



Portada: Fotos archivo diario HOY

ÍCONOS

REVISTA DE
FLACSO - ECUADOR

Nº 9. Abril, 2000

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores. No reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR
RO. FERNANDO CARRIÓN

EDITOR ICONOS
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

CONSEJO
EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER
FERNANDO CARRIÓN
MARIA FERNANDA ESPINOSA
CORNELIO MARCHAN
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR
DISEÑO: K&T Editores Gráficos
IMPRESION: Edimpres S.A.

FLACSO ECUADOR
Dirección: Av. Ulpiano Páez
118 y Patria
Teléfonos: 232-029
232-030 / 232-031 / 232-032
Fax: 566-139
E-Mail: fburbano@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

Cuando todos saltan al vacío
FELIPE BURBANO 4

Fuerza y límite de los símbolos
en ODORa BUSTAMANTE 16

Lucha indígena y reforma neo-mercantil
DIEGO IRRALOE 22

Dorozocío:
¿camino o laberinto?
DIEGO BORJA 32

ACTUALIDAD



las paradojas de la multiculturalidad
MARIA F. ESPINOSA
TON SALMAN 42

Alternativas a la política social neo-liberal
JOSE LUIS CORAGGIO 52

DEMOCRACIA

y Sin embargo...se mueve
ANDRES MEJIA 64



Veinte años de populismo y democracia
CARLOS DE LA TORRE 80

Los partidos como orientaciones culturales
FERNANDO BUSTAMANTE 88

El ciudadano y el cliente
SIMON PACHANO 98

ENSAYO



Nación y educación en el Ecuador de los años treinta y cuarenta
EMANUELLE SINARDET 110

LIBROS

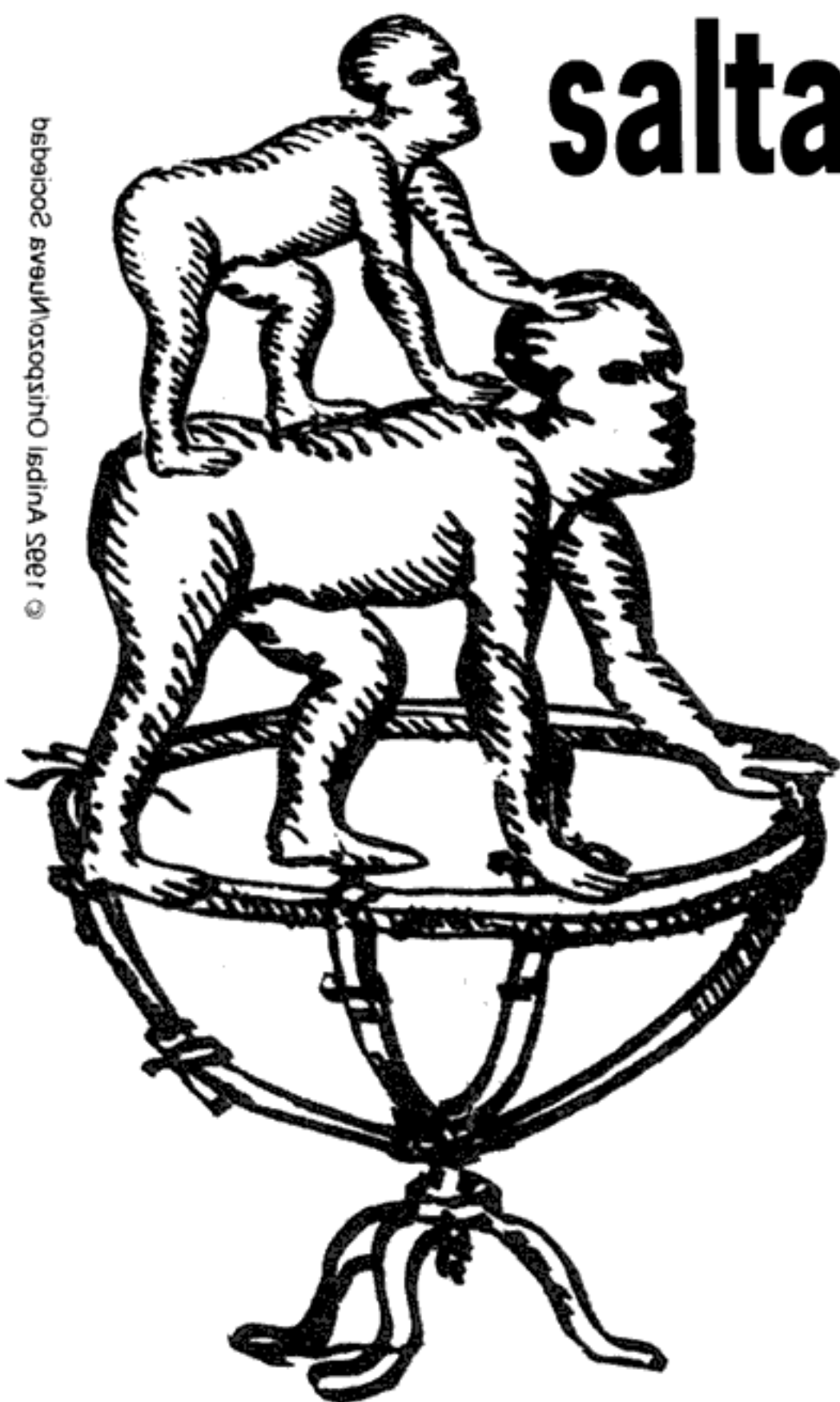
- La descentralización
- El animal público
- El fin de los tercetos
- El conector de los sentimientos
- Cerrar las fronteras

128

Reflexiones a propósito del 21 de enero

Cuando todos deciden saltar al vacío

© 1995 Anupriya Chitambar, Nueva Sociedad



Felipe Burbano de Lara
Profesor-investigador de FLACSO

El desplome del espacio nacional

La caída de Mahuad es la segunda que se produce desde el retorno a la democracia en 1979. La primera ocurrió en febrero de 1996 con el ex presidente Abdalá Bucaram, apenas a los seis meses de gobierno. Aún cuando las razones y los actores que intervinieron en los dos hechos difieren sustancialmente, ambos fenómenos muestran el nivel de

El sistema político, por acción de las cúpulas partidistas, se ha convertido en un espacio atrincherado, donde se imponen las rivalidades y las diferencias entre los partidos, y entre éstos y el presidente de turno

fragmentación e intolerancia política en el Ecuador, así como la fragilidad de las instituciones democráticas para procesar el conflicto político social.

Las dos caídas pueden ser explicados a partir de la dinámica impuesta al juego democrático por la dirigencias partidistas en el marco de un régimen presidencial. También por la dificultad de esas mismas elites para sostener "el espacio nacional" partir de una búsqueda continua de acuerdos alianzas. Lo que evidencia el Ecuador es la ruptura de todos los precarios equilibrios -regionales, culturales, económicos y políticos- sobre los cuales se sostuvo la democracia en los últimos 20 años.

Una primera clave para descifrar lo que ocurre gira alrededor del sistema político y a su poca capacidad para permear los conflictos y las demandas sociales. El sistema político, por acción de las cúpulas partidistas, se ha convertido en un espacio atrincherado, cerrado, donde se imponen las rivalidades y las diferencias entre los partidos y entre éstos y el presidente de turno. Desde el retorno a la democracia, las instituciones políticas, con ecos profundos sobre toda la sociedad, se convirtieron en el escenario permanente de pugnas entre el Congreso y el Ejecutivo. (1) La pugna de poderes ha sido la expresión más clara de las rivalidades entre los partidos, de la distancia sistemática que ha puesto el Congreso frente al Ejecutivo, y de la creciente dificultad para armar mayorías de apoyo al gobierno. Las pugnas de poder polarizaron a la sociedad. La dejaron sin espacios de mediación. Su efecto a lo largo de la etapa democrática ha resultado catastrófico para el presidencialismo ecuatoriano. Los últimos dos mandatarios electos democráticamente han sufrido los efectos acumulados del bloqueo del sistema político al que condujo la pugna de poderes. Por un lado, corroyó el poder presidencial en términos gubernamentales y simbólicos. En la medida en que el presidente gobierna sobre un escenario fragmentado, sin acuerdos partidarios perdurables, está condenado al descrédito, a una rápida pérdida de autoridad política y de legitimidad, agravada por la persistente crisis económica. Por otro lado, la distancia simbólico-política entre los partidos, explicable solo por la existencia de unas culturas políticas que definen el sentido de la política en términos incompatibles los unos con los otros, ha generado pocos espacios para la formación de mayorías perdurables. El problema se volvió tan agudo con Mahuad, que a partir de junio el gobierno mantenía una distancia casi insalvable con todos los bloques parlamentarios, incluidos sectores de su propio partido. Mahuad quedó aislado en el poder, en parte por su propia manera de conducirse políticamente, pero también por el bloqueo al que arribó el juego parlamentario. Un presidente que no puede actuar, y un Congreso dividido en bloques de minoría sin espacios de diálogo, provocaron la inmovilización del sistema político. (2) En este escenario, las dirigencias partidistas han desarrollado un mecanismo perverso para salir del blo-

La pugna de poderes ha sido la expresión más clara de las rivalidades entre partidos y de la distancia sistemática del Congreso frente al Ejecutivo

queo: buscar la destitución del presidente de la República. (3) Como lo puso el ex editor general del diario El Comercio, José Hernández: el golpe de Estado se ha convertido en el medio de hacer oposición al presidente. De esta manera, la democracia ecuatoriana recrea un círculo vicioso: el desgaste de los presidentes por los efectos de la crisis económica y el bloqueo político, se produce tan rápidamente que los partidos toman inmediatamente distancia del gobierno. Con ello, contribuyen al aislamiento del presidente y a producir las crisis de gobernabilidad donde se propician las intervenciones militares y los relevos constitucionales. Los tiempos políticos que necesita construir la democracia para asegurar su propia estabilidad y continuidad se ven así estrechados al máximo.

La debilidad del sistema presidencial se ha visto agravada por el desmoronamiento del Estado como referente central e integrador de la política. En los primeros años de la democracia -podría hablarse, en realidad, del período 1979-1992- la inestabilidad generada por la pugna de poderes encontraba en la fortaleza del Estado un punto para su propia contención, un reducto institucional importante desde donde se podían preservar los equilibrios precarios del espacio nacional. Detrás de la pugna de poderes y de la fragilidad del sistema político, aparecía un todavía robusto Estado. Se han juntado dos fenómenos para llevar al Estado a su debacle: las

extenuantes políticas de ajuste, que siempre recayeron sobre el "sector público", y la dinámica de unas cúpulas partidistas que lo han exprimido hasta hacerlo reventar. El otrora próspero Estado petrolero ecuatoriano, aquel de los años 70, aquél que heredó la democracia, es hoy un aparato debilitado al extremo, sin capacidad alguna de representación social y política, y con una muy débil posibilidad de acción instrumental.

Con el colapso del Estado hay un desplome del "espacio nacional". Como se argumentará a lo largo de este texto, la idea de nación en el Ecuador siempre fue débil frente a la profundidad de los cortes regionales, étnicos y de clase. El petróleo apenas creó la ilusión de un Estado nacional. En realidad, el Estado, bajo un modelo centralista, solo sustituyó a la nación con todo su aparataje y su inicial prosperidad. Todos los actores sociales y políticos convergían en el Estado, pero no lo hacían como

componentes activos de la nación, sino como merca-
daderes que acuden a realizar sus transacciones de
poder y recursos en el único escenario reconocido.
La evanescencia del espacio nacional produce una
corrosión sistemática de la figura del presidente de
la República, catastrófica en un régimen presiden-
cial. Ningún líder político puede encarnar, ni siquie-
ra mínimamente, la nación, porque la nación se ha
convertido en un lugar vacío, en el lugar solo para
los desencuentros. Al erosionarse el Estado como
espacio de integración negociada, como lugar de
unos equilibrios precarios, se ha producido un sen-
timiento generalizado de amenaza y exclusión, de
riesgo y pesimismo, que hace del campo político el
escenario de una lucha angustiada
y violenta por reconocimientos.
No hay sector social que encuen-
tre hoy un espacio claro y seguro
de representación en el Estado
ecuatoriano.

La capacidad de las elites políticas, a pesar de todo

Lo que sorprende del caso
ecuatoriano es la capacidad de las
dirigencias partidistas para perse-
verar en una lógica política que le
ha llevado al país irremediabile-
mente al abismo. Si bien los partidos han sido los
vehículos a través de los cuales los intereses corpo-
rativos y clientelares, locales y regionales, accedie-
ron al sistema político y al Estado, sus dirigencias y
cúpulas constituyen un grupo extremadamente fuer-
te, cuyo poder deriva de su sorprendente capacidad
para controlar las instituciones democráticas vías
procesos electorales. Al mismo tiempo, y dada la
naturaleza poco democrática de la cultura política
ecuatoriana, quienes acceden al poder a través del
juego de las representaciones electorales, se con-
vierten en una "elite política"; es decir, en un grupo
que entiende el ejercicio del gobierno, y en general
la conducción política del país, como responsabili-
dad exclusiva suya, como una misión casi redento-
ra. La contraparte de la "elite redentora" es un
"pueblo" o "masa" incompetente para el ejercicio
de la política. No importa si esas elites se definen a
sí mismas como tecnocráticas o populistas. En cual-
quiera de los casos, el "pueblo" siempre será un
"sujeto" sin la madurez para actuar autónoma y so-
beranamente en la política; un "sujeto" que tiene
que ser conducido y gobernado. De esta forma, lo
que constituye una vieja tradición política ecuato-

La contraparte de la
"elite redentora" es un
"pueblo" o "masa"
incompetente para el
ejercicio de la política.
La conducción del
gobierno es una
atribución de la élite

riana -la política como responsabilidad de las elites-
se ha confundido con la misma democracia. La elite
política cree tener el derecho a monopolizar el po-
der estatal, a repartir lo que se pueda a sus huestes y
socios, y a gozar de algunos de los privilegios que
otorga el poder. Esta elite política no rinde cuentas
a nadie, no tiene por qué hacerlo. Y si bien no se
muestra completamente cerrada al ingreso de las
demandas sociales al sistema político, siempre las
subordina a su lógica e intereses. La elite política
castiga las demandas que surgen desde actores au-
tónomos.

El desprestigio de la elite política se ha contra-
puesto con su capacidad para dominar los procesos
electorales y, a través de ellos, la
institucionalidad democrática
(ejecutivo, congreso, cortes de
justicia, ministerios). (4) El me-
canismo legítimo establecido por
la democracia para acceder al
poder -las elecciones- devuelve
siempre la política a los partidos
y a sus cúpulas, a pesar de su
desprestigio. Perversidad de la
política, paradojas creadas por la
democracia en sociedades largamente
modeladas por una cultura
elitista y autoritaria.

Pero la democracia ha produ-
cido también otros efectos. Ha generado expectati-
vas, cambios de comportamientos políticos,
demandas, tensiones. Nos encontramos con un
conjunto de instituciones políticas apropiadas por
las dirigencias partidistas y sus círculos más cerca-
nos; sin embargo, el campo de "constitución simbó-
lica de la política" -donde se definen sus imágenes,
sus representaciones, sus sentidos- escapan al con-
trol de los partidos y de sus dirigencias. (5) La polí-
tica, en un cierto sentido, se ha democratizado. El
campo simbólico de su constitución se localiza en
una serie de puntos dispersos: medios de comunica-
ción, foros públicos, organizaciones de la sociedad
civil, movimientos sociales, organismos de los de-
rechos humanos. El "discurso democrático" circula
y se redefine a través de todas estas instancias. Sir-
ve, a la vez, como instrumento de crítica de las mis-
mas elites políticas. La movilidad del discurso
democrático ha permitido que distintos sectores,
desde distintos espacios, se apropien de su retórica
para denunciar las prácticas de las elites políticas.,
y reivindicar su propia versión de la democracia.
Desde esos valores, que se expresan en una multi-
plicidad de lenguajes y voces, en el ejercicio de

unas libertades civiles, en la construcción de demandas ciudadanas, en apelaciones a la igualdad, en exigencias de transparencia y representatividad, se despliegan críticas constantes al ejercicio atrincherado de las elites en las instituciones. Los partidos han perdido el control de la configuración simbólica de la política. Se ven imposibilitados de legitimar su juego. No sería correcto sostener, en consecuencia, que la crisis del Ecuador se explica solo por una pérdida de legitimidad de la democracia. También se produce porque hay unos dispositivos democráticos operando más allá de la elite política, y desde los cuales se pone en marcha una crítica sistemática a su conducta pública y a su manejo de la institucionalidad democrática.

A los impasses mencionados se añaden los que surgen de la misma dinámica interna de la elite política. En primer lugar, su tribalismo, unido a un personalismo extremo, caudillista, que le lleva siempre a subrayar las distancias y las rivalidades. En segundo lugar está la corrupción. La credibilidad de la elite política se ha destruido por repetidos y sonoros casos de corrupción, sin que ninguno haya sido sancionado. Esto demuestra, a su vez, la politización del aparato de justicia. En tercer lugar, la sobrerrepresentación que logran los grupos de poder económico a través de ciertas elites políticas, las mismas que se imponen en la lucha parlamentario. Y si no se imponen, tienen al menos una capacidad para bloquear el juego político. (6) Los vínculos de las principales dirigencias partidistas con los grupos de poder han estigmatizado la política, y por extensión a la democracia representativa, como una conspiración en contra de los intereses de la mayoría de la población, de los más pobres y excluidos. El orden político aparece subordinado a intereses económicos, sin la autonomía requerida para desplegar una acción democratizadora sobre la sociedad. La tensión entre demandas democratizadoras y dominio de la esfera política por las elites y los grupos de poder, visible a lo largo del período democrático, reventó con Mahuad, una vez que se denunciaron sus vínculos con Fernando Aspiazu, responsable del mayor atraco financiero de la historia del país.

La dolarización: la última batalla

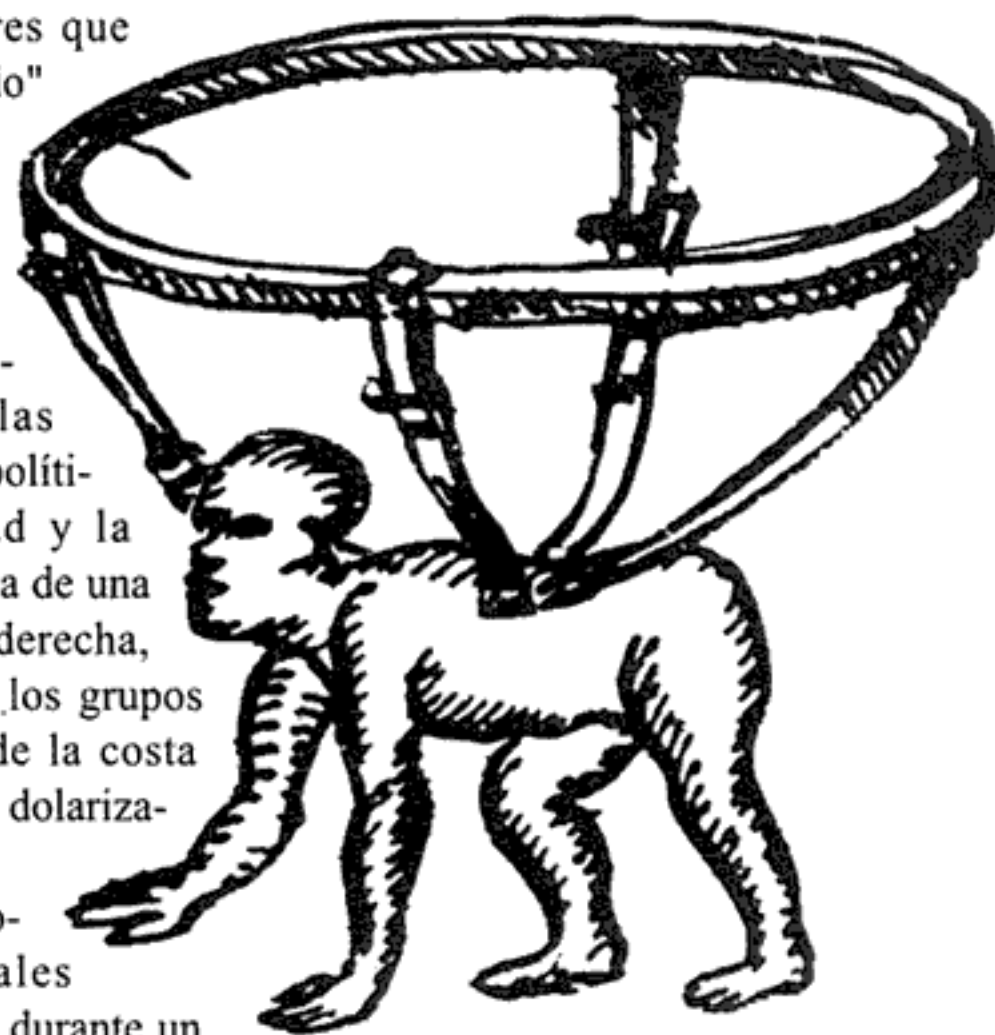
El Ecuador ha vivido desde 1984 un proceso extenuante de discusión en torno al "modelo económico". Si bien el país avanzó mucho en aspectos importantes de la agenda neoliberal, aún quedan temas de reforma pendientes. (7) Por un lado, toda la batalla por la privatización de la electricidad, parte

de la industria petrolera, las telecomunicaciones y la seguridad social. De otro, la definición del "tamaño" del Estado, de sus funciones en el marco de una economía orientada hacia el mercado, y de su relación con los sectores populares. La falta de una definición clara sobre los dos temas, ha conducido a un desmantelamiento progresivo, y sin ninguna dirección, del aparato estatal.

El escenario de una reforma neoliberal incompleta es la expresión de la heterogeneidad política del país, de las divisiones entre los grupos empresariales de la costa y la sierra, cada uno con una visión distinta de política económica; de las rivalidades entre las cúpulas partidistas, pero también de la capacidad de "resistencia" de los sindicatos estatales, vinculados a las centrales sindicales nacionales, y en los últimos años al movimiento indígena. En este "bloque" también hay que añadir a las FF.AA., como ya se verá más adelante. El anti-neoliberalismo ha sido una bandera poderosa de lucha política en el Ecuador. Desde esa trinchera, no se levantaron muchas alternativas viables a la crisis, pero sí se desplegó una gran capacidad para frenar reformas que, a los ojos neoliberales, resultaban fundamentales.

El anuncio de la dolarización formulado por Mahuad el 9 de enero se inserta dentro de este contexto general de impasses "neoliberales". Cuando el ex presidente anunció el nuevo modelo monetario, declaró que había llegado el momento de "aplastar el acelerador" hacia la modernización. En un país polarizado por la crisis y por la larga disputa entre los "modelos", la dolarización fue asumida como una "declaratoria de guerra final" por aquellos sectores que habían "resistido" la implantación total del modelo. (8) También marcaba el abandono de las ambigüedades políticas de Mahuad y la puesta en marcha de una alianza con la derecha, el populismo y los grupos empresariales de la costa partidarios de la dolarización.

Para los sectores empresariales que presionaron durante un



año entero por la dolarización, la medida suponía "liberar" el manejo monetario y cambiario del juego político interno. La dolarización es una camisa de fuerza en tanto pone una barrera a la acción de la política sobre variables claves de la economía. Desde su perspectiva, la estabilidad cambiaria queda asegurada frente a la inestabilidad política del país. Los beneficios que reporta la estabilidad de un tipo de cambio fijo son mayores a los costos que supone la pérdida de soberanía sobre el manejo monetario. Para los críticos de la dolarización, en cambio, el renunciamiento a una moneda nacional no solo vuelve más vulnerable a la economía frente a los choques externos, sino que también lesiona la soberanía y entraña una inaceptable claudicación a la vieja idea de construir un proyecto nacional. Despectivamente, se dijo que el Ecuador entraba en un proceso de "panameñización". También se argumentó que constituía un improvisado e inaceptable "salto al vacío".

Para poder impulsar la dolarización, y salvarse a sí mismo, Mahuad requería negociar el apoyo de las fuerzas políticas que se habían declarado partidarias del nuevo esquema, el PRE y el PSC. Una negociación compleja y enredada por dos razones. La primera, por la rivalidad histórica entre el PSC y el PRE, más allá de sus coincidencias en este tema puntual. Y la segunda, porque el acuerdo con el PRE, ya visible meses antes gracias al apoyo de este partido a la proforma presupuestaria para el 2000, dañaba todavía más la imagen política del presidente. En la escena pública aparecía una suerte de festín político entre las mismas elites corruptas para empujar una improvisada dolarización, lanzada por un agónico presidente. Lo más paradójico de la negociación resultaba la reconciliación de Mahuad con Bucaram. El líder del PRE, que había permanecido en el ostracismo, excluido del juego político después de su destitución, aparecía ahora plenamente legitimado por el gobierno y como el defensor de la democracia frente a las diversas

conspiraciones para derrocar a Mahuad. Hecho paradójico, por su puesto, ya que el presidente, como alcalde de Quito, lideró el movimiento que terminó por echar del poder a Bucaram. Mahuad había levantado la lucha de la honestidad y la dignidad para enfrentarse al "líder de los pobres". Tres años después, en un gesto de desesperación política, apelaba a Bucaram para salvar su presidencia.

El vacío político y los militares

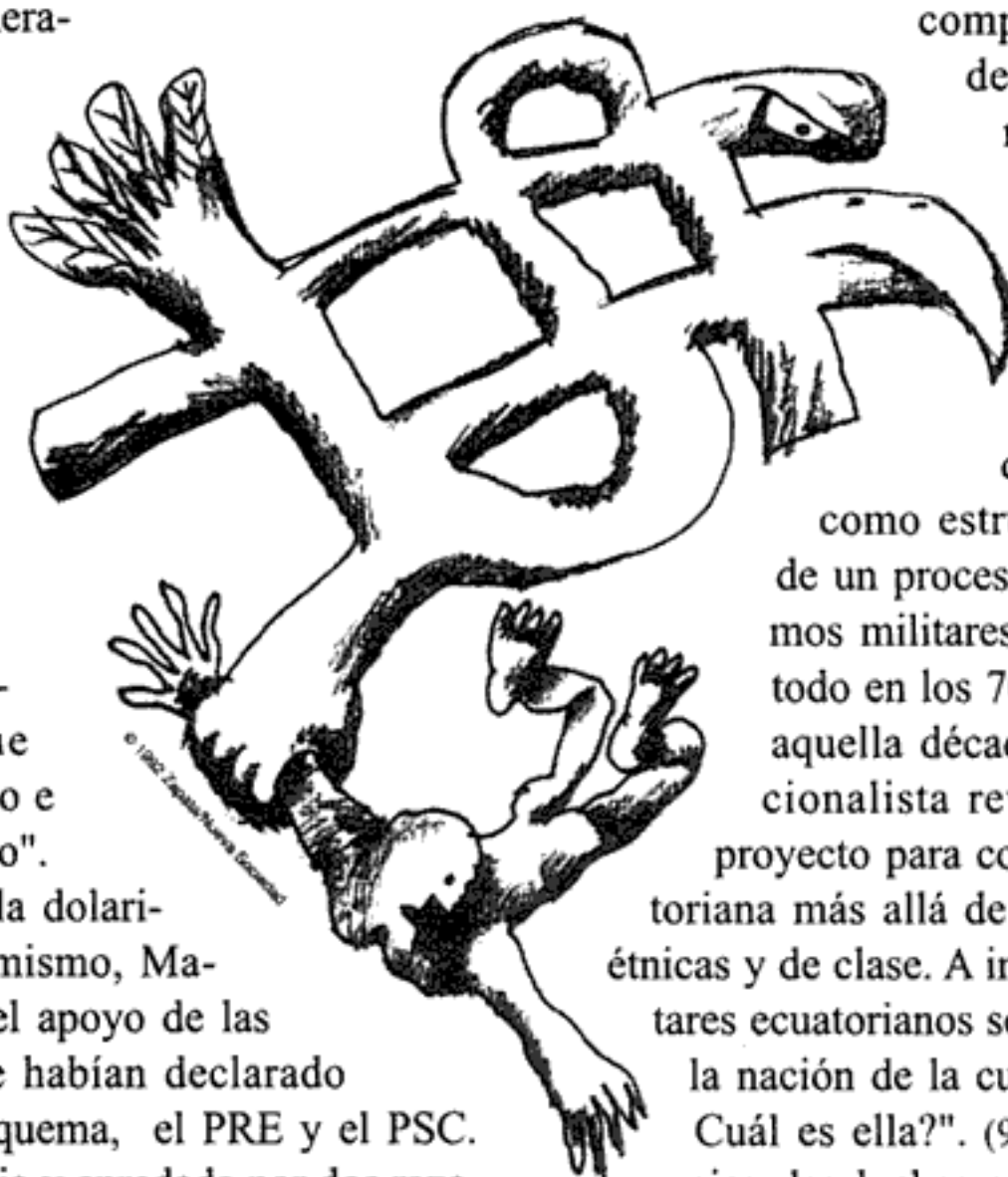
La fragilidad de "la nación" ecuatoriana, compensada por la fortaleza del Estado -un Estado sin nación, diríamos- tuvo en las últimas décadas un soporte institucional: las FF.AA. Los militares han sido el último reducto, digámoslo así, donde el Estado existió

como estructura nacional. Se trata de un proceso construido por los mismos militares en los años 60s y sobre todo en los 70s. El gobierno militar de aquella década, autodenominado "nacionalista revolucionario", lanzó un

proyecto para constituir "la nación" ecuatoriana más allá de sus fracturas regionales, étnicas y de clase. A inicios de los 70s, los militares ecuatorianos se preguntaron "dónde está la nación de la cual somos los defensores?Cuál es ella?". (9) El proyecto tuvo dos ejes: las luchas anti-oligárquicas, expresadas

en un plan de modernización desarrollista cuyo centro fue el Estado que luego heredó la democracia; y la lucha contra los populismos entendidos como anacronismos políticos, burdas formas de manipulación del pueblo. Constituía, al mismo tiempo, un programa para diseñar las bases de una institucionalidad política más estable y moderna, democrática en el mediano plazo, que permitiera delimitar claramente los ámbitos del poder civil y del poder militar. La consolidación de una nueva institucionalidad política constituía un elemento decisivo para evitar "el asedio" de los civiles a los militares, la permanente instrumentalización de las FF.AA. en las luchas de los civiles por el poder. (10)

La política democrática no generó la estabilidad esperada por los militares. Al contrario, el sistema



político se vio enfrascado en constantes pugnas de poder, mientras el Estado veía erosionar su poder e institucionalidad por la crisis económica y fiscal. El Ecuador empezó a ser interpretado como un país expuesto a una creciente "crisis de gobernabilidad". Las FF.AA. asociaron inmediatamente el concepto de gobernabilidad con el de seguridad. (11) La crisis de gobernabilidad constituía, además, una amenaza a la necesaria unidad del "frente interno" en las negociaciones del viejo conflicto territorial con el Perú. Es allí, en esa percepción de caos, de ingobernabilidad, de amenaza externa, de pérdida de autoridad de las instituciones políticas y descrédito de los civiles, donde renace la preocupación militar por la viabilidad del orden político de la democracia. Los militares se encuentran en un contexto que puede convertirles en fuerza arbitral y decisoria del desorden político de los civiles. Las FF.AA. vuelven a concebirse como instancia última del orden.

El abstencionismo político de los militares se rompió el 5 de febrero de 1996 con las movilizaciones en contra del gobierno de Abdalá Bucaram. En esa coyuntura difícil, compleja, las FF.AA. intervinieron para pedir la renuncia del presidente Bucaram y dar paso a lo que sería un gobierno interino. Con ello se produjo la mayor anomalía en las relaciones cívico-militares desde el retorno a la democracia en 1979. "De esta forma, los militares ya saben y tienen muy claro que en cualquier otra situación previsible de 'vacío de poder', ellos serán nuevamente llamados a jugar el rol de último recurso decisivo". (12)

La intervención militar en la crisis de febrero de 1996 reafirmó el papel tutelar de las FF.AA. sobre la democracia y contribuyó a deslegitimarla, aunque hayan sido los mismos civiles quienes invitaron a los militares a intervenir en la crisis. La intervención se planteó como parte de un acto de salvación nacional frente al "repugnante otro" que constituía Bucaram. (13) Los mismos civiles, algunas de sus elites en particular, resaltaron la imagen salvadora de las FF.AA. Si Bucaram, en su estilo atrabiliario y populista, llevó la democracia hasta unos límites casi inaceptables -muchos de ellos en el ámbito estrictamente simbólico- los militares aliados a las elites modernizadoras y anti-populistas de sierra y costa condujeron el proceso más allá de los límites constitucionales.

La intervención militar en la crisis de febrero de 1996, reafirmó el papel tutelar de las FF.AA. sobre la democracia, y contribuyó a deslegitimarla, como se vio tres años después con el derrocamiento de Mahuad

Lo ocurrido el 21 de enero es una continuación del cambio que sufrieron las relaciones cívico-militares con el golpe en contra de Bucaram. Las informaciones aparecidas luego del derrocamiento de Mahuad muestran algunos elementos adicionales que explican la intervención directa de los militares en la última crisis. En primer lugar, el malestar profundo del Alto Mando con el gobierno de Mahuad, a quien en varias oportunidades habían expresado su preocupación por la descomposición del país, atribuida en mucho a la lentitud del presidente para tomar decisiones, pero también a la falta de voluntad política para sancionar la corrupción bancaria. Para el Alto Mando, Mahuad había perdido credibilidad ética para conducir "la nación". En segundo lugar, mostró una politización de los coroneles del ejército a partir de algunos elementos: a) una crítica implacable a la "clase política", a la que se le responsabiliza del saqueo de los recursos públicos, del desplome del Estado de derecho y del fracaso de la democracia; b) un sentido mesiánico derivado de una suerte de obligación moral frente a "la nación" y su integridad. Frente al saqueo de los recursos públicos por parte de las elites políticas, vinculadas a los intereses económicos, los coroneles asumen la defensa de los intereses del pueblo excluido, desprotegido.

Esto explica su entendimiento con los indios. Les mueve una suerte de "mesianismo plebeyo", como lo ha calificado Fernando Bustamante.

A estos factores se suman tres muy importantes de orden más coyuntural: el proceso de autonomías al que se ve abocado el Ecuador por la crisis del Estado central y la presión de las élites políticas locales. Para una institución que se mira a sí misma como la depositaria última de la integración nacional, las autonomías ponen en peligro la unidad del país y pueden agudizar la ingobernabilidad. Una condición de esa unidad, tal como se la pensó en los años 70s, era un modelo centralista del Estado. Más que nación, centralismo estatal. Ese modelo está hoy sitiado por las luchas autonómicas.

Un segundo tema es el de la dolarización y la tradición estatista de las FF.AA. Como ya se vio, la dolarización viene acompañada de un proceso de privatizaciones y de una redefinición del rol del Estado en el manejo económico. Los militares no han sido ajenos a la "lucha de los modelos" a lo largo de

todos estos años. Al contrario, han sido un factor de "resistencia" a los programas neo-liberales. Conservan una ideología marcada por el "desarrollismo estatista". (14) Ese modelo les dio un papel "estratégico" en el manejo de sectores claves de la economía, pero también la administración de un importante número de empresas. La dolarización atenta contra esa visión, a la vez que supone la pérdida de espacios de soberanía en el manejo de la política económica, inaceptable para quienes aún creen viable, factible y necesario construir un proyecto nacional. Se activa, en este caso, también una cierta ideología nacionalista y dependentista arraigada en sus filas. (15)

En tercer lugar, está la búsqueda de un nuevo espacio dentro del Estado una vez firmada la paz con el Perú. El "estado de guerra" que vivió el Ecuador con el Perú alrededor de la "frontera" convirtió a las FF.AA. en un elemento central de cohesión de la política nacional. Su misma distancia respecto de la política les permitió ejercer una presión "desde afuera" para conservar la "unidad" del frente interno. Las negociaciones con el Perú después del conflicto de 1995 convirtieron a los militares en un actor todavía más estratégico en el seno del Estado. No es difícil entender las consecuencias que ha tenido la firma de la paz con el Perú para la "unidad nacional" y para las relaciones cívico-militares. Sobre lo primero. La "frontera" operó para los ecuatorianos como un signo cohesionador y de identidad, desde el cual surgió un discurso nacionalista. (16) Más importante aún, la disputa por la frontera traducía un conflicto por el "espacio nacional". El conflicto construye un "espacio nacional" a partir de un signo -la frontera- que desata un proceso de identificación y cohesión "hacia adentro" y de antagonismo "hacia fuera". La pregunta obvia después del conflicto se formuló así: "Resta saber qué sucederá al interior del país una vez que se apague definitivamente la frontera como símbolo de cohesión e identidad nacional". (17) La respuesta también parece clara aunque muy compleja políticamente: "(A)nte el arreglo definitivo, un reto fundamental de los dos países es 're-imaginarse' a la nación. Ya no habrá ese 'otro' estigmatizado, perverso y hostil". (18) Pero mientras nos "re-imaginamos la nación", ésta seguirá siendo un "significante vacío", al que todos querrán darle contenido. (19) La disolución de la "frontera-signo" dejó el "espacio nacional" desnudo frente a sus propios antagonismos. A la vez, el arreglo del conflicto afectó el rol estratégico de los militares en el seno del Estado. El sorprendente consenso civil y político que se logró

alrededor de la paz produjo un relegamiento de las FF.AA. en el Estado. Eso se vio en una reducción del presupuesto militar y "empobrecimiento" de una institución que antes era próspera. Los coroneles que se levantaron en enero también defendían el presupuesto

Los indígenas entran en acción

Esta suerte de dispositivo-militar se acentuó en crisis mediante una confusa alianza con el movimiento indígena, cuya fortaleza y capacitación marcaron la coyuntura política a lo largo de 1999. (20) El movimiento indígena irrumpió en la escena política con un discurso radical: exigir a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Corte Suprema) e instalar un "gobierno popular". Lo que se denominó "gobierno popular" resultó un nuevo curso indígena. Los ejes de sus demandas habían girado más bien alrededor de la plurinacionalidad y el reconocimiento de los colectivos de los pueblos indios.

Lo que se denominó "popular" aparece ciertamente como un puente para crear un espacio de alianzas entre sectores sociales descontentos con la situación política y golpeados por la crisis. (21) Lo que en este giro puede verse es la capacidad de "lo indio" para articular "lo popular" frente a una forma inédita de constitución "popular", alejada de todos los modelos tradicionales: el de izquierda (centrado en la clase obrera), el de la izquierda lista (centrado en el líder), y el partidista (centrado en la lógica clientelar y en el "pueblo"). Hay un desprendimiento de "lo popular" de los políticos tradicionales de articulación política, de los límites y referentes "mestizos". Por primera vez, "lo popular" muestra su rostro indígena. Su fuerza y su capacidad para antagonizar con la institución existente. En esta coyuntura, el movimiento indígena ha dejado de lado sus reivindicaciones étnicas, específicas a los pueblos indios, para plantear temas de la "gran política".

Desde otra lectura, el desplazamiento del movimiento indígena hacia "lo popular" muestra las debilidades de la democracia ecuatoriana y la matriz populista de la cultura política. Los modelos de relacionamiento político recreados por la democracia fueron variantes de la división política entre "elite" y "pueblo" descrita por Gramsci. La democracia dio solo tímidamente por constituir el escenario político en términos de "gran política". El movimiento indígena expres

guedad de esa transición: convertido en expresión inédita de constitución de la ciudadanía en el marco de la democracia y de su reivindicación de "lo indio" como lo excluido de la nación, su lucha se desplaza hacia "lo popular". Una manera inédita no de rebasarse a sí mismo, como creen algunos, sino de "apropiarse" de ese campo político del cual también fue excluido. La continuidad de "lo popular" como espacio de disputa política muestra, pues, la debilidad de la democracia para sustituir ese ámbito de mediación por nociones más positivas de ciudadanía.

Desde la idea de "gobierno popular" el movimiento indígena adoptó una actitud ambigua hacia las instituciones democráticas. (22) La pregunta que se le plantea, sin embargo, es si él mismo no es resultado de la democracia? Si no se ha legitimado en la democracia y en el ejercicio de las libertades abierto por ella? La lucha indígena ha renovado amplia y permanente los espacios públicos nacionales. A lo largo de los últimos diez años, ha mantenido un activismo constante a través de levantamientos, marchas, parlamentos populares, asambleas constituyentes alternativas, movilizaciones. Los indígenas han accedido a espacios de poder local, desde donde crecieron y cuestionaron las formas tradicionales de dominación y discriminación política. Desde ese activismo, han creado una identidad propia para dialogar y confrontar al poder "mestizo". El movimiento indígena puede verse como una original construcción de una "ciudadanía diferenciada" a partir de la ruptura de lo que Andrés Guerrero llamó la "representación ventrílocua" (23) y la consiguiente reivindicación de sus derechos colectivos; esto es, a partir de la constitución de un sujeto que rompe con las formas tradicionales de dominación política para actuar soberana y autónomamente en el marco de la política democrática. A partir del levantamiento de 1990, los indios empezaron a hablar por ellos mismos, a través de sus propios dirigentes y a participar sobre la base de sus organizaciones. Crearon formas inéditas de contestación y lucha. Se movilizaron, llenaron y, en muchos sentidos, renovaron los espacios públicos. Hicieron suyos los espacios políticos abiertos por la

d e -
mocracia.
Por qué, entonces, habrían de optar por una línea golpista, abiertamente extra institucional?

El golpe del 21 vuelve a plantear el tema del poder en la democracia. No del poder a secas. Cómo hacer política desde una visión que se proponga no "tomarse el poder" sino democratizarlo, redistribuirlo, a través del juego de las representaciones? Con la idea de "tomarse el poder", el movimiento indígena repite las conductas de las elites políticas; intenta arrebatarles ese derecho, pero no busca profundizar el espacio representativo en el marco de una visión democrática de la política. Al contrario, apunta a su clausura, a su monopolización. Desde esta perspectiva, la participación de los indios en el golpe del 21 marca una ruptura frente a lo que había sido su lucha en el escenario nacional para abrir justamente el espacio de representación a sus demandas. El activismo de los indios, en efecto, abrió el espacio político no solo a reclamos históricos indispensa-



© 1992 Astur Demartino Nuvera Sociedad

bles, sino a debates sobre el Estado, la identidad nacional y la naturaleza "blanco mestiza" de la estructura de poder, que ampliaron las nociones de la democracia en el Ecuador. La política como representación encierra la idea de un poder abierto, siempre en juego, conectado con las luchas sociales, pero inscrito también en unas reglas válidas para todos, vinculantes. Nadie puede clausurar ese espacio, ni los partidos políticos bajo el argumento de que los electores delegan en ellos toda su soberanía; ni el movimiento indígena bajo el supuesto de encarnar los intereses populares.

