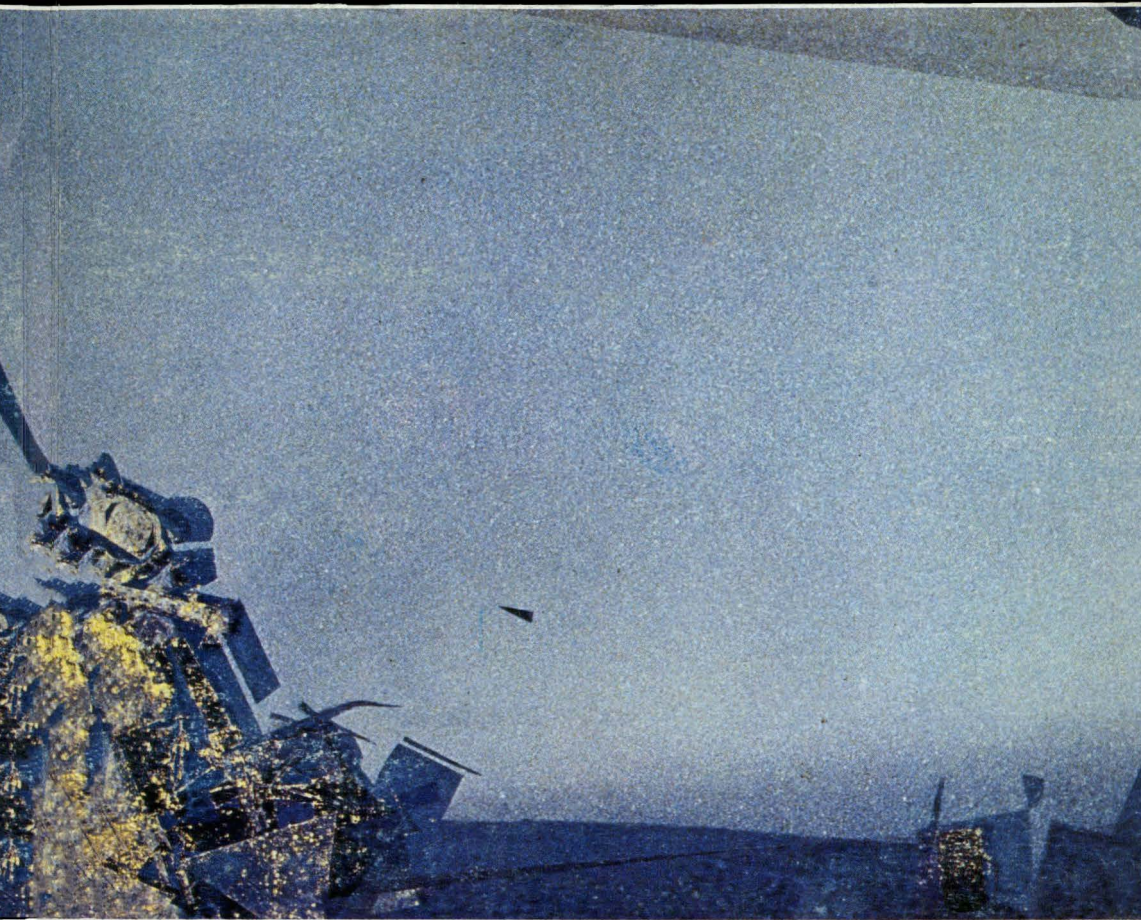


# ecuador DEBATE

MARZO DE 1989

QUITO-ECUADOR



**procesos políticos  
y democracia**

**17**

# ecuador DEBATE

BIBLIOTECA



centro andino de acción popular  
quito - ecuador

# ecuador DEBATE

*DIRECTOR: José Sánchez  
Parga*

---

*CONSEJO EDITORIAL:*

*Juan Carlos Rivade-  
neira, Campo Burbano,  
José Sola, José Bedoya,  
Iván Cisneros, Francis-  
co Rhon Dávila, Jaime  
Borja, Byron Toledo,  
Mauro Cifuentes, Fredy  
Rivera, Galo Ramón,  
Jose Sánchez Parga,  
Lenny Field*

---

*COMITE ASESOR: Andrés  
Guerrero, Hernán Rodas  
Manuel Chiriboga, Juan  
Pablo Pérez, José Laso,  
Franciso Gangotena*

