrático en sus países). Esta vinculación se demuestra altamente eficaz para canalizar el descontento y traducirlo en resultados electorales favorables, pero de muy escasa consistencia al definir su conformación programática. En estos casos, se aprecia un marcado desbalance entre acumulación de consenso electoral y gestión democrática del sistema de gobierno. Este fenómeno aparece con mucha claridad tanto en el caso venezolano, el cual acusa una crónica inestabilidad que compromete su desarrollo; como en el caso ecuatoriano, donde la canalización de adhesiones impulsada por grupos de izquierda vinculados al movimiento indígena, permitió catapultar al poder a un líder con claras derivaciones antipolíticas para, en el lapso de apenas seis meses, convertir ese apoyo en oposición radical. Una alianza que expresa la incapacidad de estos movimientos en percibir a la antipolítica como un rasgo degenerativo que socava la capacidad de representación, mina los valores innovadores de la postpolítica y profundiza la lógica de despolitización generalizada.

Otro de los nexos que aparece como decisivo en la caracterización de los casos latinoamericanos es la relación entre el ajuste restrictivo, propio de la implementación de las políticas neoliberales, y las modalidades de ajuste que podrían denominarse como postneoliberales, en las cuales éste supera su visión fiscalista y de exclusiva estabilización de variables macroeconómicas, hacia el privilegiamiento de políticas activas de regulación del mercado en función de la potenciación de la competitividad, la reducción de la inequidad y el combate a la pobreza como ejes de una inserción protagónica en las lógicas del mundo globalizado. Este fenómeno aparece con claridad en el análisis del caso chileno y del caso brasileño. Como se apuntó en el análisis, el caso chileno expresa con claridad la implementación 'casi completa' del ajuste estructural en su fase de corte neoliberal impulsado desde un régimen autoritario, como fue el de Pinochet, fenómeno que impidió el surgimiento de derivaciones antipolíticas; y el tránsito hacia una segunda fase del ajuste, sostenido por una clara articulación de



compromisos democráticos y finalizada al logro de mejores índices de equidad, de competitividad y de reducción de la pobreza.<sup>8</sup> Es evidente, en cambio, que existe una relación estrecha entre incoherencia y tortuosidad en la implementación del ajuste neoliberal y el apareamiento de fenómenos antipolíticos, como ocurrirá con claridad en casos como el peruano y el venezolano.

El caso brasilero presenta una interesante vinculación entre ajuste neoliberal, antipolítica y reconfiguración política. La gestión de Cardoso logró frenar la erosión de legitimidad del régimen de representaciones, desatada por la presidencia de corte antipolítico de Collor de Melo, y generar condiciones más adecuadas para el apareamiento de la figura de Lula y la emergencia de una postura de izquierda renovada, atenta a no ensayar salidas instrumentales de utilización del fenómeno antipolítico. Es importante resaltar que solamente desde una postura de una izquierda renovada es factible impulsar con claridad una vinculación virtuosa entre ajuste estructural de la economía, equidad y superación de la pobreza, como parecería presentar el caso de Lula. Un fenómeno interesante de innovación política que se complementa con un alto protagonismo en el impulso de una política regional que apunta a incidir decididamente en las lógicas de distribución del poder a nivel global, rediscutiendo con fuerza políticas como la integración comercial impulsada por los EEUU, pero al mismo tiempo promoviendo un interesante cambio de paradigma en la distribución del poder global, al transformar la tradicional política de cartelización tercermundista en una firme disputa por ingresar en el sistema de decisiones globales.

Este nuevo panorama, definido por la política brasilera, generará condiciones más aceptables para dar salida a otros fenómenos de crisis, como es claramente el argentino, el mismo que en estas condiciones ha podido negociar de manera más firme con los organismos multilaterales de crédito su salida de las condiciones desastrosas de la crisis dejadas por el experimento antipolítico y neopopulista del menemismo. Estos vínculos son una clara expresión de cómo el 'nuevo regionalismo', expresado en el reforzamiento de la integración del MERCOSUR en un contexto de integración regional más amplia, brinda espa-

cio para la resolución de problemas que ya no pueden ser abordados desde una lógica exclusiva de la política nacional y de los estados nacionales.<sup>9</sup> Esta renovación de la política supone una clara vinculación entre política estatal nacional y política regional, característica que se muestra ya como uno de los rasgos definitorios de la nueva política latinoamericana.

Estos procesos de innovación expresan una tendencia que no está exenta de dificultades y que podría también verse expuesta a fenómenos regresivos. Evitar estos retrocesos dependerá en mucho del fortalecimiento de liderazgos renovados y de la reconstitución de la política y de la institucionalidad democrática, en el contexto de la superación de fenómenos como el neoliberalismo y la antipolítica.

### NOTAS

(1) El discurso económico rescatará esta dimensión de la crisis bajo la figura de lo que se denominó como la 'década perdida para el desarrollo latinoamericano'; una década en la cual el enfrentamiento entre estas posturas devino en bloqueo institucional, en recesión y contracción del crecimiento económico, y que para los años '90, presentará sus efectos perversos en la desarticulación y crisis social, en la generalización del fenómeno de la pobreza, de la exclusión social y en algunos casos, en el apareamiento de peligrosas polarizaciones conflictivas.