Balance y perspectivas

Los acontecimientos del 21 de enero profundizaron la fragilidad institucional y simbólica de la democracia ecuatoriana. Con los últimos dos golpes de Estado, la democracia se ha debilitado incluso en sus versiones minimalistas, como poliarquía. (24) Las elecciones confieren una legitimidad muy limitada a los nuevos gobiernos. Los "tiempos políticos" que construye la democracia para darse a sí misma estabilidad, se agotan antes de lo establecido en las reglas del juego.

El golpe también dejó una gran confusión respecto de qué es la democracia, cómo entenderla y cómo asumirla. Más grave todavía: no hay definiciones claras sobre qué posición adoptar frente a las instituciones actuales dada su enorme precariedad y desprestigio. Los cuestionamientos apuntan a la viabilidad de la democracia en el Ecuador. La democracia ha dejado de ser un referente mínimo compartido, un marco normativo para la co-existencia política. Dejó de ofrecer un horizonte colectivo. En consecuencia, se abre la perspectiva de una lucha política todavía más arbitraria y desestabilizadora, sin espacios públicos reconocidos para la deliberación ni voluntades dispuestas al acuerdo. Los lenguajes políticos no encuentran en la democracia, puesto que no sabemos bien qué es, un referente común donde descifrar y procesar sus diferencias, de allí los fracasos permanentes de todas las invocaciones a la conciliación y el diálogo. Las groseras acumulaciones de poder y riqueza han resquebrajado el vínculo social y comunicativo. En lenguaje habermasiano, podría decirse que la política ecuatoriana ha caído en un extremado ideologismo, si por ello entendemos una "deficiencia comunicativa", un obstáculo al despliegue de una "relación dialógica" que apunte a dos cosas: lograr el reconocimiento de los distintos actores y restablecer una cierta unidad del "espacio simbólico".

(25) Sin reconocimiento y sin una estructura simbólica compartida, los diálogos están condenados al fracaso, y la política a repetir la lógica de la guerra.

El relevo de Mahuad por Noboa permitió a las elites políticas mantener un control sobre la precarísima intitucionalidad democrática. En lo inmediato, el gobierno de Noboa ha renovado las perspectivas de una alianza de la derecha política, con el respaldo de los grupos empresariales de la costa, principalmente, pero también de la sierra. El eje de su propuesta sigue siendo la dolarización. Noboa intenta viabilizar la alianza política que Mahuad no pudo sostener.

El fenómeno más significativo producido por el 21 de enero es un desplazamiento de la política hacia un territorio extra-institucional copado por el movimiento indígena. La presencia de este actor, las simpatías que despierta entre todos quienes sienten que el "orden político" actual les ha empobrecido, explotado, robado, saqueado, se ha convertido en un referente contestario de la actual institucionalidad política. Los indios simbolizan la resistencia a ese poder discriminador y empobrecedor. Desde el movimiento indígena y los sectores que aglutina, la dolarización se presenta como una política de las elites para las elites, como la radicalización de un modelo que llevó al Ecuador a la banca rota.

El problema mayor para el Ecuador gira en torno a la reconstrucción de un espacio nacional que haga posible la coexistencia política a mediano y largo plazo. Se requiere restablecer un espacio creíble donde las representaciones políticas recuperen legitimidad y capacidad de mediación. Y esa posibilidad pasa por recrear una nueva forma estatal. Frente a la disolución del espacio nacional, expresión de un modelo de Estado centralista y unitario agotado, las elites políticas se han replegado hacia sus espacios locales y regionales de influencia y poder. Han renunciado a la dimensión nacional, donde no hay perspectivas claras ni de acuerdo ni de hegemonía, para refugiarse en lo local, donde sí encuentran espacios de legitimidad. Hoy más que nunca resulta evidente la ausencia de partidos nacionales en el Ecuador. Está claro que el espacio nacional solo podrá reconstruirse a partir del juego de las autonomías locales. El proceso está en marcha, de allí también la sensación de desintegración que ronda en el Ecuador.

En el proceso autonómico aún no aparece el espacio de mediación entre los actores que lo empujan. Dicho de otra manera, no surge todavía la voluntad de afirmar esas energías autonómicas

en el marco de una nueva forma estatal. Sin ese espacio de mediación, las autonomías apuntan a la fragmentación. La riqueza de la mediación radica precisamente en su capacidad para reanimar el diálogo entre identidades replegadas al ámbito local; permite incorporar "al otro" como elemento constitutivo de toda construcción y redefinición identitaria. El Ecuador está en la fase de la explosión autonómica, del parricidio, de la ruptura de una cierta forma de unidad, necesaria para rehacerse a sí mismo. Se requiere pasar del juego de las autonomías, en todos los ámbitos, al reconocimiento democrático de las diferencias. Requieri-

mos una visión de la política que nos permita transformar las oposiciones excluyentes en diferencias procesables en el terreno de una nueva estatalidad. El proceso no puede venir solo desde las elites políticas, tiene que empatar con las orientaciones que promueven los actores locales y regionales. Pero también está planteado el otro escenario, el de la continuación de los impasses señalados a lo largo de este artículo. Este segundo escenario solo vislumbra una agudización de la crisis y de la desintegración nacional, no un punto desde el cual podamos imaginarnos un Ecuador distinto.

NOTAS

Este artículo es una versión sintetizada de otro escrito para el Anuario que publica la sede de FLACSO.

1.- Sobre la pugna de poderes y su impacto sobre la dinámica general de la sociedad se puede consultar: Michel Rowland y Felipe Burbano de Lara, "Pugna de poderes, presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador: 1979-1997", CORDES, Quito, 1998; José Sánchez Parga, "La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano", Abya-Ayala, Quito, 1998

2.- Hay que reconocer que el estilo tecnocrático de Mahuad, unido a su indecisión política, a su compromiso con los grupos de poder económico y a su lentitud para tomar decisiones, contribuyeron al bloqueo político. Su estilo debilitó el ya frágil poder del Ejecutivo y la imagen del presidente como conductor de la nación. Hubo temporadas en las cuales el presidente desaparecía de la escena política, no se lo veía, tampoco se lo escuchaba, era un fantasma habitando el Palacio de Gobierno.

3.- El clima de inestabilidad política que generaron los partidos y algunos movimientos sociales llegó a niveles extremos con Mahuad. De su caída se empezó a hablar en marzo de 1999, es decir, a los siete meses de estar en el poder. Mahuad enfrentó entonces la primera gran protesta en contra de su política económica. El tema se aplacó algo hasta junio, cuando enfrentó una segunda gran crisis. Entonces, se reactivó el debate sobre la caída. En noviembre, el gobierno estaba tan débil que se discutía públicamente la renuncia del presidente y la sucesión constitucional. En diciembre, tres ex presidentes de la República, incluido su co-ideario y mentor político Osvaldo Hurtado, pidieron la renuncia.

4.- Como muchos otros países de la región, el Ecuador incorporó en los últimos años reformas a las leyes electorales para permitir la participación

de los llamados "independientes". No obstante, los procesos electorales siguen favoreciendo ampliamente a los candidatos de los partidos políticos. El tema aún no ha sido estudiado con detenimiento.

5.- El problema ha sido analizado por Jesús Martín Barbero. Del autor se puede consultar: "El miedo a los medios. Política, comunicación y nuevos modos de representación", Nueva Sociedad # 161, Caracas, 1999

6.- Es el caso del Partido Social Cristiano (PSC) vinculado a los grupos empresariales de Guayaquil y la Costa. Su fuerza electoral no le ha permitido triunfar en las elecciones presidenciales, pero sí tener un poderoso bloque en el Congreso. Desde 1992, el PSC ha intentado gobernar desde el Congreso. Cuando sus posiciones no fueron aceptadas, entonces jugó al bloqueo político. El PSC mantuvo una alianza con Mahuad durante los seis primeros meses del gobierno. Posteriormente, se convirtió en opositor y volvió a bloquear todo cuanto estuvo a su alcance.

7.- Alberto Acosta, "El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano", Nueva Sociedad #161, Caracas, 1999.

8.- El mismo Acosta definió la dolarización en los siguientes términos: "No representa un cambio de rumbo. Radicaliza el modelo neoliberal. Constituye una fase superior para acelerar más en la evolución del ajuste inspirado en el Consenso de Washington. Anuncia el capítulo final de la larga y tortuosa marcha neoliberal. . . ". Alberto Acosta, "La trampa de la dolarización. Mitos y realidades para la reflexión", en "Dolarización, informe urgente", varios autores, Friedrich Ebert y Abya-Yala, Quito, 2000

9.- Fernando Bustamante, "Fuerzas Armadas en Ecuador: Puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?", en "Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica", varios autores, CORDES, Quito, 1988, p. 136

10.- Bustamante, op. cit. p. 136

11.- Berta García, "Democracia, seguridad y go-

bernabilidad"; en Ecuador Debate #42, CAAP, Quito, 1997. Sobre el mismo tema también se puede consultar: Bustamante, Fernando, "Las FF.AA. ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo", en "Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas", Rut Diamit (ed.), Universidad Torcuato Di Tella y Nuevohacer, Argentina, 1999

12.- Fernando Bustamante, "Las FF.AA. ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo", en "Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas", Rut Diamit (ed.), Universidad Torcuato Di Tella y Nuevohacer, Argentina, 1999, p 341. El mismo autor ha planteado que la retirada de los militares de la política en 1979 se dio sobre un pacto implícito para no permitir el retorno de los populismos al poder. Los militares se vieron obligados a respetar el triunfo electoral de Bucaram en las elecciones presidenciales de 1996. Pero no tuvieron ningún empacho en intervenir para empujar su destitución apenas se presentó la primera oportunidad. Se puede consultar el primer artículo citado de Bustamante (cita 16).

13.- Carlos de la Torre ha hecho un estudio muy interesante en el que muestra cómo las "elites modernizadoras", anti-populistas, construyeron una imagen de Abdalá Bucaram como el "repugnante otro". Carlos de la Torre, "Un solo toque: populismo y cultura política en el Ecuador", CAAP, Quito, 1996

14.- Bustamante, op. cit. p. 344

15.- Bustamante, op. cit. p. 344

16.- La idea de la frontera como un "signo" de integración del "espacio nacional" ha sido desarrollada por Adrián Bonilla. Ver, al respecto, su artículo "Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú", en "Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto", Adrián Bonilla (ed.), FLACSO, Quito, 1999.

17.- Bonilla, op. cit. p. 24.

18.- Fredy Rivera, "Ecuador-Perú: algunas dimensiones prospectivas", en "Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto", Adrián Bonilla (ed.), FLACSO, Quito, 1999, p. 339

19.- Sobre la idea de "significante vacío" consultar: Ernesto Laclau, "Emancipación y diferencia", Ariel, Argentina, 1996, pp. 69-86

20.- En los días posteriores al golpe se conoció que los contactos entre los dirigentes indígenas y los militares venían desde noviembre, y no solo involucraron a oficiales sino también a integrantes del Alto Mando, como el jefe del Comando Conjunto, general Telmo Sandoval.

21.- Algunas cifras de la crisis: el desempleo pasó del 13,8% en agosto de 1998 al 18,1% en mayo de 1999. La tasa de desempleo resulta alarmante si paralelamente se considera que el subempleo afecta al 54% de la PEA. Estimada sobre la base del método de consumo desarrollado por el Banco Mundial (número de personas con un consumo inferior a una canasta básica de alimentos), la pobreza pasó del 34% en 1995, al 46% en 1998, y al 69% en 1999.

22.- En los días posteriores al golpe, la dirigencia indígena volvió a la escena política con una propuesta de consulta popular que, entre otras cosas, plantea: la revocatoria del mandato de todos los diputados, la destitución de los jueces y magistrados de la Corte Suprema, el rechazo a la dolarización, y la amnistía para los oficiales enjuiciados por participar en el golpe.

23.- Andrés Guerrero, "Poblaciones Indígenas, Ciudadanía y Representación", Nueva Sociedad # 150, Caracas, 1997.

24.- Ver el artículo de Simón Pachano, "El ciudadano y el cliente", que se publica en este mismo número de ICONOS.

25.- Me apoyo en la interpretación de Habermas planteada por Paul Ricouer en su libro "Lectures on Ideology and Utopia", Columbia University Press, Nueva York, 1986, pp. 216-253

Indígenas trastocan el orden simbólico de la política

Fuerza y límite de los símbolos

En el Ecuador, el dominio de lo subjetivo por sobre la realidad y la objetividad, ha determinado el escenario de lo público y de la cultura. Seguimos buscando mitos que se acomoden a nuestras necesidades subjetivas



© 1992 Anibal Ortizpozo/Nueva Sociedad

Teodoro Bustamante
Profesor -investigador de FLACSO

1. Introducción.

Las jornadas de enero, la marcha indígena y la toma del Palacio Legislativo, que luego condujeron al golpe de estado que destituyó al Presidente Jamil Mahuad, han sido momentos de una riqueza simbólica particular. Las escenas difundidas por la televisión en las cuales este movimiento social acompañaba su gestión política con una amplia retórica simbólica, son la expresión de una forma particular de desarrollar la política.

Los shamanes que acompañaban las movilizaciones son elementos importantes de lo que este movimiento expresa. Lo primero que podemos señalar es que se muestra una concepción del espacio en la cual hay sitios específicos: el Palacio Legislativo, la Plaza Grande que están cargados de una fuerza, de un contenido que va mucho más allá de su importancia estratégica. Esto tiene un claro paralelo con la importancia de la plaza del pueblo, o la plaza de la hacienda en las festividades andinas. El grupo humano tiene un espacio donde se concentra el simbolismo de la sociedad entera y adquiere en esto una sacralidad. Esta es una dimensión ritual presente en gran parte de la sociedad india y mestiza del Ecuador, pues los mestizos también consideramos a la ocupación del espacio público como un reflejo de la importancia de nuestras fiestas, rituales y actividades. Sin embargo en los acontecimientos de enero hubo algo que cambió. Los indígenas no se contentaron con tomar la plaza del pueblo, tomaron la plaza de la capital. Esto rompe un código tradicional: el conflicto de los indios con el poder era hasta entonces manejado en las parroquias y cantones, no en la capital. Esta irrupción simbólica es parte de los elementos que generan miedo en la sociedad blanco mestiza que ve en la intromisión de los sectores indios en estos espacios casi sagrados, una amenaza al orden, a la posibilidad de una convivencia social. Este miedo-sería sin lugar a dudas mucho menor si nos diéramos cuenta que en el Ecuador todos bus-

camos ocupar simbólicamente y ritualmente los espacios públicos que están a nuestro alcance y que eso es una expresión de los problemas que nuestra sociedad tiene con respecto a la autoridad y el poder.

El folclore, que es una representación simbólica y ritual de la trama cultural de la sociedad, tiene una rica simbología del poder. En efecto, además de las tomas de las plazas del pueblo o la hacienda, el folclore indígena tiene una serie de personajes centrales, tales como el coraza, o los capitanes e inclusive los sacerdotes, que aluden al tema del poder. Y si algo es interesante en todo este proceso es que el símbolo del poder en la fiesta, está redefinido, el coraza es rey y es indio, pero en cuanto rey e indio, es tanto objeto de admiración por su magnificencia - se trata también del sacerdote- como atacado y golpeado.

Otra dinámica frecuente en estas festividades es que la ocupación simbólica por los indios, tiene una duración y carácter ritual y transitorio.

Todo esto nos está hablando de un contenido subyacente sobre la concepción del poder, y esto es real tanto en la cultura india, como en la mestiza.

Podríamos proponer una primera afirmación. La concepción del poder está marcada por una fuerte y clara contradicción: el poderoso frente al pueblo. Esta contradicción es vivida como un conflicto esencial a la sociedad, y parecería que tiene varias formas de ser tratado,

señalemos algunas:

- **La magnificencia.** El Poderoso debe reparar la asimetría de la relación con el pueblo a través de la fortaleza de su retórica de poder y majestad. Esto es un símbolo que se entrega al pueblo y corresponde en cierta medida a un flujo de reciprocidad. La magnificencia incluye un dar y reciprocarse simbólico. Esto tiene su momento culminante en la fiesta. El esplendor de la fiesta es la obligación del poderoso para con el pueblo.

- **El trastocamiento mítico ritual,** en el cual el pueblo da la vuelta, y se ubica en el poder de manera transitoria y simbólica. Esto puede corresponder tanto a una toma ritual del palacio como al acceso al poder de una persona que encarna a lo popular (creo que Bucaram se encuentra en este registro).

De esta manera tendríamos que existe la necesidad de re-equilibrar la asimetría del poder a través de símbolos. En esta lógica una vez recreado el ri-

En los acontecimientos de enero hubo algo que cambió: los indígenas no se contentaron con tomar la plaza del pueblo, tomaron la plaza de la capital

tual compensatorio, el sistema de poder recupera legitimidad. Tal vez lo interesante de esta hipótesis es que se aplicaría tanto a la realidad mestiza como a la india, lo que implicaría que en realidad compartimos mucho más de lo que parece de una cultura mestiza, que por ser mestiza es india y blanca a la vez.

Estaríamos entonces hablando de un componente de compensación simbólica respecto a la dinámica de poder. Aquí surge una pregunta de muy importantes consecuencias pragmáticas. Esta economía simbólica en torno al poder, ¿es un potencial movilizador que puede proveer al país de un sistema de canalización de energías para modificar nuestra realidad social? ¿O es un mecanismo homeostático, para reintroducir el equilibrio en un sistema, pero sin corregir nada sino solo compensándolo simbólicamente? La historia del Ecuador, tanto la reciente como la menos actual, nos habla de una enorme capacidad de movilización coyuntural de las fuerzas de la disconformidad. En todas estas movilizaciones, desde la grandiosa que puso a Velasco Ibarra en el Poder, hasta el proceso que culminó con el derrocamiento de Bucaram, la entrega de energías contestatarias fue abundante. Sin embargo, en ninguno de esos casos podemos afirmar que se dieron pasos importantes en el proceso de reconstrucción de la trama social. Es, por lo tanto, válido preguntarse en qué medida en enero de 2000 no repetimos la dinámica anteriormente descrita. La plataforma indígena, y de algunos de los grupos que los apoyaban, fue la opuesta a la de los grupos que tomaron el poder. Surge lógicamente la pregunta de ¿para quiénes trabajaron los que se movilizaron para derrocar a Mahuad?

Hay otro paralelo que surge en mi mente cuando constato esta realidad, y este paralelo se refiere a otros incidentes sucedidos en otras plazas, en otros momentos. El primero sucedió en México y el otro en Cajamarca. Se trató de dos momentos en los cuales dos culturas indias enfrentaron a una cultura europea. En los dos casos el procedimiento tuvo ciertas similitudes. Los emperadores indios, con todo su séquito enfrentaron a los conquistadores europeos cargados de símbolos y rituales. Y el espacio mismo donde se produjo el encuentro está en los dos casos cargado de símbolos. Recordemos que la guerra india fue, especialmente en el caso mexica-

no, un proceso simbólico, casi religioso, en el cual las operaciones militares estaban subordinadas a normas ético-míticas, que ritualizaban la guerra.

En los dos casos los españoles reaccionaron frente a estos hechos con la generación de una lógica, que era nueva aún para Europa, y ésta es la de establecer un pragmatismo amoral, que por sobre el ritual impuso la táctica y la estrategia. La plaza pierde el valor frente a sus accesos, frente al terreno de combate. Los resultados fueron el apresamiento de Atahualpa en el sur y la derrota azteca en México.

Desde el momento mismo de instauración de nuestra sociedad mestiza, se produce una división: el mundo del ritual y de los símbolos será el mundo de los dominados

La sugerencia que sale de estos dos hechos es que en el momento mismo de la instauración de nuestra sociedad mestiza, se establece una división. El mundo del ritual y los símbolos es el mundo para los dominados, el de la pragmática, la táctica y la estrategia para los dominadores. De alguna manera me pregunto si no reproducimos una forma de enfrentar el poder que repite, casi ritualmente, una rebelión llena de símbolos y con enorme capacidad de movilizar la subjetividad, pero que, al mismo tiempo, reafirma periódicamente la estructura y los desequilibrios de los mecanismos del ejercicio del poder en el país.

En esta misma perspectiva podríamos agregar otra reflexión más. Desde el punto de vista simbólico, el que los indios, que han sido el símbolo vivo del marginado y postergado, ocupen los espacios del poder, podría decirnos que estamos avanzando hacia la igualdad y la disminución de la discriminación. Pero, al mismo tiempo, sabemos que tal vez nunca en la historia ha existido tanta marginación en el Ecuador, y que la discriminación la pobreza y la exclusión se generalizan a todos los grupos humanos del Ecuador.

Desde esta perspectiva podríamos lanzar otra hipótesis, aventurada y tal vez poco agradable: ¿no es esta forma de protestar una forma que logra garantizar el sistema de poder y exclusión? Mientras sigamos movilizándonos de esta manera, no estamos garantizando que las elites que se aprovechan de la exclusión puedan permanecer tranquilas saciando su creciente voracidad?

Creo que en este momento podemos introducir un elemento adicional. La figura del shamán parecería indicarnos la presencia de un aparato intelectual indígena que está procesando esta realidad. No es este el momento para discutir la lógica del sha-

manismo, pero mi modesta comprensión sobre esta realidad, es que se trata de una genial percepción y valoración de la dimensión y las energías subjetivas que existen en una persona y en su grupo más cercano.

La subjetividad está indudablemente ligada a la identidad de las personas. Nuestra identidad es - tal vez - la más valiosa producción de nuestra subjetividad, y el trabajo sobre ella es básicamente un trabajo para mover las energías subjetivas del individuo o del grupo. La lógica subjetiva tiene enormes potencialidades, nos permite desarrollar la comunicación, la comprensión, y la simpatía, pero tiene así mismo límites. Debe confrontarse con la realidad, y sobre todo con la realidad no coincidente, no gratificante, para estructurar canales de acción eficientes para manejar esas limitaciones.

En el nivel social, esto es básicamente la confrontación con fuerzas sociales, ideológicas diferentes a nosotros mismos, que nos acotan, limitan y cuestionan. La imposibilidad de aceptar esas dimensiones de lo social nos conduce, o bien a una reafirmación de la subjetividad que reduce nuestra capacidad de llegar a acuerdos con nuestros interlocutores, o bien a fanatismos que nos llevan a tratar de eliminar a los enemigos.

La historia humana está llena de los horrores que hemos hecho cuando asumimos esta última opción.

Desde mi punto de vista esto nos lleva a pensar en ¿cuál es la fuerza de los símbolos, de la retórica en el discurso contestatario en el Ecuador? Y, por lo tanto, también ¿cuáles son sus límites?

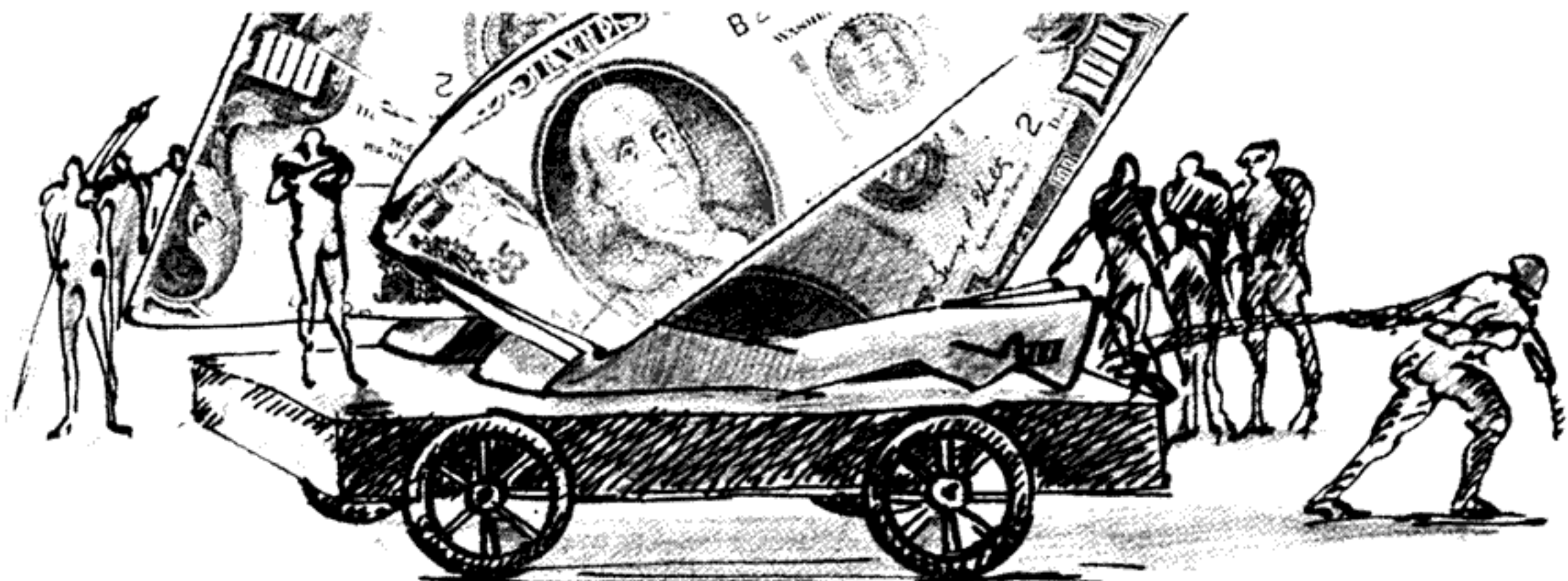
Es mi percepción que en el Ecuador el dominio de lo subjetivo por sobre la realidad y la objetividad ha determinado el escenario de lo público y de la cultura. Durante décadas construimos un mito

nacional sobre el Perú, sobre el Protocolo de Río, y lo que este significaba para el país. Para ello nuestra lógica nunca fue la de analizar la realidad del conflicto, sino la de satisfacer nuestras necesidades subjetivas. Hoy que hemos volteado la página de ese conflicto, aún no reflexionamos sobre cómo fue posible que durante tantos años pusiéramos tanta energía en no ver cuál fue la verdad histórica de los hechos. Hemos dejado a un lado un discurso, no lo hemos reprocesado.

Hoy en día sospecho que seguimos buscando mitos que no expliquen la realidad sino que simplemente se acomoden a nuestras necesidades subjetivas. Esto me parece que se ve fundamentalmente en el particularismo de todo discurso político. Cada movimiento social reivindica su rol, un papel central, la visión del mundo desde su subjetividad. El resto del mundo es bueno si se acopla a esa subjetividad y malo si la contradice. La consecuencia de ello es que tenemos cientos de reivindicaciones y cero liderazgo más allá de cada movimiento social particular. El discurso es sobre las identidades, no sobre la sociedad.

Parte de esta estrategia en la cual domina lo subjetivo es que los problemas de nuestro país se ven y son planteados básicamente como productos de la maquiavélica voluntad de algunos actores perversos. Nos indignamos ante la corrupción que se hace visible, pero nos jactamos de nuestra astucia. Criticamos acervamente utilizando retórica moral a nuestros enemigos políticos y en nuestra vida particular toleramos el incumplimiento y la falta a la palabra dada.

Mi opinión es que si hay algo que es fundamental para poder construir una gestión política es el poder combinar estas dos dimensiones, la subjetiva



y aquella que puede reconocer "al otro", sus intereses y, por lo tanto, la posibilidad de llegar a acuerdos con él. La subjetiva, por cuanto sin sueños, sin capacidad de poner nuestras energías y nuestra vitalidad, no podemos construir proyectos sociales. La otra, más intersubjetiva -para no utilizar la palabra objetiva-, por cuanto si no logramos comprender la realidad más allá de nuestra subjetividad nos condenamos a tener siempre satisfacciones subjetivas y fracasos objetivos, como son la manipulación y el populismo que en definitiva ponen nuestras energías al servicio de otros intereses.

La objetividad es, además, condición para poder construir cualquier proyecto democrático, pues es ella la que permite establecer una forma de reconocer "al otro" más allá de su correspondencia o no con mis percepciones subjetivas. En efecto, todo proyecto democrático exige un compromiso para garantizar los derechos comunes a todos los que conforman la sociedad más allá de que sus intereses correspondan o no a los del grupo al cual pertenezco.

El encerrarnos en la particularidad y la renuncia a la sociedad nos permite disimular las causas del desastre nacional que vivimos. Podemos culpar a un grupo que es nuestro villano de la película, pueden ser fuerzas externas (y sin lugar a dudas hay en el mundo muchas fuerzas rapaces que se aprovecharán de todas las oportunidades que les demos de medrar sobre el país.) Pero en realidad, esto no nos permite ver cuál ha sido la realidad. El país ha sido saqueado por un sistema que fue implementado a raíz de que descubrimos que éramos ricos, teníamos petróleo. A partir de ello establecimos todos los mecanismos posibles para rifarnos esa riqueza. Para describir la importancia de este proceso creo que sería útil que reflexionemos sobre dos casos. El primero es la comparación de lo que sucede en el mundo financiero de los Estados Unidos, que tiene una masa de capital acumulado simplemente sorprendente. ¿De dónde viene esto? Pues de los fondos de pensiones que con tasas de aporte mucho menores a las que tenemos acá han logrado acumular un monto de riqueza impresionante y decisivo en todo el mundo. Nosotros, en cambio, con tasas impositivas más altas hemos logrado rifar y descapitalizar un proceso

de ahorro masivo de más de 30 años. ¿Cómo lo hemos hecho? Utilizando esos recursos para contentar a todo el mundo. Los afiliados del seguro de ciertas décadas que obtuvieron crédito para la vivienda a tasas inferiores a la inflación. El Estado que no sólo no pagó al seguro social sino que congeló sus fondos. Los bancos privados y los constructores que se beneficiaron del mecanismo de los bonos hipotecarios durante años. Probablemente en mucho menor medida cuentan algunos beneficios laborales y sindicales no financiados. Resultado: miles de millones de aportes al seguro que hoy no valen nada.

Lo que ha sucedido con el sistema bancario es algo similar. La expropiación del ahorro nacional, alimentado por varios años, implica que nunca funcionó una Superintendencia

de Bancos, y que la especulación fue la estrategia básica para hacer dinero.

Los ejemplos pueden seguir. El sistema tributario, por el cual simplemente se suponía que los servicios del Estado eran regalos que debían ser financiados por el petróleo, o el propio proceso de deuda externa: repartir hoy para que otros no puedan pagar mañana.

¿Puede concebirse mejores mecanismos para que un país que tuvo todo para salir de la pobreza regrese humillado a la miseria?

Lo importante es señalar que todos hemos sido o culpables o cómplices de esta voracidad, en la cual desde nuestra subjetividad hemos sacado algún provecho de los bienes comunes. Lógicamente los poderosos han sacado los mejores pasteles, mientras los pobres han recibido pequeñas galletitas o minúsculas migajas.

El problema de esta descripción de nuestra situación es que nos coloca a todos los ecuatorianos en el rol de cómplices del desastre. Pues hemos actuado durante décadas bajo el presupuesto de que mientras no me afecte a mí, que me importa lo que pase.

Esta concepción, esta forma de organizar la vida social, la que nos ha llevado a donde estamos. Y no es solución ni encontrar a quien echarle la culpa, ni simplemente insistir en nuestros deseos subjetivos. No, tomar el poder en el Ecuador no consiste en tener suerte en ciertas movidas de alianzas y conspiraciones, requiere mucho más, requiere sobre todo



poder tener un sueño de una forma de comprender la sociedad que sea diferente.

¿Queremos tener una sociedad donde sea decente vivir? Entonces tenemos que poner nuestro aporte. Nuestro país no puede existir sin un sistema tributario, y defenderlo es una tarea de prioridad nacional. Un sistema de derecho no puede existir si no logramos garantizar los derechos de nuestros rivales y contendores, y fundamentalmente de nuestros enemigos.

Las limitaciones subjetivistas de las propuestas políticas en el país se expresan por todas partes. Los movimientos sociales brillan por su incapacidad para pensar la sociedad más allá de su punto de vista particular. Se sienten realizados en la afirmación de su identidad subjetiva y particular. Si eso sucede, la crisis general de la sociedad se arregla echando la culpa a otros. Los gremios empresariales retroceden lo que habían avanzado en tratar de pensar un país que sea más que un negocio, cuando ven la oportunidad de ejercer directamente el poder.

Los caudillos provinciales o cantonales se olvidan de la sociedad cuando creen que la distribución del poder en niveles locales puede servir mejor a sus intereses.

Todo esto nos está destruyendo como sociedad, Pero la sociedad no puede arreglar sus problemas como una ONG, una empresa o un sindicato, no podemos simplemente cerrar las oficinas, quebrar, vender el negocio, o repartirnos las tierras comunales. No tenemos otra salida que cambiar, y a pesar de que no lo queremos ver, lo único que logramos al no enfrentar este hecho es hacer más grave la crisis, más doloroso el cambio.

Los sucesos del 21 de enero fueron hirientes. Desde todos los puntos de vista, la cosecha es triste, fracaso, traición, engaño destrucción de instituciones, violentamiento de la ley, y todo ello, más que la culpa de uno u otros es una manifestación del desastre de nuestra sociedad. Y de eso todos somos responsables.

El movimiento indígena como actor político

Lucha indígena y reforma neoliberal

La irrupción de los pueblos indígenas como nuevo sujeto político implica varias dinámicas interconectadas, una de las cuales es la construcción de una plataforma que se expresa, finalmente, como reivindicación de derechos colectivos

Diego Iturralde G.
Antropólogo

El campo de la cuestión nacional/indígena

En este texto, a propósito del levantamiento protagonizado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y los Movimientos Sociales en enero de 2000, se ensaya una aproximación a la complejidad del campo de lo nacional/indígena, tal como se presenta en América Latina ahora. ⁽¹⁾

Para hacerlo, se pasa revista brevemente al estado de la relación entre las demandas indígenas y



© 1992 Javier Ferrini/Nueva Sociedad

las respuestas de los estados en la región; se examinan los acontecimientos recientes protagonizados por los indígenas y otros movimientos sociales en Ecuador, como un fenómeno que rebasa los límites de esa relación; y se propone una reflexión preliminar sobre los retos y paradojas que enfrentan los movimientos indígenas en el nuevo siglo.

La arena o campo ⁽²⁾ en el cual se viene definiendo - y analizando - la cuestión nacional/indígena en América Latina puede entenderse como un triángulo cuyos lados están formados por las dinámicas de la emergencia de los pueblos indígenas, la reforma neoliberal del Estado y las modificaciones en el escenario internacional.

Aunque las relaciones entre estas dinámicas son sumamente complejas, en los últimos años se ha privilegiado la comprensión de esta arena o campo desde el examen de las tensiones establecidas en el plano normativo: esto es como si se tratara de una disputa de derechos.

La opción por un punto de vista - el legal - para comprender esta relación y sus modificaciones, no es únicamente un recurso metodológico y disciplinario ⁽³⁾; responde al hecho de que el desarrollo de la relación ha estado dominado en la última década por lo que M. Gómez ⁽⁴⁾ denomina "la juridización de lo indígena", para denotar que las plataformas de los movimientos indígenas han llegado a un punto en el cual sus demandas se concentran en la reivindicación de una nueva normatividad y que las respuestas desde el Estado se procesan igualmente en la reforma legal.

En efecto, la irrupción de los pueblos indígenas como un nuevo sujeto social y de sus organizaciones como un actor político implica varios tipos de dinámicas interconectadas, una de las cuales es la construcción de una plataforma de lucha que se expresa finalmente como una reivindicación de derechos, incluyendo desde la demanda de modificación de la constitucionalidad del Estado, hasta el reconocimiento de un sistema legal y jurisdiccional propio de cada pueblo indígena.

Al mismo tiempo, la reforma del Estado en curso se viene resolviendo, entre otros instrumentos, mediante la reforma del marco constitucional y legal y la transferencia de competencias a las entidades locales y al sector no gubernamental.

Finalmente, los organismos multilaterales de control y asistencia técnica y financiera y las agencias bilaterales de cooperación al desarrollo están actuando también y de manera simultánea sobre estos dos procesos, en tanto orientan y financian programas de modernización, descentralización y

desincorporación del Estado y condicionan su apoyo a una mayor participación de las organizaciones locales y, en muchos casos, al reconocimiento y atención de las demandas indígenas. Esta tendencia también actúa sobre la esfera normativa en la medida que se requiere de los países ciertas reformas legales, la adopción de convenios internacionales y acuerdos bilaterales y el cumplimiento de reglas y principios de estrategia de los donantes.

Ahora bien, hay otros factores que empiezan a ser muy relevantes en la definición de este campo y juegan un papel primordial en la configuración de las tensiones que caracterizan la relación Estado - Pueblos Indígenas, como los cambios en las percepciones y actitudes sociales frente a la interculturalidad; las variaciones en las escalas y las formas de participación indígena en la democracia; y el impacto de las modificaciones de los modelos y las prácticas económicas en el comportamiento del sector.

La consideración de estos factores vuelve más compleja la definición del campo de interrelación entre los pueblos indígenas y los estados nacionales, reclama nuevas comprensiones analíticas y compromete las previsiones sobre el desarrollo futuro de las tensiones.

Estos nuevos factores y nuevas perspectivas de análisis, han estado presentes en acontecimientos recientes en la región, como el levantamiento de los zapatistas en Chiapas, los resultados negativos del plebiscito sobre la reforma constitucional en Guatemala, la oposición de las organizaciones del pueblo Mapuche a la construcción de la Presa Ralco en el alto Bio-bio y los eventos protagonizados por la CONAIE, en Ecuador, en enero de 2000.

El caso ecuatoriano ofrece una oportunidad para explorar la complejidad de este panorama y sus desarrollos previsibles.

Estado y pueblos indígenas ⁽⁵⁾

En los últimos veinte años asistimos a un proceso de transformación global de los modelos de organización nacional y de los modelos de la relación entre los Estados, así como a un momento de emergencia de las configuraciones étnicas y de revitalización de sus demandas; en esta coyuntura, el proceso de constitución de las naciones latinoamericanas se encuentra de pronto con la oposición de sectores cultural y socialmente diferenciados que se resisten a mudar sus prácticas propias y sus entidades particulares por aquellas que le son propuestas en nombre de un proyecto nacional.

protagonizado a lo largo de cinco siglos incontables episodios de resistencia, indudablemente han cambiado, se han transformado, pero nunca han dejado de ser distintos y ahora ponen en evidencia este resultado histórico: una nación incompleta, por no decir inviable.

Este fenómeno se puede mirar claramente al considerar dos procesos que hemos vivido en las últimas décadas: de una parte, el pleno desarrollo de los Estados nacionales en lo que se refiere a la ocupación del espacio, la articulación de la población y el desarrollo del mercado interno; y, de otra parte, el fortalecimiento de las configuraciones étnicas que estructuran formas de organización cada vez más sólidas y empiezan a plantear una serie de reivindicaciones que van más allá de las posibilidades del modelo nacional porque suponen privilegiar la diversidad, transformar el marco organizativo sobre el que se funda la organización del Estado tal como lo conocemos, y supone cambiar las actitudes y las prácticas prevalecientes en la relación pueblos indios - estados nacionales.

N. Wray ⁽⁶⁾ ha propuesto reconocer un serie de factores para comprender el proceso de revitalización de los pueblos indígenas en Ecuador, que se puede aplicar a lo ocurrido en toda la región en los últimos años. Algunos de estos factores están relacionados con la territorilización de las sociedades indígenas; su inserción en los mercados nacionales; el surgimiento y fortalecimiento de formas de organización propias, capaces de impulsar plataformas de lucha que procesan las demandas locales de las comunidades hasta convertirlas en objetivos nacionales; y, la modificación de las formas de relacionarse con los gobiernos y con el conjunto de la sociedad, de una manera crecientemente política.

Estas dinámicas ponen en evidencia que no se trata simplemente de un resurgimiento de antiguas identidades sojuzgadas y sometidas por la modernidad, sino de la emergencia de identidades sociales construidas sobre la reversión de viejos estigmas y la puesta en operación de estrategias políticas y medios de significación de base étnica. Por estos factores y sus efectos, los pueblos indígenas se han constituido o están en vías de constituirse en toda América Latina en sujetos sociales y en actores políticos ⁽⁷⁾ cuya presencia plantea un problema fun-

damental para el destino de la nación; un problema que no fue reconocido antes y que no se resolvió con la política de integración: el problema de la constitución de la nación como una unidad capaz de alojar la totalidad social, regular sus relaciones, representarla e impulsar un proyecto para su propio crecimiento y su perpetuación.

Reclamo indígena y orden legal

Los movimientos indígenas vienen planteando de una manera creciente el reconocimiento, vigencia y privilegio de un derecho propio que regule la vida social indígena. Este reclamo es un medio para oponerse a un orden normativo que no reconoce la diversidad y que penaliza las prácticas que la constituyen y se funda en la idea de que el derecho

es una pieza clave en la estrategia del Estado para disolver las particularidades de los pueblos y asegurar las condiciones que posibilitan el ejercicio de la hegemonía ⁽⁸⁾.

Aunque la razón es secular, la formulación de esta reivindicación es relativamente nueva y se corresponde con el momento más alto del desarrollo de las plataformas de lucha de los movimientos indígenas. También ocurre - y esto no es casual - cuando los modelos de dominación interna e internacional experimentan una aguda crisis y el papel regulador del Estado - y del derecho - son puestos en cuestión.