---

*DISEÑO Y DIAGRAMA-  
CION: Vladimir Lafebre*

---

*PORTADA: Témpera de  
Nicolás Svistoonof*

---

*Impreso en talleres  
CAAP 1.000 ejemplares*

---

*Fotomecánica e Impre-  
sión: Gonzalo Acosta*

*Levantamiento de Tex-  
tos: Carmen Guachamín*

---

*Centro Andino de  
Acción Popular  
Quito - Ecuador*

---



750 sucres

# ecuador DEBATE

*La revista Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular —CAAP—, bajo cuya responsabilidad se edita.*

*Junta Directiva del CAAP: José Laso Ribadeneira, Manuel Chiriboga, Agustín Armas, Francisco Rhon Dávila, Marco Romero.*

*Director Ejecutivo: Francisco Rhon Dávila.*

*ECUADOR DEBATE es una publicación periódica que aparece tres veces al año y cuyos precios son los siguientes:*

	<i>Suscripción</i>	<i>Ejemplar suelto</i>
<i>América Latina</i>	<i>US\$ 12</i>	<i>US\$ 4</i>
<i>Otros países</i>	<i>US\$ 15</i>	<i>US\$ 5</i>
<i>Ecuador</i>	<i>\$ 1450</i>	<i>\$ 500</i>

*La dirección postal de la Revista es: Apartado Aéreo 173 - B Quito, Ecuador, Oficina ubicada en Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre.*

*El material sometido para su publicación (artículos, comentarios, etc.) deberá ser canalizado en la medida de lo posible a través de los miembros del Comité editorial*

*Opiniones y comentarios expresados por los colaboradores son de responsabilidad exclusiva de éstos y no necesariamente de la Revista.*

*El material publicado en la Revista podrá ser reproducido total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente que le dé el respectivo crédito.*

*El símbolo de la revista es el logotipo del Centro Andino de Acción Popular.*

---

---

# Indice

---

---

---

**7 EDITORIAL**

---

**COYUNTURA**

**15 NUEVOS PODERES, NUEVOS FURORES**

Consejo Editorial Ecuador-Debate

---

**ESTUDIOS Y ANALISIS**

---

**27 PODERES LOCALES Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA COSTA ECUATORIANA**

Gaitán Villavicencio

---

**57 POLITICA ECONOMICA, COMUNICACION Y ECONOMIA POPULAR**

José Luis Coraggio

---

**95 ACTORES SOCIALES Y POLITICOS EN UN CONTEXTO DE MODERNIZACION**

Simón Pachano

---

---

**115** DISCURSO POPULISTA, DEMOCRACIA Y MODER-  
NIZACION

Felipe Burbano

---

**129** POPULISMO, DEMOCRATIZACION Y CULTURA  
POLITICA EN EL ECUADOR DE LOS AÑOS  
OCHENTA

Carlos de la Torre Espinoza

---

**143** AUTONOMIA MILITAR Y DEMOCRACIA

Bertha García Gallegos

---

**181** ELECCIONES DE ENERO DE 1988 Y PARTICIPA-  
CION INDIGENA

Manuel Chiriboga

Fredy Rivera

---

---

**Estudios**

**y**

**Análisis**

---

---

---

**ACTORES SOCIALES Y POLITICOS  
EN UN CONTEXTO DE MODERNIZACION**

**Simón Pachano**

---

---

**ACTORES SOCIALES Y POLITICOS  
EN UN CONTEXTO DE MODERNIZACION**

Si se intentara sintetizar lo sucedido en Ecuador durante los últimos quince años, se lo podría hacer acudiendo a aquel concepto extremadamente general que es el de modernización. Pero, como en todo acto de síntesis, con ello se corre el riesgo de abarcar mucho y a la vez no expresar nada. Mucho mayor es este peligro cuando lo que estamos tratando es un conjunto amplio y heterogéneo de hechos, situaciones y coyunturas que se suceden en un período relativamente largo como el señalado. Un período que, por lo demás, no es arbitrariamente escogido sino que se define precisamente porque en él ocurre todo aquello que da lugar a esa posibilidad de sintetizar en una palabra la complejidad de los procesos sociales.



En efecto, los inicios de los setenta encuentran a un país inmerso en un proceso de cambios en todos los órdenes, del cual deberá emerger a una situación nueva, radicalmente diferente de la existente hasta entonces. El hecho interesante en todo este proceso de cambios es el que se refiere a los intentos de conducción o, dicho de otra manera, a los proyectos diversos y alternativos que proponen los múltiples actores sociales que ocupan la escena nacional. Allí radica, en gran medida, la explicación de las características de la aún inacabada modernización. Nuestro interés, en este sentido, es destacar la constitución de nuevos actores sociales (y la redefinición de los anteriormente existentes) y acercarnos a lo que podría ser una lectura de sus propuestas. Estas últimas las trataremos muy tangencialmente, en términos más bien generales y sobre la base de lo que ha sido su acción antes que sus planteamientos discursivos.