(2) América Latina inicia el proceso de reconstitución de la democracia en un contexto profundamente adverso para la consolidación de políticas expansivas. Entre finales de los años 70 y durante toda la década de los 80 se generalizan en el continente fenómenos de crisis económica y de reestructuraciones a los que se conoce como procesos de 'ajuste estructural de la economía'. A breves rasgos podríamos decir que en estas décadas se produce una contradicción entre economía y política que será altamente definitoria para entender los distintos casos latinoamericanos; por un lado, economías con tendencias restrictivas y recesivas, y por otro, una demanda de políticas expansivas que se constituían al calor de los procesos de redemocratización.

(3) Esta tendencia es fácilmente reconocible en casos de alta fragmentación partidaria como acontece en la política ecuatoriana; la dificultad por alcanzar mayorías consistentes por parte de los partidos centrales del sistema de representaciones obliga a estos a ejercer presiones que condicionan la gestión de los ejecutivos; en el caso ecuatoriano los partidos que no logran articular mayorías consistentes se hacen fuertes en la oposición parlamentaria, configurando lo que se ha llamado el "gobierno desde la oposición". Cf. Echeverría J., "Crisis de integración global y desgaste de la representación en el caso ecuatoriano", en *La Revista de Diagonal*, [www.diagonal-ecuador.org](http://www.diagonal-ecuador.org), 2003.

(4) Melucci, A., *Verso i movimenti postpolitici*, Il Mulino, Bologna, 1982.

(5) Echeverría, J. "Globalización y caducidad de las bases nacionales de la política" en *Revista Ciencias Sociales*, No. 18, Quito, 2000.

(6) La postpolítica aparece como una categoría provisoria que, al igual que la otra más general de postmodernidad, remite a fenómenos de crisis del referente al cual alude. Si en el caso de la postmodernidad el referente es el de la modernidad, en el caso de la postpolítica ésta remite a la crisis de la política. Registra la obsolescencia o decadencia de la política que se expresa en fenómenos como la oligopolización de la representación, la burocratización y la corrupción que tienden a generalizarse y comprometer el campo de las relaciones sociopolíticas, pero al mismo tiempo cumple una

función utópica en la formulación de nuevas perspectivas y posibilidades de reconfiguración o reformulación de los paradigmas centrales de la política.

(7) En el Perú, la barbarie de Sendero Luminoso clausuró para un buen tiempo una participación similar del movimiento indígena en la vida política.

(8) Se podría deducir que el costo político del ajuste neoliberal fue atribuido al régimen autoritario, lo que preservó al sistema de representaciones, el cual se mantuvo latente en la fase dictatorial y resurgió con nueva legitimidad para asumir la siguiente fase del ajuste.

(9) Cf. *Gobernanza global y bloques regionales*, Julio Echeverría y Sergio Fabbrini editores, Corporación Editora Nacional, Diagonal Capítulo Ecuador, Quito, 2003.

## TRAMASOCIAL EDITORIAL

Libros publicados:



**EL MITO DE LA GOBERNABILIDAD**  
Varios autores: Eduardo Ruiz Contardo, Haroldo Dilla Alfonso, Beatriz Stowicz, Francisco Muñoz, Klaus Meschkat, Philip Oxhorn. Compilador: Hernán Yanes Quintero.



**LAS ILUSIONES DE LA MODERNIDAD**  
Autor: Bolívar Echeverría



**ASAMBLEA... ANÁLISIS Y PROPUESTAS**  
Varios autores: Simón Espinosa C., José Sánchez Parga, Simón Pachano, Julio César Trujillo, José Marfí Villamil, Fernando Carrión M., Santiago Ortiz Crespo, Luis Maldonado, María Arboleda, Eduardo Santos A., Alberto Acosta, Ivan Fernandez E., Diego Mancheno P. Compilador: Francisco Muñoz Jaramillo.



**DESCENTRALIZACIÓN**  
Varios autores: Miguel Carvajal A., Fernando Cordero C., Fabián Corral B., Freddy Ehlers, Susana González, Alex Hurtado, Jorge León T., Humberto Mata, Paco Moncayo G., Ricardo Noboa B., Wellington Paredes R. Compilador: Francisco Muñoz J.



**GLOBALIZACIÓN MITO Y REALIDAD**  
Varios autores: Jürgén Schuldt, Jaime Astudillo Romero, Marena Briones Velasteguí, José María Tortosa, Juan Francisco Marfín Seco.



**LOS MESTIZOS ECUATORIANOS Y LAS SEÑAS DE IDENTIDAD CULTURAL**  
Autor: Manuel Espinosa Apolo



**ESTADO Y GLOBALIZACIÓN**  
Varios autores: José María Tortosa, Juan Francisco Marfín Seco, Massimo Salvadori, Norbert Lechner, Marcelo Cavarozzi, Alberto Acosta.



**LA CIUDAD INCA DE QUITO**  
Varios autores: Ines del Pino, Manuel Espinosa A., Waldemar Espinosa, Udo Oberem, Pedro Porras, Frank Salomon. Compilador: Manuel Espinosa Apolo.

[tramasoc@uio.satnet.net](mailto:tramasoc@uio.satnet.net)