Las demandas indígenas en el campo del derecho se refieren principalmente a los siguientes asuntos ⁽⁹⁾:

Las demandas indígenas en el campo del derecho se refieren principalmente a los siguientes asuntos ⁽⁹⁾:

- Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación.
- Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento (tierras y territorios).
- Derecho al desarrollo autogestionado de los pueblos indígenas y a una mayor participación en el desarrollo nacional y en sus beneficios.
- Derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación.
- Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio de la ampliación de los derechos antes señalados,

Los pueblos indígenas han cambiado, se han transformado, pero nunca han dejado de ser distintos. Ahora ponen en evidencia este resultado histórico: una nación incompleta

dentro de la institucionalidad de los Estados (autonomías).

Las reformas constitucionales

En los mismos años en que se desarrolla la reivindicación jurídica indígena, varios países de la región han modificado sus textos constitucionales, han adoptado nuevas legislaciones y están reformando su institucionalidad. Si bien estas modificaciones recientes responden al proceso de modernización en general y tienen como eje la desincorporación de las funciones públicas y la liberalización de la economía, incluyen normas expresas relativas al estatuto de las colectividades indígenas (pueblos, comunidades, parcialidades, etc.), afectan a instituciones legales que les atañen y a los recursos que les son esenciales para su vida.

Las reformas constitucionales procesadas entre 1988 y 1999 ⁽¹⁰⁾ en varios países de la región, son sensibles de alguna manera a las demandas étnicas contenidas en esta problemática. Los nuevos textos constitucionales contienen algún tipo de reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística y, en algunos casos, establecen regímenes de derechos específicos.

Las constituciones adoptadas o reformadas entre 1988 (Brasil) y 1999 (Venezuela) responden en diversas medidas a los planteamientos de los movimientos indígenas. Algunas son respuestas mínimas muy poco satisfactorias (como la de México, por ejemplo); otras de compleja aplicación práctica (como la de Colombia); y casi ninguna ha sido seguida del desarrollo deseable de legislación secundaria y de reformas institucionales que faciliten su aplicación (probablemente el caso de Bolivia es el más avanzado en este sentido).

Ahora bien, estas nuevas normas constitucionales, que en conjunto reflejan y acogen las aspiraciones formuladas por los movimientos indígenas, y en algunos casos crean oportunidades de avance de los movimientos indígenas en sus reivindicaciones centrales, se dan en el marco de procesos principalmente orientados a modificar el modelo de organización del Estado y de la economía, para adecuarlos a las nuevas condiciones globales, las cuales sí han sido seguidas de la adopción de nueva legislación y cambios institucionales importantes.

Lo anterior plantea la necesidad de examinar con mayor atención la correlación que existiría entre esas reformas macro (del modelo de Estado y

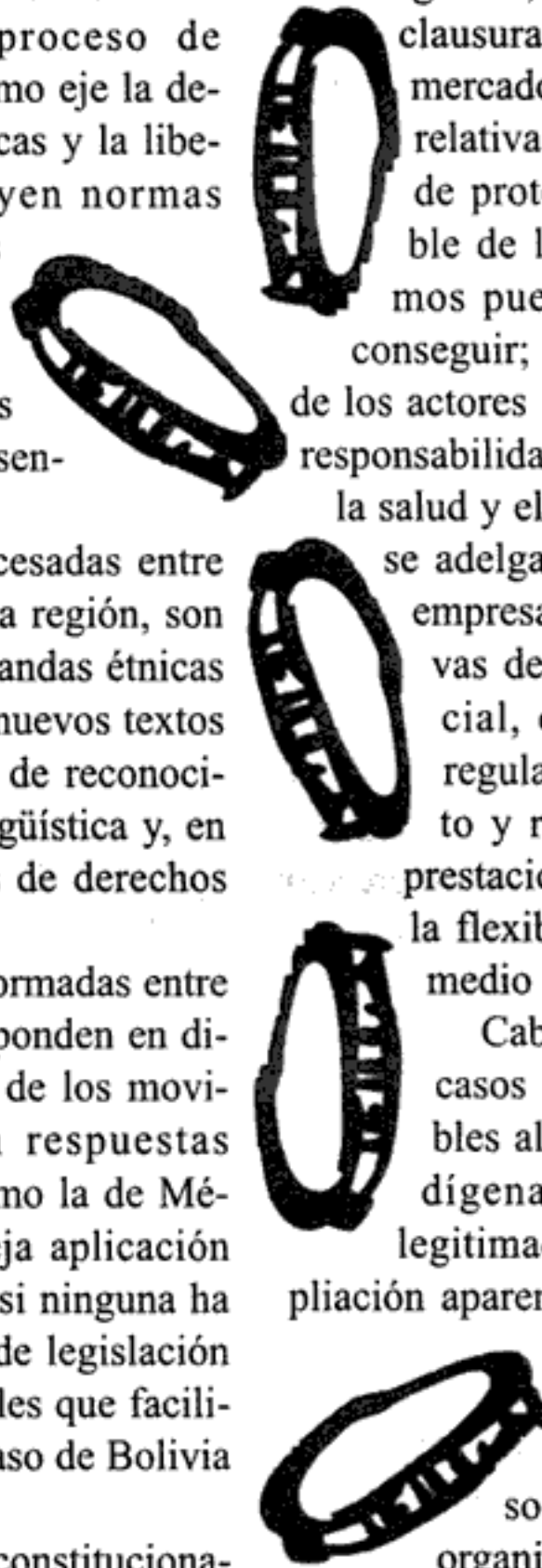
del modelo económico) y estas reformas micro (de los derechos de los pueblos indígenas); así como la suerte que corre su aplicación.

Con la reserva de documentarlo detenidamente, cabe señalar que hay algunos aspectos en que las reformas sobre los derechos indígenas aparecen como funcionales a las reformas estructurales: tales los casos (para mencionar solamente los más comunes) de las normas sobre tierras y territorios indígenas, que contribuyen claramente a clausurar el rezago agrario y formalizar el mercado de tierras y recursos naturales; las relativas a la transferencia de los derechos de protección y aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales a los mismos pueblos y a los socios que pudieran conseguir; el fortalecimiento y la habilitación de los actores locales para heredar las funciones y responsabilidades (en los campos de la educación, la salud y el desarrollo social) de un Estado que se adelgaza, se descentraliza y privatiza sus empresas; la promoción de formas alternativas de resolución de la conflictividad social, cada vez más lejos de la función reguladora del Estado; y el reconocimiento y respaldo a formas tradicionales de prestación del trabajo que abre causas para la flexibilización del mercado laboral en el medio rural.

Cabe reconocer también que en algunos casos la introducción de reformas favorables al reconocimiento de los derechos indígenas, han cumplido una función de legitimación de la democracia (por su ampliación aparente), de contención de la presión de los movimientos indígenas y de reconocimiento de un actor destinado (entre otros) a reemplazar socialmente a las formas anteriores de organización y representación de clase, como los sindicatos y gremios, disfuncionales al nuevo modelo.

Más allá de la reforma legal, la oposición al modelo: el caso de Ecuador

Como una caja de pandora, las reformas constitucionales que recogen las demandas indígenas contienen también aquellas que posibilitan y promueven el ajuste económico y la reforma (neoliberal) del Estado. Vistas las reformas desde esta perspectiva, los eventos protagonizados por los indígenas ecuatorianos a partir de la adopción de las



mismas, implican un salto muy rápido desde la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos (el límite superior de la demanda étnica), hacia la oposición al modelo de ajuste estructural (la demanda nacional-indígena) ⁽¹¹⁾.

El caso es relevante, porque Ecuador es probablemente el país con el movimiento indígena más maduro de la región y con la norma constitucional que más ampliamente incorpora los derechos reclamados por los pueblos indígenas. Más aún, el texto constitucional ecuatoriano es resultado de una activa intervención de las organizaciones y líderes indígenas y fue adoptado por una Asamblea Constituyente (1998) que se instaló como consecuencia de la crisis política y social que derrocó al Gobierno de Abdalá Bucarám, evento en el cual los indígenas tuvieron una actuación protagónica.

Ecuador es también un país que sufre tardíamente la crisis económica que azotó a la región y que fue antesala de los procesos de ajuste y reforma económica y estructural del cual las reformas constitucionales hacen parte, y es notablemente tardío en la reforma constitucional que reconoce los derechos de los pueblos indígenas ⁽¹²⁾.

La construcción y desarrollo del movimiento nacional indígena en Ecuador, que ha sido liderado por la CONAIE, arranca en 1980, con la creación de un Consejo de Coordinación entre las dos organizaciones regionales que aglutinan a los campesinos-indígenas de la sierra -el Ecuador Runacunapac Richarimuy (Ecuadorunari)- y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) y se fundamenta, entre

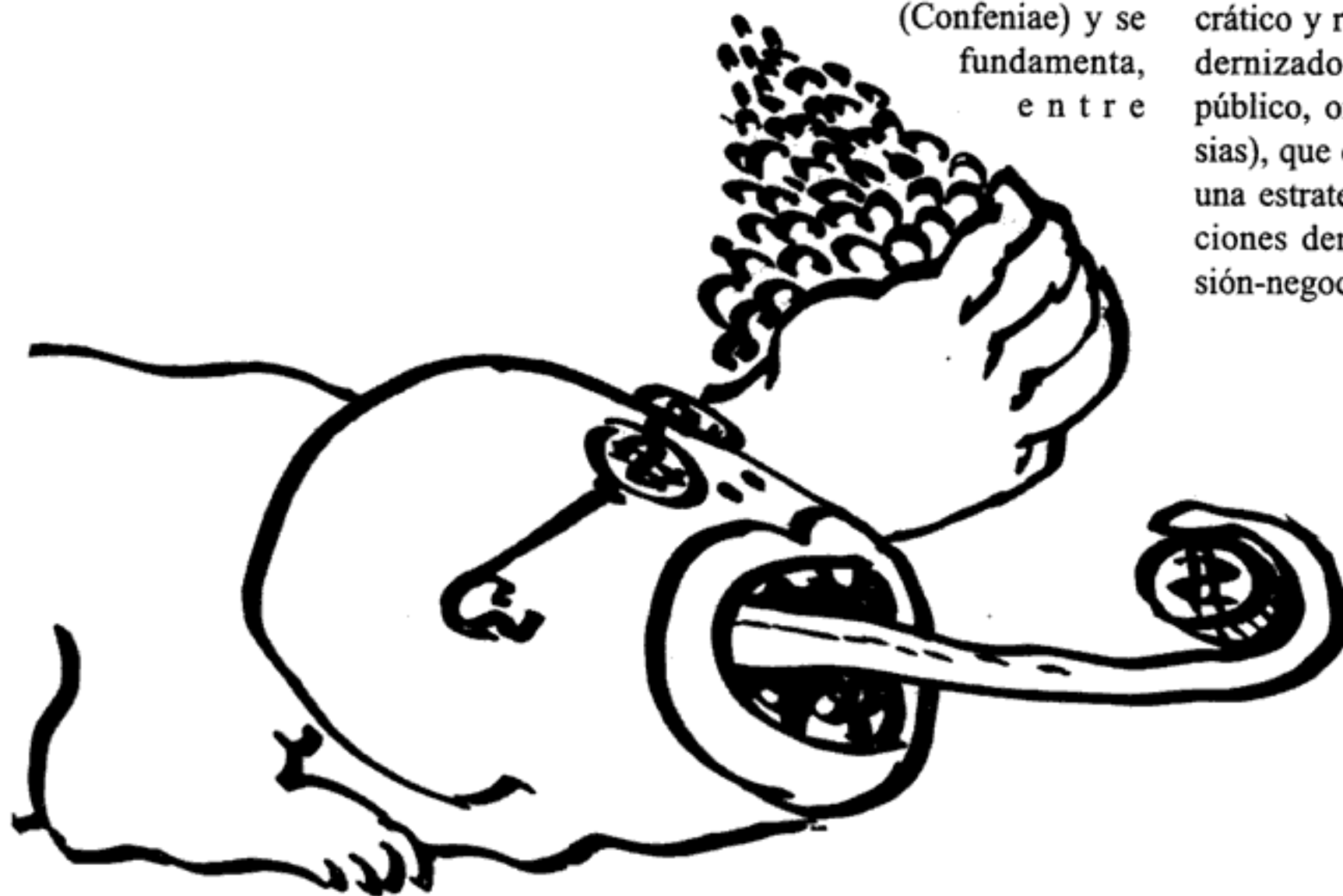
otros factores, en la capacidad de aglutinar la diversidad de las demandas de los pueblos y comunidades indígenas y de representarlas frente al gobierno y a la sociedad ecuatoriana, en el contexto del arranque de un proceso de modificación del modelo de Estado y en relación con él. Emblemas como nacionalidad, territorio y autonomía indígenas facilitan la construcción de una plataforma discursiva común a todas estas realidades diversas.

Entre 1980 y 1990 esta dinámica articula de manera creciente a los diversos sectores indígenas mediante el desarrollo de una plataforma cada vez más compleja (y comprensiva) y de una estrategia organizativa semejante a una red, con capacidad de potenciar simultáneamente a todos los puntos de dicha red y dar cuenta de las reivindicaciones específicas de los diversos pueblos indígenas y del conjunto (al menos emblemáticamente) y de procesarlas en la institucionalidad democrática.

El levantamiento de 1990 (y los subsiguientes eventos liderados por la CONAIE) colocan a este complejo organizacional indígena como un actor político, con gran capacidad de expresar las aspiraciones del sector, operar negociaciones con el Gobierno e incidir sobre cambios en la institucionalidad pública y en la legislación, siempre a partir de medidas de presión.

En los últimos diez años, la capacidad de movilización y negociación del movimiento indígena atrae a otros sectores sociales que se están constituyendo como tales (informales, usuarios del seguro social campesino, mujeres) o que vienen perdiendo sus medios de participación en el escenario democrático y resienten su marginación del modelo modernizador (campesinos, sindicalistas del sector público, organizaciones no gubernamentales, iglesias), que encuentran en la alianza con la CONAIE una estrategia para colocar sus propias reivindicaciones dentro de un mecanismo eficiente de presión-negociación.

La combinación de este amplio espectro de reivindicaciones y dinámicas organizativas hace necesarios, en los últimos años, la formulación de un Proyecto Político, la creación de una expresión política partidaria (el Movimiento Pachacutik) y el planteamiento de una reforma constitucional, asuntos todos sobre los cuales se observan avances relativamente exitosos que colocan a la CONAIE como el centro (simbólico) de una constelación de sectores sociales y organizaciones



de muy variado tipo, que se autodenominan Movimientos Sociales.

El impacto de la crisis (económica, política y social) en los últimos años acelera esta sinergia entre los actores sociales, produciendo una plataforma de carácter eminentemente político-ideológico que opera como aglutinante en la movilización contra el gobierno y consagra el diálogo como escenario para negociar los límites del ajuste y las orientaciones del modelo económico.

La dispersión y complejidad de las reivindicaciones contenidas en la plataforma de la CONAIE-Movimientos Sociales y la falta de certezas en la esfera gubernamental (y de los demás actores políticos) acerca del modelo modernizador y de los ajustes que se deberían impulsar dificultan cualquier intento de diálogo entre las partes, reduciéndolos a episodios de negociación de prebendas (cuotas de proyectos, participación institucional, atención de asuntos puntuales), al final de los cuales la eficacia simbólica de la CONAIE aumenta, al mismo tiempo que se represa el tratamiento de la agenda (crecientemente politizada) de los Movimientos Sociales en su conjunto.

Para el levantamiento de julio de 1999, el complejo CONAIE-Movimientos Sociales está constituido, en lo principal por: (i) la amplia red de organizaciones indígenas de todo el país; (ii) los usuarios del seguro campesino que sienten amenazado el servicio; (iii) los campesinos de la costa endeudados con el Banco de Fomento y sin recursos para organizar las nuevas siembras; (iv) los comerciantes minoristas de las principales ciudades presionados por las modificaciones al régimen fiscal; (v) las federaciones de sindicatos de las empresas públicas enfrentados a la modernización y privatización de las mismas; (vi) en general, un conjunto de agrupaciones y dirigentes sociales representando a demandantes de servicios y a los afectados por la crisis bancaria y por las medidas de ajuste.

Se han sumado a este complejo, episódicamente, los transportistas, los estudiantes, algunos sindicatos de empleados del sector público y, en general, todos aquellos que se sienten afectados o amenazados por el rumbo que han tomado o podrían tomar las políticas impulsadas desde el Gobierno en el proceso de modernización del Estado (entendido

principalmente como adelgazamiento y privatización) y que no cuentan con medios propios de representación y negociación a nivel nacional.

La dinámica que se ha descrito modifica progresivamente la plataforma inicial del movimiento indígena en el sentido de una alta politización, hasta el punto expresado en el levantamiento de enero del 2000, esto es el desconocimiento de las autoridades constituidas (ejecutiva, legislativa y judicial) y la pretensión de reemplazarlas por mecanismos legitimados socialmente: los parlamentos populares, la Junta de Salvación.

Este último desarrollo de la lucha del complejo CONAIE-Movimientos Sociales permite pensar que la agregación de un sinnúmero de intereses y de organizaciones que los impulsan, ha diluido el carácter de una coalición de intereses, como lo fue en sus inicios la CONAIE, capaz de impulsar propuestas alternativas; dando paso a una coalición basada en su orientación común contra un objetivo

(*target oriented coalition*) que expresa el rechazo compartido al modelo económico, al esquema de gobernabilidad y a la corrupción como su signo más emblemático.

Finalmente, las características anotadas permiten comprender que tensiones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno Nacional y tensiones al interior de ellas, también relacionadas con el ajuste económico, la modernización y la

corrupción, encontraron una oportunidad de posicionarse en este escenario y sumarse a una protesta genérica en contra del modelo, en las condiciones y con los resultados que son de dominio público.

Tal como se ha indicado en párrafos anteriores, se puede asumir que el complejo CONAIE-Movimientos Sociales se ha convertido en una coalición de carácter eminentemente político, que pretende reemplazar la representación tradicional (los partidos políticos y las organizaciones gremiales), mediante formas colectivas y espontáneas de presión-negociación que a su vez sustituyen a las arenas de la democracia (el parlamento y otros mecanismos de interlocución) que han perdido su eficacia.

Los acontecimientos de enero mostraron, al mismo tiempo, que los actores están maduros y que las tensiones han alcanzado niveles muy altos.

Estas tensiones, que involucran a varios sectores sociales y no únicamente a los indígenas, irán en aumento en tanto avancen las medidas económicas

El complejo CONAIE-Movimientos Sociales se ha convertido en una coalición de carácter eminentemente político, que pretende reemplazar la representación tradicional

y laborales que parecen irreversibles a partir de la dolarización.

A muy corta distancia de los hechos, se pueden prever dos desarrollos de estas tensiones: uno enmarcado en el diálogo, que supone voluntad de las partes - es decir el gobierno, los movimientos sociales y otros sectores representados en los partidos políticos tradicionales - para encontrar mecanismos que permitan salir de la profunda crisis económica, política y social, sin sacrificar los intereses de los más pobres ni la dignidad nacional. Esto es, modernizar el país y articularlo al contexto internacional compartiendo los costos, mitigando los impactos, construyendo alternativas para todos.

Pero también se puede temer otro desenlace: un gobierno y una clase económica empeñados en imponer un programa inflexible, sólo para unos pocos. Un movimiento social radicalizado, puesto contra la pared, como en un callejón sin salida. Unas Fuerzas Armadas resintiéndose las heridas de su propia crisis. La frágil democracia ecuatoriana no podrá procesar estas tensiones. Nuevas movilizaciones serán contenidas con violencia. Lo que es ahora un movimiento de legítima defensa de intereses amenazados podría dar paso a formas de lucha irregular permanente contra un Estado que se ha tornado ajeno.

El ajuste y la reforma es ahora la caja de pandora; pero el país no tolera ya otra vuelta de tuerca. No caben soluciones unilaterales, ni posturas irreductibles, pero tampoco hay tiempo.

La CONAIE ha mostrado por varios años capacidad para liderar la protesta y para encontrar salidas negociadas, siempre favorables para el país. Ahora enfrenta su reto más alto: reconducir la lucha hacia las arenas democráticas y conquistar en ellas los espacios para que los más pobres y los afectados por la crisis y por el ajuste puedan actuar desde sus intereses legítimos, proponer soluciones posibles y negociarlas. Las elecciones venideras, el sistema de circunscripciones territoriales indígenas y otras normas ya establecidas en la Constitución, varias conquistas ya conseguidas en el pasado que pueden ser fortalecidas, ofrecen oportunidades para procesar salidas hacia adelante. Sin embargo, ninguna de estas conquistas resuelve el problema de los otros implicados.

La lucha nacional indígena liderada por la CO-

NAIE ha develado las causas profundas de la pobreza y los mecanismos de la inequidad, y ha llamado la atención acerca de que las mismas están enraizadas en el modelo económico y en la corrupción. Continúa negociando la atención de las demandas campesinas y luchando por la dignidad de los pueblos indígenas, pero ha enriquecido su plataforma con preocupaciones por el destino de la nación como totalidad social. Está aún por verse si hay un gobierno y una sociedad a la altura de este reto.

Retos y paradojas para los movimientos indígenas en la región⁽¹³⁾

En varios países del continente, particularmente en los de la región andina, los movimientos indígenas contemporáneos se estructuran a lo largo de la década de 1980 y se desarrollan plenamente en los últimos cinco años. Tienen como antecedentes las luchas campesinas de las comunidades agrarias de los altiplanos (por tierra y desarrollo) y la emergencia organizativa y de revitalización étnica de los pueblos de los bosques tropicales (por territorios y autonomía). La construcción de movimientos nacionales a partir de estos antecedentes es el reto más complejo del movimiento y

un proceso en el cual se forja su perfil como nuevos actores sociales, generadores de una nueva forma de ser nacional e indígena⁽¹⁴⁾.

Desde esta condición hay dos elementos muy importantes en la formación de los movimientos nacionales: el establecimiento de una plataforma reivindicativa común a todos los pueblos y el tejido de una red organizativa suficientemente comprensiva de la diversidad. La solución de estos dos asuntos aloja al mismo tiempo el germen de su crisis, al inicio de la cual posiblemente estamos asistiendo.

La construcción de una plataforma común arranca de un proceso de agregación de las demandas particulares y diversas de los pueblos y comunidades en los ámbitos locales y regionales, operación que supone no únicamente la suma de reivindicaciones y expectativas, sino la emergencia de nuevas categorías reivindicativas (como autonomía, territorio, autorregulación) y de medios de simbolización (como nación, nacionalidad y pueblo indígena) útiles para recoger las demandas y expresarlas en una estrategia global. Este proceso

La CONAIE ha mostrado por varios años capacidad para liderar las protestas y para encontrar salidas siempre favorables al país

de conversión, que se da de modo gradual, resulta sumamente complejo y riesgoso porque implica responder a expectativas y urgencias inmediatas con propuestas para el largo plazo, mantener las primeras a nivel local y regional y desarrollar las segundas para el ámbito nacional e internacional y abstraer de las particularidades de las primeras los grandes objetivos de las segundas.

Cuando esta operación rebasa el nivel de un conjunto de comunidades o de una etnia y atraviesa tradiciones y experiencias distintas (como en los Andes y la Amazonia por ejemplo), o involucra a pueblos con grados de desarrollo diferenciados y/o con marcadas diferencias sociales y económicas a su interior (como en México o Guatemala), el nivel de complejidad es muy alto y puede ser también el de su fragilidad. Inevitablemente, el movimiento hacia la formulación de una plataforma común contribuye al reconocimiento de las reivindicaciones en el nivel local y al mismo tiempo requiere ser formulado como una demanda máxima en el nivel nacional, dando origen a la paradoja de que mientras más alta y compleja es la plataforma del movimiento nacional y por tanto la retórica de sus líderes, menos parece responder a las demandas específicas del nivel local y, por tanto, al reclamo de los dirigentes ⁽¹⁵⁾.

En general, este proceso de generación de una plataforma de lucha común a todos los pueblos indígenas de un país o región se consigue mediante la juridización ⁽¹⁶⁾ de sus demandas, esto es, la conversión del conjunto de reivindicaciones en un reclamo genérico de reforma constitucional y legal, así como de reconocimiento de una "legalidad indígena" propia.

Con los procesos organizativos ocurre algo similar. Diversas dinámicas sociales y multitud de formas organizativas deben entretenerse para dar origen a uniones de nivel cada vez más alto y, mientras más eficaz es la operación por la que se construye una representación unitaria y nacional, más fuertes se tornan las representaciones locales y regionales y por tanto más independientes y particulares en su forma; las competencias, las diferencias y las rupturas se potencian al interior del movimiento conforme este se desarrolla nacionalmente ⁽¹⁷⁾. Las organizaciones de base conservan

su carácter territorial y fundamentalmente productivo, las organizaciones nacionales se vuelven ubicuas, se politizan, tienen dificultades para promover proyectos de fomento productivo y enfatizan más las rupturas que las alianzas que definen sus fronteras.

Hay un factor que profundiza aun más esta aparente paradoja: la experiencia organizativa de los indígenas de tierras altas (principalmente campesinos) se basa en modelos sindicales, forma que emula la organización administrativa del Estado y se adopta en relación con ella y que condiciona sistemas jerárquicos de representación y ejercicio de la autoridad. En contraste, los pueblos de bosques tropicales conservan todavía una dinámica basada en el parentesco y en las alianzas étnicas (tribales) establecidas sobre espacios muy poco estructurados desde el punto de vista político y administrativo. El encuentro de estas dinámicas organizativas y la construcción de una alternativa común es difícil.

El surgimiento y desarrollo de los movimientos indígenas ha enfrentado estas paradojas con relativo éxito en países como Ecuador y Colombia y está resolviéndose en Bolivia y Chile; sin embargo, las soluciones cargan de tensiones la relación al interior de los movimientos indígenas y provocan rupturas y recomposiciones, avances y retrocesos, cambios en los planteamientos y circulación de las dirigencias. Pensar al movimiento como una red con infinidad de nudos de valores diversos, unos más sensibles a las tensiones y con zonas de fortaleza y de debilidad, quizá nos permitiría comprender mejor su naturaleza, reconocer el alcance de sus rupturas y explicar-nos su continuidad.

El caso de Ecuador, reseñado antes, nos obliga a repensar estos procesos, en términos de encontrar sus límites superiores: hay que esperar los acontecimientos que aun están ocurriendo y, probablemente tomar distancia.



NOTAS

(1) Esto implica una generalización que podría extrapolar situaciones sumamente diversas, pero que permite establecer tendencias.

(2) Utilizo estos conceptos en el sentido de field, desarrollado por Swartz, Turner y Tudden en *Political Anthropology*.

(3) Es esto precisamente lo que de muy diversas maneras vienen haciendo un número creciente de analistas, trabajando en áreas como la sociología del derecho y la antropología jurídica, y en temas como el pluralismo legal y los derechos indígenas.

(4) Este término lo ha propuesto y utiliza Magdalena Gómez en varios textos; entre otros su artículo "La juridización de los indígenas ante la nación mexicana" en Iturralde (Comp) *Orden Jurídico y Control Social*; México DF, Instituto Nacional Indigenista, 1994.

(5) Este numeral resume ideas sobre la relación Estado-Pueblos Indígenas que he desarrollado en varios textos anteriores. Entre otros los artículos: "Los Pueblos Indígenas y sus Derechos en América Latina" en: *Crítica Jurídica* 11, México DF, IJ-UNAM, 1993 y *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, 1993), "Pueblos Indígenas y Estados Latinoamericanos: una relación tensa" en *Lo Pluri-Multi o el Reino de la Diversidad*, La Paz, ILDIS, 1993

(6) Natalia Wray formuló estos puntos para el caso de Ecuador en su artículo "La construcción del movimiento étnico-nacional-indio en Ecuador: carácter y dimensión de su demanda", publicado en *América Indígena* 49:1, marzo 1989.

(7) He escrito sobre el tema en: "Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales" en *Nueva Antropología* 39, México DF, 1990; y "Los Pueblos Indios y el campo Indigenista" en *Seminario Permanente sobre Indigenismo*, México DF, Instituto Nacional Indigenista, 1990.

(8) He tratado este tema extensamente en "Movimiento Indio, Costumbre Jurídica y Usos de la Ley", en Stavenhagen e Iturralde (compiladores) *Entre la Ley y la Costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México DF, Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989. En los últimos años han aparecido varios libros que dan testimonio de este desarrollo; ver entre otros: E. Sánchez. Roldan y M.F. Sánchez *Derechos e identidad: los pueblos indígenas y negros en la Constitución Política de Colombia de 1991*, Bogotá, Disloque Editores, 1991. Alberto Wray et al. *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Quito, Editorial Abya Yala, 1993. Diego Iturralde (Compilador) *Orden Jurídico y Control social*, México DF, Instituto Nacional Indigenista. Teresa Valdivia (Com-

piladora) *Usos y costumbres de la población indígena de México*, México DF, Instituto Nacional Indigenista. Varios autores *Derechos Territoriales Indígenas y Ecología en las selvas tropicales de América*, Bogotá, Fundación Gaia y Cerec, 1992. Ramón Torres (editor) *Derechos de los Pueblos Indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*, Quito, CONAIE, Abya Yala y CEPLAES, 1995. Juliana Santilli (Coordinadora) *Os Direitos Indígenas e a Constituciao*, Porto Alegre, Núcleo de Direitos Indígenas y Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

(9) Este resumen ha sido extractado de un texto preparado por un colectivo formado por líderes indígenas, abogados y antropólogos, invitados en varias oportunidades por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos entre 1989 y 1991, que permanece inédito.

(10) En el período se reformaron en este sentido las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala (no aprobada) México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

(11) Lo mismo que el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México (1994).

(12) Ecuador, lo mismo que Venezuela, posterga la crisis gracias a la contribución de las exportaciones de petróleo y el alto nivel de endeudamiento en las décadas de 1970 y 1980. En los dos países las reformas constitucionales y el reconocimiento de los derechos indígenas son tardíos.

(13) El siguiente texto proviene del artículo: "Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas" publicado en *Alteridades*, año 7, nr. 14, en el cual analizo además las fortalezas y debilidades de los movimientos indígenas.

(14) El surgimiento del movimiento nacional indígena en este sentido, es más temprano en Ecuador y Colombia; en Bolivia y Chile está en curso y en Venezuela y Perú es incipiente. En otras regiones el proceso muestra un ritmo muy variado, cabe destacar los casos de Panamá, Nicaragua y recientemente Honduras. En México y Guatemala, por la complejidad de su composición étnica, se dan coyunturas de unidad o de dispersión que hacen difícil comprender el alcance de su desarrollo.

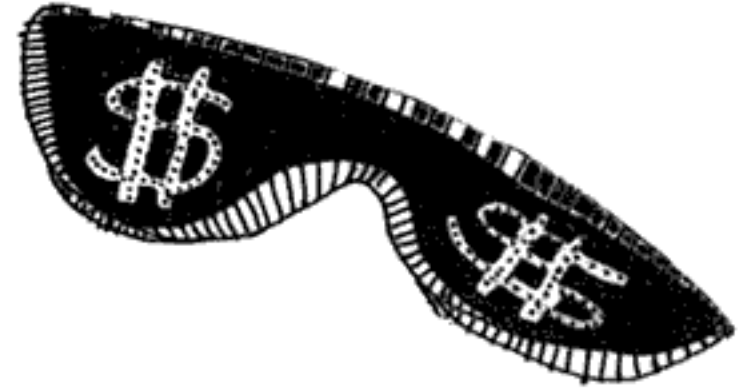
(15) Esta imagen paradójica es frecuentemente utilizada para alegar la cupularización de las dirigencias y negar al movimiento su carácter real.

(16) Este proceso de juridización (ver nota 3) puede ser comprendida como un componente clave de la operación constitución y reforzamiento de esa nueva identidad indígena.

(17) Esta es otra imagen paradójica de la cual se sirven quienes argumentan la falta de unidad del movimiento y pretenden deslegitimar a sus representantes.

Ecuador se convierte en experimento económico

Dolarización: ¿camino o laberinto?



Con la dolarización terminó un rentable período durante el cual los bancos recibieron el mayor crédito que les ha entregado la sociedad ecuatoriana: un crédito forzoso de 4.100 millones de dólares, derivado del congelamiento de las captaciones de depositantes

Diego Borja Cornejo
Economista

El 9 de enero del 2000 la población del Ecuador especulaba sobre la renuncia del Presidente de la República. En el sentir de la mayoría, el Presidente estaba caído y lo que había que definir era la modalidad de su reemplazo. Para sorpresa de muchos, en cadena de radio y televisión, el Presidente no renunció y, por el contrario, asumió la pose de un mandatario decidido a impulsar cambios trascendentales, anunciando para ello una de las alteraciones económicas más importantes que ha vivido el país: el reemplazo del sucre como moneda nacional por el dólar de los Estados Unidos de América.

Mahuad, el político, percibía que su situación era

desesperada y que era necesario remover el poker de la política, apostándole a una jugada que por su audacia cambie las reglas en las que venía jugando la oposición de ambos lados. En los días siguientes, la movida del Presidente parecía que había dado resultado, pues la gente ávida de tener certezas apoyó la medida de dolarización, las críticas al Presidente amainaron y la oposición política en el Congreso parecía desconcertada, perdida en difíciles cálculos. Sin embargo, el rosario de errores del Gobierno y el resentimiento creado por sus efectos sobre los sectores más vulnerables no pudieron ser borrados por la dolarización: los indios y un sector de las Fuerzas Armadas depusieron al Presidente el 21 de enero. El bluff de Mahuad, el jugador, le duró once días.

La moderna "economía política" de la política económica, sostiene que "los gobernantes, políticos y funcionarios persiguen objetivos privados (maximizar su utilidad, aumentar su renta, conseguir la reelección, favorecer a un determinado grupo social, etc.), que pueden estar o no correlacionados con el bienestar social del país". (1) Mahuad buscó prolongar su tiempo de permanencia en Carondelet, convirtiendo a esa permanencia en su única función objetivo a maximizar, casi desde el momento en que fue elegido Presidente.

No obstante, en el intrincado juego de los intereses de la "alta política", al mismo tiempo que el Presidente perseguía su objetivo, allanaba el camino para el cumplimiento de otros. Con la medida de dolarización culminó un rentable período durante el cual los bancos recibieron el mayor crédito que les ha entregado la sociedad ecuatoriana: un crédito forzoso de 4.100 millones de dólares derivados del congelamiento de las captaciones de depositantes

onshore y offshore; y 1.500 millones de dólares en bonos emitidos por la AGD. En este proceso, algunos bancos -incluyendo los del Estado, según denuncias legislativas- obtuvieron ganancias especulativas superiores a los 600 millones de dólares; y se licuaron las deudas en sucres de los grandes deudores -por ejemplo la deuda de 4,3 billones de sucres que mantenía el Estado con el IESS-. Pero, de igual manera, en el lado de los perdedores se quintuplicaron las deudas en dólares; disminuyeron a la quinta parte los ahorros congelados cuyo calendario de entrega se inició a fines de febrero; y se gravó al conjunto de la población con un impuesto inflacionario que durante el primer trimestre del 2000 sobrepasa el 30 %.

El contexto

La dolarización no era ni la única, ni la mejor medida para resolver el problema de la inestabilidad monetaria. Como señala Sachs, la dolarización es beneficiosa para países que cumplen al menos cuatro criterios:

- Su economía está estrechamente integrada con la de los Estados Unidos y, por tanto, podría experimentar shocks muy similares. Los países exportadores de commodities como el Ecuador, sujetos a bruscas fluctuaciones de los precios internacionales, raramente satisfacen ese criterio;
- Un país con una economía muy pequeña en la que la mayoría de los precios son fijados en dólares y en la que la mayoría de los bienes se transan en el comercio internacional, que tampoco es el caso del

Ecuador, que tiene una economía mediana y un grado de apertura que en 1999 no superó el 36 %;

- Un país con un mercado laboral muy flexible y sin muchas tensiones políticas el momento de decidir ajustes laborales; y
- Un país en el que no se pueda confiar que el Banco Central maneje su propia moneda de manera estable, lo cual también es relativizado en algunas opiniones calificadas. (2)

Sin embargo, una vez que ha sido decidida, es necesario observar las otras causas inmediatas de la volatilidad del tipo de cambio, que se agravó a partir de septiembre del año pasado:

- la modalidad de salvataje bancario decidida por el gobierno de Mahuad, que implicó un crecimiento inorgánico de la emisión monetaria superior al 160 % entre octubre de 1998 y octubre de 1999, y que generalizó el "riesgo al abuso" en el sector financiero;
- la inexistencia de un Programa Económico definido por el anterior gobierno que dé certezas a los agentes económicos y que neutralice la pérdida de confianza en la moneda doméstica;
- la especulación a gran escala de los bancos que hasta octubre de 1999 redescontaron en el Banco Central bonos de la AGD por más de 1.200 millones de dólares;
- el congelamiento de depósitos decidido por el gobierno en marzo del año pasado, que obligó a los ecuatorianos a resguardar el valor de sus ingresos en la divisa de los Estados Unidos;
- los sucesivos errores de política económica que comenzaron con la eliminación del impuesto a la



© 1992 Javier Ferrini/Nueva Sociedad

renta y su reemplazo por el impuesto a la circulación de capitales;

- la aprobación del Presupuestos desfinanciado de 1999; y

- la incapacidad para resolver la crisis financiera y fiscal, que generan enormes presiones inflacionarias.

En estas condiciones, la dolarización resulta insuficiente para cumplir el objetivo de estabilización y reactivación. Pues, como lo señaló hace varios meses el jefe de la misión para el Ecuador del FMI -John Thornton-, la clave para enfrentar la crisis no está en el tipo de cambio, sino en aplicar políticas adecuadas. La convertibilidad -decía- no es una opción fácil, al contrario, es muy difícil y requiere mucha disciplina. "¿Por qué la convertibilidad va a hacer alguna diferencia -se preguntaba- si el Congreso no está preparado para que mejoren los ingresos presupuestarios y reduzcan los déficits fiscales?".

Aunque políticamente pretendía cumplir el objetivo de realinear las fuerzas políticas y lograr la permanencia del mandatario, desde el punto de vista de los objetivos económicos anunciados por el propio ex presidente, la medida fue improvisada. Al final del día, el presidente salió y las fuerzas se realinearon: las cámaras empresariales de Guayaquil se quitaron el crespón negro, las de Quito apoyaron la medida, y se logró una coincidencia parlamentaria -¿por cuánto tiempo?- del Partido Socialcristiano, la Democracia Popular, el FRA y el Partido Conservador.

El nuevo gobierno decidió mantener la medida fundamentándose en una percepción de apoyo de la población, que si bien se halla expectante, tiene enormes deseos de que finalmente tenga éxito. Obviamente, este deseo colectivo tiene como antecedente inmediato el escenario anterior de inestabilidad e incertidumbre que pulverizaba cualquier ingreso y distorsionaba toda decisión. Efectivamente, en un año los ecuatorianos vieron disminuir a la mitad su capacidad adquisitiva, y a la cuarta parte sus ingresos, nominados en dólares. Las empresas se veían imposibilitadas de planificar sus decisiones de inversión y de reiniciar el ciclo de negocios, dada la enorme inestabilidad cambiaria que todos los días influía sobre sus costos y precios. La variación de los precios relativos se volvió fun-

ción del tiempo, generando pérdidas de riqueza aceleradas, pugnas distributivas profundas y ruptura de cualquier lógica de formación de expectativas, más allá de las que puede tener un jugador de poker.

En estas condiciones, la estabilidad cambiaria -posterior a la medida- vino a constituir un remanso; a lo cual se añade la desinformación y las falsas expectativas de los agentes menos informados que creen que la dolarización, que solamente significa la transformación de sus escuálidos ingresos a dólares -a un tipo de cambio de 25.000-, va a permitirles "ganar" como norteamericanos en los Estados Unidos.

Sin embargo, la sostenibilidad de la medida es aun un proyecto en ciernes, cuya responsabilidad es compartida por todos los agentes económicos.

Algunas condiciones

La decisión de dolarizar la economía -sostiene Hausman, especialista en dolarización del BID-, es altamente política y por tanto debe ser una decisión colectiva, dadas las enormes implicaciones para el conglomerado social, impulsada por el Estado. Esta medida genera perdedores y ganadores y cambia la estructura de la economía en un sentido significativo y de alguna manera incierto. No puede ser una decisión que se to-

ma solamente sobre consideraciones de carácter técnico, y por ello el gobierno que tome esta decisión debe abrir una amplia discusión e impulsarla sólo sobre la base de un fuerte consenso político. Este apoyo requerido es ciertamente del Congreso, pero adicionalmente de la comunidad empresarial, el sector financiero, las organizaciones laborales y de la sociedad civil. "Nosotros tomamos - afirma Hausmann - esto como la más importante precondition para que la dolarización sea un éxito". (3)

De acuerdo a este técnico favorable a la medida de dolarizar las economías de los países llamados emergentes, las condiciones para que esto funcione son técnicamente muy pocas, pero esenciales:

Primero, el gobierno debe tener el poder legal y constitucional para tomar la decisión, pero además debe contar con un amplio soporte político.

Segundo, el país debe ser capaz de retirar la moneda en circulación y transformarla en dólares. Para hacer esto, necesita mantener la suficiente cantidad de reservas disponibles.

El nuevo gobierno decidió mantener la dolarización fundamentándose en una percepción de apoyo de la población al nuevo esquema

Finalmente, es necesario que esté en proceso de resolver los desequilibrios fiscales y financieros. "Si el país tiene debilidades de tipo fiscal y financiero o importantes rigideces de algún tipo, con seguridad se enfrentará a serios problemas". (4)

En el caso ecuatoriano no se cumplieron a cabalidad ninguna de las tres condiciones. El gobierno que tomó la medida fue defenestrado y el soporte político y social a la medida, todavía está por construirse y consolidarse.

Riesgos de insolvencia

De acuerdo a cifras del Banco Central, la Reserva Monetaria Internacional de Libre Disponibilidad (RMILD) asciende a USD 810 millones de dólares.

En la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador enviada por el Ejecutivo al Congreso, en el Capítulo I, "De las Reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, Publicada en el Suplemento del Registro Oficial 930 de 7 de Mayo de 1992", Artículo 2, se establece que dentro del balance del Banco Central del Ecuador, se crean cuatro sistemas que mantendrán contabilidad separada e independiente.

En el primero, denominado Sistema de Encaje, se contempla que registre en su pasivo las especies monetarias en circulación y en su activo exclusivamente el monto de reservas de libre disponibilidad que cubran el 100 % del pasivo de este sistema, a la tasa fija de 25.000 sucres por dólar.