## UN RECUENTO NECESARIO

La agitada década de los sesenta -que habría sido escenario de golpes de estado, cambios constitucionales de la cúpula gubernamental, profunda crisis económica y una buena dosis de agitación social- culmina con la autoproclamación dictatorial de Velasco Ibarra en el primer año de los setenta. Poco tiempo más tarde, en el último día del carnaval de 1972, un General que habla a nombre del conjunto de las Fuerzas Armadas (por primera vez en la historia nacional) inicia un nuevo gobierno de facto. Este se autotituló Nacionalista y Revolucionario y, para cumplirlo, se deshizo de los viejos políticos tradicionales y acudió a otros

personajes que, conjuntamente con la oficialidad militar, irían conformando una tecnocracia relativamente eficiente y modernizante. El mar de petróleo sobre el que navegaba el país permitía impulsar un proyecto de esta naturaleza. Aún más, casi aseguraba su éxito.

Hasta mediados de los setenta, Ecuador no distaba mayormente del modelo de país agroexportador. Quizás la única -y sustancial- diferencia la ponía la presencia de una oligarquía local que controlaba las principales actividades de exportación. Las compañías transnacionales esperaban más allá de los muelles o se asociaban minoritariamente con los productores-exportadores-banqueros nacionales. El tipo de producto que se exportaba (de origen tropical) y las condiciones históricas del país determinaban que al interior se observaran diferencias profundas: la constitución de sociedades regionales, claramente definidas, era consecuencia de ello. La Costa o, más precisamente, parte de ella constituía un ámbito social en que dominaba aquella oligarquía agroexportadora, en tanto que la Sierra era un archipiélago de sociedades locales estructuradas alrededor de la figura del terrateniente tradicional.

La lucha política, especialmente desde comienzos del presente siglo, puede verse en buena parte desde la perspectiva de los enfrentamientos regionales. La conformación de clases dominantes al interior de cada una de esas regiones implicaba una búsqueda de consenso y de legitimación en ese espacio, para posteriormente buscar el control del Estado central. De esa manera, los enfrentamientos y las negociaciones que se daban en este último nivel constituían la expresión de un juego de fuerzas oligárquicas, asentadas sobre el control de un conjunto de actividades económicas y sobre la dominación política de la población de las regiones en que surgían.

Explotación y dominación iban de la mano, se apoyaban y daban forma a un juego político claramente excluyente y, en consecuencia, extremadamente cupular.

En este contexto, la separación entre sociedad civil y Estado era algo más que un simple concepto de fines analíticos: era una realidad palpable. La sociedad estaba excluida de la participación política y, debido a la reproducción de formas tradicionales de dominación, lo estaba también de formas relativamente estables de organización social. El caciquismo, originario del campo y trasladado luego a las aún pequeñas ciudades, ocultaba aquellas formas excluyentes y disfrazaba de participación al control social escalonadamente vertical. Al final de esta larga escalera se sostenía precariamente un Estado débil, pequeño y con poca incidencia en las determinaciones sociales. El papel que le correspondía, en este sentido, era asumido por los sectores dominantes regionales a través de las formas institucionales propias que habían constituido: más fuerte aparecía la voluntad de dominación directa del terrateniente que la posibilidad de aplicar alguna ley que la regulara.

Es verdad que algo cambió, especialmente en lo formal, hasta los sesenta. A partir de un gobierno militar, en 1925, se dan los primeros pasos para la constitución de una institucionalidad estatal más funcional, más moderna, más centralizada. El solo hecho de la creación del Banco Central constituye un golpe de significación en contra de la oligarquía. Más adelante, otro gobierno militar -signo extremadamente derechista en lo político- impulsa acciones que buscan cambios en la sociedad: la ley de reforma agraria es la más clara expresión de ese intento. Sin embargo, los pilares de la dominación oligárquica no habían sido prácticamente tocados y la estructuración del correspondiente Estado tampoco había sufrido mayores

cambios. Los mecanismos de exclusión seguían vigentes, constituyendo parte indisoluble de la estructuración del Estado y, en general, de la situación global del país.

Un conjunto de factores -desde la crisis económica de las principales actividades, hasta el agotamiento de la reproducción de los mecanismos de dominación- se hizo presente para poner en cuestión la continuidad del Estado oligárquico. Mucho se ha insistido entre los analistas ecuatorianos en la importancia del petróleo como desencadenante de este proceso. Es cierto que su presencia en la economía nacional juega un papel de importancia, pero no se le puede atribuir un papel más importante que el que en la realidad tiene: los cambios estructurales que vienen aparejados con éste, no son condición suficiente para determinar las transformaciones sociales y políticas que vinieron más adelante. El empujar a las clases dominantes tradicionales fuera de la escena no podía ser resultado solamente de la presencia de una nueva actividad económica, especialmente si aquellas mantenían el control de lo fundamental del aparato económico. Era necesario la presencia de un proyecto político alternativo y de sectores sociales que encarnaran esa voluntad.

Estos sectores se habían venido incubando en los resquicios que se abrían al amparo de la crisis de la dominación oligárquica. La sociedad se había diversificado mínimamente y -en este caso sí con claridad- el petróleo constituyó un catalizador para la dinamización de ese proceso. Pero, más allá de los impulsos puramente económicos, se materializaban otros que se situaban en el nivel de lo social y de lo político. La conformación de nuevos sectores sociales y la redefinición del papel del Estado, son los aspectos sobresalientes. Ambos están estrechamente ligados entre sí y lo están también con la nueva situación

económica que, ciertamente, significaba un cambio de enorme importancia con respecto a lo que se observaba anteriormente.

El impacto de la economía petrolera fue decisivo, en la medida en que significó una inyección de recursos antes desconocida. Pero fue mucho mayor su importancia en cuanto se trataba de la primera vez en la historia del país que el principal recurso económico era manejado por el Estado. Hasta entonces, como hemos señalado, las actividades de agroexportación se hallaban controladas por manos privadas, constituyéndose en el origen y la base de los grupos de poder oligárquico. El control estatal de la renta petrolera venía a cambiar, por lo menos parcialmente, ese esquema. Aún cuando solamente fuera por el hecho de que eso significaba una mayor autonomía y fortalecimiento del aparato estatal, ello ya constituía un cambio de trascendencia con respecto a la situación anterior. Pero, en realidad, se trataba de algo más que eso: se asistía a la redefinición global de las características y funciones del aparato estatal y del estado como expresión de lo nacional.

La crisis del sistema oligárquico, con todo lo que ella significaba (especialmente en cuanto se trataba de la crisis de los sectores sociales básicos), abría las puertas para un proceso de esta naturaleza. La presencia del petróleo, bajo la modalidad que hemos descrito, ponía el resto de ingredientes necesarios para desencadenarlo y consolidarlo. El surgimiento de los nuevos sectores sociales y el nuevo papel que asumían los previamente existentes, era el elemento que viabiliza e intentaba conducir a ese proceso.

Por ello, cuando el gobierno militar inicia una serie de acciones -especialmente en su primera etapa, hasta 1975- tendientes a transformar el escenario económico,

social y político, encuentra escasa resistencia y, por el contrario, recibe el apoyo de sectores identificados con un nuevo proyecto nacional. Inclusive la oposición a los cambios, que habría de materializarse más claramente en la segunda etapa, se la lleva dentro del nuevo esquema planteado, abandonando las expresiones tradicionales de dominación y de la lucha por el control estatal. Los nuevos sectores dominantes, aún no diferenciados claramente de sus precedentes, buscan controlar la conducción del proceso para lo cual deben acatar las reglas de juego impuestas desde el inicio.

Estas reglas estaban contenidas en la llamada "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas". Este era un documento claramente modernizador del Estado y de la sociedad, impregnado de una visión sustitutiva de importaciones muy cercana a los planteamientos cepalinos. La presencia militar en el control del aparato estatal y la debacle en que habían entrado los sectores tradicionales, aseguraban algún grado de éxito para este proyecto. Por lo menos, lo hacían menos vulnerables que si hubiere surgido de uno de los sectores que comenzaban a aparecer en ese momento y que aún no mostraban la fuerza suficiente como para hacer una propuesta viable.

Sin embargo, la propia concepción militar en el manejo del Estado llevó a sentar barreras para la consecución de los objetivos que se habían propuesto. Fundamentalmente, la reiterada negativa a establecer vínculos orgánicos con la sociedad conducía a la conformación de un estado huérfano, aislado, voluble. La propia fuerza del régimen se convirtió en su debilidad: el manejo institucional, por parte de las Fuerzas Armadas, encontraba sus límites en la concepción de verse como un elemento que estaba por encima de las determinaciones y conflictos sociales. Por

ello, cuando los sectores dominantes reagruparon fuerzas y presionaron mínimamente, el cambio de gobierno militar no se hizo esperar: un triunvirato sustituyó al extraño personaje que había ocupado el sillón presidencial y buscó alejarse rápidamente del discurso modernizante que él había instaurado.