En la actualidad se tienen alrededor de 455 millones de dólares en emisión, por lo que aquello estaría cubierto en un 100 % con la RMILD declarada.

En el segundo, llamado Sistema de Reserva Financiera, se prevé registros donde los pasivos contabilizarán los depósitos de las instituciones financieras públicas y privadas en el BCE y los bonos de estabilización monetaria que haya emitido este banco; y activos que registrarán la RMILD, una vez deducido lo que corresponde al Sistema de Encaje.

En la actualidad se tienen 242 millones de dólares como pasivo de este sistema, y el saldo de RMILD es de 355 millones de dólares, con lo cual dicho pasivo está cubierto en un 100 % con la RMILD declarada.

En el tercero, denominado Sistema de Operaciones, se reglamenta que el pasivo registre los depósitos del sector público no financiero (354 millones de dólares) y de particulares (22 millones) en el Banco Central, y otras obligaciones del Banco Cen-

tral del Ecuador, incluyendo aquellas con instituciones monetarias y financieras internacionales (286 millones de dólares). De su lado, el activo de este sistema, registrará el saldo excedente de la RMILD una vez deducidas las asignadas a los dos sistemas anteriores (113 millones de dólares), las operaciones de reporto que el Banco Central realice de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 23 de esta Ley (35.8 millones de dólares), y los Títulos del Tesoro Nacional de propiedad del Banco Central del Ecuador -que en su mayoría corresponden a deudas del gobierno con el BCE por la AGD-, en el monto necesario para asegurar la equivalencia entre el activo y pasivo del sistema.

En la actualidad, el pasivo de esta cuenta alcanza los 662 millones de dólares, mientras que en el activo, el saldo de la RMILD para los fines señalados es de 113 millones de dólares, las operaciones de reporto alcanzan a 35.8, por lo que el monto de los Títulos del Tesoro Nacional de propiedad del Banco Central del Ecuador - bonos descontados por la AGD, por ejemplo -, necesarios para equilibrar esta cuenta alcanzarían los 513 millones de dólares.

Hay que aclarar que los Títulos del Tesoro no pueden ser considerados papeles de alta liquidez, ya que están sujetos a las posibilidades de volver líquidos los activos que han sido entregados como garantías o de recuperar las deudas del salvataje bancario. En tal sentido, podría darse el caso que parte de los pasivos de este sistema se conviertan en préstamos de hecho, con el consiguiente riesgo de liquidez y perjuicio para los depositantes de esas cuentas -gobiernos seccionales, por ejemplo-.

En el cuarto, llamado Sistema de Otras Operaciones, se registrarán el resto de cuentas incluyendo el patrimonio y las cuentas de resultados. (5)

Si se asume que los cuatro sistemas están en equilibrio contable, aquello no ha solucionado el hecho de que el monto de la RMILD no es suficiente en condiciones de desconfianza en el sistema financiero.

Efectivamente, a partir del 11 de marzo, con la medida de descongelamiento de depósitos se estima que alrededor de 330 millones de dólares, serán retirados del sistema bancario. Esto añade una presión adicional sobre las necesidades de RMILD. Adicionalmente, es previsible que porciones de los Depósitos a la Vista (Chequeras) y de los Depósitos de Ahorro sean desintermediadas, con lo que existe un continuo riesgo de una corrida bancaria. De considerarse un retiro únicamente del 30 % de los depósitos a la vista y el 20 % de los depósitos de ahorro, se tendría una presión adicional sobre la

RMILD de 367 millones de dólares. "No es necesario tener disponibles todas las reservas en dólares para la dolarización oficial, siempre y cuando la cantidad que falta se la pueda obtener en los mercados financieros o en fuentes tales como el FMI", sostiene un Reporte del Comité de Asuntos Económicos del Congreso de los Estados Unidos. (6) Al parecer estos recursos empezarán a fluir con la firma de la Carta de Intención con el FMI, como muestra el anunciado ingreso a mediados de abril de 78 millones de dólares provenientes del BID. No obstante, estos recursos provendrán en su mayoría de créditos multilaterales o bilaterales, al menos mientras no se resuelvan los problemas de moratoria de la deuda privada y no se garantice un escenario de seguridad y estabilidad para la afluencia de inversión extranjera.

En todo caso, como ha sido reconocido por las autoridades del Banco Central, el problema de insolvencia persiste y los altos riesgos de desconfianza sobre el sistema financiero es aún un problema a resolver.

Entonces, si bien el esquema planteado en la Ley intenta garantizar los equilibrios contables, los equilibrios económicos siguen siendo precarios, puesto que las necesidades de fondos de contingencia aumentan, en un contexto de serias rigideces de financiamiento externo y de inestabilidad en la variación de RMI.

En estas condiciones no se cumplen con otro de los requisitos mínimos para garantizar un proceso ordenado y estable de dolarización.

Otros desequilibrios

Los desequilibrios del sector público y financieros no están ni lejanamente resueltos. Según datos del Banco Central, el sistema financiero y el Gobierno tienen un déficit proyectado (en valor actual) de más de 7.400 millones de dólares. (7) En tal sentido, resulta impostergable impulsar una modificación radical del esquema de asignación del gasto del sector público, incluyendo todo el proceso de reforma del Estado y de modernización institucional; resolver el problema de la deuda externa; opti-

mizar una estructura tributaria que permita recaudar al menos 500 millones de dólares adicionales por año; y sanear el sistema financiero que al iniciar el año 2000, mantenía un déficit proyectado de 2.803 millones de dólares.

Las autoridades han iniciado el proceso de reemplazo de sucres en circulación por dólares de los Estados Unidos, incluyendo el ingreso de moneda fraccionaria de ese país. De igual forma, los bancos

han empezado a dolarizar las cuentas de depósito y los comercios y negocios a facturar en dólares. Sin embargo, el sucre sigue siendo la unidad de cuenta, cada vez más virtual que real de los ecuatorianos, y por tanto, el proceso de ajuste de precios en sucres, y de sucres a dólares, aún no ha terminado. Este proceso de ajuste, al cual todavía presionarán los rezagos en algunos precios, estará determinado por la confianza que tengan los agentes económicos y el público en general en la política económica del gobierno y en el desempeño que mues-

tren los bancos. Las presiones inflacionarias son todavía continuas y se mantendrán hasta que los precios converjan dentro del esquema de funcionamiento del dólar.

En tal sentido, mientras el público siga manteniendo saldos en sucres y los agentes económicos exijan pagos en dólares por sus bienes y servicios, existirán presiones para que los agentes vuelvan líquidos sus depósitos en sucres con el fin de cubrir su demanda de bienes y servicios en el "ámbito del sucre" cuyos precios tendrán una tendencia al alza, la cual responderá al rezago de los precios y a las variaciones sobre la confianza en el sistema. En estas condiciones, si la emisión por parte del Banco Central es nula, los certificados de depósitos, por ejemplo, actuarán como dinero, deteriorando aún más la capacidad de compra de los cuenta - ahorristas y, generando aunando presiones inflacionarias.

La equidad

En este escenario, se podrán experimentar deterioros en las ya precarias condiciones de la equidad en la sociedad ecuatoriana, al menos desde dos vías. En primer lugar, debido al ajuste de cantidades



que lleva implícito un proceso de dolarización. Esto en la medida que el aumento de los costos solamente puede ser equilibrado con aumentos de productividad o con reducciones de las cantidades de los recursos asignados, sobre todo del trabajo.

El desempleo tiende a crecer, aunque la masa salarial podría incrementarse. En tal sentido, hasta podría pensarse en un incremento de la demanda doméstica, pero cada vez más concentrada y con más excluidos. En segundo lugar, los polos "dolarizantes" -sobre todo Quito y Guayaquil-, van a convertirse en polos de extracción de valor de las áreas menos monetizadas de la economía, básicamente las economías campesinas productoras de bienes alimentarios para el consumo doméstico situadas en la Sierra. Si el flujo de dólares es continuo y la liquidez de la economía es suficiente, los términos internos de intercambio, no se alterarán. En cambio, si se deteriora la liquidez a causa de cualquier shock externo sobre la cuenta corriente o la cuenta de capitales, los polos dolarizantes alterarán los términos internos del intercambio en su beneficio y en perjuicio de los sectores menos protegidos.

Estas presiones actuarán sobre las precarias condiciones de equidad existentes, pues como se conoce, entre 1995 y 1999, los hogares en condiciones de pobreza -medida por el acceso a una canasta mínima de consumo- pasaron de 34 % a 69 %, en el promedio nacional, y de 56 % a 88 % en el área rural. El coeficiente de Gini para el consumo subió de 0.43 a 0.48 en el mismo período, y el mismo coeficiente para el ingreso se incrementó de 0.54 a 0.59 en esos años, evidenciando el enorme deterioro de las condiciones de equidad. De igual forma, la brecha agregada de la pobreza, es decir la cantidad de recursos, como porcentaje del PIB, que se necesitan para sacar a todos los pobres que están por debajo de la línea de pobreza de su condición de tales, subió de 5 % a 15 %, entre 1995 y 1999, haciendo que la inequidad afecte en mayor grado a las posibilidades reales del crecimiento económico.

Como se ha visto después del anuncio de la medida, los precios de bienes y servicios han tendido a incrementarse buscando un realineamiento de precios relativos, salvo el salario y algunos precios administrados -tarifas de servicios públicos, gas doméstico y combustibles-. Los agentes económi-

cos mejor posicionados serán los que salgan mejor librados en la pugna distributiva generada, lo cual se expresa en estas modificaciones de precios.

En todo caso, los costos de los servicios (electricidad, teléfono, agua, transporte, seguros, servicios de apoyo) y del trabajo mejor calificado, se incrementarán como proporción del costo total; los costos de insumos importados, los alquileres y servicios financieros, mantendrán sus actuales proporciones, quizás con leves disminuciones de estos últimos, dado que la prima de riesgo país seguirá siendo elevada; y los costos del trabajo menos calificado disminuirán, como proporción del costo total.

El resultado final será un incremento de los costos de producción, que solamente podrá ser cubierto con serias mejoras de eficiencia: aumento de productividad y mejoras de gestión. Esto último sola-

mente es alcanzable en el mediano y largo plazo, con el consiguiente efecto inmediato sobre el empleo, que tenderá a reducirse, y sobre los márgenes de beneficio, que sufrirán idéntica suerte. Dado que estos ajustes no son automáticos, sobre todo la aceptación de la caída de beneficios, habrá tendencias a perder competitividad, las cuales no podrán ser compensadas mediante el mecanismo devaluatorio. De no buscarse ventajas competitivas, queda todavía el deterioro de la fuerza laboral y del medio

ambiente, como recursos de última instancia.

La medida de dolarización está atravesada también por elementos geopolíticos en al menos dos sentidos. En primer lugar, el experimento de dolarización del Ecuador tiene la virtud de minimizar los impactos del fracaso y de maximizar los impactos del éxito. En el un caso, los efectos se sentirán sobre una economía de importancia marginal en la Región, con la consiguiente posibilidad de control de su onda expansiva y de rectificación para experiencias ulteriores; en el segundo caso, esta onda expansiva, podría ser potenciada.

En este sentido, se entiende los pronunciamientos de las autoridades de los Estados Unidos, las cuales han mantenido enorme cautela. Pues, como se conoce, incluso procesos de dolarización como el argentino, no han sido fácilmente aceptados y, a diferencia de lo que señalan los apologistas, no solamente se discuten detalles. Argentina pretendía tres objetivos: compartir el señoríaje producto del

Los aumentos en los costos de producción solamente podrán ser cubiertos con serias mejoras de eficiencia en términos de aumento de productividad y mejoras de gestión

uso del dólar en Argentina; acceso de los bancos argentinos a la ventana de descuento del Sistema de Reserva Federal, lo que les permitiría préstamos en caso de problemas; y, cooperación en la supervisión de los bancos. Los funcionarios del Tesoro de los Estados Unidos y del Sistema de Reserva Federal han indicado que los Estados Unidos no otorgará acceso a la ventana de descuento ni supervisará los bancos de los países dolarizados, pero si están abiertos a la posibilidad de compartir señoría.

En segundo lugar, está el problema regional del conflicto colombiano. En condiciones de una extremadamente débil regulación y control financiero existente en el Ecuador, y la enorme segmentación

de mercados, un proceso de dolarización desordenado e imprevisto, podría convertir al Ecuador en paraíso del lavado de narcodólares. Esto obviamente tiene la "virtud" de inyectar liquidez a la economía dolarizada, pero paralelamente puede provocar un incremento en los precios de la tierra, otras propiedades inmuebles y otros bienes no transables que se irán desarrollando, conforme se amplíe el mercado de valores. Pero este peligro es aceptable en las agendas oficiales de los principales agentes implicados. ¿Cuáles podrían ser sus implicaciones para el país?

NOTAS

1.- Argandoña, Antonio, Gámez, Consuelo, Mochón, Francisco, *Macroeconomía Avanzada I. Modelos Dinámicos y Teoría de la Política Económica*, McGraw Hill, 1996, p. 190.

2.- "(...) la nueva institucionalidad monetaria introducida con la reforma a la Ley de Régimen Monetario en 1992 ha sido sometida a prueba y los resultados demuestran que gracias a una política monetaria activa, el Ecuador evitó caer en más de una ocasión, en un proceso hiperinflacionario". Ver, Gallardo, J., *El Mito de la Convertibilidad*, ESPOL, 1999, p.75

3.- Hausmann, R. y Powel, A., *Dollarization: issues of implementation*, p. 2.

4.- *Ibidem*, p. 5.

5.- Actualmente el déficit operacional del BCE alcanza el 1.2 % del PIB.

6.- Oficina del Presidente del Comité, Senador Connie Mack, *Fundamentos de la Dolarización*. Julio 1999, Reporte del Comité de Asuntos Económicos del Congreso de los Estados Unidos, (Joint Economic Committee).

7.- Esto podría incrementarse si se considera el valor actual del déficit pensional que podría oscilar entre 9.000 millones y 18.000 millones, dependiendo del curso que tome el proceso de reforma del mismo. Según Pablo Luio Paredes, si se considera este déficit pero paralelamente si se valoran de manera adecuada los activos en poder del Estado, el déficit combinado del sector público y financiero, en valor actual, podría oscilar alrededor de 10.000 millones de dólares.

Las paradojas de la multiculturalidad

María Fernanda Espinosa y Ton Salman (*)

La multiculturalidad está de moda. En los Estados Unidos, en Europa, en América Latina se discute y se publica sobre el ideal y los desafíos de la convivencia multicultural, en el mundo y en los distintos países (Godenzzi Alegre 1996, González Casanova & Roitman Rosenmann, 1996, Kymlicka 1996, Taylor 1994, Abello et. al., 1998, Fraser 1992, Van Cott – en imprenta). Y aún más, en los Estados Unidos se está buscando una nueva fórmula de conceptualizar el mapa so-

En América Latina, la lucha de las culturas indígenas y negras, excluidas de los procesos de formación del Estado-Nación, ha provocado, en muchos casos, revisiones constitucionales



cial, porque la cultura dominante se fue desmitificando y desenmascarando como imposición de una cultura wasp, la cultura blanco-anglosajona-protestante ('White Anglosaxon Protestant'). En Europa, la inmigración y las reivindicaciones de las poblaciones minoritarias obligó a reconsiderar la idea de una cultura aparentemente homogénea donde todos los ciudadanos fueran iguales, bajo la protección de un Estado de bienestar. En América Latina, la lucha de las culturas indígenas y negras, discriminadas y excluidas de los procesos históricos de construcción del Estado-Nación, ha provocado, en algunos casos,

revisiones constitucionales que reconocen la multiétnicidad o multiculturalidad como característica constitutiva de la nación (Van Cott - en prensa). Sin embargo, este reconocimiento formal no ha producido todavía conceptos compartidos sobre cómo construir la multiculturalidad en la práctica.

Además de estas motivaciones regionales específicas, todas las sociedades y personas hoy en día están expuestas a la globalización, a una intensificación de contactos interculturales a través de los medios de comunicación, la transnacionalización económica, y el creciente flujo de personas, capital, productos y mercados. Por ello, nos vemos enfrentados al desafío de una comprensión del mundo en que vivimos, más allá de nuestro ambiente espacio-cultural. No hace falta que nosotros busquemos la multiculturalidad; la multiculturalidad ya nos ha encontrado a nosotros.

Tres paradojas de la multiculturalidad

Parece, sin embargo, que el proyecto de la multiculturalidad enfrenta por lo menos tres paradojas. Nos concentramos aquí en la manifestación de estas paradojas en el contexto latinoamericano. En primer lugar, la multiculturalidad como proyecto dirigido al respeto, a la convivencia pacífica, a un espacio compartido donde puede no solamente sobrevivir, sino también florecer cada una de nuestras culturas, se convierte, a la vez, en una amenaza a éstas. En el espacio cada vez más intensamente compartido, espacio de interacción, tienden a perderse las distinciones unívocas entre las culturas. De modo que lo que se quiere defender, hacer respetar y cuidar, lo que se quiere conquistar y vivir en términos de tradiciones y autoestima, en el marco de una arena multicultural pierde su naturalidad y claridad. La globalización hace que las identificaciones étnicas y culturales sean menos precisas, más porosas, y esto, de rebote, produce a escala mundial nuevas adscripciones étnicas, redefiniciones locales, y hasta, a veces, formas de neo-racismo y fundamentalismos de índole étnico, religioso y cultural. La condición de 'porosidad' incita, a la vez, al esfuerzo de reforzar la impermeabilidad e inmutabilidad.

La globalización genera entonces un doble efecto sobre la pretensión de la multiculturalidad: por

una parte, hace que los contornos culturales sean más maleables y fluidos, y, por otra, incorpora la diversidad cultural como una nueva forma de capital y arena de debate político (Espinosa, 1999).

En segundo lugar, la filosofía y el ideal de la multiculturalidad es algo ajeno, o por lo menos no innato, a muchas culturas 'subordinadas' que hoy en día luchan, respaldándose en el criterio de la misma multiculturalidad, por su espacio y supervivencia. Y la idea de multiculturalidad es también ambigua dentro de las culturas tradicionalmente dominantes. Más bien parece que la idea de la multi-

culturalidad es meta-cultural y por eso incita a un doble referente para su aplicación.

En tercer lugar, las culturas no son objetos ni sujetos de lucha, de encuentro, de acuerdos, o de interacción. Las culturas son, en primer lugar, prácticas que conceptualizamos de manera abstracta en términos de características e idiosincrasias para referirnos a las distinciones. 'Las culturas' se refieren a lo que nos constituye y a lo que diariamente constituimos con nuestro quehacer, pero que, a

la vez, es inmanejable, ingobernable y no gestionable, y que no puede ser objeto de 'acuerdos' sobre cómo organizar su convivencia.

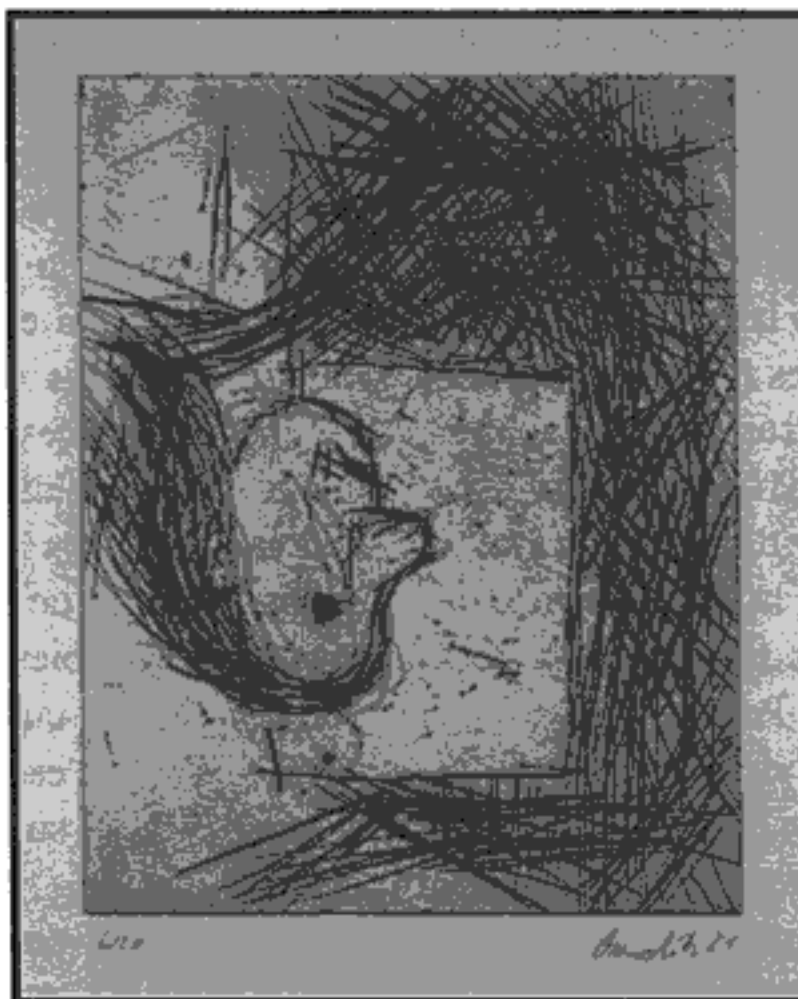
Primera paradoja: El límite borroso entre "nosotros" y "ellos"

Reflexionando sobre la primera paradoja, observamos que las culturas caracterizan y aglutinan cada vez menos a los pueblos porque las fronteras entre 'nosotros' y 'ellos' son crecientemente difusas. Esto afecta la legitimidad de las cruzadas por la integridad cultural. ¿Cuál, por ejemplo, es el sentido de una lucha por 'nuestra' cultura, si se toma esta cultura como herencia íntegra que debe ser protegida? ¿De qué valdría la lucha para la lengua o las tradiciones de las culturas originarias en América Latina si no se toma en cuenta a aquellos que por diversas razones ya no viven estas tradiciones 'integralmente'? ¿Qué sentido tiene referirse a 'la cultura nuestra', si no se toma en cuenta, por ejemplo, a los jóvenes indígenas urbanos que viven una cultura 'híbrida' (Warren 1998: 42), o si se ignora que la cultura es múltiple y está afectada por lo que coexiste con esta cultura? Lo que coexiste con nosotros y crecientemente nos constituye como 'nosotros' es

'Las culturas' se refieren a lo que nos constituye y a lo que diariamente constituimos con nuestro quehacer, pero que, a la vez, es inmanejable

cada vez más complejo y tiene un carácter múltiple. Pero también es cada vez más 'parte de nosotros'. Si tomamos la migración, la descentralización y la adaptación como amenazas a la 'integridad' cultural y no como su ingrediente constitutivo, y si consideramos creencias y prácticas nuevas como meras expresiones de pérdida, falsa conciencia o inferioridad internalizada, estamos considerando la cultura como una suerte de "color primario", y a todos los colores secundarios como impurezas. En realidad, todos, todo el tiempo y cada vez más, somos alquimistas, mezcladores de color. Por esta razón parecería que tenemos que partir del *collage policromo* que continuamente pinta la gente, sin juzgar a priori la tonalidad y pureza de su tinte. En consecuencia, la defensa de la cultura que se quiere proteger sin involucrar a los individuos que 'escapan' de los patrones apriorísticos de una cultura determinada o que excluye a las personas que no se preocupan sobre su continuidad e integridad, se convierte en una defensa abstracta. Pero allí precisamente está el problema y la confusión: el temor a la pérdida de referentes claros produce la tentación de la 'mujer de sal': mirar atrás y refugiarse en la nostalgia (cf. Bengoa 1996: 25), reforzar 'lo nuestro' y buscar una identidad acabada e inamovible como parte de una cultura con contornos, prescripciones y límites claros, para poder entrar en una arena multicultural bien armada.

Aquí no se trata de negar o banalizar la necesidad de pertenencia y las prácticas reales, consuetudinarias del asedio a formas tradicionales de vida y convivencia. Tampoco se puede negar que, en América Latina, había y hay discriminación cultural, relaciones constituidas por parámetros socialmente institucionalizados de inferioridad y superioridad entre 'portadores' de distintas culturas. Hasta hoy personas de determinada cultura rechazan o encasillan como no desarrollados a miembros de otras culturas, y son estos grupos o personas, precisamente, quienes suelen definir la identidad de la nación y los parámetros para su política. Sin embargo, se debe recordar que la cultura no puede ser un cuerpo monolítico de tradiciones, prácticas, y herramientas; no se trata de un paquete heredado, sino



que está viva, es dinámica, cambiante; es el quehacer diario tanto en la normalidad como en momentos de inseguridad, amenaza y/o encuentro con representantes de otros quehaceres diarios, tanto en períodos cuando hay largas distancias con otras, como también en períodos de opresión por otras. La cultura no es un cuerpo constituido e inmutable sino que está siempre *en actu*.

Con estas consideraciones, tal vez lo que debemos repensar no son los resultados, sino las condiciones del encuentro entre culturas. No se trata de proteger o defender culturas, sino de abogar por condiciones justas y equilibradas de encuentro de culturas, o, siendo más precisos, de los 'portadores' o 'portadoras' de diferentes culturas. En otras palabras, no es tan importante lo que hace la gente - o 'nuestra gente' - con su identidad cultural, sino bajo qué condiciones se dan las opciones para construir identidades culturales. No se puede reducir las identidades a los entornos culturales, sino que más bien se trata de construir condiciones para que las diversas identidades, de las que la cultura es un componente, se desarrollen sin que primen percepciones alimentadas por prejuicios y jerarquías culturales. El afán para definir y tomar conciencia sobre lo nuestro, entonces, se mantiene; no se trata de desconocer nuestra diferencia con el otro. Pero el encuentro se tiene que dar en un espacio donde no se reducen nuestras diferencias a ciertas esencias construidas a priori, homogeneizando los dos polos, sino que se definen en el intersticio del encuentro.

Segunda paradoja: la multiculturalidad es una metacultura

La segunda paradoja es que la noción de la multiculturalidad parece ser meta-cultural. Los orígenes de la noción de multiculturalidad o interculturalidad, aunque se podría rastrear en los ideales de dignidad e igualdad entre los seres humanos de la Ilustración del siglo XVIII, no es atribuible a una cultura específica. Se trata más bien del fundamento moral del funcionamiento del mundo contemporáneo. Sin embargo, su gran vigencia y discusiones actuales son el resultado de un proceso histórico-

cultural a escala mundial y con formas y niveles de desarrollo diferenciado en distintos países. La multiculturalidad es una condición conceptual y de convivencia para hacer posible por la no-discriminación entre culturas. Es la condición *si-ne qua non* para que las demás culturas acaten la autodeterminación de 'mi gente', y para que superemos siglos de tácita y abierta discriminación y racismo, tanto en escala mundial como local, tanto en los ámbitos discursivos como en todos los espacios de interacción. Es un valor que hoy en día, en plena globalización, deberíamos acatar, para dar una forma digna a nuestro mundo, país, y localidad compartida - pero no es un valor ni una práctica necesariamente cultural, tampoco un componente inmanente de todas las culturas que ahora participan en la multiculturalidad. La multiculturalidad entonces ejerce un cambio en las culturas en el mismo momento de establecerse como principio deseable del encuentro. En cierta medida, daría la impresión de que lo que constituye hoy la interculturalidad no son las culturas, sino más bien que es la interculturalidad la que constituye la auto-percepción de las culturas. Esto se puede explicar confrontando el ideal de la multiculturalidad con nociones sobre la 'naturaleza' de las culturas. Destacamos tres cosas:

En primer lugar, cuando el discurso multicultural exige a las distintas culturas adoptar los valores de la igualdad de derechos -entre culturas y entre personas- esto podría significar, para algunas de ellas, adoptar un elemento 'ajeno'. Luego, en base a este elemento, una determinada cultura puede defender su integridad, particularidad y tradición a través de la aplicación de esta norma universal. Se trata entonces de utilizar códigos ajenos a una determinada cultura para conquistar mayores espacios de poder, representación y respeto a la particularidad. Es una de las varias paradojas de la multiculturalidad.

En segundo lugar, sin la noción de la multiculturalidad, la lucha de ciertas culturas contra su disolución y contra la imposición cultural, sería un empeño sin fundamento relacional, una ambición cargada de solip-

sismo, es decir, una contradicción en los términos. Derechos a la identidad individual o colectiva, reivindicados en un vacío social, no pueden ser ejercidos porque no tienen con quién realizarse. La noción de multiculturalidad sustenta la posibilidad de distinguir y valorar unas culturas frente a otras. Sin el reconocimiento de la multiculturalidad no tiene sentido referirse a su cultura.

En tercer lugar, parece que el esfuerzo de cualquier cultura, y también de las culturas tradicionalmente discriminadas en América Latina por conseguir un mayor espacio, reconocimiento y valoración tiene como presupuesto inevitable la negación de la percepción de la cultura propia como entorno y práctica 'natural'. Esto quiere decir que la lucha por la emancipación presupone la conciencia de la existencia de otras culturas; o sea, presupone la conciencia de que la cultura propia no es natural, obvia. La cultura como el entorno vivido cotidiana e inconscientemente está, cada vez más, complementada por la conciencia sobre la cultura que se vive. En consecuencia, el proceso mismo de experimentar la discriminación o de luchar en contra de ella, tanto en el pasado como en el presente agrega algo a la cultura. Tal vez se debería decir más bien que se pierde algo, se pierde la inocencia de la cultura, y se pierde el automatismo, lo inadvertido de vivir como se vive, porque se sabe de otras formas de vivir y pensar. Este solo conocimiento cambia la cultura ya antes de empezar a defenderla, en el sentido de que ahora se vuelve imposible descontar otros valores y criterios para evaluar y reflexionar sobre lo nuestro. La conciencia del otro y su otre-

dad afecta la constitución del 'nosotros' incluso antes de definir y tratar de establecer los derechos y espacios para cada uno. Defender lo mío depende del otro no solo como amenaza, sino como coproductor de lo que considero mío y, por tanto, de lo que considero valioso o importante defender. Consecuentemente, la defensa de la integridad de la cultura propia y, por ejemplo, el derecho consuetudinario, en el mismo acto de ampararse en los criterios que fundan la idea de multi o interculturalidad, podría basarse en normas y valores que, algunas veces, dentro de la cultura que se pretende defen-



der no son considerados tales. La demanda por respeto e igualdad provoca un cuestionamiento hacia lo que se pide respetar y resulta injustificable esconderse tras la barrera de la cultura propia, cuando la demanda de respeto multicultural está sobre el tapete.

La consecuencia de todo esto es que la defensa de una cultura que considera a individuos 'anómalos' como descarriados o 'perdedores de lo verdadero', porque ya no 'cabén' plenamente en las categorías preestablecidas de una cultura determinada, está excluyendo y no respetando las diferencias culturales. Está compartimentalizando el repertorio cultural, y censurando las desviaciones como anomalías.

No obstante, es cierto que las condiciones actuales en las cuales se producen pérdidas de tradiciones y costumbres, y adaptaciones o asimilaciones a otras culturas, es muy desigual.

No estamos, ni mucho menos, viviendo un 'encuentro' de culturas, sino más bien un proceso de constante usurpación causado por grandes desigualdades en las potencialidades de distintas culturas de imponerse y determinar las condiciones de este encuentro. Hay que tomar en cuenta entonces que la defensa de la cultura 'pura' y la exacerbación de la diferencia refleja estrategias de emancipación dentro de un universo que aún

suele tomar la cultura mestizo-occidental como estandarte para el funcionamiento diario de las cosas y para proyectar su 'desarrollo' (Salman 1996). Este elemento estratégico de lucha por una interculturalidad digna de este nombre no debería pasar desapercibido, porque revela la dimensión conflictiva dentro de un universo en el cual los 'portadores' de culturas son colocados en determinadas estructuras de poder. Pero no por ello las defensas culturales escapan de lo 'relacional' de sus posiciones y auto-identificaciones. Por eso, la pertenencia y autoconciencia cultural no son atributos endógenos, sino que son 'significantes' gracias a un determinado universo de significados, tanto hostiles como favorables a la posición propia. El asunto es, por lo tanto, que la insistencia en el valor, la continuidad y las cualidades inherentes a ciertas culturas, es producto de influencias externas y de discontinuidades. Por lo tanto, es la resignificación de dichas cualidades en un entorno que éticamente se entiende como

Las culturas no se pueden respetar, y la pregunta es ¿en qué medida pueden ser 'objetos' de respeto? El respeto se produce entre individuos, y tal vez grupos, pero no entre entidades abstractas

multi o intercultural lo que le da verdadero sentido. Defender las culturas 'autóctonas' como si fueran herencias que sobrevivieron e incluso quedaron estáticas por su trayectoria de los últimos siglos, es deificar la presencia y las reivindicaciones actuales de los pueblos indígenas y afroamericanos, y es deificar la propia noción de 'cultura'.

Tercera Paradoja: ¿Cómo defender una categoría abstracta como la cultura?

Finalmente, la tercera paradoja es que la cultura como categoría abstracta es 'indefendible'. Las culturas no ganan ni pierden, no tienen existencia ontológica ni son sujetos portadores de victorias o derrotas. Las culturas no son los ingredientes de la multiculturalidad, porque no se trata de preparar

una receta, donde todos los elementos contribuyen al sabor final. No estamos haciendo una torta, sino desordenando la despensa. Una despensa sin guardia ni dueño.

No se trata entonces de un 'respeto entre culturas'. Las culturas no se pueden respetar, y la pregunta es ¿en qué medida pueden ser 'objetos' de respeto? El respeto se produce entre individuos, y tal vez grupos, pero no entre entidades abstractas.

Además, no se debería respetar a una persona exclusivamente

por el hecho de ser de otra cultura. Respetar o valorar otras culturas, sin el conocimiento de las mismas, no tiene mayor significación, e incluso se puede convertir en una actitud vacía y retórica. Es un comportamiento que se basa más bien en una fórmula de cortesía, en una conciencia solipsista de 'lo políticamente correcto' más que en un verdadero respeto. De este modo, se le niega sentido verdadero al otro, se lo excluye de nuestro propio universo de pensamiento, juicio, y diálogo por considerarlo diferente a priori, a merced de mi tolerancia, sin tomar en serio lo que me podría decir o enseñar o lo que me podría desagradar. Esta actitud es menos deseable aún que el abierto desprestigio del otro porque está basada en una presunción. Sin embargo, paradójicamente, el respeto es un paso imprescindible hacia la convivencia multicultural aunque no tiene mayor significación si no se articula a un diálogo, a un encuentro, e incluso a un cuestionamiento a 'la cultura' del otro.

El desafío es entonces analizar críticamente estas tres paradojas resultado de la realidad actual de la descentralización, tanto espacial como en términos de los contenidos de las culturas. Este es un ejercicio necesario que no puede, sin embargo, ser conducido o guiado por ninguna cultura en particular. De hecho, las relaciones inter e intraculturales se producen como parte de las interacciones. Se trata más bien de un espacio en el que los individuos, con distintas trayectorias colectivas e individuales, busquen, definan, exploren, quiénes pueden y quieren ser. Es un proceso sin horizonte cultural fijo, pero, a la vez, inspirado por patrones culturales que conforman identidades individuales y colectivas, y estos patrones cultura-

les pueden ser cuestionados permanentemente. De no ser así, estaríamos viviendo más bien una suerte de indiferencia multicultural o, como dice Iris Young, una "otredad no asimilada" (Young, 1990). Por lo tanto, no hablamos de un marco abstracto de oposición entre lo verdadero y lo impuesto o lo subalterno y lo dominante, o lo 'de ellos' y lo 'de nosotros'. La tarea no es salvar una determinada cultura porque ha sido excluida o subordinada, sino crear espacios para que pueda reinventarse

percepción sobre la fuerza y vitalidad o debilidad, la modernidad o el 'atraso', la predominancia o la subordinación de culturas propias y ajenas. Pero no sabemos con claridad cómo hacer un análisis no cultural de todo esto. No tenemos cultura, somos cultura y por eso no puede haber una perspectiva o una reflexión meta-cultural. Cualquier estudio o contemplación sobre la cultura -la propia o la ajena- es una construcción cultural. Es decir, también la defensa, la protección o la crítica hacia las culturas es cultural, y esto, a su vez, significa que la frontera entre la cultura como entorno natural y cotidiano y su conceptualización consciente y la reflexión sobre ella, es cada vez más vaga, compleja y es, como he-

mos dicho, esencialmente cultural. La única manera de estar consciente de esta circularidad de la cultura y las reflexiones sobre ella es entonces conocer, tratar de entender la cultura propia y la ajena.

De esto se desprende que las culturas no son tradiciones paralelas, simultáneamente 'originarias' o que establecen un muestrario de la variedad del ser humano. Las culturas no son repertorios dados ni legados con esencias irremplazables que pueden oprimirse, prohibirse, perderse o desplazarse

de manera súbita. La cultura no desaparece sino que se renueva, se crea, se deja influir, es porosa y permeable, expansiva y con poder de penetración a la vez.

Por ello, la lucha por la recuperación o revitalización de rasgos culturales tradicionales, es, en cierta medida, una cultura dentro de otra más amplia que se autoidentifica como multiétnica y multicultural, pero que, a la vez, sigue estando marcada por fuertes asimetrías. La emancipación, entonces, refleja posiciones desarrolladas en un determinado entorno de lucha, de negociación; en un mundo donde, de manera específica, la multiculturalidad es un tema cultural controversial. La lucha y las posiciones que en ella se defienden reflejan además



constantemente, aunque esto puede significar la pérdida de algunas tradiciones, de unidad y homogeneidad. Lo central no es rescatar culturas 'verdaderas' en las que determinadas personas deben calzar. Se trata de vivir en un universo que se enriquece por su diversidad pero que no impone verdades e inmunidades culturales.

Todos sabemos qué es cultura, y a la vez, nadie lo sabe. Sabemos que nuestra socialización, nuestro entorno social, nuestras prácticas, rutinas y creencias, la percepción de nuestro ámbito natural y social, nuestras religiones y costumbres, son culturales. Sabemos también que la reflexión sobre las cualidades y características de todos estos elementos culturales, es cultural. Y también lo es la

cambios políticos y culturales mundiales en torno al discurso sobre los derechos de los pueblos minoritarios y la historia cultural concreta de un país. Aquí se trata más bien de lo que Whitten llama la 'ideologización de las diferencias culturales' como un arma política legítima para el reconocimiento de derechos, espacios, recursos, etc. (Whitten 1988).

Por lo expuesto, no parece adecuado ajustarse, en la comprensión de la multiculturalidad, a matrices genéricas. Estas matrices pueden desvirtuar los intentos por abogar en favor de sociedades menos excluyentes. Las culturas no existen como reservas intactas y monolíticas sino más bien como prácticas y creencias actuales que resultan de una larga historia de hostilidad, dominio y exclusión hacia unas y privilegios hacia otras. El Ecuador es un conglomerado de prácticas culturales de distinto origen, una 'fusión-en-actu' de culturas que resultan de determinadas historias de contacto e interacción. Identidades, tradiciones y culturas son, en este contexto, el resultado de una discontinuidad y de la permanente redefinición, interna y externa, de fronteras, más que de una continuidad. La multiculturalidad y la emancipación de las culturas indígenas y afroecuatorianas en el Ecuador debería ser un proceso de reinención, reconstrucción, reidentificación, no tanto en base a las tan mentadas 'raíces culturales', sino sobretudo en base a la historia de haber vivido, como comunidad, pueblo o nacionalidad discriminada en una sociedad dominante blanco-mestiza. Esta historia, por cierto, ha entrado en un nuevo momento en las últimas décadas, debido a que la asimetría de poderes entre portadores de distintas culturas ha sido duramente cuestionada y ha servido de referente

para intensos y prolongados procesos de lucha y negociación. Se trata, entonces, más bien de luchar contra la discriminación concreta, contra la 'naturalización' de las asimetrías sociales cotidianas, contra prejuicios y exclusiones, contra la salida de un 'huequito' tolerado para unas tradiciones 'pre-modernas' mientras que sigue en pie una sola conceptualización de lo que es 'desarrollo', 'progreso' e 'institucionalidad modernizada'. No se trata de una igualdad abstracta entre culturas, sino de una voluntad plena y sincera de todos de cuestionar tradiciones, pero también discursos en los cuales unos son 'materialistas' y otros 'espirituales', o unos 'avanzados' y otros 'cerca de la naturaleza', o discursos en los cuales unas prácticas aparecen como estandarte y otras como...tradiciones - o incluso discursos en los cuales la diversidad es celebrada como atractivo folclórico o expresión de la biodiversidad humana.



En realidad, todas las sociedades tienen, y cada vez más, un grado de multiculturalidad. Si reconocemos que dicha multiculturalidad es fundamentalmente una arena de conflicto, el problema central es entonces explorar cuál es el contenido, condición, asimetría, forma de exclusión, para establecer acuerdos de convivencia, formas de negociación de la diferencia, o mecanismos de resistencia. De eso se trata la democracia: de definir conjuntamente cómo vivimos juntos, y de hablar sobre los parámetros del diálogo sobre esta definición.