Lo primero fue relativamente fácil, y así como había comenzado en un día de carnaval, terminó en medio de una fiesta popular en la aldea de origen del dictador depuesto. Quizá con ello se expresaban todavía en toda su magnitud aquellas formas culturales que pertenecían al pasado que se intentaba borrar con el discurso modernizante. Más allá de lo anecdótico, lo cierto es que la primera etapa del gobierno militar concluía sin haber logrado estructurar, de manera acabada, una nueva relación sociedad-estado. Pero, tampoco se puede negar que había puesto bases bastante sólidas para que ello se cumpliera. Por esto, lo segundo -el intento de alejarse del planteamiento modernizante- era una tarea bastante más difícil, especialmente porque se había desestructurado lo más significativo del sistema oligárquico. No es que éste hubiera sido superado, eliminando por completo: se había dado pasos fundamentales para ello pero era aún una tarea inconclusa.

El triunvirato no pudo abstraerse de esta situación y, por el contrario, buscó desde el primer día institucionalizarla. Para este fin, diseñó lo que se conoció como el "Plan de Reestructuración Jurídica del Estado", que era no solamente un conjunto de pasos tendientes al retorno a la constitucionalidad, sino de manera fundamental un nuevo tipo de ordenamiento político, jurídico y administrativo del Estado y del país en su conjunto. A pesar de su carácter reaccionario en lo social -expresado en el freno a las políticas de

desarrollo participativo- este segundo gobierno de las Fuerzas Armadas no pudo echar pie atrás en lo político.

El mencionado Plan eliminaba la forma tradicional por la cual se había operado, en ocasiones anteriores, el retorno a la constitucionalidad y a la civilidad: la Asamblea Constituyente. La diferencia no era solamente formal, ya que ésta última era nada más que un mecanismo para lograr la continuidad bajo otras formas, en tanto que el primero era la concepción global de una nueva situación. No es casual, por tanto, que fueran los sectores más tradicionales quienes se manifestaran opuestos al plan e intentaran boicotearlo. Su materialización implicaba una continuidad de los intentos modernizantes de la primera etapa y consecuentemente un peligro para la sobrevivencia de esos sectores.

A más de la institucionalización de la nueva situación, el Plan buscaba también legitimarla socialmente. No deja de ser interesante, en ese sentido, la forma en que se desarrolló el Plan: inicialmente se convocó a numerosas reuniones ampliadas entre los representantes del gobierno y las expresiones organizadas de la sociedad (cámaras empresariales, sindicatos de trabajadores, asociaciones barriales, federaciones campesinas, medios de comunicación, partidos políticos, gremios, etc.). Se tomaba así el pulso a esa nueva sociedad heterogénea y compleja que se había constituido y que mantenía rasgos de aquel sistema oligárquico que se buscaba superar. Por ello, por esta pervivencia de lo pasado, se buscaba también privilegiar y legitimar las nuevas formas de expresión política o, más precisamente, se buscaba darle un nuevo contenido a la política.



Ese nuevo contenido debía plasmarse en un sujeto específico: se tornaba imprescindible la constitución de éste como algo diferente de las formas de expresión tradicional. Anteriormente, habían sido los propios sectores dominantes quienes se autorepresentaban, manteniendo la indiferenciación entre actor social y actor político. Las expresiones que adoptaba la lucha política, basada en la dominación a través de poderes locales, impedía la constitución de actores políticos propiamente dichos. Su diferenciación se hacía innecesaria a pesar de aquella clara separación entre Estado y sociedad, a la que hicimos referencia. Esta se daba como exclusión de los sectores subalternos, pero no operaba de igual manera para los sectores dominantes. De esta manera, la sociedad en su conjunto no tenía incidencia en el Estado y la tenía de manera marginal en la política.

El populismo, bajo su específica forma ecuatoriana, había constituido una manera de superar medianamente aquella exclusión. La conflictividad social que se había generado luego de una primera ola urbanizadora encontraba en éste su válvula de escape y su posibilidad de acceder parcialmente a la política. Pero, a la vez, su presencia en la escena política implicaba un desequilibrio permanente: no era un factor controlable dentro de la negociación de los sectores dominantes, en la medida en que colocaba a esa conflictividad social en un espacio que intentaban reservárselo. A pesar de que esa presencia venía dada por una serie de intermediaciones, no dejaba de constituir un peligro para la estabilidad y para la negociación. Por ello, los gobiernos de corte populista tuvieron siempre una efímera existencia y concluyeron, como diría su máximo líder, precipitándose sobre las bayonetas.

Por ello también, en la reestructuración que planteaba el Plan se buscaba eliminar cualquier forma de populismo. Nada mejor, para ese fin, que institucionalizar la política como una esfera específica, como un accionar que no respondiera directamente a las condiciones sociales y que, por tanto, se guiara por normas propias. La búsqueda de un sujeto específico era, también desde este punto de vista, una necesidad. De alguna manera, el populismo ecuatoriano resultaba ser un hijo no reconocido de la dominación oligárquica. La estructuración de una nueva normatividad estatal debía eliminarlo como condición ineludible de su éxito. El factor clave para lograrlo era precisamente la constitución de ese actor político al que nos hemos referido: un sujeto político que no respondiera directamente a las condiciones sociales, aunque desde el manejo estatal se ocupara de ellas.

En 1978, el gobierno militar convocó a un referendun para aprobar uno de los proyectos de Constitución Política elaboradas por comisiones especialmente constituidas para el efecto. Triunfó la de contenido más progresista y que fue apoyada por las fuerzas sociales y políticas claramente modernizantes. Una comisión similar había elaborado, por su parte, una ley de partidos políticos, inexistente hasta entonces en el país. Con ello y con una serie de actos aparentemente efectistas (elevación salarial, ruptura de relaciones con la dictadura somocista y reapertura de relaciones con Cuba, entre otros), las Fuerzas Armadas se replegaron luego de realizadas las elecciones.

Pero, aquellos actos no eran solamente medidas que buscaran un efecto inmediato, una cierta cobertura de las espaldas de los militares. Se trataba fundamentalmente de una búsqueda de legitimación para la nueva situación que se iniciaba. Esto se lograba de dos maneras: se sentaba hitos en cuanto al comportamiento

que debía tener el próximo gobierno y se evitaba cualquier ruptura violenta con lo que había sido el régimen militar. La promulgación de la Constitución y de la Ley de Partidos (que tendía al fortalecimiento y la tecnificación de éstos), precisaba de una legitimidad que solamente podía obtenerse con medidas que incidieran en lo social. El esquema de modernización de la política y de la sociedad podía asegurar así su continuidad.

### **MOVIMIENTO SOCIALES, DEMOCRACIA Y CONSTITUCIONALIDAD**

El retorno a las formas democráticas -y especialmente el triunfo de la opción más progresista de las dos que se enfrentaron en la segunda vuelta electoral- abrió las compuertas de las demandas sociales. Estas, a pesar del carácter poco represivo del régimen militar, habían permanecido contenidas al no encontrar mecanismos aptos para expresarse. Por lo demás, en casi una década de gobiernos de facto, la sociedad ecuatoriana había cambiado sustancialmente. Como hemos señalado, nuevos grupos sociales se habían desarrollado y, en general, se había operado una redefinición del espacio social nacional. Ello implicaba la necesidad de crear nuevas formas de acción, constituir nuevos mecanismos de participación que permitieran canalizar las demandas que les eran consustanciales.

En realidad, se hacía necesario redefinir las pautas de acción colectiva. Para ello, como lo hemos visto, se habían planteado las normas básicas en el nivel de lo político, pero se hacía manifiesta su ausencia en el nivel de lo social. Con ello se evidenciaba algo que constituiría una de las características centrales del

nuevo ordenamiento: la tajante separación entre sociedad y Estado o, más precisamente, entre sociedad y sistema político. El esquema desarrollado durante el gobierno militar -y que comenzaba a plasmarse en toda su magnitud bajo el régimen civil- había puesto el énfasis en la constitución de una nueva politicidad, pero pecaba de ausencia de tesis en lo social. Por decirlo de alguna manera, se trataba de una visión politicocéntrica, que encontraba los límites de la modernización en la capacidad de intermediación de uno a otro nivel.

Más adelante abordaremos el análisis de algunas de las características de esa nueva politicidad, refiriéndonos especialmente a los actores que allí surgen. Por el momento es necesario poner atención en lo que sucedía en la sociedad, donde la acumulación de demandas insatisfechas pugnaban por encontrar vías de expresión y mecanismos de solución. Un hecho fundamental en este sentido es que se relegaba toda la acción social a un nivel que aparecía como secundario y, lo que es más importante, se lograba casi totalmente una autoregulación. A pesar de que se formulaban normas generales -provenientes siempre desde el Estado y desde lo político-, lo social pasaba a constituirse en un espacio diferenciado, sometido a aquel pero con una independencia dada por la propia impermeabilidad del sistema político.