(*) Profesora investigadora de FLACSO, y profesor asociado de FLACSO

BIBLIOGRAFIA

- Abello, Ignacio, Sergio de Zubiría & Silvio Sánchez, 1998, *Cultura: teorías y gestión*, San Juan de Pasto (Colombia): Ediciones Unariño.
- Albó, Xavier, 1996, "Nación de muchas naciones: nuevas corrientes políticas en Bolivia", en: Pablo González Casanova & Marcos Roitman Rosenmann (coordinadores): *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México: UNAM/Demos, pp. 321-366.
- Assies, W.J & A.J. Hoekema, 1998, *Indigenous peoples' experiences with self-government*, Copenhagen/Amsterdam: IWGIA/Universidad de Amsterdam.
- Bengoa, José, 1996 *La comunidad perdida - ensayos sobre identidad y cultura: los desafíos de la modernización en Chile*, Santiago: SUR Ediciones.
- Convenio Andrés Bello, 1996 *Boletín Internacional*, del Instituto Internacional de Integración Andrés Bello, No 73, Diciembre, La Paz.
- DANIDA y otros (edición), 1997 *Las lenguas indígenas dentro y fuera de la escuela (informe II Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe)*, Santa Cruz.
- Espinosa, María Fernanda, 1999, "Repensar la Democracia en Sociedades Pluriculturales y Postcoloniales", en: *Spiritus*, Edición Hispanoamericana, no. 155, junio, Quito, pp 75-83.
- Favell, Adrián, 1998, "Multicultureel burgerschap in theorie en praktijk - empirische analyses in de toegepaste politieke filosofie", en: *Krisis - Tijdschrift voor Filosofie* 72 (Amsterdam), pp 67-85.
- Featherstone, Mike, 1994, "Global Culture: an Introduction", en: Mike Featherstone (ed.): *Nationalism, Globalization and Modernity*, London: Sage Publications, pp.1-14.
- Fraser, Nancy, 1992, "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", en: Calhoun, C. (ed): *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge MA: MIT Press.
- Friedman, Jonathan, 1995, *Cultural Identity and Global Process*, London, Sage Publications.
- Fuentes, Carlos, 1992 *The buried mirror - Reflections on Spain and the New World*, London: Houghton Mifflin.
- Geertz, Clifford, 1993 [1973], *The interpretation of Cultures*, London: Fontana Press.
- Godenzzi Alegre, Juan, 1996, "Construyendo la convivencia y el entendimiento: educación e interculturalidad en América Latina", en: Juan Godenzzi Alegre (compilador): *Educación e interculturalidad en los Andes y la Amazonía*, Cuzco: CBC, pp 11-18.
- Kymlicka, Will, 1996 [1995], *Ciudadanía multicultural*, Barcelona: Paidós.
- Salman, Ton 1996, "The Locus of Dispersion: Studying Latin American Popular Culture in the 1990s", en: Ton Salman et al (eds): *The Legacy of the Desinherited: Popular Culture in Latin America: Modernity, Globalization, Hybridity and Authenticity*, Amsterdam: CEDLA, pp 3-32.
- Salman, Ton, 1997, *Zo zijn onze manieren*, ensayo-reseña de a) Charles Taylor: *Multiculturalism*, Princeton University Press 1994; b) Sadik Al Azm: *Kritiek op godsdienst en wetenschap*, Amsterdam, *El Hizjra*, 1996, y c) Juan José Sebreli: *El asedio a la modernidad*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1995 (1991), en: *Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte* 89(4), pp 272-281.
- Speiser, Sabine, 1996, "Interculturalidad en la educación: algunas reflexiones sobre un contexto necesario", en: Juan Godenzzi Alegre (compilador): *Educación e interculturalidad en los Andes y la Amazonía*, Cuzco: CBC, pp 105-113.
- Tamayo Caballero, Carlos, 1998, "Cómo superar el etnocentrismo", en: *Educación Superior y Desarrollo* 2(1); Primer Semestre, pp 133-141.
- Taylor, Charles, 1994 *Multiculturalism*, Princeton University Press.
- Van Cott, Donna Lee, forthcoming *The Friendly Liquidation of the Past: Democratization and Constitutional Transformation in Latin America*: Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Wallerstein Immanuel, 1994, "Culture as the ideological battleground of the modern world system" en: Mike Featherstone (ed.), *Nationalism, Globalization and Modernity*, London, Sage Publications, pp.31-56.
- Warren, Kay, 1998, *Indigenous Movements and their Critics - Pan-Maya Activism in Guatemala*

la, Princeton University Press.

- Whitten, Norman E. , 1988, "Historical and Mythic Evocations of Chthnoic Power in South America", en: Hill, Jonathan D: Rethinking History and Myth. Indigenous Southamerican Perspectives on the Past, University of Illinois

Press, Urbana.

- Young, Iris, 1990, "The ideal of community and the politics of difference", en: Linda Nicholson (ed.) Feminism/ Postmodernism/ Community, Routledge, New York.

¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?

Resulta claro que la combinación de mercado libre, nuevas políticas sociales y espontaneísmo social, no resolverá los problemas de exclusión

José Luis Coraggio
Universidad Nacional de General Sarmiento (*)

Ante el agravamiento de la problemática social se comienzan a oír voces que hablan de una crisis del paradigma neoliberal. Nos parece más adecuado reconocer que está «vivito y coleando», y que prueba de ello es la dificultad para pensar alternativas a las políticas sociales hoy predominantes. Sin embargo, la cuestión social dista mucho de estar bajo control. Una característica dramática de la crisis de reproducción social por la que atravesamos es la incompatibilidad entre la libertad global de acumulación del capital y el derecho a una vida digna de los ciudadanos en cada lugar del mundo. Como insumo del capital, la población trabajadora resulta estructuralmente excedente en magnitudes masivas, generándose así una nueva cuestión social. La respuesta desde el poder son las nuevas políticas sociales, asistencialistas y focalizadas en mitigar la pobreza extrema. Más allá de las intenciones de los que las aplican y del alivio temporal que en efecto puedan producir, su función estructural es remendar la legitimidad maltrecha de un sistema que no brinda igualdad de logros ni de oportunidades.

La supuesta crisis del paradigma neoliberal

Ante la imposibilidad de que la combinación de mercado libre, nuevas políticas sociales y el espontaneísmo social resuelvan la exclusión, se requieren políticas socioeconómicas integrales y sostenidas que coordinen las acciones del Estado con las de la sociedad. Surge una duda: ¿pueden pensarse e impulsarse políticas sociales participativas desde el centro estatal de una democracia delegativa que vería amenazada su propia reproducción? Si no puede esperarse de les elites políticas que ejercen el poder por delegación, ni de sus tecnocracias, que piensen e impulsen tales políticas, la transformación de la política social estará íntimamente asociada a la del sistema político en dirección a una democracia participativa y liberada del clientelismo. Existe entonces un fuerte condicionamiento de lo político sobre los alcances de la acción social considerada viable. Pero hay también un fuerte componente ideológico que obstaculiza que tales alternativas surjan desde la sociedad. Lo que llamamos «la cuestión social» no deja de ser una caracterización construida del núcleo fundamental de contradicciones de un siste-

ma social, caracterización que varía históricamente con la realidad pero también con las matrices cognitivas predominantes. Hoy el sentido común está marcado por la historia reciente de represión de las dictaduras, las experiencias renovadas de forma cotidiana del poder hegemónico, el bombardeo mediático del pensamiento único, la desilusión por el fin que tuvo el socialismo real y el miedo instalado ante la precariedad del trabajo y la inseguridad personal y social.

En el nivel del pensamiento más formalizado, se dan algunas coincidencias acerca de los datos de la realidad social que otorgan un grado de objetividad (intersubjetividad) a la descripción de varios fenómenos sociales recientes y sus tendencias empíricas: creciente empobrecimiento por ingresos -absoluto, pero sobre todo relativo- de la mayoría de la población; concentración masiva de la pobreza en las ciudades, con peso creciente de los «nuevos pobres»; exclusión de las posibilidades de obtener un trabajo asalariado en una magnitud comparable a las peores crisis coyun-

turales, pero ahora de manera prolongada y, para algunos, permanente; disolución de las formas de agregación que eran la base de actores colectivos propia del sistema industrialista e incluso de la esperanza en el papel de los nuevos movimientos sociales.

A esto se agregan acuerdos sobre algunas caracterizaciones más profundas y de tendencias estructurales que muestran la dificultad para realizar predicciones no catastrofistas: dado el carácter de la revolución tecno-organizativa del capital, se comienza a aceptar la imposibilidad de que la exclu-

sión se resuelva de manera generalizada por medio de la misma inversión capitalista; tendencias persistentes a la dualización, desintegración social y pérdida de expectativas de ascenso social para un amplio sector, creciente anomia y pérdida de condiciones de convivencia, en contextos de inseguridad generalizada; dificultad política creciente para revertir la polarización en la distribución de la riqueza y los ingresos; incapacidad financiera de los Estados para atender a la crisis social, por la crisis fiscal

Lo que llamamos 'la cuestión social' no deja de ser una caracterización construida del núcleo fundamental de contradicciones de un sistema social



derivada de la tenaza de la deuda externa y los nuevos arreglos impuestos por el ajuste estructural que desfinancian adicionalmente los sistemas de seguridad social; dificultades crecientes para asegurar la gobernabilidad en un sistema formalmente democrático; pérdida de credibilidad de los partidos políticos y del sistema de justicia. Todo parece conducir a una catástrofe. Y aun falta agregar un problema para el que no se avizora solución sin un fortalecimiento del Estado democrático y la construcción de una voluntad internacional para atacarlo: la proliferación de sistemas mafiosos ligados a megacorrupciones con recursos públicos o la economía delictiva (tráfico de blancas, drogas, armas, etc.) que en algunos países llegan a constituir Estados paralelos y en otros han penetrado los sistemas políticos, de justicia y seguridad. Pero la problematización de la realidad social no se agota en esas coincidencias sobre fenómenos observables y medibles o sobre algunas caracterizaciones del nivel más profundo de la sociedad, sino que incluye el imaginario sobre lo que puede o debe hacerse para modificar esa realidad. La epistemología nos ha demostrado que no hay prácticamente ningún dato ni predicción cuyo significado no sea una construcción. En lo referido a la caracterización de la «cuestión social» y su posible evolución, ésta depende no solo de los «datos de la realidad», sino de su interpretación y de las explicaciones que se construyen y proyectan en el discurso público, así como de las utopías sociales, valores, intereses, temores y esperanzas desde las cuales se interroga, juzga y percibe la realidad.

En particular, dependerá de las afirmaciones volitivas de orden político o científico acerca de lo que es posible cambiar a través de las llamadas políticas sociales. Esa proyección de lo posible guarda una relación ambigua con el cientificismo positivista, pues depende no solo de la observación y proyección de variables y de la explicación de los mecanismos que las determinan, sino de la existencia de programas verosímiles de acción y de la voluntad para efectivizarlos. Y no es fácil pensar programas de acción mientras se admita que cualquier intento de modificación estructural contrario al interés del capital financiero golondrina generará seguras corridas y represalias del mercado de capi-

tales de consecuencias impredecibles. A pesar de que ya se dieron situaciones comparables (los reajustes del Asia y del Brasil, por ejemplo) y se recompusieron sus economías, se sigue afirmando la imposibilidad de tocar ciertos parámetros del sistema económico sin caer en el caos.

¿Es posible pensar otra política social?

No ayuda en absoluto que el pensamiento mecanicista predomine sobre el dialéctico. El análisis de las contradicciones profundas y las leyes del cambio de un sistema social dan lugar a la proyección

mecánica de sus movimientos empíricamente verificables. A lo sumo se incorpora otro elemento de incertidumbre: la seguridad de que tarde o temprano devendrá alguna crisis socialmente dolorosa del sistema financiero global, sin predicción de las consecuencias que tendrá una vez recompuesto el capital global. Crisis sin fecha, deseada y temida a la vez. ¿Será tarea de intelectuales iluminados, redescubridores de la dialéctica, mostrar otras posibilidades y elaborar y ofrecer los programas de acción alternativa para hacerlas efectivas? Si los programas de acción van a ser democráticos, no

pueden ser meras construcciones técnicamente iluminadas que se disputan el voto del público pasivo o que se imponen de manera vertical, sino que deben avanzar junto con la constitución de sujetos sociopolíticos que participen dialógicamente en el diagnóstico y en la valoración de la realidad, desde la elaboración de sus propios intereses particulares como parte de un sistema interdependiente, de modo que asuman, como propios, los objetivos y medios del programa, así como sus eventuales logros y fracasos. Se trata entonces de una tarea política como de un programa de investigación.

Sin embargo, al emprender esta tarea de dar otro contenido a la democracia para encarar la cuestión social, es fundamental reconocer que se enfrentan obstáculos epistemológicos, tanto en la cerrada concepción de la verdad que tiene la *intelligentia* guiada por la lógica instrumental, como en el sentido común que, en un campo de necesidades extremas y despliegues de poder inductores de un fuerte pragmatismo, ha incorporado introyecciones del mundo de la política y del mercado que, junto



con los efectos disuasores de la represión y la corrupción impunes, cumplen un papel como legitimadores del régimen socioeconómico. Obviamente, en esto juegan un rol las experiencias traumáticas recientemente sufridas (que por supuesto varían mucho entre sectores), pero también las sistematizaciones o interpretaciones que se generalizan a través del discurso público -construido o proyectado como información veraz por los medios de comunicación- sobre los aspectos problemáticos de dichas experiencias. Si para reencarnar la cuestión social se requieren acciones sinérgicas y perseverantes desde Estado y sociedad, dada la imposibilidad de planificar y ordenar instrumentalmente un campo complejo de acción con múltiples actores, lograr la deseada sinergia requiere que al menos exista un paradigma de acción sobre lo social que no solo se acepte discursivamente, sino que se encarne en las prácticas de dichos actores, públicos y privados, y en los discursos mediáticos. En todo caso, más allá de que haya o no propuestas pretendidamente paradigmáticas, lo real es que el espacio de prácticas no está vacío. Sea porque es asumido como propio, porque se introyecta de manera inadvertida o porque se actúa de manera reactiva ante sus manifestaciones, está vigente, implícita o explícitamente, un sistema de pensamiento que ha mostrado una tremenda eficacia para modificar la realidad apoyado en la noción de inevitabilidad del fin del Estado de bienestar: la concepción neoliberal de la política social.

Podemos ubicar muy fácil a sus principales intelectuales y organizaciones, a las capas de técnicos e intelectuales conversos que lo profesan abiertamente desde organismos internacionales, nacionales gubernamentales o no gubernamentales; podemos establecer los intereses concretos que ayuda a legitimar; podemos establecer los mantos de cientificidad que tejen un círculo de protección alrededor de sus propuestas ante otros intereses o ante la crítica social y política. Pero la eficacia de esta concepción no deviene de su validez teórica ni solo del poder que la sustenta sino de haber adquirido carácter paradigmático. Es decir, no porque se la proponga como tal, sino porque opera como visión subyacente organizadora de un sistema de prácticas, incluso las reactivas, que se encuadran dentro del campo problemático que ella define. El neoliberalismo no está

ahí afuera, ni es atributo del otro, sino que está incluso incorporado en las prácticas de agentes que pretenden contraponerse al poder neoconservador. Juega como argamasa ideológica que pretendo dar unidad a una sociedad que se fragmenta materialmente. De ahí su eficacia.

Obstáculos al pensamiento alternativo en política social

La eficacia del programa neoliberal se debe en buena medida al poder que lo sustenta, al punto de imponerlo mediante amenazas, extorsiones y el ejercicio efectivo de presiones y represalias económicas y políticas. Pero se debe también a que ha logrado introyectar sus valores y criterios en el terreno democrático. Existe una confusión en el

El neoliberalismo no está ahí afuera, ni es atributo del otro, sino que está incluso incorporado en las prácticas de agentes que pretenden contraponerse al poder neoconservador

campo de fuerzas de la política social con la consiguiente dificultad para plantear alternativas viables a la política social neoliberal. Un ejemplo dramático es el de una propuesta pretendidamente paradigmática como la del Desarrollo Humano. Uno de los problemas de los análisis del PNUD, que no escatima indicadores para mostrar las monstruosas consecuencias de la globalización del capital, es que no atina a plantear una política económica global, entre otras cosas porque es un organismo que

asesora a gobiernos, y no hay un gobierno global. Puede, y lo hace, mostrar cómo algunas de las nuevas instituciones de regulación económica a nivel global terminan negando sus propios principios justificadores y son instrumentadas en favor del capital y los Estados más poderosos. Pero esto es insuficiente. Los paradigmas necesitan fuerzas políticas o sociales que los sostengan. El paradigma neoliberal cuenta con fuerzas poderosas, pero además el campo del Desarrollo Humano está no solo fragmentado sino confundido. Admitiendo la diferencia entre organismos que controlan directa o indirectamente el acceso a recursos, como son el FMI, el BM o el BID, y agencias que aunque tienen otras agendas no tienen capacidad para incidir sobre los gobiernos, de todas formas hay que explicar por qué sus propuestas operativas en materia de política social terminan por acoplarse al BM como palanca de influencia y, al hacerlo, imperceptiblemente se mimetizan con su programa.

Así, a pesar de estar planteada por las agencias

de la ONU con recursos y fuerza como para hacerla llegar a gobiernos y sociedades de todo el mundo, la propuesta del Desarrollo Humano puede terminar refuncionalizada, con sus términos y apogemas distintivos (capital humano, invertir en la gente, igualdad de oportunidades, equidad, participación) incorporados a la jerga neoliberal, concluyendo operativamente en políticas públicas coincidentes con las derivadas de ese modelo (p. ej., la prioridad a los mismos indicadores de educación y salud básicas, focalizadas y descentralizadas), o compartiendo el descubrimiento de nuevos actores para la política social (p. ej.: las ONGs y las organizaciones sociales autogestionarias).

Al incorporarse al discurso neoliberal, los términos son resignificados. Hay un principio que orienta ese discurso y da nuevo contenido a los mismos términos que constituyen el discurso de la democra-

cia: el principio del mercado total: el mercado como encuentro libre de los proyectos particulares se erige en la institución universal para resolver instrumentalmente todos los problemas de la diversidad de intereses de cualquier naturaleza que sean, que a su vez son reducidos a su dimensión económica en cuanto tales proyectos compiten por apropiarse medios escasos para realizar sus fines. En ese discurso, cuando el Estado introduce una lógica diversa en la resolución de esas contradicciones, la sociedad como un todo pierde porque se pierde la eficiencia, erigida asimismo en criterio universal. Por ello, el papel del Estado debe ser minimizado y limitado a intervenir supletoriamente en situaciones en que el mercado libre, la competencia de agentes privados no pueden aún operar bien según los criterios de la teoría neoclásica. Sin embargo, el neoconservadurismo no solo utiliza al Estado, sino que lo hace in-

Tipología de ofertas de desarrollo

Término	Visión democrática	Visión neoliberal
Desarrollo Humano	Poner en marcha un proceso integral, autosostenido y sustentable, de desarrollo dinámico de las capacidades humanas de todos los ciudadanos, en una sociedad heterogénea pero integrada, sin excluidos, contrarrestando y limitando el desarrollo del capital global y restituyendo la soberanía a los pueblos.	«Invertir en la gente» concentrar el gasto en programas asistencialistas para incidir a nivel global sobre los indicadores de indigencia por nutrición, acceso a la educación y servicios de salud básicos, etc., de modo de mejorar los Índices de Desarrollo Humano.
Participación	Forma conjunta de gestión de lo público, donde el poder tecnocrático y político encuentra balances en el poder de las organizaciones sociales	Forma de reducir los costos de prestación de servicios a través del «cost-sharing», cuya prioridad y magnitud ya está definida por razones técnicas y políticas
Descentralización	Redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, económico, ideológico, cultural, etc., y generación de nuevos poderes desde la base de la sociedad, constituyendo una nueva base para refundar la democracia, superando sus formas delegativas.	Forma de gestión de la oferta de los recursos públicos cercanas a las demandas y situaciones particulares, condición para concitar la participación, focalizar y evitar distribuir recursos públicos entre quienes no responden a la definición oficial de pobreza o indigencia.
Priorizar la pobreza	Erradicar la pobreza absoluta y cerrar crecientemente la brecha de pobreza relativa, incorporando a los hoy pobres como sujetos con los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, evitando su segregación y estigmatización.	Focalizar los programas, identificando a los sectores más pobres como únicos destinatarios de los recursos sociales. Separarlos y segregarlos para una aplicación más eficiente de los programas, conduciendo a la institucionalización de la pobreza estructural.
Básico	Esencial, común para todos: acceso a bienes y servicios como derecho inalienable de la persona, ejercido efectivamente por todos los ciudadanos: derecho a una vida digna, educación de calidad a lo largo de la vida, énfasis en la salud primaria y acceso de todos a todos los servicios en igualdad de condiciones para evitar reforzar la estigmatización y segregación de los excluidos.	Paquete elemental diferenciado de servicios para la sobrevivencia (paquetes elementales de alimentos, refugio, salud, educación primaria...) focalizados en los indigentes y otras capas de pobreza extrema.

tervenir de modo activo para instaurar un sistema de mercado que conduce inevitablemente a la centralización del poder monopólico y que subordina la reproducción de la vida humana y de la naturaleza a la acumulación del capital privado. Y lo hace no mediante la consulta democrática a la ciudadanía consciente de las consecuencias de ese cambio de sistema, sino mediante traumáticos golpes de mano que impulsan la autorreforma del Estado y sus relaciones con la sociedad, justificados por una pretendida necesidad de las cosas. Y aquí constatamos la eficacia ideológica del paradigma neoliberal: la misma contraposición entre Estado y sociedad se diluye cuando los principios del mercado se introjectan en los mecanismos estatales, creando cuasimercados en las áreas de su competencia residual: la salud, la educación, la seguridad, la cultura, etc.

Otro principio del esquema neoliberal es celebrar y dejar operar a la competencia en el mercado, minimizando las regulaciones estatales. Sea concurrencial, oligopólica, o monopólica, la competencia es vista como la única garantía de que los beneficios del desarrollo tecnológico serán pasados a los consumidores y las ganancias tenderán a niveles normales, suficientes para la reproducción del capital. Esta afirmación ideológica, negada por la historia real del capitalismo, se afirma como principio de fe, a pesar de que la competencia libre siempre ha llevado al monopolio. Al admitir que la lógica del Estado debe apenas completar sin contradecir al mecanismo de mercado, la batalla ya está perdida, y sucesivas oleadas de privatización terminarán reduciendo al Estado a su mínima expresión. Se aceptará despolitizar las relaciones económicas,

Tipología de ofertas de desarrollo

Término	Visión democrática	Visión neoliberal
Autogestión	Desarrollo de la autonomía, capacidad de diagnóstico y comprensión de la propia situación, capacidad para generar alternativas estratégicas y proyectos de acción para resolver los problemas, accediendo a recursos, públicos o privados.	Forma de gestión en que los carenciados, junto con voluntarios sociales, administran la distribución de los recursos públicos que les tocan inicialmente y se hacen crecientemente responsables de satisfacer sus propias carencias.
Igualdad de oportunidades	Asegurar las condiciones iniciales y de acompañamiento de toda persona, compensando las deficiencias -heredadas o sufridas por catástrofes naturales o sociales- de capital social y cultural, así como el acceso equitativo a recursos para que las oportunidades devengan posibilidades efectivas de desarrollo personal, comunitario y social a lo largo de su vida.	Proveer un paquete de servicios básicos para ubicarse con alguna probabilidad de competir en la línea de largada de un evento competitivo, sin más solidaridad adicional que el apoyo a quienes se destaquen o pasen pruebas meritocráticas (con base en los resultados o eventualmente en información genética) o a la caridad compensatoria.
Política social	Campo de la acción pública donde múltiples actores sociales, económicos y políticos plantean sus intereses, dirimen sus conflictos, deciden sobre el uso de los recursos públicos dentro de reglas democráticas, y atendiendo a criterios sistémicos y de solidaridad, definen políticas integrales que superen la necesidad del asistencialismo al promover un desarrollo integrador autosustentado.	Definida sectorialmente, con base en criterios de gobernabilidad, como política estatal con metas sociales fijas que deben lograrse al menor costo posible.
Organismos no Gubernamentales (ONGs)	Agentes históricos del campo popular, que florecieron sobre todo bajo las dictaduras militares, con una fuerte vocación por servir de manera altruista a los intereses de los sectores pobres, la defensa de los derechos humanos, la sustentabilidad del planeta, etc.	Representantes de la «sociedad civil» local o global. Formas autónomas de organización y administración de recursos, utilizadas para tercerizar los programas sociales por su bajo costo, flexibilidad y pequeño tamaño, conocedores y dispuestos a trabajar en los ghettos de pobres.
Desplazamiento de la oferta a la demanda	Atender a las demandas de la gente en lugar de sustituir su voluntad mediante ofertas definidas por delegación en el centro estatal. En el proceso, superar el esquema demanda-oferta, propiciando un espacio de definición estratégica del desarrollo conjunto, incluyendo las necesidades particulares priorizadas por consenso.	Cuando sea estrictamente necesario sustituir al mercado privado, subsidiar la demanda y no la oferta (vouchers, etc.) de modo que los ciudadanos devengan clientes de empresas proveedoras de servicios sociales y compitan por el mercado.

afirmando que la lucha de clases ha terminado y que la economía tiene una lógica objetiva que debe ser respetada. Solo restará gestionar los encuadres nacionales e internacionales para poder competir en el mercado libre, aunque se pierda y con ello se degrade la vida. Aceptar todo esto equivale a aceptar la derrota definitiva de una masa creciente de trabajadores precarizados o excluidos, y la pérdida de sus derechos como ciudadanos, derechos que quedan de hecho erradicados del sistema legal. Esta proclama promonopólica y antidemocrática es tan evidente que debería suscitar una reacción en extensión y calidad que, sin embargo, no advertimos. Una causa posible, que se suma a la fuerza económica y política que la sustenta, son los mecanismos ideológicos a los que ya nos referimos. Como en todo otro campo, la visión neoliberal estructura su propuesta de política pública en el campo social jerarquizando los conceptos desde un concepto que domina todo el sistema: la eficiencia. La eficiencia medida como obtención al mínimo costo posible -en términos de recursos públicos- de múltiples metas sociales que compiten entre sí. Su receta institucional es imitar al mercado. Aceptado ese encuadre, los conceptos democráticos adquieren un significado funcionalista: devienen formas de reducir los costos de prestación de servicios. La ambigüedad de significado de las palabras clave que se comparten formalmente refuerza los efectos de anomia entre los agentes descentralizados de las nuevas políticas sociales. La pérdida de sentido se acentúa ante la dificultad para reflexionar cuando la gravedad de las carencias que experimentan los pobres llevan a un activismo continuo, entrando en una sucesión sin fin de ciclos cortos de identificación-alivio de problemas. No parece quedar lugar para otra cosa que ser operador de los programas focalizados, con ocasionales intercambios superficiales de experiencias, con encuentros solidarios pero sin sistematización ni dedicación de las energías y voluntad que requiere el pensamiento estratégico.



Lo que vendrá

Podemos anticipar que en general en América Latina la legitimidad de un sistema económico y político excluyente no podrá sostenerse dinámica-

mente con las políticas sociales neoliberales sin entrar en conflicto con la viabilidad de las restricciones macroeconómicas que exige el capital global. Sin embargo, es difícil advertir la crisis anunciada de un sistema de pensamiento y acción que hoy se siente con fuerza para dar otra vuelta de tuerca: en ausencia de propuestas alternativas sustentadas por poderes sociales y políticos significativos, dada la imposibilidad de seguir reduciendo el gasto social y a la vez mantener un mínimo de gobernabilidad, lo que cabe esperar ahora es una etapa de eficientización, de consolidación e integración de las estructu-

ras estatales de política social bajo el lema de la «gerencia social», de ahorro de costos mediante tercerizaciones adicionales (a empresas o a asociaciones sin fines de lucro), de convocatorias a la filantropía y al voluntariado, y de profundización o creación de otros cuasi-mercados en el campo social.

En presencia de gobiernos democráticos, estas «reformas de segunda generación» pueden incluir algo muy importante: la reducción significativa de los costos de la corrupción en la administración de los recursos. Sin embargo, mientras se mantenga la naturaleza clientelar del régimen político, será difícil para la clase política pensar alternativas a la versión neoliberal de la política social. Igualmente, mientras los gobiernos democráticos y el sentido común sigan asumiendo que las reglas globales de la economía neoliberal no pueden tocarse sin el riesgo de un caos financiero (usado para infundir temor, ocultando que un caos de la vida cotidiana ya existe), la cuestión social quedará sin resolver y el asistencialismo subsistirá como imperativo de la gobernabilidad. Movilizar voluntades para cambiar ese rumbo requiere reconocer que las tendencias negativas que pronostican una catástrofe para la vida en el planeta no son resultado de una actitud «pesimista», sino que son predicciones reales si no se actúa para evitarlo. Que aunque nadie se proponga llevar al mundo en esa dirección, ese es el efecto predecible del mercado global liberado de restricciones sociales y políticas. Que el pragmatismo sólo realimenta esas tendencias al desastre y que su reversión requiere la subordinación del mercado a la sociedad y la política democráticas.

Para reestructurar el campo cognitivo a fin de repensar la política social falta un eslabón que se ha

perdido por la eficacia del paradigma neoliberal: el derecho a pensar la posibilidad de incidir directamente sobre las estructuras económicas. Es preciso que los gobiernos democráticos sean capaces de convocar a la sociedad a examinar el rumbo de economías y sociedades para acordar, conjuntamente, una estrategia distinta. Anticipamos que las actuales políticas sociales, meras compensadoras de los efectos del proceso de mercado libre, deberán ser transformadas en políticas socioeconómicas cuyo objetivo sea facilitar y promover activamente -desde Estado y sociedad- otro desarrollo a partir de la economía popular. (1) El cumplimiento de los derechos humanos requiere el desarrollo de nuevas estructuras socioeconómicas con dinámica propia, basados en el trabajo, que sean por sí mismas equitativas y contrarrestantes de la reestructuración capitalista. Imaginar esas estructuras requerirá

superar, como principal obstáculo epistemológico, la aceptación de que lo social y lo económico son separables, y de que mientras lo social es aún materia de acción volitiva, lo económico no tiene responsables ni puede ser modificado. Por el contrario, habrá que «tocar la economía», no para volverla vulnerable e inestable, sino para corregir desde adentro las causas de la polarización y la exclusión social. Para poder hacerlo con responsabilidad será indispensable una cabal comprensión de los procesos que experimentamos a fin de siglo, pero también realizar una crítica profunda de las prácticas asistencialistas que hoy predominan, y democratizar la definición de la política económica, liberándola de la tecnocracia e involucrando a toda la ciudadanía de manera activa en el diseño y defensa de otra trayectoria de país.

NOTAS

(*) Este artículo apareció originalmente en la revista Nueva Sociedad # 164. Se reproduce con autorización del autor y de la revista.

1.- Una política «socioeconómica» parte del

reconocimiento de que los modelos económicos son representaciones muy parciales y abstractas de la economía real, y que los valores y otros rasgos culturales, así como la calidad de vida, incluidas las relaciones sociales y comunicativas, integran esa economía real.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial: Combatir la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001, primer borrador, <<http://worldbank.org,punto 4.3>>, 1/1/1999.

Bodemer. Klaus, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi: «Las políticas sociales a comienzos del nuevo siglo», documento base, programa URB-AI Europa-América Latina. Red N° 5, Unión Europea, Intendencia Municipal de Montevideo, 4/1999.

Castel, Robert: Les metamorphoses de la question sociale (Une chronique du salariat), Fayard, París. 1995.

Coraggio, José Luis: Economía urbana, La perspectiva popular, Abya Yala, Quito, 1998; otros trabajos del autor pueden consultarse en

<<http://members.xoom.com/jlcoraggio/index.htm>>.

Coraggio, José Luis: Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad, Miño y Dávila. Madrid, 1999.

Hinkelammert, Franz J.: Determinismo, caos sujeto. El mapa del emperador, DEI, San José, 1996.

Kliksberg, Bernardo: Repensando el Estado para el desarrollo social. Más allá de convencionalismos y dogmas, Buenos Aires, s/f, mimeo.

Laurell Asa Cristina: «Para pensar una política social alternativa», en Carlos Vilas (coord.): Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas, Nueva Sociedad-UNAM, México, 1995.

PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1998, Mundi Prensa, 1998.

Patrones de coherencia y certidumbre en el Congreso (1)

“Y sin embargo ... se mueve”



Foto: Archivo Diario Hoy

Por Andrés Mejía Acosta
Politólogo

Se hace necesaria la búsqueda de mecanismos para facilitar el tránsito hacia una “democracia madura”, capaz de solucionar los conflictos sociales y promover la participación ciudadana

Hace unos años, un diario capitalino hablaba de la “democracia adolescente” haciendo referencia a la joven edad del régimen político que se inauguró en 1979. La metáfora, creo yo, sigue siendo válida para describir dos décadas de continuidad democrática. Pero nada más. Sobrevivencia democrática no es sinónimo de consolidación ni de mejora en la calidad de las instituciones y procesos democráticos. (2) La gran incertidumbre económica que nuevamente enfrenta el país, la creciente pobreza, la inseguridad pública y legal emiten una gris evaluación de la democracia ecuatoriana en su vigésimo aniversario. Se hace necesario la búsqueda de mecanismos para facilitar el tránsito hacia una “democracia madura”, capaz de canalizar los

conflictos políticos, agilizar la toma de decisiones y promover la participación de los sectores ciudadanos.

Con frecuencia he insistido en que el Congreso Nacional del Ecuador es la institución representativa por excelencia del régimen político ecuatoriano (Mejía Acosta, 1997). En teoría, el congreso ha sido un espacio diseñado para reflejar la diversidad política y social del país. En la misma medida, se ha convertido en el crisol y co-responsable de los conflictos políticos más agudos en estos 20 años de democracia. El presente escrito plantea esta ironía fundamental: ¿Cómo es posible que el congreso, clásicamente identificado como un espacio de pugnas, conflictos y oposiciones haya permanecido como protagonista clave del proceso democrático, sobreviviendo graves crisis institucionales? La pregunta sugiere que podrían haber patrones de continuidad y certidumbre en medio del aparente caos de representación legislativa. El propósito de esta agenda de investigación es identificar empíricamente espacios políticos de negociación que puedan mejor canalizar las demandas ciudadanas y aliviar el conflicto de poderes.

El vigésimo aniversario de la democracia ecuatoriana nos sorprende en medio de una grave crisis económica, social y algunos hasta dirían que es una crisis general del Estado ecuatoriano. El intento de encontrar patrones de estabilidad y cooperación puede ser calificado como obstinadamente optimista. Pero asumo ese riesgo con responsabilidad académica, pues es necesario profundizar el entendimiento sobre los actores, procesos e instituciones políticas que puedan ofrecer alternativas reales de participación y representación democrática en Ecuador.

I. Introducción: El papel del Congreso en una democracia presidencial

Dentro de un régimen presidencialista, la legislatura desempeña un doble papel que es crucial para el mantenimiento y soporte del sistema democrático. En primer lugar, ofrece los espacios y los canales de representación institucionales para la expresión de los diversos intereses del país y es una válvula de escape para la resolución de conflictos políticos. El congreso tiene el potencial para convertirse en un eje vertical de rendición de cuentas entre los electores y los representantes políticos. En segundo lugar, el congreso tiene la función de servir como contrapeso al poder ejecutivo. Bajo el principio fundamental de la división de poderes, el congreso colabora con la producción y aproba-

ción de leyes, pero sobre todo asume la tarea de controlar los excesos del Ejecutivo y mantenerse como guardián del orden constitucional. (3)

Un estudio comparado de los países en América Latina muestra cómo las legislaturas en siete países de América Latina (Argentina, Brazil, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay) han contribuido en diferentes magnitudes y direcciones para fortalecer, mantener o promover la vigencia de las instituciones democráticas. (4) David Close argumenta que aún los casos de enjuiciamiento político al presidente Collor de Melo en Brazil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, y –yo añadiría– Abdalá Bucaram en Ecuador demuestran que las legislaturas han adquirido un mayor grado de madurez política pues las susodichas crisis no desembocaron en un golpe de estado como en décadas pasadas. (5)

El hecho que las legislaturas tengan un papel fundamental para avanzar o retardar los procesos de democratización, no solo depende de la solidez institucional de cada sistema o la estructura de la competencia política sino también de las actitudes de los diputados que ocupan dichas legislaturas (Close, 1995: 8). La interacción entre las estrategias de los legisladores y las estructuras legislativas en las que operan, presenta una compleja y atractiva fuente de análisis para elaborar un estudio profundo y sistemático del congreso desde adentro.

Las legislaturas tienen un papel fundamental para avanzar o retardar los procesos de democratización

II. Consensos y debates sobre el Congreso en Ecuador

Gran parte de la literatura que ha explorado el papel del congreso ecuatoriano en el actual período democrático, ha coincidido en subrayar las dificultades que ha presentado la naturaleza multipartidista y fragmentada de la competencia política para el efectivo funcionamiento de la democracia. Los numerosos análisis institucionales han identificado variables negativas que perjudican el trabajo del congreso ecuatoriano. Algunas de estas variables son: el alto número de partidos (Echeverría, 1997; Mainwaring y Scully, 1995; Conaghan, 1995; Burbano y Rowland, 1998; Arteta, 1997); la baja disciplina y lealtad de los bloques legislativos (Mejía Acosta, 1996b; Burbano y Rowland, 1998), la baja tasa de reelección de los legisladores (Mejía Acosta, 1996a), y la escasa profesionalización de las élites legislativas (Pachano, 1991), entre otros.

A las variables legislativas se suman las de tipo es-

tructural que tienen que ver con la naturaleza misma del régimen presidencial. Aquí, la problemática excede el caso ecuatoriano y se convierte en un fenómeno regional. El análisis clásico ha explicado el frecuente conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, enfatizando las características propias del régimen presidencial (Linz y Valenzuela, 1994), la fragmentada naturaleza de las reglas electorales proporcionales (Sartori, 1994), la estructura del calendario electoral (Jones, 1995) y la distribución de poderes y facultades entre el ejecutivo y legislativo (Shugart y Carey, 1989), entre otros.

Sin embargo, nuevos enfoques han cuestionado dichos consensos, desagregando los efectos del presidencialismo y proponiendo hipótesis alternativas para explicar el estancamiento de gobierno (mejor conocido como pugna de poderes en Ecuador). Estos enfoques han insistido en el papel del sistema de partidos (Mainwaring y Shugart, 1997), en los mecanismos internos del poder legislativo (Limongi y Figueiredo, 1995), y en otros factores institucionales como el calendario electoral y las atribuciones presidenciales (Cheibub, 1999).

La literatura para el caso de Ecuador ha señalado con marcada frecuencia las dificultades y obstáculos en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Los más recientes recuentos del conflicto insisten en la naturaleza estructural e irreversible del conflicto como un factor estático, que impone, limita y orilla a los actores involucrados hacia la no-cooperación. Sánchez Parga, por ejemplo, argumenta que “el régimen político ecuatoriano produce poderes políticos en pugna, la cual adopta la forma de un Poder Ejecutivo constituido de manera regular y casi inevitable con una minoría [legislativa], y que en el transcurso de su ejercicio gubernamental llega incluso a perder el poder [legislativo] con el que inicialmente hubiera podido contar en el Congreso (Sánchez Parga, 1998: 55).” De similar manera, Burbano y Rowland han sugerido que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo está caracterizada por la “incertidumbre y la inestabilidad” (Burbano y Rowland, 1998: 91).

Si aceptamos la veracidad estática de estos análisis, más la evidencia comparada que insiste en la poca viabilidad de un presidencialismo fragmentado, entonces sería difícil explicar la paradoja de que Ecuador sea una de “las democracias multipartidistas más longevas de América Latina”. (6) Dicho de otra manera, si la pugna de poderes es estructural e inevitable, entonces

¿qué nos puede explicar el asombroso hecho de que el Congreso Nacional haya respetado la institucionalidad democrática en 20 años de vida política contemporánea?

Este capítulo es un comienzo para explorar nuevas vías de análisis que nos permitan entender esta paradoja. Si bien el reciente debate sobre la pugna de poderes ha hecho importantes contribuciones en el análisis empírico (Burbano y Rowland, 1998; Sánchez Parga, 1998; Arteta, 1997), es necesario elaborar una teoría más sistemática de las relaciones ejecutivo-legislativo. Una respuesta comprensiva tiene que contemplar la

perspectiva histórica, la evidencia comparada y la evidencia del caso ecuatoriano con más detalle. La siguiente sección revisa la interacción de poderes a fin de identificar patrones de certidumbre y estabilidad en el funcionamiento del Congreso, que ayuden a explicar los mecanismos de cooperación en el plenario y las posibilidades de supervivencia futura.(7)

III. Vecinos distantes: las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo

La inestabilidad de la actual democracia en Ecuador no ocurre al margen de procesos aislados o ahistóricos. Un breve análisis retrospectivo muestra que la fragmentación, indisciplina y pugna de poderes no son fenómenos recientes. La clásica frase del presidente José María Velasco Ibarra, “Ecuador es un país difícil de gobernar” aparece citada recurrentemente como expresión de la inestabilidad de la política ecuatoriana en más de 50 años. (8) En un magnífico análisis de la legislatura ecuatoriana en la década de los 40’s, George Blanksten ya identificaba como algunas “enfermedades legislativas” a la naturaleza fluida de los partidos políticos, la exclusión de las mayorías marginales (especialmente indígenas), y la proclividad del congreso al conflicto y la inestabilidad (Blankstein, 1951). El mismo Velasco Ibarra, en su calidad de diputado promovió un voto de censura en 1933 para remover al presidente Martínez Mera, y como presidente de la República, disolvió el congreso en 1946 y 1970 (Mejía Acosta, 1996b: 155).

Entre 1948 y 1961 el Ecuador vivió un paréntesis de estabilidad democrática, caracterizado por tres sucesiones presidenciales pacíficas. Sin embargo, en esta década ningún partido logró una mayoría de escaños en ninguna de las dos cámaras de la Legislatura, y en

Si la pugna de poderes es estructural e inevitable, entonces ¿qué nos explica que el Congreso haya mantenido la institucionalidad durante 20 años?

función de la fluida naturaleza de las fluidas coaliciones durante las campañas presidenciales, es plausible suponer que la fluidez se mantuvo al interior del congreso entre las diferentes tendencias políticas. A pesar de ello, he argumentado que “la magnitud del auge económico contribuyó a reducir la ocurrencia de un estancamiento legislativo” a través de la distribución de bienes e incentivos materiales para la formación de coaliciones que apoyen al presidente (Mejía Acosta, 1996b: 33-36).

1. ¿Pugna de poderes o reacciones estratégicas?

En un espléndido volumen sobre las legislaturas en América Latina, Cox and Morgenstern (1998) han propuesto una tipología de coaliciones en función de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo. Basados en el principio de “reacciones anticipadas”, los autores sostienen que un presidente diseña su agenda de acción basándose en la reacción esperada por parte del congreso. De esta manera, para cada tipo de legislatura hay una estrategia presidencial óptima. Frente a una asamblea recalcitrante, se dibuja un presidente imperial (Fujimori en Perú); para una asamblea negociable (workable) se define un presidente proclive a formar coaliciones (Frei en Chile); cuando la asamblea defiende intereses “parroquiales o locales”, el presidente toma a su cargo los intereses nacionales (Cardoso en Brazil, Menem en Argentina); y finalmente un presidente se convierte en dominante, cuando enfrenta una asamblea sumisa (México hasta 1997) (pp. 9-10).