Los actores sociales que habían surgido en este período, comenzaban a desarrollar nuevas formas organizativas y planteaban nuevos objetivos hacia los cuales encaminaban su acción. El carácter reivindicativo inmediato primaba por sobre las demandas de largo alcance y de cuestionamiento del orden social en su conjunto. Dicho de otra manera, se privilegiaba la acción enmarcada dentro de un espacio histórico ya constituido, antes que la que podría orientarse a la

transformación de éste. Quizás podría hacerse una lectura en términos de que se pretendía consolidar el proceso de modernización, extendiéndolo a la economía y a la sociedad, ya que hasta el momento se había incidido casi exclusivamente en el nivel de lo político-jurídico.

De esta manera, la sociedad asumía como suya la tarea que había dejado inconclusa el Estado. Este último, como lo hemos señalado, había sido el actor central de la modernización en la etapa militar y, de algún modo, continuaba con ese papel dentro del ordenamiento constitucional. Sin embargo, ahora, se encontraba acompañado, en el otro nivel, por las fuerzas sociales que exigían la consolidación de un espacio propio. Entre uno y otras, no obstante, no había una cadena de transmisión, una intermediación que permitiera un juego fluido de ida y vuelta y que, consecuentemente, fuera redefiniendo constantemente a ambos polos. La sociedad no aparecía como creadora de opciones políticas: el carácter estructural de las demandas no daba lugar al surgimiento de ideologías que pudieran expresarse políticamente.

Política y acción social marchan, en consecuencia, por caminos paralelos y no convergentes. A pesar de la gran cantidad de eventos sociales -conflictivos y no conflictivos- que se observan en el período (que hemos registrado en un estudio realizado recientemente), no muestran una incidencia directa en el ámbito político. Inclusive la más alta expresión de éstos (en términos de la cantidad de población involucrada y de densidad de demandas planteadas), como son las huelgas nacionales, no trascienden el nivel estructural. Son luchas dentro de una historicidad conformada de antemano que no es puesta en entredicho. Lo es,

ciertamente, en el nivel del discurso, pero no así en los hechos que ella desencadena ni en los fines que alcanza.

Al contrario de otros casos latinoamericanos, en Ecuador, nos encontramos con la constitución de actores sociales "puros". Independientemente de que su discurso apunte a objetivos claramente políticos y de que en ellos se evidencie la presencia de partidos -especialmente los de izquierda marxista-, su acción está relegada a la obtención de metas dentro de su condición estructural. La capacidad de alterar las pautas fundamentales del orden establecido se muestra como una quimera inalcanzable. Por ello, no es casual que se combine el discurso maximalista, que plantea como fin último la construcción de una nueva sociedad, con el planteamiento inmedatista de mejoría de ingresos o de lograr más adecuadas condiciones de vida.

Pero, contrariamente a lo que podría suponerse, esto tampoco desemboca en la constitución de movimientos sociales fuertes y estables. Se trata más bien de la sumatoria de movilizaciones parciales, sectoriales, conducidas por actores altamente heterogéneos que solamente en ocasiones muy específicas coinciden en metas comunes. Nuevamente, el ejemplo son las huelgas nacionales (cuyas primeras expresiones tienen lugar dentro del período militar), pero son la expresión momentánea, pasajera y efímera de un acuerdo indeble. Un acuerdo que, por lo demás, está asentado sobre bases generalmente deleznable, sobre una negociación del momento. Con excepción del movimiento obrero -que busca permanentemente soldar sus fisuras- y del movimiento campesino -también rasgado por profundas diferencias-, los otros actores no logran consolidar movimientos de mayor alcance.

Pero aún los nombrados no muestran una organicidad y una permanencia que pudieran llevar a definirlos como movimientos sociales propiamente dichos.

En todo esto, el ordenamiento estatal y la específica forma que había adoptado la política tienen mucho que decir. Evidentemente, la extremada segmentación social y el propio auge económico (en tanto permitía satisfacer demandas aún antes de que se plantearan) eran factores que alimentaban a una situación como la descrita. Pero también tenía su papel el juego que se daba en el nivel de lo político, en tanto aparecía como impermeable y sujeto a reglas muy específicas en su accionar. Sobre todo, en tanto ese juego aparecía cada vez menos como la expresión ideológica de los sujetos sociales. La constitución de una clase política, intocada por la conflictividad social, era uno de los factores centrales en este contexto.