La definición de una estrategia óptima depende del apoyo que el presidente tenga en el congreso. En un análisis del apoyo presidencial en las legislaturas en 11 países entre los 50's y los 90's, Deheza (1997) reporta que los presidentes ecuatorianos han tenido el menor porcentaje de apoyo en el Congreso (32.10%). (9) La ausencia de un “capital legislativo” alcanzó su punto más bajo durante la tercera legislatura del presidente Durán Ballén en 1995, cuando su partido virtualmente desapareció dejándolo sin apoyo del legislativo. (10)

Dada la presencia de legislaturas adversas, los presidentes en Ecuador han adoptado una estrategia unilateral o una clientelar. La mayor parte de los análisis de pugna de poderes han descrito la primera, es decir, la relación en términos de un presidente dominante y una asamblea recalcitrante (Burbano y Rowland, 1998; Sánchez Parga 1998; Mejía, 1996b). Dichos análisis sugieren que mientras las mayorías legislativas se oponen sistemáticamente a las iniciativas del presidente, el ejecutivo se ha adjudicado enormes poderes y prerrogativas para combatirlos y actuar de manera unilateral, revirtiendo decisiones legislativas, vetando legislación o escogiendo canales alternos de legislación (vía decretos de urgencia económica o convocatoria a plebiscito). (11) El resultado es bien explicado por Sánchez Parga: “(la pugna) los vuelve tan todopoderosos como impotentes (...) ya que tienden a fortalecerse desmesuradamente para oponerse entre sí, a costa de perder toda su eficacia” (Sánchez Parga, 1998: 17).

El otro camino disponible para presidentes huérfanos de apoyo político, ha sido la distribución de bienes y beneficios entre los partidos y diputados. En la ter-



Foto: Archivo Diario Hoy

■ Los inicios: Hurtado junto a las cabezas de los principales poderes del Estado



Foto: Archivo Diario Hoy

■ Los nuevos rostros de la protesta estudiantil

minología de Cox y Morgenstern, esta dicotomía presenta a un presidente interesado en empujar la agenda nacional con el apoyo de diputados cuyos intereses inmediatos son locales y de corto plazo (Cox y Morgenstern, 1998: 7-9). Los acercamientos pueden producirse con el intercambio de cuatro piezas de negociación: a) distribución de beneficios e incentivos particulares (pork y patronage), b) repartición de cargos o posiciones (en ministerios, secretarías, etc.), c) a través de concesiones en políticas públicas; y d) por manipulación del poder de agenda. (12) En un análisis sobre la formación de gabinetes de gobierno en sistemas presidenciales, Octavio Amorim Neto encuentra que un presidente que tiene un pobre apoyo legislativo (como es el caso de Ecuador), encuentra menos incentivos para conformar un gabinete de coalición. Por el contrario, prefiere gobernar haciendo uso de sus poderes unilaterales para evadir la inferencia del congreso en la elaboración de leyes (Amorim-Neto, 1998).

La posibilidad de que el presidente pueda negociar bienes y componendas entre los diputados y partidos a cambio de apoyo político, ha sido tradicionalmente condenada por la clase política ecuatoriana. La repartición de "la troncha" (como lo llamara el pintoresco Asaad Bucaram al inicio de los 80's a la repartición de cargos), o la presencia del "hombre del maletín" (como se denominara en los años 90's a la misteriosa compra de votos) han sido prácticas comunes en el contexto ecuatoriano. (13) Si bien los presidentes han recurrido (en mayor o menor grado) a diferentes mecanismos de compra de votos, la corrupción denunciada durante el

gobierno de Bucaram superó los niveles de tolerancia de la clase política y este fue un factor determinante en su destitución en febrero de 1997.

Lejos de explorar mecanismos más transparentes y aceptables para negociar apoyo político en condiciones de fragmentación, el Congreso de Ecuador ha desatado una "cacería de brujas" en los últimos años. Desde 1996, se ha prohibido a los diputados el acceso a partidas presupuestarias. En 1997, destituyó a varios diputados acusados de compra y venta de conciencias durante el gobierno de Bucaram, en un inédito ejercicio de "autopurgas". En el último año, se ha impuesto un Código de Ética que castiga la deslealtad partidaria con la remoción del cargo, e inclusive se ha prohibido el trámite de nombramientos públicos a miembros del partido de gobierno Democracia Popular.

2. Hacia una tipología de las coaliciones legislativas en Ecuador

Una exhaustiva descripción de Sánchez Parga sobre la pugna de poderes entre el ejecutivo y legislativo, revela interesantes datos que cuantifican la magnitud del conflicto de poderes en Ecuador (Sánchez Parga, 1998). Sorpresivamente, la evidencia presentada muestra que los presidentes sí han conseguido aprobar leyes en el congreso a pesar de los anunciados obstáculos estructurales para la elaboración de políticas. Indicadores de "productividad legislativa" (14) (medida en términos de la proporción de iniciativas aprobadas por el congreso) muestran que el congreso

ha pasado más del doble de iniciativas cuando éstas se originan en el ejecutivo (42.47%) que cuando se originan en el congreso mismo (14.79%). (15) De la misma manera, la legislación iniciada por el presidente se aprueba de modo significativamente más rápido que las leyes presentadas por los legisladores (Sánchez Parga, 1998: 74).

Frente a esta aparente paradoja, es relevante preguntar: ¿Cómo es posible que un congreso caracterizado como fragmentado, indisciplinado y volátil, esté más dispuesto a “cooperar” con las iniciativas del presidente en lugar de apoyar la agenda de los propios legisladores? Un intento de respuesta debe considerar quiénes son los grupos legislativos que deciden apoyar al Presidente, cuándo están más dispuestos a apoyarlo y en qué deciden apoyarlo. A continuación se identifican qué tipo de coaliciones o alianzas son factibles en un congreso fragmentado. Se presta especial atención a variables como: la dirección y tamaño de las coaliciones, su duración con respecto al ciclo presidencial, y, finalmente, el papel que juega el presidente (o su partido) en la formación y articulación de las mismas.

Desarrollar una tipología es una tarea metodológicamente compleja por varias razones: a) por la naturaleza misma de la legislatura, las coaliciones cambian en torno a diferentes temas en la agenda, de acuerdo con los tiempos electorales o por otros factores externos; b) no toda coalición está conformada por partidos y en muchas ocasiones grupos “independientes” o legisladores sin afiliación partidaria forman parte de una coalición; c) una coalición de gobierno no necesariamente representa a la mayoría, o el Presidente puede “liderar” una coalición que no incluya a su propio partido legislativo; d) finalmente, existen sutiles, pero reales distinciones entre el significado de términos como “coalición”, “alianza”, “pacto”, “acuerdo”, etc., para designar diferentes niveles de compromiso entre los agentes políticos.

Con estas limitaciones en mente, propongo una clasificación de coaliciones legislativas de acuerdo con tres criterios: la dirección de la coalición (pro o anti gobierno); el tamaño de la coalición (mayoritaria o no); y el papel del ejecutivo dentro de la coalición. La unidad de análisis es la actividad legislativa en cada año. (16) He tomado la elección del Presidente del Congreso (un evento que tiene lugar en agosto de cada año, desde 1979 hasta 1998) como medida de la alineación de partidos políticos en cada año legislativo.

15 de las 22 coaliciones formadas en el Congreso a lo largo de la etapa democrática han sido “de gobierno”

(17) Una coalición de gobierno [G] se define como aquella que contiene al partido del Gobierno, y una coalición opositora [g] es aquella que no incluye al partido de Gobierno. Para sorpresa de muchos análisis, encuentro que 15 de 22 conformaciones legislativas han sido “de gobierno”. En segundo lugar, verifico si las coaliciones (de gobierno o no) han logrado acumular la mayoría de escaños para aprobar legislación, y las divido en mayoritarias [M] si tienen más del 50% de escaños y minoritarias [m] si no. De igual manera, es sorprendente encontrar que 16 de 22 coaliciones son mayoritarias y en principio no se necesitan de otros partidos para “ajustar” su mayoría en el congreso.

El cruce de ambas frecuencias nos indica que en el 50% de los casos (11 de 22), han habido coaliciones mayoritarias de gobierno [GM]. Para medir cuál es el rol que ha tenido el ejecutivo dentro de la coalición, se

toma en cuenta el porcentaje de escaños que tiene el partido del presidente dentro de la misma (asumiendo que no hay divisiones internas entre el presidente y su partido). De acuerdo con este criterio, el presidente podría ser:

a) un socio mayoritario, cuando posee más del 60% de los escaños dentro de la coalición.

b) un socio minoritario, cuando su partido ocupa entre el 20% y el

60% de los escaños en la coalición.

c) un rehén, cuando el partido tiene menos de 20% de los escaños, pero ni el presidente ni su partido pueden abandonar la coalición porque tendrían que enfrentar a la oposición del bloque restante.

d) un enemigo, cuando el presidente y su partido no pueden influir en la toma de decisiones de la mayoría opositora.

El cuadro #1 muestra la clasificación de las coaliciones y la distribución de frecuencia de los casos. La base de datos completa se muestra en el apéndice.

El cuadro muestra que aquellos presidentes que cuentan con el apoyo de una coalición de gobierno que además es mayoritaria [GM] tienen una probabilidad de que más del 50% de su agenda sea aprobada por el Congreso. Es importante subrayar que éste es el escenario más frecuente en la relación entre el presidente y el congreso. Cuando la coalición de gobierno no es mayoritaria [Gm], o la coalición mayoritaria no es pro-gobierno [gM], la probabilidad de apoyo legislativo para el presidente cae al 33% y 34% de las iniciativas presentadas, respectivamente. Merecen especial atención los dos casos donde las coaliciones no son ni mayoritarias ni de gobierno [gm]: 1) en Agosto

de 1990 (1990a), una apretada mayoría de oposición eligió a Averroes Bucaram como presidente del Congreso, pero dos meses más tarde, una mayoría pro-gobierno se reagrupó para destituir a Bucaram y elegir como presidente al socialista Edelberto Bonilla (Burbano y Rowland, 1998: pp. 64-65). 2) El otro caso de minoría opositora ocurrió en 1993. Sin embargo, el presidente Durán Ballén logró conformar un acuerdo en el Congreso para aprobar más del 53% de su agenda. (18)

El análisis confirma que la presencia de una coalición mayoritaria y pro-gobierno tiene un impacto significativo para apoyar las iniciativas del presidente. Lo que sorprende, sin embargo, es que la presencia del partido del presidente en la coalición no parece ser determinante para aumentar el apoyo de sus iniciativas, como lo ha sugerido Jones (1995). En una legislatura fragmentada como la de Ecuador, la posibilidad de conformación de coaliciones puede explicar la aprobación de una mayor proporción de iniciativas iniciadas por el presidente. La evidencia sugiere, sin embargo, que una mayor influencia del ejecutivo en la forma y composición de las coaliciones (por ejemplo, a través de una mayor presencia de su partido en comisiones y la designación de funcionarios judiciales y electorales, etc.), puede ser determinante para que el ejecutivo aumente su capacidad de determinar la agenda política e influir en los contenidos de la legislación. Este es un aspecto que merece mayor atención, para determinar no solamente la posibilidad de la formación de coaliciones sino también explorar el tipo de políticas que se aprueban en el congreso.

Otro aspecto que no ha sido verificado empíricamente es el impacto del calendario electoral sobre el desempeño del congreso. (19) Si se toma en cuenta los indicadores de productividad legislativa en función de cada año adicional que el presidente está en

funciones, se puede contrastar el impacto de la variable tiempo sobre el potencial apoyo del presidente en el congreso. De acuerdo con la teoría sobre el ciclo electoral, los legisladores tendrán menos incentivos para cooperar con las iniciativas del presidente conforme se aproxima la siguiente elección. La presencia de elecciones intermedias durante buena parte del actual período democrático (entre 1984 y 1998) ha acelerado el impacto del ciclo electoral. Efectivamente, el análisis muestra que mientras más años ejerce el presidente su mandato, se produce un impacto negativo sobre el tamaño de la mayoría, el tipo de coalición y la misma productividad legislativa (véase apéndice).

El hallazgo confirma que los principales actores políticos tienen objetivos de corto plazo en un contexto donde se ha prohibido la reelección presidencial y –hasta 1994– la reelección legislativa. (20) Sin una clara posibilidad de perseguir una carrera legislativa de largo plazo, los incentivos para cooperar con adversarios políticos son escasos. En la terminología de Cox y Morgenstern (1998), la asamblea adquiere un carácter parroquial, en la cual los diputados están dispuestos a abdicar buena parte de su poder de legislación al presidente, siempre y cuando ellos puedan obtener beneficios particulares a cambio.

Análisis empíricos muestran que la producción legislativa en el congreso (cuando se consideran únicamente las mayorías de gobierno), es una función del tamaño de la mayoría que apoya al presidente y del número de años que el presidente ocupa su cargo. El tamaño de la mayoría que apoya al gobierno en el Congreso (medido en términos del porcentaje de votos que eligieron al presidente del Congreso en cada año), tiene un impacto positivo sobre la productividad legislativa. Al introducir la variable tiempo, podemos ver que mientras más años el presidente tiene que enfrentar a una legislatura, se produce un impacto nega-

Cuadro 1. Una tipología de coaliciones en el Congreso de Ecuador (1979-1998)

¿Coalición de Gobierno?	¿Coalición Mayoritaria?	Partido del Presidente	Promedio EXECUTIVE*	* Años Legislativos
G	M	socio mayoritario	49.31%	1979, 1988, 1989
G	M	socio minoritario	49.84%	1985, 1990b, 1992, 1996, 1998
G	M	rehén	52.94%	1981, 1997a, 1997b
G	m	socio-minoritario	33.25%	1980, 1982, 1983, 1991
g	M	enemigo	33.53%	1984, 1986, 1987, 1994, 1995
g	m	enemigo	53.57%	1990a, 1993

* EXECUTIVE: promedio de iniciativas aprobadas que fueron iniciadas por el Ejecutivo. Es una medida de productividad legislativa.



Foto: Archivo Diario Hoy

■ La "Marcha del Hambre" y el descontento de la Costa

tivo drástico sobre la productividad legislativa. El impacto es aún más dramático con la presencia de elecciones intermedias. Los estudios muestran que el presidente de la república enfrenta una carrera contra el tiempo a fin de negociar alguna coalición favorable en el Congreso. Bajo tales condiciones, el presidente dispone de un limitado conjunto de herramientas para negociar con la legislatura.

IV. Hacia una asamblea manejable: en busca de coherencias

A pesar de los pronósticos pesimistas para diagnosticar la relación entre el ejecutivo y legislativo, la sección anterior muestra que es posible identificar instantes en que el presidente tiene espacios de negociación con las bancadas del congreso aunque él mismo no disponga de un contingente partidario propio. También es posible identificar tiempos propicios para establecer una política de coaliciones. En esta sección se cuestionan los supuestos sobre la disciplina y lealtad partidarias para finalmente proponer elementos que puedan facilitar la formación de coaliciones en el Congreso Nacional.

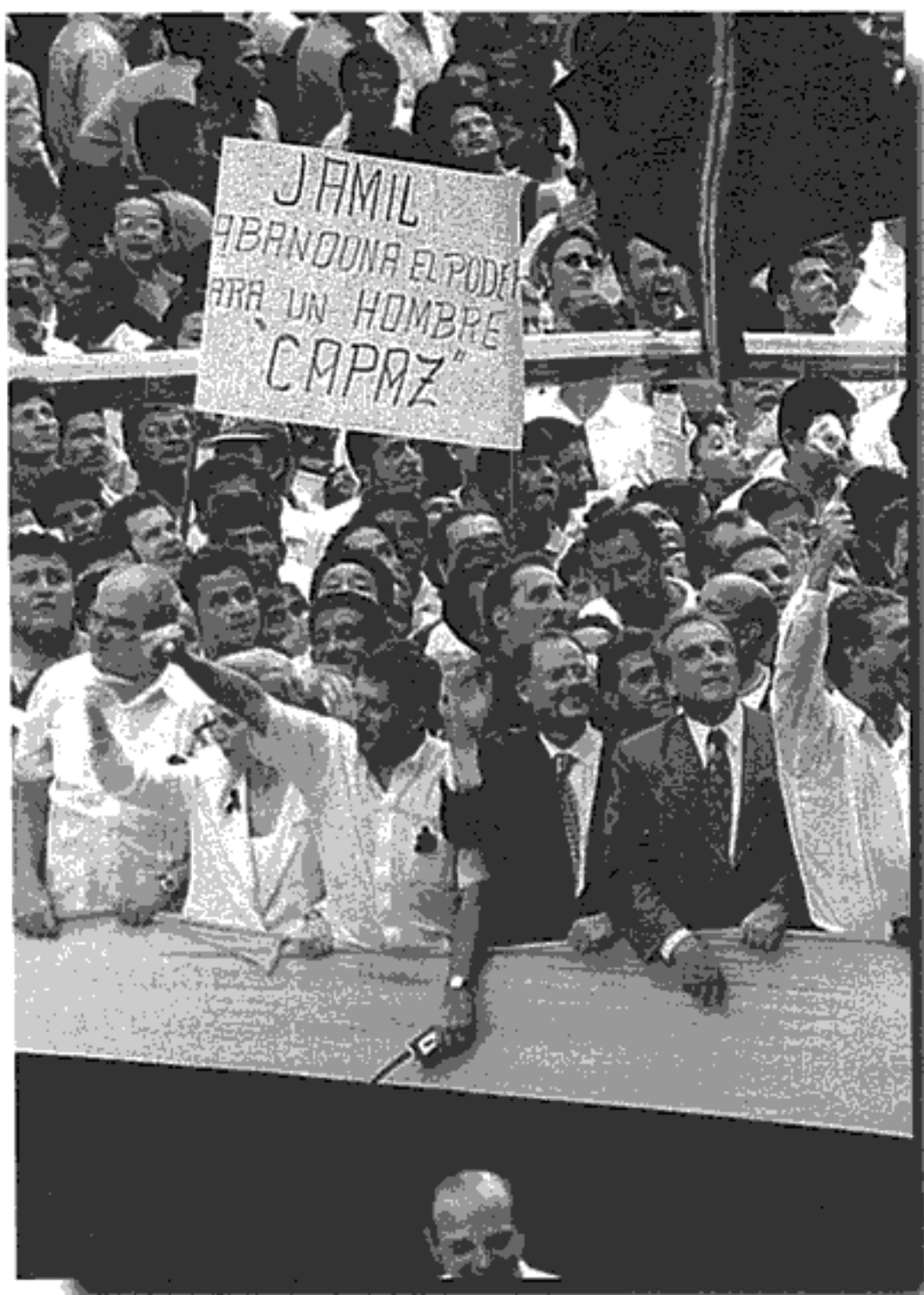
1. Mitos y evidencias sobre la disciplina partidaria en perspectiva comparada (21)

Probablemente el capítulo de Catherine Conaghan

(1995) es el que mejor ha caracterizado la situación de los partidos y sus electores en Ecuador. En su recuento sobre "políticos flotantes y electores flotantes", Conaghan advierte que "la ambigüedad de las élites políticas hacia los partidos es equiparada con una ausencia de fuertes lealtades hacia los partidos por parte del electorado" (Conaghan, 1995: 450). El caso brasileño ha sido tradicionalmente identificado en similares términos, con un sistema de partidos altamente fragmentado y un significativo nivel de indisciplina partidaria (Mainwaring, 1995, Lamounier, 1994). Estas características del sistema de partidos han llevado a identificar a Ecuador y Brasil (junto con Perú y Bolivia) como sistemas de baja institucionalidad (inchoate) partidaria. (22)

Sin embargo, análisis recientes sobre votaciones nominales en la legislatura brasileña muestran la existencia de patrones de consistencia ideológica y partidaria. En un detallado estudio de la conducta legislativa en Brasil entre 1989 y 1993, Fernando Limongi y Argelina Figueiredo (1995) muestran que existe una identificación partidista de los diputados al momento de votar en el pleno. Los autores afirman que las coaliciones se forman de manera consistente de acuerdo con el posicionamiento de los partidos a lo largo del continuo ideológico. En otras palabras, encuentran que hay una alta probabilidad de que líderes de partidos ideológicamente adyacentes voten en la misma dirección. El mismo estudio reporta que los partidos de izquierda tienden a ser más disciplinados que los partidos de derecha, y que los partidos más grandes tienden a ser

Foto: Archivo Diario Hoy



■ El "crespón negro" se moviliza contra Mahuad

más disciplinados que los pequeños (Limongi y Figueiredo, 1995). (23)

Sus resultados cuestionan el convencional supuesto —aplicable a Ecuador— de que la alta fragmentación y multiplicación de los partidos en Brasil son responsables del caos y la ingobernabilidad de dicho Congreso (Lamounier, 1994). Los hallazgos reportados por Limongi y Figueiredo tienen singular relevancia porque son consistentes con las cifras sobre deslealtades partidarias en Ecuador. En un reciente estudio sobre el "cambio de camisetas" de los diputados ecuatorianos, he argumentado que existen patrones de coherencia ideológica y partidaria (Mejía Acosta, 1999). Dicho estudio reporta que los diputados de izquierda son menos proclives a la desafiliación partidaria que aquellos diputados de partidos de derecha o de centro (1999: 18). Además, la probabilidad de "cambiarse de camiseta" aumenta conforme los diputados provienen de distritos electorales (provincias) más grandes o de partidos más pequeños (Acosta, 1999:19).

Al evaluar el impacto de la disciplina partidaria sobre la probabilidad de formar coaliciones, necesariamente hay que plantear la cuestión del papel de los partidos pequeños. Burbano y Rowland han argumen-

tado para el caso de Ecuador que los partidos pequeños provocan dos problemas para la formación de mayorías de gobierno: "suelen ser muy costosos en términos políticos y no son muy estables" (Burbano y Rowland, 1998: 94). Si bien la presencia de diputados independientes o partidos pequeños pueden aumentar el grado de incertidumbre en una votación, no se puede afirmar que estos sean "políticamente costosos" puesto que por su mismo tamaño, no poseen poder de veto ni de chantaje en relación a los partidos o bancadas más grandes. Por el contrario, es posible sostener que los partidos pequeños han actuado como un "lubricante" para articular entendimientos y facilitar coaliciones al interior del Congreso. Precisamente los diputados más proclives a cambiarse de camiseta son aquellos que provienen de partidos pequeños (Mejía Acosta, 1999).

El argumento aquí presentado es consistente además con la naturaleza clientelar y personalista de individuos o pequeños grupos políticos: siendo ellos quienes pueden determinar el resultado de una votación, estarán dispuestos a ofrecer su apoyo político al mejor postor. Frente al dilema de cooperación de los partidos (o grupos) pequeños, no es difícil adivinar que será el Gobierno quien disponga de mayores recursos y

recompensas para cortejar (y reclutar) el apoyo de los políticos indecisos.

Finalmente, los estudios comparados sobre disciplina partidaria y formación de coaliciones han sugerido que la disciplina puede variar en función del contenido de los temas planteados en la agenda política. Limongi y Figueiredo van más allá y sugieren voltear la atención hacia “los mecanismos disponibles para regular el propio proceso legislativo”, principalmente hacia la distribución de recursos y privilegios que hacen posible el trabajo legislativo. (24)

2. Construyendo espacios de negociación política

¿Qué condiciones pueden hacer posible que una asamblea legislativa caracterizada como parroquial y recalcitrante pueda convertirse en una legislatura abierta a la negociación? Es relevante retomar los cuatro elementos de negociación sugeridos por Cox y Morgenstern (1999): distribución de prebendas particulares, distribución de cargos o compensaciones, concesiones de políticas y poder para establecer la agenda política. En congruencia con lo planteado a lo largo de este análisis, esta última sección sugiere explorar dos factores inherentes al funcionamiento del Congreso para facilitar la relación de poderes: el papel mediador de las comisiones legislativas, y el poder de agenda.

Es un hecho que la fragmentación del congreso ecuatoriano haya imposibilitado la existencia de un gobierno unificado desde hace ya muchas décadas antes de iniciarse el actual período democrático. La evidencia histórica sugiere también que mientras “más se arme” el Presidente para evitar la inferencia legislativa en la toma de decisiones, el congreso hallará diversos mecanismos para oponerse al presidente. Entonces el debate debe explorar espacios estratégicos de interacción, que ofrezcan potenciales ventajas para la negociación.

Un espacio clave de negociación se encuentra al interior de las comisiones legislativas. Tradicionalmente el trabajo legislativo en Ecuador se ha organizado en torno a cinco o seis Comisiones Legislativas Permanentes, y alrededor de unas 15 a 25 Comisiones Especiales y Ocasionales. (25) A pesar de que la mayor parte de la carga legislativa pasa por esta esfera deliberativa, parece que durante gran parte de los años democráticos, la evidencia empírica sugiere que los partidos han prestado poca o mínima atención a este

estratégico espacio de poder. Carentes de equipo técnico e informático, tradicionalmente las comisiones han sido espacios para repartición de puestos, pero no espacios de producción de iniciativas. Un análisis de la distribución de partidos en más de 15 comisiones por año, entre 1979 y 1995 muestra que hay una amplia representación de las diferentes organizaciones políticas en la composición, pero no hay una estrategia deliberada de los partidos para ocupar o volver a ocupar dichas comisiones (Mejía Acosta, 1996a). Contrastando los datos con los patrones de reelección

en Ecuador, se encuentra que entre 1979 y 1994, solo 17 (de 59) diputados reelectos han vuelto al congreso para volver a ocupar su sitio en la misma comisión. Mas aún, la comisión más popular para repetir un período ha sido la de Fiscalización y/o Control Político, pero en ningún caso alguna comisión de orden económico, fiscal, bancario o presupuestal (Mejía Acosta, 1996a).

Las comisiones legislativas ofrecen un enorme potencial para canalizar el trabajo legislativo en el congreso, por varias razones. En

primer lugar, se pueden concentrar en ellas los recursos informativos, consultivos y técnicos para especializar y dar mayor continuidad al trabajo legislativo. Además, constituyen un espacio reducido que refleja la pluralidad del pleno del Congreso, facilitando de este modo la negociación de importantes piezas de legislación con líderes y representantes de partidos para alcanzar acuerdos políticos antes de someter una iniciativa a la votación del pleno. Finalmente, las comisiones ofrecen una válvula más directa e inmediata de representación política para canalizar diversos intereses ciudadanos al interior del seno legislativo. En un detallado trabajo sobre la estructura de comisiones en México, Alonso Lujambio ha mostrado que algunas comisiones legislativas pueden convertirse en importantes plataformas a través de las cuales los partidos pequeños, menores o de oposición pueden “cabildar” o negociar la introducción de sus iniciativas en la agenda legislativa (Lujambio, 1995: 183-204). Finalmente, un mayor énfasis en el trabajo de las comisiones puede desactivar el nivel de conflicto a nivel del Pleno del Congreso y trasladar las discusiones a una arena donde se faciliten las negociaciones, y los intercambios entre partidos. En 1998 ha entrado en vigencia un nuevo sistema de 18 comisiones con 7 miembros cada una en reflejo de la composición partidaria del congreso. Se establece que todos los diputa-

Las Comisiones Legislativas Permanentes representan un espacio privilegiado de negociaciones al interior del Congreso

dos deben pertenecer a una comisión legislativa y las comisiones especiales permanentes laborarán a tiempo completo. (26) Además, se ha incrementado el presupuesto, staff y otros recursos para el mejor funcionamiento de cada comisión. Entonces, será necesario evaluar la efectividad del nuevo sistema de comisiones para canalizar la actividad legislativa.

Un tema paralelo al de las comisiones legislativas tiene que ver con el control de la agenda en el Congreso. Limongi y Figueiredo (1995) advierten que si bien puede parecer que los líderes de los partidos no tienen capacidad para castigar a los diputados indisciplinados, tienen en cambio el poder para decidir qué y cuándo se vota. El control de la agenda tiene menos que ver con los arreglos institucionales y más con la forma en que los actores políticos emplean a su favor las reglas del juego. Presidir una comisión legislativa, por ejemplo, puede proporcionar a un legislador y su partido la capacidad para controlar recursos, información, y otras prerogativas suficientes para motivar la disciplina de los demás miembros. Una de las soluciones obtenidas en Ecuador para conseguir la disciplina partidaria ha sido la adopción de un "Código de Ética" que amenaza con destituir a los diputados que votan consistentemente en contra del lineamiento de su partido. (27) Estoy convencido de que el problema de la indisciplina partidaria en Ecuador no se resuelve imponiendo límites o castigos a la deslealtad, sino todo lo contrario: promoviendo incentivos para la cooperación y los acuerdos. El presidente de la República también puede ejercer más activamente su poder de agenda, enviando al Congreso las iniciativas de ley que han sido previamente consultadas con su partido, discutidas con la oposición y que, por ende, tienen más posibilidad de ser aprobadas. Sin embargo, una serie de entrevistas conducidas recientemente a los diputados, indican que el Presidente Mahuad enviaba sus propuestas para conocimiento y discusión del Congreso sin ningún preámbulo político, ni siquiera con su propio partido! (28)

Hay que reconocer el hecho que una legislatura fragmentada opone peligros potenciales a la relación entre el congreso y el presidente. Ante la diversidad de intereses representados en el congreso, un presidente debe reconocer sus limitaciones y estar dispuesto a ofrecer concesiones de políticas, ejercer su poder de agenda y transferir el nivel de conflicto hacia la esfera de las comisiones legislativas. Estos mecanismos se ofrecen como soluciones sub-óptimas pero más realistas para facilitar la formación de coaliciones (con objetivos definidos y en tiempos específicos) entre estos dos vecinos distantes.

V. Conclusiones

¿Cómo explicar que un congreso fragmentado, que defiende intereses de corto plazo y que tiene pocos incentivos para colaborar con el presidente, siga siendo un actor fundamental para preservar la democracia en los últimos 20 años? La respuesta sugiere un análisis interno de la legislatura para encontrar patrones de consistencia que posibiliten la formación de coaliciones de gobierno.

Un análisis sobre la posibilidad de formar coaliciones descubre que en más de la mitad de los casos, el congreso ha iniciado su período legislativo con una mayoría dispuesta a respaldar la agenda del presidente. El estudio reporta que bajo condiciones de mayoría en el congreso, el presidente ha conseguido la aprobación de más del 50% de sus iniciativas legislativas. Sorprendentemente, el tamaño del partido del presidente dentro de la coalición legislativa no ha sido decisivo para aumentar el apoyo del congreso, pero sí lo ha sido el calendario electoral. La proximidad de elecciones legislativas y especialmente presidenciales reduce drásticamente el apoyo del congreso para el presidente.

Las aproximaciones convencionales al problema de la pugna de poderes, incluyendo la última reforma constitucional de 1998, han fortalecido el poder del ejecutivo para facilitar su labor de gobierno. Sin embargo, se observa que mientras más "imperialista" se convierta el presidente, más "recalcitrante" se vuelve su contraparte legislativa. Tampoco se pueden imponer leyes de disciplina partidaria como el Código de Ética que fabriquen lealtades artificiales.

Lejos de promover una reforma "armamentista", este documento sugiere promover incentivos y mecanismos para desactivar el conflicto entre poderes, conciliar las diferentes lógicas de representación de intereses, y recompensar la cooperación de los diputados y sus partidos con el gobierno. Un mecanismo propuesto es trasladar mayor peso e importancia al nivel de las comisiones legislativas, con el fin de desactivar el conflicto en el pleno del congreso, trasladar la negociación a una esfera que facilite las negociaciones políticas entre representantes de partidos. Adicionalmente, las comisiones ofrecen un canal más directo de representación para los diversos intereses ciudadanos. El otro mecanismo propuesto es devolver atención a la formación de la agenda legislativa; en la medida en que los líderes políticos tiene la capacidad de decidir el qué y el cuándo se vota, éstos pueden ejercer una influencia real sobre la disciplina de los diputados en el congreso. Finalmente, el ejecutivo tendría que recuperar prerogativas para asignar, de manera clara y transparente, los recursos necesarios que incentiven

la formación de coaliciones legislativas.

Recientes reformas, como la eliminación de las elecciones intermedias, la adopción de la reelección legislativa y la reestructuración del sistema de comisiones pueden tener un impacto positivo para extender el horizonte político de los diputados y profesionalizar el ejercicio de sus tareas legislativas.

Solo en la medida que se reconozca la indispensable tarea del congreso, en la representación de intere-

ses ciudadanos, la producción de leyes responsables y financiadas, y el control de los excesos del ejecutivo, se puede fortalecer el significado de la democracia ecuatoriana. Prescindir del espacio legislativo en el debate político nacional sería asfixiar la diversidad política ecuatoriana y pavimentar el regreso a una democracia de los pocos privilegiados.

Noviembre 1999

NOTAS

1.- Este estudio es parte de un proyecto más grande de investigación, bajo el auspicio del Instituto Kellogg, de la Universidad de Notre Dame, Indiana. El trabajo de campo y la recolección de datos fue posible gracias a una beca del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales y el auspicio institucional de CORDES, Quito. Una versión previa fue presentada en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Atlanta Marriott Marquis and Atlanta Hilton and Towers, Septiembre 2 al 5 de 1999. Agradezco a Aníbal Pérez Liñán, Francisco Sánchez López, José Sánchez Parga, Michael Coppedge, Octavio Amorim Neto, y Scott Mainwaring y por sus magníficas sugerencias y pacientes comentarios.

2.- En la literatura sobre democratización sigue presente el debate entre aquellos que confían en que la democracia es un proceso que puede consolidarse a través de la institucionalización de sus prácticas (Linz y Stepan, 1996; Diamond, 1999), y quienes por el contrario, rechazan esta interpretación "teleológica" de la democracia y prefieren hablar simplemente de supervivencia democrática (O'Donnell, 1996; Przeworski et. al., 1996).

3.- El principio de rendición de cuentas entre electores y representantes es mejor captado por la noción de "vertical accountability" presentada por O'Donnell (1999). Mientras la rendición vertical de cuentas establece condiciones para la libre participación y competencia política a la Dahl, O'Donnell propone una noción de rendición de cuentas horizontal. Su noción de "horizontal accountability" está definida como la capacidad (de las agencias del estado) de acción para prevenir posibles acciones -u omisiones- ilegales, por parte de otras agencias del estado (O'Donnell, 1999).

4.- David Close, 1995.

5.- Importantes excepciones son los casos de Colombia (donde el Congreso se abstuvo de enjuiciar al Presidente Samper), Perú (donde el Presidente Fujimori efectivamente clausuró el Congreso) y el caso de Paraguay (donde el Presidente Oviedo decidió negociar su renuncia para evitar un enjuici-

amiento). Para un análisis más detallado de las crisis políticas presidenciales y sus resultados, véase Pérez-Liñán (1999).

6.- Sólo Chile ha tenido una trayectoria más larga de supervivencia democrática, entre 1945 y 1973 (Mainwaring and Shugart, 1997).

7.- Los trabajos sobre las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo a menudo confunden dos esferas de análisis. La una tiene que ver con el estudio de las variables inherentes al funcionamiento interno del congreso. La segunda esfera tiene que ver con los efectos del congreso sobre el estado de las relaciones e interacciones con el interlocutor ejecutivo. En el estudio de la interacción entre ambos poderes, está el análisis de la variable dependiente de este estudio.

8.- Para un recuento histórico de la pugna de poderes véase los estudios de George Blanksten (1951), John D. Martz (1972), Nick Mills, (1984), y Andrés Mejía Acosta (1996b).

9.- La muestra incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Francia, Perú, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. Véase Deheza 1997, Statistical Abstract of the US 1997 y estadísticas históricas, citado en Cox y Morgenstern (1998).

10.- Mark Jones ha encontrado una fuerte correlación negativa entre el grado de apoyo que tiene el presidente en el Congreso (o Cámara Baja) y el número de partidos políticos representados en la Cámara. En el extremo, se hallan Ecuador (1978-1986), Brasil (1954-1964) y Chile (1945-1973), con niveles de apoyo inferiores al 32% de escaños. Véase Jones (1995: 83-84).

11.- Se ha argumentado que los presidentes en Ecuador tienen mayores poderes y prerogativas que sus colegas en América Latina (Shugart y Carey, 1992; Carey, Amorim-Neto and Shugart, 1997). De acuerdo con las atribuciones constitucionales, los presidentes tiene autoridad para emitir decretos, emitir vetos totales, parciales y de bolsillo, y la capacidad de convocar a consulta popular. A pesar del aumento en los poderes formales del presidente, Lujambio advierte que "esto no soluciona el problema: el Congreso puede perder su derecho a presentar iniciativas pero nunca pierde su

capacidad de bloquear la agenda presidencial, convirtiéndose así en un cuerpo representativo que ejerce tareas negativas" (Lujambio, 1996: 17).

12.- La literatura sobre el congreso en Ecuador ha explorado la dirección y magnitud de los bienes distribuidos, pero no hay estudios sustanciosos sobre la distribución de beneficios particulares, concesiones de políticas públicas o determinación del poder de agenda.

13.- Burbano y Rowland (1998) hacen un extenso y detallado recuento de las negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo para designar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo Electoral. Si bien su descripción corrobora la premisa por la cual los partidos políticos de gobierno y oposición distribuyen el poder (también llamadas "componendas"), no se proponen hipótesis que permitan explicar o predecir cuál es la lógica prevalente en dichas negociaciones.

14.- Porcentaje de Productividad legislativa= número de leyes aprobadas / número de leyes presentadas.

15.- Si bien reconozco que la noción de "productividad legislativa" no es suficiente para medir la calidad de las políticas que se aprueban en el congreso, ésta es una primera aproximación a un tema que merece más atención empírica. Véase también Arta (1998) para una aplicación de este concepto al caso ecuatoriano.

16.- El análisis se hace en base a 22 casos análisis entre 1979 y 1998. Hay dos períodos legislativos adicionales que se toman en cuenta: en 1993 por la temprana destitución de Averroes Bucaram y su reemplazo por Edelberto Bonilla, y en 1997, debido a la destitución presidencial de Abdalá Bucaram y su reemplazo por Fabián Alarcón. En ambos casos, hubo un sustancial reorganizamiento de las mayorías legislativas.

17.- La base de datos proviene de la "Síntesis Legislativa", compendio de legislación discutida cada año, que es compilado por la Secretaría General del Congreso y el Archivo Biblioteca de la Función Legislativa.

18.- Es importante tomar en cuenta que si bien la proporción de iniciativas aprobadas fue alta en este año, el presidente en realidad sometió un menor número de iniciativas para su discusión al Congreso.

19.- Burbano y Rowland (1998) han especulado sobre el hipotético efecto del calendario electoral sobre la fragmentación de los partidos legislativos, ya anunciado por Jones (1995).

20.- En otro escrito he demostrado que, entre 1979 y 1994, la tasa de reelección de los diputados

ecuatorianos fue del 10.02%, siendo ésta una de las más bajas de América Latina junto con México y Costa Rica (Mejía, 1996a). Esta relación se modificó significativamente cuando la reelección legislativa inmediata fue permitida en 1994. En el período 1996-1998 la tasa de reelección inmediata subió al 37% y en total, el 50% de esa legislatura había pasado previamente por el congreso (Mejía Acosta, 1997).

21.- Se entiende como disciplina a la propensión de los diputados a votar en consistencia con las posturas del partido. Lealtad en cambio, es la pertenencia de un diputado al partido.

22.- Véase Mainwaring y Scully (1995: 1-34) para un extenso tratado sobre lo que llaman "inchoate party systems" o sistemas de partidos de baja institucionalidad.

23.- Scott Mainwaring y Aníbal Pérez Liñán confirman que para el caso de la Asamblea Constituyente de Brasil en 1988, los partidos de izquierda efectivamente tienden a ser más disciplinados que los de derecha. Sin embargo, reportan que los partidos grandes tienden a ser más indisciplinados que los pequeños. Véase Mainwaring y Pérez Liñán (1998).

24.- Este es el tema que orienta un proyecto de investigación en marcha para explorar los contenidos de la agenda legislativa aprobada.

25.- Durante gran parte del actual período democrático (1979-1997) las Comisiones Especiales fueron configuradas de acuerdo con las necesidades legislativas y sus miembros fueron directamente nominados por el Presidente del Congreso. A partir de 1998, la estructura de Comisiones ha variado significativamente, como se verá más adelante.

26.- Ley Orgánica de la Función Legislativa, arts. 30, 31, 36.

27.- El Código de Ética fue aprobado por una amplia mayoría en Noviembre de 1998. Para sorpresa de quien escribe éstas líneas, la mayor parte de los diputados y líderes de partidos entrevistados en el período posterior, han mostrado incomodidad con la vigencia del código, pues han manifestado que el Código hace más rígido el proceso de negociación. Una investigación empírica de sus efectos está en marcha para explicar esta aparente paradoja.