El nuevo sistema político y la clase política que le es consustancial, cumplen en este contexto una serie de funciones que permiten encontrar, como fin último, la desarticulación señalada. En primer lugar, buscan -y en cierta medida logran- un ordenamiento de la sociedad desde los niveles del Estado, para lo cual acuden a un fortalecimiento de la institucionalidad vigente. Esto se puede lograr únicamente a través de la constitución de una normatividad estrictamente respetada por quienes actúan en el nivel de la política. En segundo lugar, aíslan la incidencia de la conflictividad social sobre ese sistema político. Para esto, reconoce a sus integrantes como sujetos políticos antes que como representantes sociales, lo que lleva a una eliminación del mandato imperativo. En tercer lugar, trata de arbitrar los enfrentamientos que ocurren en la sociedad, debiendo legitimarse para ello socialmente como juez, cuya imparcialidad está dada justamente por su accionar estrictamente político. Por

último, busca su reproducción sin acudir a otros niveles que podrían alimentarle de cuadros y de contenidos. Para ese efecto fortalece las expresiones institucionales que le son propias: partidos políticos pero también todo el aparataje estatal que se convierte en semillero de sujetos políticos.

Sin embargo, todos estos aspectos que caracterizan al sistema político precisan de un asidero en la sociedad: existe el riesgo real, evidente y cotidiano de interpelación desde las instancias de la sociedad civil. A pesar de que, según lo hemos venido reiterando, este es un hecho que aparece mediatizado por las propias características del sistema político y las condiciones de la sociedad civil, no resulta eliminado en términos absolutos. Mucho menos en momentos conflictivos o de crisis, como los que se han vivido dentro del período constitucional actual. Consecuentemente, se hace necesario un proceso de legitimación de ese sistema político y de los sujetos que conforman lo que hemos venido denominando clase política.

Esta legitimación se da a través de dos vías: el discurso y la forma de constitución de actores políticos. Es decir, a través de los planteamientos globales -formulados desde el Estado y desde los partidos políticos- acerca de lo que constituyen los grandes temas del ordenamiento político: democracia, constitucionalidad, legalidad, orden, etc. y de las constantes explicitaciones del sentido de la acción política, por una parte. A través de las formas específicas de incorporación y aceptación de nuevos elementos en el nivel de lo político, esto es, de la determinación de carreras de liderazgo, por otra parte.

Estos dos mecanismos de legitimación permiten una estabilidad y una reproducción óptimas del sistema político. El discurso permite combinar elementos



disímiles dentro de un mismo horizonte: desde la utopía de la nueva sociedad, hasta el realismo inmediatista, desde la ideología clasista, hasta la puntual alianza electoral. Pero, en una situación de modernidad, la legitimidad por la palabra no puede asentarse en sí misma: su anclaje en la sociedad la lleva a rebasar el ámbito discursivo en sí mismo, para materializarse bajo diversas formas de acción. Una acción que tiene sentido unidireccional, desde el estado hacia la sociedad, retroalimentando las formas clientelistas.

Las carreras de liderazgo deben -incluso por razones de orden natural- realizarse aunque sea parcialmente en la sociedad. Pero, por la propia complejidad a la que ha llegado la sociedad, por su propia heterogeneidad, no se puede hablar de una sola manera de hacer carrera política. El sindicato, un organismo colegiado, el paso por las aulas universitarias, el club deportivo y la organización gremial se encuentran en un mismo nivel, en este sentido, que la pequeña pieza apuradamente adaptada para cabina de radiodifusión: todos ellos conceden puntos en una carrera que culmina inevitable en la ruptura de la ligazón directa con la sociedad. Sin embargo, cualquiera de ellas constituye, más adelante, el punto de referencia obligado al cual habrá de remitirse el personaje a sus pares para reconocerse o reconocerlo como parte de la clase política. Consecuentemente, ésta última aparece desligada de la sociedad en su accionar mas no en su génesis.

Todo esto conduce a una situación de extremado formalismo, en el sentido que existen instancias claramente diferenciadas y delimitadas entre sí. La democracia -que aparece como uno de los elementos centrales de definición y de legitimación del sistema político- deviene entonces de un planteamiento formal: se refiere cada vez más a un orden institucional y

legal que a un tipo de relacionamiento social. La política se relega a un accionar restringido a los estrechos marcos del sistema que se autodefine y a un debate centrado en lo jurídico, mientras la sociedad ve alejarse cada vez más la posibilidad de lograr mecanismos de participación y de estructurar un mandato directo.

Dentro de una situación como la descrita -caracterizada por una inacabada transición desde el Estado oligárquico a la modernidad-, una concepción diferente de democracia podría actuar como mecanismo acelerador de esa transición. Podría ser la idea guía que cohesione las luchas sociales con el quehacer político. El análisis de las condiciones para que esto suceda demandaría otro artículo, de manera que, por el momento, solamente interesa reiterar que la conjugación de factores que hemos descrito ha empantanado a la democracia en sus formas y a los movimientos sociales en sus utopías.