28.- En una entrevista del autor con un diputado, éste afirmaba que el partido recibía la propuesta de ley del Ejecutivo de manera simultánea que los otros bloques. "¿Como espera apoyo de su partido, si ni siquiera sabemos lo que propone?" se quejaba el diputado. Entrevista. Quito, julio, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorim-Neto, Octavio. 1998. "Presidential Cabinets and Legislative Cohesion in Brazil" in Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (en prensa).
- Altman, David. 1998. "Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989-1997)". Ponencia presentada en el encuentro anual del American Political Association APSA, Boston, Septiembre.
- Arteta, Gustavo. 1997. *Efectos de las Instituciones Democráticas en la Política y la Economía*. Documento de Trabajo No. 6. CORDES: Quito.
- Blanksten, George. 1951. *Ecuador: Constitutions and Caudillos*. Berkeley: University of California Press.
- Budge, Ian, y Hans Keman. 1990. *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. New York: Oxford University Press.
- Burbano de Lara, Felipe, y Rowland García, Michel. 1998. "Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997". Documento de Trabajo # 7. Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Cooperación Española y Fundación Konrad Adenauer. Quito.
- Carey, John M., and Mathew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14:417-439.
- Carey, John M., and Mathew S. Shugart. 1998. "Calling out the Tanks or Filling Out the Forms?" In *Executive Decree Authority*, eds. John M. Carey and Matthew S. Shugart. New York: Cambridge University Press.
- Cheibub, José Antonio. 1999. "Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes". Ponencia presentada en el encuentro anual del American Political Association APSA, Atlanta, Septiembre 2-5.
- Close, David (ed.). 1995. *Legislatures and the New Democracies in Latin America*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Conaghan, Catherine. 1994. "Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador: 1979-1988". en Linz y Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cox, Gary and Morgenstern, Scott. 1998. "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures" en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (en prensa).
- Cox and McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Deheza, Grace I. 1997. *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Instituto Universitario Europeo, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis. Florencia.
- DiPalma, Giuseppe. 1977. *Surviving Without Governing*. Berkeley: University of California Press.
- Echeverría, Julio. 1997. *La Democracia Bloqueada*. Quito: Letras.
- Fenno, Richard. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando. 1995. "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994" *Dados* 38: 497-524.
- Jones, Mark. P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Lamounier, Bolívar. 1994. *Brazil: Toward Parliamentary Democracy?* en Linz y Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa. 1998. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada a Noviembre de 1998.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential versus Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. 1, eds. Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. 1994. *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Lujambio, Alonso. 1995. *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mainwaring, Scott. 1992. *Dilemmas of multiparty presidential democracy: the case of Brazil*. Documento de Trabajo # 174. Helen Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame, In.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University

Press.

- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez Liñán. 1997. "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress." *Legislative Studies Quarterly*, XXII, 4, Noviembre 1997.

- Martz, John D. 1972. *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*. Boston: Allyn and Bacon.

- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

- Mejía Acosta Andrés. 1999. "Indisciplina y Deslealtad en el Congreso" *ICONOS*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

_____. 1998. "Partidos Políticos: El Eslabón Perdido de la Representación". Documento de Trabajo # 5. Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Cooperación Española y Fundación Konrad Adenauer. Quito.

_____. 1997. "El Programa de Apoyo Legislativo" en Simón Pachano (coord.). *Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Fundación Konrad Adenauer.

_____. 1996a. "La No-Reelección Legislativa en Ecuador" en *Este País*, No. 60, Marzo. México.

_____. 1996b. *¿Una Democracia Ingobernable? Arreglos constitucionales, Partidos Políticos y Elecciones en Ecuador, 1979-1996*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). México.

- Mills, Nick. 1984. *Crisis, Conflicto y Consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: CORDES y Corporación Editora Nacional.

- Morgenstern, Scott. 1996. "The Electoral Connection and the Legislative Process in Latin

America: Parties, Factions, and Alliances in Theory and Practice." *Disertación Doctoral*, University of California, San Diego.

- O'Donnell, Guillermo, 1999. "Horizontal Accountability in New Polyarchies" en Andreas Schedler, Larry Diamond, Mark Plattner (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner. 29-52.

_____. 1996. "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy*, 7, 2. Abril, 34-51.

- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

- Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin Sociedad*. Quito: ILDIS.

_____. 1991. *Los Diputados*. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Pérez Liñán, Aníbal. 1999. "Constitutional Conflict in Latin America: Impeachment or Autogolpe?", ponencia presentada en el Midwest Political Science Association, Chicago: Abril 14-17.

- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José A. Cheibub, y Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy*, 7,1. 39-56.

- Sánchez Parga, José. 1998. *La Pugna de Poderes*. Quito: Abya-Ayala Ediciones.

- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Shugart, Matthew S., y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

APENDICE. La base de datos.

Congreso Nacional del Ecuador, 1979-1998.

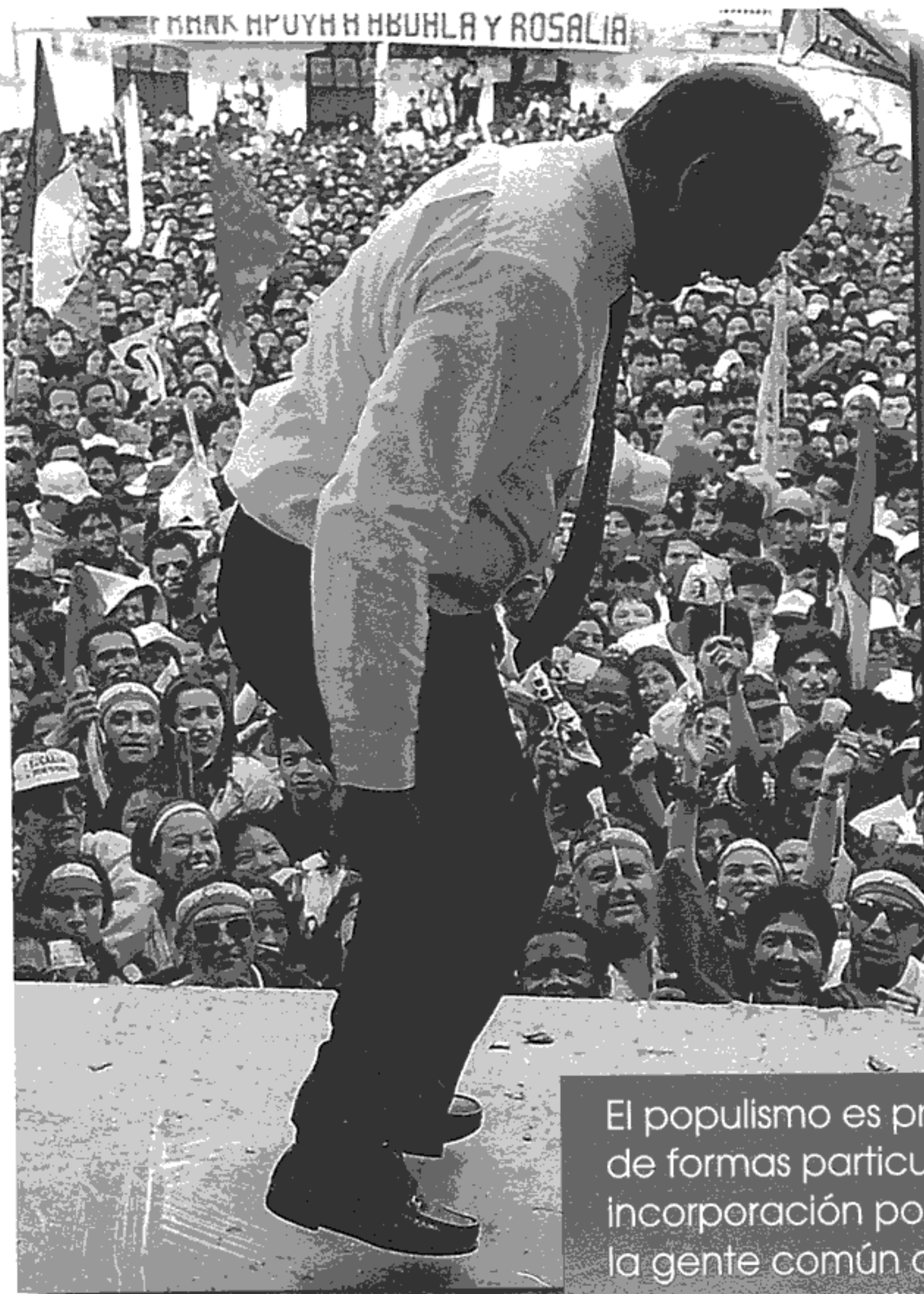
Período Legislativo	Partido del Presidente			Presidente del Congreso			¿Coalición de gobierno?	¿Mayoría de curules?	Presidencia de Comisiones Legis.		Año del Presidente	# Iniciativas del ejecutivo	Executive %
	partido	curules	%	partido	# de votos	%			Part. Pres.	Coalición			
1979	CFP	29	42,03	CFP	43	62,32	1	1	5	5	1	5	38.46
1980	GR	12	17.39	ID	34	49.28	1	0	0	1	2	15	48.39
1981	DP	6	8.70	ID	39	56.52	1	1	0	4	1	9	52.94
1982	DP	9	13.04	CFP	34	49.28	1	0	1	3	2	16	51.61
1983	DP	9	12.68	IND	29	40.85	1	0	0	1	3	4	15.38
1984	PSC	9	12.68	ID	37	52.11	0	1	0	5	1	7	26.92
1985	PSC	9	12.68	CFP	38	53.52	1	1	2	5	2	11	64.71
1986	PSC	14	19.72	ID	40	56.34	0	1	0	5	3	3	10.71
1987	PSC	13	18.31	ID	38	53.52	0	1	0	5	4	5	55.56
1988	ID	30	42.25	DP	39	54.93	1	1	2	5	1	9	52.94
1989	ID	30	42.25	DP	39	54.93	1	1	1	4	2	13	56.52
1990a	ID	14	19.44	CFP	35	48.61	0	0	.	.	3	.	.
1990b	ID	14	19.44	PSE	37	51.39	1	1	1	5	3	3	25.00
1991	ID	14	19.44	FRA	28	38.89	1	0	0	1	4	3	17.65
1992	PUR	12	15.58	DP	50	64.94	1	1	1	3	1	15	65.22
1993	PUR	10	12.99	PLRE	38	49.35	0	0	1	4	2	15	53.57
1994	PUR	2	2.60	PSC	43	55.84	0	1	0	5	3	8	44.44
1995	PUR	0	0.00	FRA	39	50.65	0	1	0	6	4	3	30.00
1996	PRE	18	21.95	FRA	44	53.66	1	1	2	4	1	4	44.44
1997a	PRE	1	1.22	PSC	49	59.76	1	1	0	5	2	.	.
1997b	FRA	1	1.22	PSC	58	70.73	1	1	0	5	1	.	.
1998	DP	30	24.79	DP	61	50.41	1	1	1	5	1	.	.

Partidos políticos: CFP: Concentración de Fuerzas Populares; GR: Grupo Roldosista; DP: Democracia Popular; PSC: Partido Social Cristiano; ID: Izquierda Democrática; PUR: Partido Unidad Republicana; PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano; FRA: Frente Radical Alfariista; PSE: Partido Socialista Ecuatoriano; PLRE: Partido Liberal Radical Ecuatoriano.

EXECUTIVE: porcentaje de la legislación iniciada por el presidente que es aprobada por el congreso.
Los casilleros en blanco denotan datos faltantes.

Veinte años de populismo y democracia

Foto: Archivo Diario Hoy



El populismo es producto de formas particulares de incorporación política de la gente común a la comunidad política

■ El "rock de la cárcel" entretuvo al país apenas seis meses

Carlos de la Torre
Drew University

Desafiando las predicciones de las ciencias sociales, que asociaban el populismo con fases anteriores a la modernización y que lo relegaban al pasado, el triunfo de Abdalá Bucaram en las elecciones de 1996 y la alta votación obtenida por Álvaro Noboa y por el Partido Roldosista Ecuatoriano en las elecciones de 1998, pese a la campaña de desprestigio a Bucaram y a su partido, atestiguan que el populismo sigue vigente en la política ecuatoriana. La vitalidad del populismo, que neciamente se niega a desaparecer, sigue sorprendiendo e indignando a la mayoría de investigadores veinte años después de la muerte de Velasco Ibarra y de la transición a la democracia. Para explicar y comprender estas nuevas manifestaciones del populismo algunos analistas han propuesto que el populismo es una anomalía, un rezago del Ecuador premoderno. A diferencia de éstos, algunos sociólogos y politólogos sostienen que el populismo es un fenómeno regional que caracteriza a la cultura política guayaquileña. Estas interpretaciones comparten una visión que contrapone el populismo con la democracia. El populismo es analizado como un peligro para la democracia, como una aberración de lo que deberían ser las prácticas democráticas. Al construir al populismo y a la democracia como fenómenos antagónicos se crea una visión idealizada de la democracia y se argumenta que para que ésta funcione o se profundice se tiene que terminar con el populismo. Es así que no se estudian las relaciones ambiguas y complejas entre populismo y democracia. Esta visión del populismo como un “otro,” que permanentemente atenta contra la democracia, también legitima prácticas que en nombre de la democracia silencian y excluyen a los populistas imaginados como seres irracionales, primitivos y premodernos.

A diferencia de estas visiones normativas de lo que debe ser la democracia, propongo la hipótesis de que el populismo es parte constitutiva de la democracia ecuatoriana y, en términos más generales, de nuestra versión de la modernidad. El populismo es producto de formas particulares de incorporación política de la gente común a la comunidad política como pueblo más que como ciudadanos con derechos y obligaciones. El populismo tiene una relación ambigua con la democracia. Simultáneamente incorpora a sectores previamente excluidos y

atenta contra las instituciones democráticas pues el líder se autoproclama como la encarnación de la voluntad popular que está por encima de las reglas del juego democrático. Mi crítica a visiones normativas sobre democracia y populismo no significa una apología del populismo. Al contrario, estoy en desacuerdo con estos movimientos que son simultáneamente semi-democráticos y semi-autoritarios. Lo que sugiero, siguiendo a Carlos Franco (1991:116), es que “quienes quieren contribuir a superar el populismo comiencen por aceptarlo” y para hacerlo se tiene que estudiar al populismo como lo que es y no como lo que no es.

Modernidad, populismo y democracia

Debido a que el populismo es visto como producto de una sociedad tradicional, o más bien como la expresión política de los inicios de los procesos de modernización,

se asume que este fenómeno desaparecerá con la modernización del país. Por esto, no es exagerado sostener que la transición a la democracia (1976-79) estuvo marcada por el espectro del populismo y que se creó una legislación que, en parte, buscaba exorcizarlo, reemplazándolo por un sistema de partidos políticos ideológicos y modernos. Osvaldo Hurtado (1990), participe clave en la transición a la democracia, sostiene que la modernización del país, producto del boom petrolero, necesitaba ser complementada

con un sistema de partidos políticos que termine con el multipartidismo y otros legados del pasado oligárquico. Desafortunadamente, como lo reconoce el mismo Hurtado (1994), la legislación no puede solucionar problemas ni cambiar realidades. Pese a las buenas intenciones de los arquitectos de la democracia ecuatoriana ésta sigue plagada por los mismos “vicios” del pasado: el multipartidismo, el caudillismo, el clientelismo, el populismo y el patronazgo. Y lo que es más grave, al igual que en el pasado, los políticos siguen sin aceptar la democracia, aún en su definición más mínima, como es el respeto a los procedimientos democráticos.

Esta falta de respeto a las reglas de juego democráticas y la falta de fe en la legalidad caracteriza el comportamiento de los políticos independientemente de sus tendencias ideológicas y de sus discursos y autoproclamas como verdaderos demócratas. No sólo los políticos de derecha, como León Febres Cordero, o los dirigentes del Partido Roldosista Ecuatoriano tienen una limitada vocación democrática. También los líderes e ideólogos

El populismo es analizado como un peligro para la democracia, como una aberración de lo que deberían ser las prácticas democráticas

de los partidos de centroizquierda, que dicen ser democráticos y modernos, en cada crisis de gobierno piden al presidente de turno que renuncie y conspiran para botarlo. En octubre de 1983, durante las protestas por el plan de austeridad del gobierno de Osvaldo Hurtado, León Febres Cordero solicitó la renuncia de Hurtado y que el congreso nombre a su sucesor. Cuatro años después, en enero de 1987, luego del secuestro al presidente Febres Cordero por comandos de la aviación, el congreso dominado por la oposición de centro izquierda solicitó la renuncia del mandatario para dar paso a la sucesión constitucional. Tesis compartida por el ex-presidente Hurtado. Si bien durante estas crisis políticas se salvó la legalidad democrática, tal vez porque los políticos no se pusieron de acuerdo para nombrar un sucesor y en el mecanismo para tumbar al presidente, la destitución a Abdalá Bucaram en febrero de 1997 logró dar el golpe de gracia a la democracia ecuatoriana. En esta ocasión se destituyó al presidente electo, sin un juicio político, con la artimaña legal de su incapacidad mental para gobernar, sin pruebas médicas sobre su locura, y gracias al pacto de sus opositores de cómo repartirse el pastel de la sucesión. Luego de esta ruptura semi-constitucional del orden democrático, la puerta quedó abierta para todo tipo de conspiraciones. Es así que Álvaro Noboa desconoció los resultados de la elección que perdió en julio de 1998 argumentando que hubo fraude y en la crisis del mes de julio de 1999 los opositores de izquierda y derecha, como en el pasado, pidieron la renuncia del presidente Jamil Mahuad y conspiraron para tumbarlo.

Si los políticos de toda tendencia sólo respetan los procedimientos democráticos cuando les conviene, ¿vendría preguntarse ¿por qué los medios masivos de comunicación social, los políticos no populistas y los científicos sociales siguen señalando a los populistas como el máximo peligro para la estabilidad democrática? La respuesta a esta pregunta tal vez radique en su visión de la democracia y del populismo como oposiciones binarias en las que el populismo representa la antirazón y la anomia. En lugar de partir de un análisis histórico de cómo se ha conformado la democracia ecuatoriana, cuáles son sus características y cómo se han incorporado los sectores populares a la comunidad política, los análisis y reflexiones parten de modelos idealizados y normativos de lo que debe ser la democracia. Al constatar que sus modelos no encajan con la realidad, se buscan culpables y estos son los líderes

Se sigue viendo a los seguidores populistas como masas anómicas que carecen de la estructura normativa para funcionar en una sociedad moderna

populistas y sus seguidores. Continuando con una larga trayectoria conservadora en las ciencias sociales que teme y desprecia a los sectores subalternos, se sigue viendo a los seguidores populistas como masas anómicas que carecen de la estructura normativa para funcionar en una sociedad moderna. Se argumenta que el desarrollo del capitalismo ecuatoriano ha creado sectores subproletarios que viven en barrios marginados sin servicios básicos, que están empleados en el sector informal, que tienen una "conciencia social primitiva" y adquieren una cultura política clientelista proclive a aceptar las palabras redentoras de líderes carismáticos (Fernández y Ortiz 1988: 45-59). Se dice que estos líderes son charlatanes que se aprovechan del bajo nivel de cultura de sus seguidores con promesas demagógicas y a través de la manipulación de imágenes y discursos, que poco tienen que ver con la razón, pero mucho con los sentimientos.

La contraposición entre lo que se considera como política normal, buena y deseable que se basa en la razón, y su negación -la irracionalidad populista- si bien no ayuda a entender cuál es la relación entre líderes y seguidores populistas, ni a comprender cuáles son las características del discurso político, permite a quienes se consideran como representantes de lo racional y moderno autoelegirse como

educadores de las "masas atrasadas" populistas. Al verse como la encarnación de lo racional, moderno y deseable, los políticos antipopulistas no tienen empacho en situarse más allá de los procedimientos democráticos para "defender" la democracia aunque esto signifique desconocer resultados electorales y procedimientos legales como se evidenció en la destitución de Bucaram.

Populismo y Región

En los últimos años han surgido visiones del populismo como fenómeno regional. Felipe Burbano de Lara y Fernando Bustamante en artículos de coyuntura sobre las elecciones de 1998 publicados en Íconos y Ecuador Debate argumentan que se puede observar una bifurcación regional de la cultura política en el Ecuador. Mientras que la cultura política costeña se basa en el populismo, la cultura política serrana y quiteña se asientan en un modelo estatal burocrático (Bustamante 1998: 32) o en una mayor modernidad política debido a la presencia de la tecnocracia y burocracia estatal (Burbano de Lara 1998: 19). Me pregunto, ¿qué tan civilizadora y moderna es la presencia del estado en Quito? No me re-

fiero a los estudios e informes escritos por tecnócratas y científicos sociales de la Junta de Planificación, del Ministerio de Finanzas o del Banco Central, sino más bien a las relaciones que el ciudadano común tiene con las dependencias estatales. La gente de a pie, tanto en la sierra como en la costa, se relaciona con el estado a través de relaciones personalizadas en la que tienen que recurrir a padrinos, patrones o conocidos para tener acceso a sus derechos constitucionales de conseguir cupo en una escuela fiscal o una cama en un hospital público.

¿En qué se asemejan estas prácticas y las largas colas para conseguir cualquier documento, en la que los poderosos contratan a “tramitadores” y usan “palancas,” y los pobres recurren al “no sea malito” acompañado de un “regalo” al funcionario, o a la mediación de un patrón, con la racionalidad burocrática-tecnocrática weberiana?

Si bien existen diferencias regionales -producto de distintas formas en que se constituyeron la economía y las instituciones políticas y religiosas- no se puede asumir, sin más, que hay diferentes culturas políticas regionales, ni que las prácticas de los partidos políticos serranos son fundamentalmente diferentes a las de los costeños. Si existieran culturas políticas regionales se deberían observar distintos comportamientos electorales y diferentes formas en que los partidos políticos se relacionen con los electores en la costa y en la sierra. Amparo Menéndez-Carrión

(1991:275) concluye su análisis sobre las relaciones entre región y preferencias electorales entre 1954 y 1988 con la observación que “ni ‘populismo’ (ni clientelismo) son fenómenos región-específicos.” Felipe Burbano de Lara (1998) también reconoce que lo regional adquiere mayor importancia en la segunda vuelta electoral cuando se tiene que escoger entre candidato costeño y serrano. Los trabajos etnográficos sobre clientelismo han demostrado que este es el mecanismo con el que todos los partidos políticos se relacionan con los sectores su-

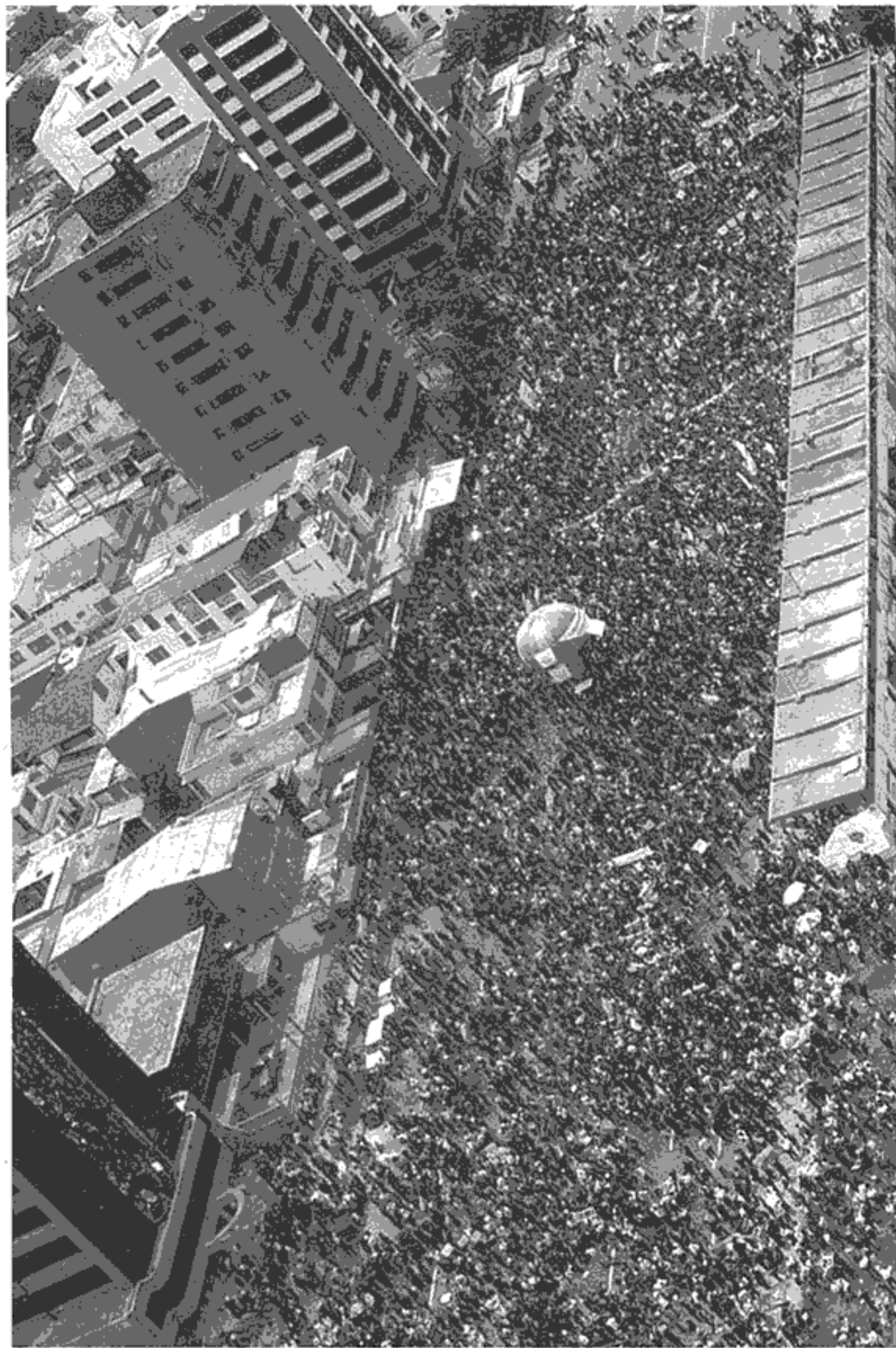


Foto: Archivo Diario Hoy

■ Los quiteño el 5 de febrero en la Shyris: “¡Bucaram fuera!”



Foto: Archivo Diario Hoy

■ Dos artífices del interinazgo: Moeller y Alarcón

balternos. El clientelismo es usado por los partidos populistas en Guayaquil (Menéndez Carrión 1986) y por los llamados partidos modernos serranos como la Democracia Popular en Quito (Burgwal 1995) y la Izquierda Democrática en Guayaquil (Moser 1987). Esto demuestra que, pese a su retórica, los llamados “partidos políticos modernos serranos” usan los mismos mecanismos que los “partidos costeños” para ganar una aceptación entre la mayor parte de votantes. Es más, las prácticas de los políticos sin distinción de ideologías se parece en que no siempre respetan las reglas del juego democrático y en que muchos políticos serranos modernizantes, al igual que los costeños, usan un lenguaje machista y poco ideológico para descalificar a sus rivales. Por ejemplo, Rodrigo Borja caracterizó a Febres Cordero como “el lloroncito de Taura, cobarde por naturaleza.. Que sólo es hombre cuando está borracho” (Hoy, Quito, 2 de diciembre 1991).

“El Pueblo,” la ciudadanía y el populismo

No todos los investigadores vieron al populismo como un rezago oligárquico o como un fenómeno regional diferente a la supuesta modernidad de los partidos políticos quiteños. Agustín Cueva (1988: 99), por ejemplo, argumentó que era necesario estudiar las ambigüedades de una democracia “engendrada en una matriz populista.” El estudio del populismo es un lugar privilegiado para analizar las características específicas de la democracia ecuatoriana y latinoamericana. Si bien el populismo fue una fuerza fundamental en la democrati-

zación de América Latina, pues incorporó a la gente común a la comunidad política (Vilas 1995), la especificidad de este proceso tiene que ser analizada. La mayoría de científicos sociales han aceptado la descripción de Marshall (1963) de la democratización y de la incorporación política de los sectores subalternos en Europa y Norteamérica como la progresiva adquisición de derechos civiles, políticos y sociales. Charles Tilly (1995: 375) sostiene que en estos países la ciudadanía se definió como “el conjunto de derechos y obligaciones mutuas entre agentes estatales y una categoría de personas definidas por su pertenencia legal al estado.” A diferencia de estas experiencias, la categoría ciudadano no siempre rige las relaciones cotidianas entre personas comunes y el estado y entre ricos y pobres en el Ecuador. La incorporación política de los sectores subalternos y la ciudadanía tienen características propias en el Ecuador que explican la fuerza y la constante capacidad de renacer del populismo.

Entiendo al populismo como un fenómeno político que tiene las siguientes características: 1) Como lo ilustran el análisis de los discursos de barricada de Velasco Ibarra y de Abdalá Bucaram (de la Torre 1993: 183-205; 1996: 31-54), el discurso populista es un discurso maniqueo que presenta la lucha del pueblo contra la oligarquía como una lucha moral y ética entre el bien y el mal, la redención y la ruina. 2) Un líder es socialmente construido como el símbolo de la redención, mientras que sus enemigos son creados como la encarnación de todos los problemas de la nación. Es así que en 1944 amplios sectores de la población vieron a Velasco Ibarra

como "El Gran Ausente" y a los liberales, en especial a Carlos Arroyo del Río, como la fuente de todos los males de la nación (de la Torre 1993: 83-120). El líder dice ser un hombre común del pueblo que debido a sus esfuerzos sobrehumanos se ha convertido en una persona extraordinaria. En lugar de desarrollar una ideología o soluciones pragmáticas ante problemas reales, el líder pide a sus seguidores que confíen en su honestidad y en su dedicación a los intereses de la patria y del pueblo. Es así que luego de su regreso como el "Gran Ausente" en mayo de 1944, Velasco Ibarra en lugar de presentar un programa de gobierno pidió a sus seguidores que confíen en él. 3) Los movimientos populistas son coaliciones de élites con los sectores populares. La naturaleza de estas alianzas varía en cada experiencia histórica. El peronismo y el varguismo, por ejemplo, incluyeron a la burguesía industrial con los trabajadores organizados y los empleados del estado. Los llamados neopopulismos han incorporado a los más pobres con élites emergentes, excluyendo a la burguesía industrial, a los trabajadores y a los empleados estatales sindicalizados que fueron los beneficiarios de las políticas populistas clásicas. En el caso de Abdalá

Bucaram, élites emergentes de origen libanés, que buscaban legitimar sus fortunas que según miembros de las élites establecidas provenían del contrabando, se aliaron con profesionales liberales incluidos algunos ex-marxistas y con los más pobres articulados en diferentes redes clientelares. 4) La política populista tiene una relación ambigua con la democracia. Por un lado, los partidos y movimientos populistas han incorporado parcialmente a sectores previamente excluidos de la política. Pero, por el otro lado, estos movimientos no siempre han respetado las normas y procedimientos democráticos. Es por esto que Velasco Ibarra, pese a su lucha por la honestidad y la libertad del sufragio, no siempre respetó las constituciones ni los procedimientos democráticos auto-proclamándose dictador en 1935, 1946 y 1970-72.

Mi hipótesis es que la atracción del populismo para los sectores populares y para algunos líderes políticos, que lo usan como estrategia para ganar elecciones, se explica por la forma particular de incorporación de los sectores populares a la política. En el Ecuador, al igual que en otros países latinoamericanos, pese a que hay una legislación que garantiza y especifica los derechos de los ciudadanos y pese a que los oficiales del estado usan una retórica de la ciudadanía, estos derechos no siempre, o casi nunca, funcionan en la vida cotidiana.

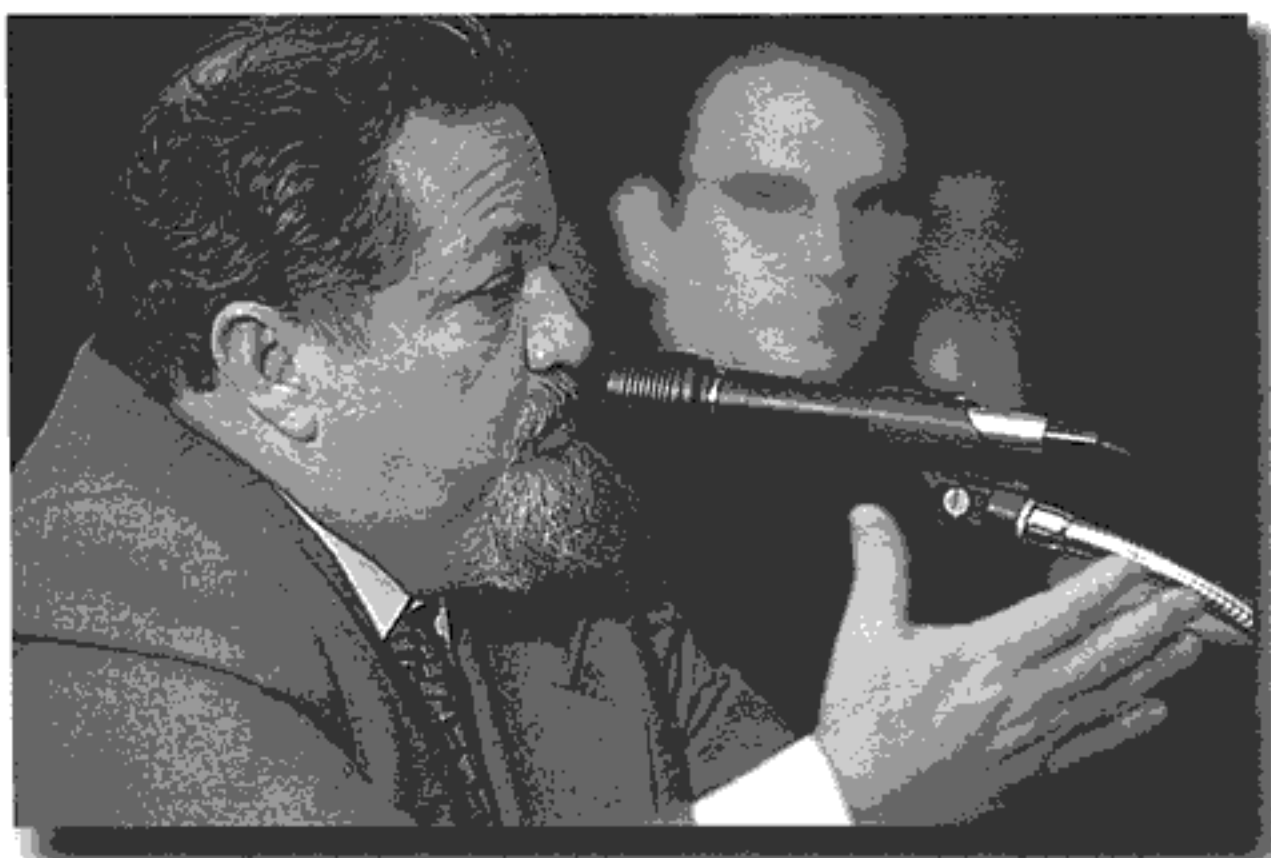
Esto difiere de la experiencia europea y norteamericana en la que los derechos son universales y la gente es considerada como ciudadanos que son sujetos de la ley que les da derechos, protecciones y obligaciones. En Latinoamérica hay una distinción entre los ciudadanos comunes, que son sujetos de la ley, y unas pocas personas importantes, que además de gozar de sus derechos de ciudadanía, cuando es de su conveniencia, también pueden estar más allá de la ley (DaMatta 1991). Debido a que los derechos constitucionales de ciudadanía no protegen a la gente común del estado y de los ciudadanos poderosos, los pobres y los excluidos tienen que depender de patrones poderosos que les protejan de la arbitrariedad policial o de los ricos. Esta coexistencia esquizofrénica entre derechos universales en las declaraciones solenes del estado y la falta de implementación de estos mismos derechos en la vida cotidiana explican por qué los pobres buscan un benefactor. Este protector puede ser su empleador, pero, más comúnmente, porque la mayoría están autoempleados en el sector informal o porque no les interesa a sus patronos ser sus protectores, este benefactor es un político. El clientelismo no sólo opera en coyunturas electorales. También

El clientelismo es un mecanismo que usan los sectores populares para acceder a sus derechos y aún para conseguir empleos

es un mecanismo que los sectores populares usan para acceder a sus derechos y, aún, para conseguir empleos (Burgwal 1995: 159-190). Los pobres y excluidos han sido incorporados como miembros de clientelas políticas o, unos pocos, como miembros de grupos corporativos tales como obreros, funcionarios estatales y recientemente como indígenas. "Lealtades relacionales que no se basan en obligaciones legales o ideológicas" (DaMatta 1987:321) garantizan el acceso a recursos estatales y a los derechos ciudadanos constitucionales no implementados. Al participar en redes clientelares, la gente común no sólo accede a recursos económicos, también están incorporados en redes que generan identidades políticas y un sentido de comunidad. Estas redes han generado identidades plebeyas que constituyen al pueblo como la esencia de la nación. Este sentido de dignidad popular también se manifiesta en que los pobres consideran que "la obligación de los políticos es servir al pueblo, en especial a los pobres" (Burgwal 1995: 178).

Apelativos e invocaciones a los grupos subalternos como el pueblo y la nación han sido acompañados por movimientos que han concebido que la democracia es una forma directa de participación popular, como la ocupación de espacios públicos, la aclamación de líde-

Foto: Archivo Diario Hoy



■ El poder le hizo desvariar: Verduga en la corte

res y las chiflas e insultos a los oponentes. Es por esto que la política populista se basa en la constante aclamación y legitimización plebiscitaria del líder. Esto también explica las dificultades que los líderes populistas tienen al tratar de consolidar sus gobiernos a mediano o largo plazo. Lo que en un momento es aclamación al redentor de la nación, fácilmente se transforma en manifestaciones en contra del líder que engañó. Formas litúrgicas de democracia, basadas en actos de masas y discursos a favor del pueblo, han sido vistas como más relevantes que prácticas que respeten las instituciones democráticas. Estas tradiciones políticas, que expresan como han sido incorporados los sectores populares a la política, y que son usadas por muchos políticos, a veces, dan resultados favorables en beneficio de los sectores populares. La tentación populista, su posibilidad, está siempre presente. Lo que se necesitan son circunstancias particulares en las que estas invocaciones populistas funcionen y sobrepasen a otras ofertas. Tiempos de crisis económica, de inseguridad, o tal vez la falta de confianza en modelos formales de democracia que no dan resultados materiales tangentes o un sentido de pertenencia a la comunidad política y que se han usado para excluir y silenciar al "otro," explican por qué el populismo, en contra de los deseos de los políticos e intelectuales modernizadores, se niega a desaparecer y reemerge continuamente.

Conclusiones

No debería sorprendernos que el populismo sea parte constitutiva de la democracia ecuatoriana. Después de todo, las grandes mayorías siguen excluidas de los beneficios económicos, culturales y políticos. Los líderes populistas continúan encarnando las aspi-

raciones de los de abajo y articulando retos simbólicos y culturales en contra de las élites. Los movimientos populistas, además, parcialmente incluyen las demandas de los pobres y los protegen a través del clientelismo y del patronazgo. Pero la autoproclamación de los líderes populistas como la encarnación de las verdaderas aspiraciones populares y su retórica maniquea que construye la política como una lucha entre valores éticos, continúa presentando obstáculos fundamentales para la institucionalización de la democracia. Esta falta de vocación democrática no es una propiedad exclusiva de los líderes populistas. Los políticos que se autoproclaman como democráticos, racionales y modernos usan la retórica de la democracia, pero sus prácticas no siempre la respetan, sobre todo, en su afán de luchar en contra de los líderes populistas y sus seguidores a quienes consideran como masas irracionales y anómicas que deben ser civilizadas y educadas.

La persistencia del populismo, del clientelismo y la falta de respeto a las normas democráticas no deben llevarnos a una conclusión del todo pesimista. Es importante señalar que el uso, aunque sea demagógico, de la retórica de los derechos ciudadanos y de la democracia demuestran que éstos no siempre pueden ser ignorados y plantea la posibilidad de implementarlos como prácticas y discursos basados en un sistema que respete los derechos fundamentales. Por lo tanto, es importante diferenciar a la democracia comprendida como prácticas y discursos que marginan y silencian a grandes sectores, de la democracia como un ideal que debe realizarse. Pero para que se actualice este ideal se tiene que empezar por un análisis que acepte que el populismo es parte constitutiva de la democracia ecuatoriana y no un rezago histórico o

regional. Además, para que la democracia se transforme en una realidad se tienen que democratizar las relaciones sociales en la vida cotidiana. Si las relaciones personalizadas de dominación no se modifican, y si no se considera a la gente común como

ciudadanos, esto es como sujetos de la ley con derechos y obligaciones, la política populista semiautoritaria y las acciones poco democráticas de sus retractoros no dejarán de existir.

Noviembre 1999

BIBLIOGRAFIA

- Burbano de Lara, Felipe
1998, "Límites y Alcances del Regionalismo." *Íconos* N 5: 14-21.
- Bustamante, Fernando
1998 "A la Búsqueda de la Razón Perdida." *Ecuador Debate* N 44: 21-34.
- Burgwall, Gerrit
1995 *Struggle of the Poor. Neighborhood Organization and Clientelist Practice in a Quito Squatter Settlement.* Ph.D. Dissertation University of Amsterdam.
- Cueva, Agustín
1988 *El Proceso de Dominación Política del Ecuador.* Quito: Editorial Planeta.
- DaMatta, Roberto
1987 "The Quest for Citizenship in a Relational Universe." En *State and Society in Brazil. Continuity and Change*, editado por John D. Wirth, Edson de Oliveira Nunes y Thomas E. Bogenschild. Boulder: Westview Press. Pp. 308-335.
- 1991 *Carnivals, Rogues, and Heroes. An Interpretation of the Brazilian Dilemma.* Notre Dame: University of Notre Dame.
- de la Torre, Carlos
1993 *La Seducción Velasquista.* Quito: Libri-Mundi.
- 1996 *Un Sólo Toque: Populismo y Cultura Política en Ecuador.* Quito: CAAP.
- Fernández, Iván y Ortiz, Gonzalo
1988 *¿La Agonía del Populismo?.* Quito: Editorial Plaza Grande.
- Franco, Carlos; Cotler, Julio; y Rocha-brún, Guillermo
1991 "Populismo y Modernidad." *PRETEXTOS* 2: 103-120.
- Hurtado, Osvaldo
1990 *La Política Democrática. Los últimos veinte y cinco años.* Quito: Corporación Editora Nacional.
- 1994 "Cultura Política." En *Léxico Político Ecuatoriano*, editado por ILDIS. Quito: ILDIS. Pp.107-113.
- Marshall, T.H.
1963 *Class, Citizenship, and Social Development.* Chicago: Chicago University Press.
- Menéndez-Carrión, Amparo
1986 *La Conquista del Voto en el Ecuador: De Velasco a Roldós.* Quito: Corporación Editora Nacional.
- 1991 "Región y Elecciones en el Ecuador: 1952-1988. Elementos para un Debate." En *La Cuestión Regional y el Poder*, editado por Rafael Quintero. Quito: Corporación Editora Nacional. Pp. 247-297.
- Mosser, Caroline
1987 "The Experience of Poor Women in Guayaquil." En *Latin America*, editado por Eduardo Archetti, Paul Cammack y Bryan Roberts. New York: Monthly Review Press. Pp. 305-320.
- Tilly, Charles
1995 "Democracy is a Lake." En *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*, editado por George Reid Andrews y Herrick Chapman. New York: New York University Press. Pp. 365-388.
- Vilas, Carlos
1995 "Estudio preliminar. El populismo o la democratización fundamental de América Latina." En *La Democratización Fundamental. El Populismo en América Latina.* México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Pp. 11-118.

Los partidos y los alineamientos políticos como culturas

Foto: Archivo Diario Hoy



Fernando Bustamante
Universidad San Francisco

En el Ecuador, los clivajes partidistas no responden a lógicas de intereses económico racional instrumentales ni a ideologías

Introducción

El sistema de partidos en la democracia ecuatoriana ha sido intensamente criticado por su incapacidad para cumplir las funciones “normales” que se le atribuyen en el orden constitucional. ⁽¹⁾ Todos los esfuerzos de “ingeniería política” que se han realizado, al menos desde

1979, para modernizar y “normalizar” su funcionamiento, parecen haber fracasado ⁽²⁾. El *modus operandi* tradicional, con todos sus vicios, ha demostrado una resistencia notable a los intentos de reforma, y ha logrado, casi siempre, derrotar las intenciones de los reformadores ⁽³⁾. Este artículo pretende plantear un enfoque alternativo sobre las raíces de la persistencia tenaz de los partidos para no funcionar de acuerdo a los desiderata propios de una democracia moderna. La hipótesis subyacente es simple: los aparatos partidistas formales y sus conductas en el escenario político, encubren el funcionamiento de otra lógica subterránea, que incide en la manera como las agrupaciones organizadas llevan adelante sus prácticas políticas. Esta lógica subterránea está constituida por prácticas arraigadas que responden a un tipo de alineamiento de partidos en tanto corrientes culturales profundas. En este plano, los clivajes partidistas no responden a lógicas de intereses económicos racional-instrumentales, ni a ideologías, sino a “modos de vida” y a maneras de “hacer las cosas” que constituyen un *ethos* pre-discursivo y operacional propio de los agentes así polarizados ⁽⁴⁾.

A. Los partidos políticos como organizaciones y los partidos como corrientes culturales

Cuando se habla de los partidos políticos, lo usual es referirse a las organizaciones partidarias que como tales compiten en los eventos electorales característicos de la democracia representativa. En este uso del concepto, se hacen presentes ciertos supuestos que en este artículo se quiere poner entre paréntesis, con el propósito de intentar reflexionar de otra manera sobre el fenómeno partidista y sobre su forma de existencia en el Ecuador ⁽⁵⁾.

Un supuesto usual, asume, sin mayor reflexión, que cada organización partidista representa una alternativa, programática o no, que comparece ante el electorado como una oferta diferenciada en el plano de las ideas o de sus portadores. Asimismo, se supone que el ideario ostensible y público de esos partidos, representa, sino la sincera creencia de sus cuadros y militantes, al menos el mensaje que quiere encontrar acogida entre los votantes. Asimismo, se supone que estas ideas son una representación más o menos fidedigna de la naturaleza de los intereses culturales o materiales que los partidos impulsan. Finalmente, se supone, a menudo, que lo decisivo en la conformación del fenómeno partidista es su carácter de organización (por precaria o informal que esta sea) tendencialmente burocrática. En otras palabras, lo que hace al partido ser partido es su aparato y los medios por los cuales este aparato realiza sus fun-

ciones de proselitismo, representación de intereses y articulación de alianzas y propuestas ⁽⁶⁾.

Es posible, sin embargo, y sobretodo en un medio como el ecuatoriano, donde el peso de lo informal y lo no confesado es, a veces, decisivo ⁽⁷⁾, suplantar a estos tres supuestos fundamentales, por otros tres alternativos, destinados a ver la vida política bajo otra luz y desde otros filtros. A saber:

1. Las fronteras organizacionales de los partidos no coinciden con las fronteras de las prácticas, hábitos, valores y actitudes que en ellos encuentran expresión organizada. Los partidos realmente existentes son “emanaciones”, más o menos fungibles o más o menos plurales, de un sustrato existencial (de un mundo de vida, para usar la expresión habermasiana), que encuentra en ellos instrumentos o medios de acción contingentes. La verdadera unidad de análisis no son las formas circunstanciales de organización de estos mundos de vida, sino la estructura sistemática del “*modus operandi*” cívico que estos últimos -en tanto hábitos consuetudinarios- reproducen por debajo y antes de las formas orgánicas en que se manifiestan.

2. Lo central no son los discursos, ideologías o plataformas de los partidos, sino las fórmulas pragmáticas que ellos encarnan y que a través de ellos se vehiculizan. Una misma idea o concepto político puede tener un valor muy distinto según el universo de sentido realizativo en el cual se halla inserto y engarzado.

3. Lo central de la lucha partidista no es su calidad de batalla entre aparatos, sino la de confrontación entre mundos de sentido que desbordan con mucho los avatares estratégicos en que se encuentran sus concreciones organizacionales. El verdadero clivaje, los verdaderos contendores no son los aparatos, sino las formas en que se confrontan lenguajes diferentes, modos diversos y alternativos de estar-en- el- mundo.

En suma, se trata de presentar a los partidos como “corrientes” culturales, en un sentido de lo cultural que privilegia las “prácticas” y los “hábitos” validados en la experiencia del “hacer” política. Bajo esta luz, la noción de partido se acerca más a la de un cierto tipo peculiar de organización de las costumbres que ligan a la gente en sus acciones frente al poder y en el poder. Estos hábitos nutren callada y subrepticamente los movimientos que presenciamos en el escenario de la política, pero no se reducen a ellos. Se acercan más a ser sentidos que ligan y dan su carácter a la acción; a una clave peculiar de cada hecho partidista, que le da su específica personalidad histórica y manera de ser y hacer.

B. Las culturas partidistas y sus "hábitos peculiares"

A la luz de lo anterior se ha intentado en otra parte ⁽⁸⁾ proponer una tipología de los partidos o facciones más relevantes en la política ecuatoriana. De acuerdo a los criterios señalados más arriba, los partidos como "culturas políticas" podrían distinguirse entre sí, en la medida en que encarnen formas éticas de acción cívica claramente discernibles y que encuentren entre sí serios problemas de comunicación. La pregunta decisiva es aquí la siguiente: ¿Cuáles son las constelaciones político-culturales que normalmente se excluyen mutuamente en los diversos electorados y que muy difícilmente están en condiciones de establecer alianzas, acuerdos o pactos entre sí?

A partir de estos criterios y de esta pregunta, se ha creído posible distinguir al menos tres grandes partidos "culturales" (partidos-sustrato) en el Ecuador: el populismo cacical, el populismo estatista y el modernismo tecnocrático-cosmopolita.

Para comenzar, sería útil señalar que estas culturas políticas pueden hallarse presentes de distintas maneras y en diferentes proporciones en los distintos aparatos partidistas.

No existe necesariamente, y en todos los casos, una adscripción biunívoca entre cada partido-organización y cada partido-cultura. Asimismo, muchos elementos y actores no partidistas- en el sentido organizacional- son parte activa e integrante de los partidos culturales y actúan de hecho como agentes políticos perfectamente eficaces. Una de las razones de las tendencias centrífugas presentes en los aparatos partidistas es que, la mayoría de ellos, son - de manera aluvional- colonizados por destacamentos de los diversos partidos culturales, los cuales después enfrentan serias dificultades de coexistencia. Un ejemplo histórico (entre muchos posibles), fue la entrada al CFP de grupos estatal-populistas e incluso tecnocrático-modernizantes (en los años 70), los cuales, eventualmente, se expresaron en la explosiva ruptura del grupo del presidente Roldós con la matriz originaria cacical de su mentor Assad Bucaram ⁽⁹⁾.

A pesar de lo anterior, es posible intentar una aproximada clasificación de los partidos- organización según cuál sea la matriz cultural que en ellos predomina históricamente. Así, el "roldosismo bucaramista" y el "social cristianismo" expresan de manera casi pura al populismo cacical (o patronal, si se prefiere). El polo estatista encuentra ciertas afinidades electivas en la iz-

quierda sindical y parlamentaria (incluido Pachakutik), en parte en la Izquierda Democrática, y en alguna menor medida en la Democracia Popular. El modernismo cosmopolita opera menos marcadamente dentro del marco de los partidos en tanto aparato, aunque existen expresiones secundarias en la ID y algo más fuertes (e históricas) en la DP. En realidad, uno de los problemas históricos del modernismo cosmopolita en el Ecuador ha sido su pobre inserción en la cultura de masas, lo cual se expresa en su "incomodidad" en el marco de empresas electorales, como son típicamente los partidos formales ecuatorianos. Los modernizantes han preferido (o no han tenido más remedio) hacer su "partido" en espacios elitistas o instituciones relativamente protegidas de la política electoral: burocracias

autónomas, organismos, FFAA, ciertos reductos académicos, o incluso en algunos remansos empresariales.

Sin embargo, más interesante que limitarse a forzar el mapa de las culturas políticas sobre la grilla de los partidos electorales organizados, parece el entender la dinámica propia de funcionamiento, y los principios pragmáticos que presiden la acción de los distintos partidos -culturas. El resto de este artículo intentará precisamente eso.

Los partidos como 'culturas políticas' podrían distinguirse entre sí en la medida en que encarnan formas éticas de acción cívica claramente discernibles

D. Los partidos-cultura y el sistema democrático-representativo

En los debates sobre la democratización y la consolidación democráticas en el Ecuador y América Latina, el papel de los partidos ha sido siempre considerado crucial. Se supone normalmente que un sistema democrático "bien constituido" debe poseer un sistema de partidos "fuertes" y que estos partidos deben realizar ciertas funciones claves para el sistema político ⁽¹⁰⁾. Esta teoría normativa de la política, tiene como referente y modelo los sistemas de partidos constituidos a partir de fines del siglo XIX en la mayoría de países Europeos Occidentales ⁽¹¹⁾. Los partidos "normales" son vistos como instituciones que tienen por objetivo conquistar el poder político y administrarlo de acuerdo a un programa validado por la previa aceptación mayoritaria de un electorado ⁽¹²⁾. Asimismo se supone que se trata de organizaciones permanentes, cuyas ideologías tienen arraigo en segmentos significativos de la población. Los partidos operan asimismo como instancias articuladoras de los intereses particulares presentes en la sociedad civil con las necesidades generales y uni-

versalistas de la política pública ⁽¹³⁾. Esta función de agregación y articulación de intereses, los emancipa relativamente de un papel de meros representantes gremiales y corporativistas de intereses intermedios, frente a los cuales presentan una clara especificidad, aun en casos donde el partido se halla preferentemente vinculado a alguna clase, grupo religioso, étnico o social ⁽¹⁴⁾.

En este marco que institucionaliza los partidos como entes públicos permanentes de la gobernabilidad democrática, ellos tienen determinadas funciones sistémicas: representación, agregación/ articulación de intereses, legitimación, gobernabilidad y vehículos de la inmutabilidad y vigilancia (fiscalización) ciudadana sobre las autoridades. Asimismo, aunque de manera menos formal se entiende a los partidos como agentes de socialización cívica y política de sus miembros y electores ⁽¹⁵⁾.

Es bastante evidente que los partidos ecuatorianos en tanto organizaciones formales se quedan bastante cortos en el cumplimiento de muchas de estas funciones. La crítica de su rol ha sido ya abundantemente hecha. No es el propósito de este artículo ahondar directamente en las causas de esta incapacidad, aunque tal tarea dista de estar concluida. En cambio, se quisiera abrir una interrogante sobre un sujeto diferente, cuya pertinencia se postula en la introducción de este trabajo: el partido-cultura, y mostrar que algunos de los efectos que se hacen visibles en el tablado político-formal pueden -en parte- estar relacionados con la organización subyacente de las constelaciones partidistas socio-culturales organizadas como pragmáticas más que como aparatos.

En otras palabras, ¿qué relación funcional tienen en el Ecuador los putativos partidos- cultura frente a los roles que debe cumplir teórica y normativamente el sistema de partidos? ¿Qué impacto tiene el partido-cultura sobre la forma en que funcionan los aparatos partidistas en el escenario político aparente?

Para comenzar a analizar dichas conexiones y entender la forma en que podrían operar las culturas políticas sobre el sistema de partidos, resulta conveniente empezar por establecer los ejes de clivaje que separan a los tres "partidos" postulados. En otras palabras, qué define sus diferencias y oposiciones: aquello que los polariza y enfrenta. Tal clarificación permite entender la lógica de acción política de cada polo, cual es su "te-los" y el tipo de pasiones políticas que los mueven y les dan su lugar en las lealtades de ciertos electorados.

El sistema postulado es tripolar y, como tal, supone dos ejes de clivaje que organizan sus oposiciones. Esto quiere decir que deben haber dos conflictos subyacentes que den cuenta de la lucha triangular que suponemos organiza la política ecuatoriana.

A continuación se propone una interpretación somera del contenido de la polarización entre cada uno de los partidos-cultura en el Ecuador:

A. Polarización entre la constelación Populismo Cacical (o patronal) y Modernismo Cosmopolita: en este caso el clivaje que aparece decisivo se produce entre dos ethos o sistema de hábitos pragmáticos: entre la política como relación jerárquica que vincula a personas y comunidades concretas, y la política como gestión científica de medios con relación a fines abstractos. En una terminología weberiana, podría de-

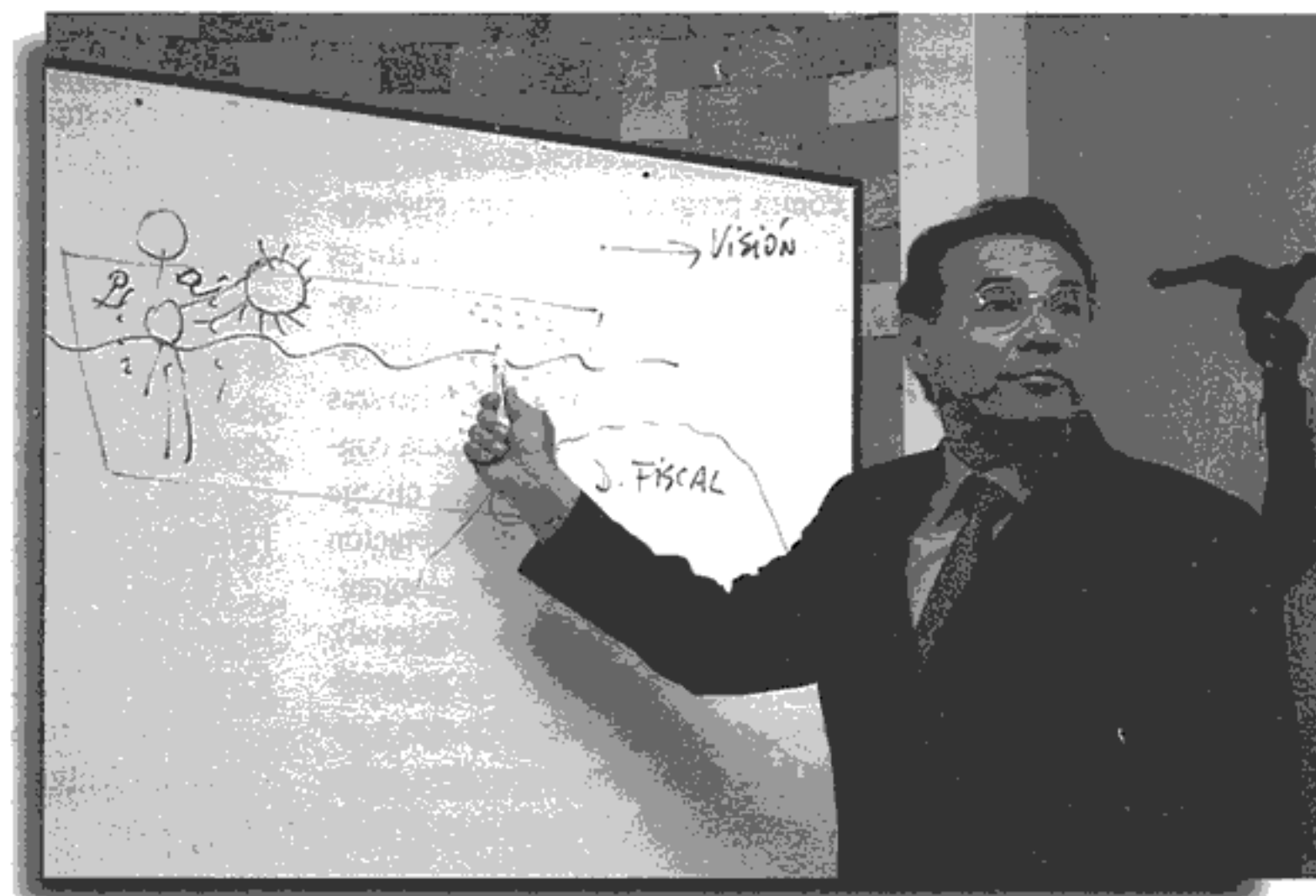


Foto: Archivo Diario Hoy

■ Un año antes del naufragio: Mahuad junto al Titanic

cirse que es un enfrentamiento entre modos de acción basados en legitimaciones tradicionalistas (sean estas patrimonialistas o personalistas) contra formas de acción política concebidas como intentos de proceder según una racionalidad medios-fines (Zweckrationalität). Esta polarización puede ser vista desde numerosos aspectos o facetas; entre otros, pueden citarse las siguientes díadas: política del jefe vs. política de los sistemas; política de la co-presencia vs. política de la distancia; política como circulación de reciprocidades personalistas vs. política como gestión de derechos y obligaciones universal-abstractas; política de lo comunal vs. política de lo global; política de la deferencia/diferencia vs. política de la igualdad/indiferencia, etc. Finalmente, este clivaje puede resumirse como una polaridad entre el mundo social de lo comunitario contra los mundos sistémicos del Estado (burocrático) y del mercado con sus respectivos sistemas expertos racionalizadores.

B. Polarización entre la constelación Modernizante y el Populismo-Estatista,

que puede ser interpretada como clivaje entre la política como gestión de un estado de ciudadanos frente a la política como gestión de un estado de corporaciones y de fueros particularistas. En este caso, el eje organizador no es la dicotomía entre presencia y abstracción, sino entre dos formas distintas de interpretar lo universal. La política “modernizante” asume un estado homogeneizador que pone a los sujetos como iguales, lo cual se opone a una interpretación del Estado como articulación de diferencias expresadas en “tratos” especiales, basados en la diferencia cualitativa entre áreas segmentadas de soberanía y privilegio. Puede expresarse como una contradicción entre una pragmática ética procedu-ral e instrumental, contra pragmáticas de tipo sustantivo y basadas en derechos particulares y situaciones particulares. En este caso, la contradicción puede sintetizarse en el clivaje entre Estado de sujetos ciudadanos-/mercado vs. estado de sujetos corporativos. Mientras el anterior clivaje expresa una lucha de resistencia contra el complejo Estado/Mercado, este segundo clivaje expresa un conflicto en torno a: 1) La interpretación concreta de cómo ha de entenderse el Estado (organicismo segmentario vs. universalismo técnico-racional); y 2) entre el estatismo y el mercado como formas privilegiadas de distribución de poderes, competencias y recursos. Podría decirse que el estatismo-populista lucha por sostener unas preferencias pragmáticas que privile-

La política modernizante asume un Estado homogeneizador que pone a los sujetos como iguales y no como expuestos a ‘tratos’ diferentes y especiales

gian a) la acción pública administrativa contra la asignación mercantil; y b) la asignación pública como gestión de fueros contra la asignación pública como gestión de derechos ciudadanos (que tiene por sujeto al individuo abstracto) y de variables (causas y efectos des-subjetivizados). Como se ve el eje de contradicción que define este clivaje es doble y puede sintetizarse en torno a los polos denominados burocratismo-organicista vs. racionalismo sistémico.

C. Polarización entre el populismo estatista y populismo cacical. Puede interpretarse como una oposición entre las lógicas comunal-familísticas, por un lado, y las prácticas burocrático-corporativistas, por otro. En otros términos, es la disputa entre la ley del padre-jefe, frente a la lógica del estamento (stand, en la terminología weberiana). En un caso se trata de las reglas o hábitos directamente derivadas del patrimonialismo personalista, en el otro de las reglas y hábitos de grupo o estamento. Puede verse, asimismo, en la oposición entre la lógica feudal-empresarial del “condottiero”

contra la lógica más estabilizada de los privilegios grupales históricamente consagrados y que tienen actores colectivos legal e históricamente consolidados. Entre el patrimonio personal-familístico de la clientela, y el patrimonio grupal del orden o grupo de status. Finalmente, también puede ser descrito como una contradicción entre el privilegio particular públicamente consagrado y reconocido y el privilegio anti-institucional privadamente conseguido y sostenido, o si se quiere, entre lo estatal como

botín personal (a ser personalistamente manejado y redistribuido) y lo estatal como haz de privilegios grupales (a ser gremialmente manejados y redistribuidos)

En la historia política del Ecuador es posible intentar mostrar de qué manera los distintos regímenes han representado la transitoria dominancia de una u otra lógica pragmática. Es posible postular la siguiente clasificación:

I) Gobiernos de dominancia tecnocrático-modernizante: Isidro Ayora, Carlos Arroyo del Río, Galo Plaza, Camilo Ponce, Junta Militar Castro Jijón, Oswaldo Hurtado, Sixto Durán, Jamil Mahuad.

II) Gobiernos de dominancia cacical-populista: Velasco Ibarra, Carlos Julio Arosemena, León Febres Cordero, Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón.

III) Gobiernos de dominancia estatal-populista: Gobierno Militar Rodríguez Lara, Jaime Roldós, Rodrigo Borja.

Foto: Archivo Diario Hoy



■ La primera sublevación militar tras el retorno: Frank Vargas en la base aérea de Quito

D. Los efectos pertinentes de los partidos-cultura en la institucionalización democrática "normal"

Más arriba se ha sostenido que el sistema de partidos políticos en el Ecuador parece incapaz de estabilizarse de acuerdo a los patrones "clásicos" de las democracias modernas, y de cumplir las funciones normales que la teoría normativa de la representación les asigna. También se ha sostenido que esta incapacidad no ha sido fruto de una carencia de intentos, y que, por el contrario, ella es particularmente llamativa, precisamente por la abundancia de esfuerzos que en ese sentido se han hecho a lo largo de las últimas décadas.

Se desea explorar la hipótesis de que la naturaleza de las culturas políticas subyacentes a los aparatos partidistas pueden estar influyendo en este resultado. Asimismo, se desea sugerir que la acción ostensible de estos aparatos y su incapacidad de operar como elementos funcionales a la gobernabilidad democrática⁽¹⁶⁾, puede ser la consecuencia de su vinculación profunda con los clivajes político-culturales que los organizan "por debajo". En tal caso, corresponde al menos señalar las formas de acción política (prácticas y hábitos) que cada una de las culturas determina y que gravitan en el bloqueo de la -hasta ahora imposible- estabilización "modernista" de los sistemas de representación política.

A continuación se intentará presentar algunas reflexiones iniciales sobre este punto.

En primer lugar, es preciso recordar cuál es la lógica de la representación. Re-presentar significa que algo es presentado nuevamente en un lugar diferente y por medios distintos, a como ocurre en aquel espacio en el cual surge o existe en primer lugar. Se trata de un efecto de traslación que en el trasladar recrea lo trasladado de otra manera. Ello implica que en el espacio donde se representa algo diferente ocurre que, al mismo tiempo que se conserva, se autonomiza y da nueva existencia a aquello que se significa. El espacio moderno de la política democrática requiere de este distanciamiento recreador. Ello implica necesariamente que el ámbito donde los agentes representativos actúan deba tener una especie de autonomía ontológica relativa con respecto a lo significado. En este nuevo ámbito o espacio de re-presentación, los protagonistas deben poder y deber hacer algo que no es posible hacer o poder en el terreno "originario", fundante de la acción. Por decirlo así, la política democrática requiere una transmutación de lo representado; una transmutación que no lo deja igual a sí mismo y le da nuevos poderes y alcances. Debe tener una vida propia.

Esta vida propia es lo que permite a la política democrática moderna el "tomar distancia" frente al sustrato de acción representadora, y es la que funda la posibilidad de una reglas y prácticas irreductibles a las de la sociedad que la sustenta. La política puede y debe



El movimiento indígena: el actor que conmovió a la nación y a la democracia

ser “abstracta” (fruto de un proceso de abstracción respecto a lo representado) para poder funcionar como instrumento de la acción sobre la sociedad, a partir de principios pragmáticos que puedan lograr efectos emancipados de los mundos de vida contingentes y concretos que se significan a través de ella. La lógica de los sistemas políticos y sociales modernos requiere de esa libertad de maniobra frente a lo concreto-práctico, frente a los mundos comunales de lo cotidiano y frente a las interacciones que se efectivizan en la co-presencia inmediata de los cuerpos⁽¹⁷⁾.

Política moderna e institucionalizada implica necesariamente que sus agentes no deban ser los mismos que en la sociedad, y sus lógicas de acción deban obedecer a rutinas y hábitos fundados de otra manera: en la adhesión a la racionalización abstracta y no solo típicamente a las reciprocidades carnales de la interacción humana presencial. Pero para que ello sea posible, debe ser viable que el político pueda sostenerse y encontrar recursos de reproducción como tal, en lógicas especiales, diferentes y diferenciadas respecto a los de los mundos de vida que representa. La metáfora del teatro puede venir al caso en este punto: un actor no puede serlo si en su desempeño escénico se limita a mimar la acción de la vida cotidiana, que es la materia prima de su actuación. El mundo de la escena requiere de un aparato propio de procedimientos, verosimilitudes y herramientas que son inherentes a la creación de un mundo específicamente teatral. El actor en escena fabrica su papel y sus movimientos con instrumentos y procedimientos que son ajenos al mundo de la vida y que le son específicos.

La política de la representación requiere de los equivalentes a estos instrumentos irreductibles a las prácticas de la vida diaria a fin de producir un “efecto representativo” análogo al de la dramaturgia. Y estos equivalentes tienen un efecto de distanciar a los participantes del cotidiano y de sus procedimientos, de poner territorio entre la vida de los involucrados y lo que ocurre dramáticamente. Esta distancia opera con procesos de estilización, reducción, abstracción y recomposición que enajenan (extrañan) lo representado del acto de representar.

Tal es la lógica del significado que preside la mo-

demidad, y por extensión la modernidad política cuyo tablado clásico es la acción parlamentaria, escena por excelencia de la representación política.

Ahora bien, tal como han sido descritos los partidos-cultura, tanto en este artículo como en otra parte ⁽¹⁸⁾, los populismos entrañan principios pragmáticos antagónicos con la lógica de la representación. Se trata de hábitos de acción que se sitúan al margen y por fuera de la lógica de la representación. El histrionismo aparente de nuestros políticos enmascara el hecho de que ellos no representan nada ni desean representar nada. La acción del cacique como jefe de familias ampliadas clientelares, está construida de tal manera que

la abstracción requerida por la representación resulta contradictoria con la propia reproducción de su sistema de acción. Desde la perspectiva patriarcal-patrimonial ⁽¹⁹⁾, la representación requiere una delegación en personas y espacios que no pueden funcionar como meras prolongaciones directas de la lógica copresencial del jefe. Para el cacique delegar es enajenar y significa una pérdida de potencia personal, una merma o detrimento de su capacidad realizativa. Los delegados o representantes del cacique, o el cacique mismo en función de representante, se ven forzados a distanciarse, y al hacerlo pierden aquello que sustenta su autoridad. Por ello,

los parlamentarios y políticos del partido cacical no actúan como tales en los escenarios de la política parlamentaria. Un símbolo de esto es el uso umbilical que se da al teléfono celular entre nuestros políticos popular-cacicales.

Los representantes no son tales, y los líderes "naturales" del populismo no pueden permitir(se) operar como tales. Su presencia política es la presencia inmediata y concreta de su personalidad y de su familia extensa en los espacios decisionales. En estos, ellos comparecen no como signos, sino como masivas realidades humanas que directamente llevan a cabo su desempeño habitual. No hay ni puede haber distancia ni abstracción porque su lógica se desarrolla y vive en la presencia corporal y no en los espacios más rarificados de un logos significativo. Los líderes populistas son el sentido y no expresan el sentido. De esta manera ellos están obligados a obturar, bloquear y deflactar toda política como mecanismo o como sistema abstracto de reglas del juego. El sistema político y sus reglas son en realidad los hábitos conductuales, la ideosincracia, la

corpórea actividad y potencia del jefe, y no el juego de un discurso o de unos estilizados y refinados "intereses". En vez de sistema político tenemos un "agon" de presencias, en vez de lógicas, tenemos costumbres enraizadas en los rituales de la interacción destinada a medir la diferencia/deferencia de jerarquías personalizadas, donde el portador es lo portado.

La lógica corporativista ⁽²⁰⁾, similarmente, aunque de otra manera, tiene este efecto de crear un incentivo sistemático para destruir y socavar los esfuerzos de la ingeniería política formal.

Los políticos estatistas en el Ecuador pueden moverse en el espacio de la representación, pero en este

caso el sabotaje de la funcionalidad moderna de los partidos se realiza no por la imposibilidad de ejercer las prácticas y hábitos de la representación, sino por la naturaleza de lo representado y del modo de representar. La representación corporativista tiene un régimen de funcionamiento distinto a la representación racionalizada. En primer término, el representante gremialista no comparece en la escena pública como un delegado del público elector, que para ser elegido cuenta con el apoyo (y tiene ciertos compromisos con) de algunos grupos de interés organizados. Por el contrario, se trata de un delegado del grupo organizado, que para ejecu-

tar su mandato ha logrado el apoyo de un público elector genérico. Esta inversión de la representación "clásica" tiene ciertos efectos pertinentes: el lazo corporativista obliga al representante a una forma de disciplina más "cercana" que la delegación de tipo ciudadano. Su actuación, en cierta forma, padece del mismo problema que la del político cacical: no puede realizar la abstracción de los intereses, y debe ver el espacio político como una proyección de la segmentación funcional. Por ello, se ve obligado a centrar su actuación en la defensa de un legado de privilegios o la promoción de su constitución. El libreto, en cierta forma, sobredetermina la actuación, y la responsabilidad se ejerce hacia el libreto y no hacia el público. El político corporativista no puede centrar su lealtad en el partido, que es un mero recurso instrumental y oportunista del corporativismo real que se esconde detrás de la forzada ficción legal de la adscripción partidista. Ello establece una esencial incongruencia entre los supuestos formales de su papel político y los de tipo sustantivo. Esto, por otra vía, y de otra manera, tam-

Los populismos
entrañan principios
pragmáticos antagónicos
con la lógica de la
representación.
Se trata de hábitos de
acción que se sitúan
al margen y por
fuera de la lógica de
representación

bién contribuye a falsear la posibilidad de la constitución de un sistema de partidos.

Un efecto neto de lo anterior es que mientras el partidismo debe -normativamente- ser capaz de realizar una continua superación de los intereses gremiales en la universalidad de la identidad partidista y de una programática levantada por encima y más allá de la contingencia social (funcional); en el contexto ecuatoriano, la vida de las colectividades debe seguir miméticamente el siempre y necesariamente frondoso florecimiento de la sociedad corporativa. La deriva evolutiva de la sociedad genera continuamente nuevos intereses corporativistas, la posibilidad de organizarlos y disciplinarlos en términos de proyectos generales abstractos requiere que el elemento organizador pueda gozar de una cierta latitud y margen estratégico frente a estos intereses, dándoles un horizonte trascendental a la inmediatez de su vida civil cotidiana. Pero, en este caso, son los intereses corporativistas los que organizan al estamento llamado a organizarlos, y este debe seguir cercanamente los derroteros de su deriva social. Lo gremial ocupa a los partidos, en vez de ser articulado por ellos. Por ello mismo, el sistema de partidos y de representación adquiere los rasgos de ese abigarrado particularismo que es propio de la riqueza social. En Ecuador, la representación tiene como problema no el ser demasiado lejana de la sociedad y de los intereses que en ella surgen, sino por el contrario, de ser en demasía cercana, en demasía sometida a sus dinámi-

cas naturales. El déficit de la democracia partidista en un contexto gremialista, no es de significado sustantivo, sino, muy por el contrario, el populismo estatista la obliga a una inadecuada promiscuidad con la "base" social. El remedio de la democracia representativa frente a las disfunciones originadas en el modus operandi gremial, estriba no en lograr más contacto con el público, sino en desengancharse de los públicos discretos y plurales que la abrazan de demasiado cerca. Es adquirir más capacidad de autonomía frente a estos, sometiéndolos a otra lógica, ajena a su modo de existencia inmediato y "natural".

Estas ideas sumarias apuntan a mostrar de qué manera las culturas políticas realmente existentes en el Ecuador (en tanto pragmáticas) obran en contra de la constitución de un sistema estable de partidos ciudadanos y socavan la estabilización de un sistema de representación moderno. Se trata de mostrar razones para sugerir que la investigación del "fracaso" de la partidización en el Ecuador requiere ir más allá del acertijo que representa la sistemática desviación de los esfuerzos hechos a nivel de los partidos como aparatos, en el esfuerzo de convertirlos en agentes adecuados de una democratización "normal". Los partidos como culturas pueden mostrar las lógicas profundas que operan para producir los resultados enigmáticos que la observación de la escena política constata en toda su recalcitrante tenacidad.

Noviembre 1999

NOTAS

(1) Por ejemplo, ver . Felipe Burbano de Lara y Michael Rowland, *Pugna de Poderes, Presidencialismo y Partidos en el Ecuador 1979/1997*, CORDES, 1998, Quito.

Andres Mejia: *Partidos políticos: el Eslabón Perdido de la Representación*, Documento de Trabajo No.5, CORDES 1998

Catherine Conghan: "Loose Parties, Floating Politicians , and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988"; en Juan J.Linz y Arturo Valenzuela (eds.); *The Failure of Presidential Democracy: the Case of Latin America*, Vol. 2; Baltimore; John Hopkins University Press; 1994

Catherine Conaghan: "Políticos versus Partidos: Discordia y Desunión en el sistema Político Ecuatoriano", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.); *la Construcción de las Instituciones*

Democráticas: Sistema de Partidos en América Latina; Santiago-Chile; CIEPLAN, 1994.

(2) Andres Mejía; *Ibid.*

CORDES: *Ecuador un Problema de Gobernabilidad*; CORDES/PNUD, Quito, 1996.

Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática: *Reforma Política y Asamblea Nacional*, BID, Quito, 1997 (Colección Reforma Política No.2)

CORDES: *La Ruta de la Gobernabilidad*, CORDES, Quito, 1999.

(3) CORDES: *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad*; *Ibid.*

Andres Mejia, Norman Wray; *Asamblea Nacional para la Reforma Política: Límites y Posibilidades*, CORDES, 1997; Quito.

(4) Fernando Bustamante: "Los Polos de la Crisis: su Racionalidad y Horizonte", en *Ecuador*

Debate No. 47, AGOSTO 1999, Quito-Ecuador.

(5) La concepción clásica sobre los partidos políticos y el enfoque correspondiente puede hallarse de manera particularmente nítida en obras tales como : Maurice Duverger; *Los Partidos Políticos*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1992 o Giovanni Sartori: *Partidos y Sistemas de Partidos* , Volúmen 1, Madrid, Alianza Universidad, 1980.

(6) Duverger; Op. Cit.

Sartori; Op. Cit.

(7) Fernando Bustamante: "La Cultura Política y la Ciudadanía en el Ecuador"; Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad; CORDES/PNUD. 1996.

(8) Fernando Bustamante, "Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte", Op. Cit.

(9) Nick Mills; *Crisis, Conflicto y Consenso: Ecuador 1979-1984*, Biblioteca de Ciencias Sociales, No.2; Quito, Corporación Editora Nacional, 1984.

(10) Samuel Huntington: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*; Buenos Aires, PAIDOS; c. 1991.

Andrés Mejía: *Ibid.*

(11) Manuel Alcantara; *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*; Mexico; FCE; 1996.

(12) Ernesto Albán, et al. : *Elecciones, Ideologías y Programas Políticos* ; Quito; CEN; 1992

(13) Norberto Bobbio; *Diccionario de la Política*; México, Siglo XXI Editores; 1995

Andrés Mejía: *Partidos políticos: el Eslabón Perdido de la Representación*, Documento de Trabajo No.5, CORDES 1998

(14) Incluso partidos de clase típicos como el

laborismo británico o la social-democracia alemana no podrían acceder al poder sino fuesen capaces de representar y atraer el voto de sectores más amplios y variados del electorado.

(15) Reinhardt Bendix; *Estado Nacional y Ciudadanía*; Buenos Aires; Amorrortu; 1974.

(16) Para un tratamiento comparativo del problema de Gobernabilidad ecuatoriano. James Malloy: "El Problema de la Gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador"; en René Antonio Mayorga (coord.); *Democracia y Gobernabilidad: América Latina*, Caracas; Ed. Nueva Sociedad, 1992.

(17) El concepto de co-presencia ha sido tomado de Anthony Giddens; *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration* Berkeley; University of California Press; c.1984

(18) Fernando Bustamante; "Los Polos de la Crisis: su racionalidad y Horizonte"; Op. Cit.

(19) El concepto de patrimonialismo se utiliza en el mismo sentido de Max Weber, ver: Max Weber: *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*; México, Fondo de Cultura Económica; 1964. Una interesante aplicación al caso ecuatoriano puede hallarse en el estudio de John Leddy Phelan sobre la sociedad y política coloniales ecuatorianas, en : John Leddy Phelan: *el reino de Quito en el siglo XVII: la Política Burocrática en el Imperio Español*; Quito, Banco Central del Ecuador; 1995.

(20) Una descripción de la ideología y práctica del corporativismo como ethos y organización peculiar de la política puede hallarse en: Peter Klaren: *Promise of Development: Theories of Change in Latin America*: Boulder, Westview Press; c.1986. también consultar: Richard Morse; *Resonancias del Nuevo Mundo: Cultura e Ideología en América Latina*; Mexico, Vuelta; c.1995.

El ciudadano

y el cliente



El cliente anula al ciudadano, y tiende a construir una visión que se alimenta a sí misma de un pragmatismo extremo

Simón Pachano
Profesor-investigador de FLACSO

1. Las palabras

Ya sea por el rigor con que son tratadas dentro de un ordenamiento teórico, o más bien como efecto de modas intelectuales o simplemente por la fuerza que les da el uso cotidiano, algunas palabras han alcanzado el

rango de conceptos ampliamente utilizados en estos veinte años de democracia al estilo ecuatoriano. Participación, representación, gobernabilidad, ciudadanía, liderazgo, libertades, populismo, derechos, exclusión, clientelismo, consolidación, entre otras, han sido materia de interés de investigadores y han llegado incluso a permearse el reducido aunque siempre frondoso lenguaje de los políticos. Debido a ese intenso proceso de búsqueda de conceptos explicativos, no debe llamar la atención que se incluyera entre ellos el debate acerca de la noción de régimen democrático. Utilizado para calificar al ordenamiento vigente desde 1979, éste ha terminado por aceptarse como algo dado, pero a la vez, y en abierta contradicción, como una condición que debe ser sometida a prueba para confirmar su validez. Dicho de otra manera, las ciencias sociales ecuatorianas no han escapado a la tendencia general de utilizar la misma palabra para designar a una situación existente y para calificar a

una aspiración o a un ideal. Ese ha sido el origen de la inquietud por conocer -en referencia al régimen democrático- si existe esa condición básica del concepto que es la coherencia entre la palabra y el objeto al que designa. Por ello, y quizás porque el tiempo transcurrido bajo este régimen ofrece la perspectiva adecuada para hacerlo, es necesario caminar por esa vía.

No pretendo entrar en el estéril campo del formalismo conceptual, que termina por convertirse en una camisa de fuerza para la comprensión de los procesos. Mi objetivo, en este corto artículo, es indagar en algunas características del régimen constituido a lo largo de estos veinte años para, a partir de ellos, dejar planteadas algunas preguntas acerca de sus potencialidades. Tomar esa dirección supone o exige previamente llenar los conceptos con sus elementos constitutivos, ya que se hace necesario contar con ciertos instrumentos de navegación que permitan comprender las especificidades de hechos y procesos que se presentan en la realidad. No me preocupa demasiado si esto lleva a la construcción de tipos ideales o si puede ser visto -erradamente, a mi entender- como teleologismo. Creo que los problemas van por otro lado.

Para comenzar conviene destacar que derechos y participación han sido campos privilegiados de la crítica a la democracia ecuatoriana. Gran parte del debate académico y político se ha centrado en ellos, generalmente en términos de su insuficiencia o de su debilidad. Al haberse convertido en puntos fundamentales de la crítica, han adquirido más importancia que cualquiera de los otros aspectos que ocasionalmente han ocupado la atención de investigadores y políticos. Sin embargo, como trataré de demostrar, la manera en que han sido abordados ofrece pocas salidas porque, en el tema de los derechos, se tiende a exigir a la democracia atributos que en esencia no le corresponden y, en el ámbito de la participación, se construye una falsa oposición entre ésta y la representación. De esta visión doblemente sesgada se desprende una concepción errada de la democracia y, lo que es más grave, se deja fuera temas de tanta o mayor importancia que éstos (como los de control de los poderes, ciudadanía, institucionalización de los procesos, cultura política, entre otros).

Para contar con referentes puede ser útil recordar uno de los acercamientos clásicos que se han hecho sobre los procesos de democratización y que se asien-

ta precisamente sobre aquellas dos dimensiones. Me refiero a la conocida propuesta de Robert Dahl (1989), que ha tenido gran repercusión en el mundo académico, especialmente en el norteamericano, y que ha sido recientemente recogida para el análisis de los procesos latinoamericanos (O'Donnell, 1996). Para evitar las fatigosas discusiones acerca de la democracia, Dahl propuso hace casi treinta años la utilización del concepto de poliarquía, que coloca al debate exclusivamente en el nivel político y que intencionalmente deja de lado todos los demás atributos que deben caracterizar a la democracia.

Su reflexión parte desde las dos dimensiones señaladas: la liberalización, caracterizada por la vigencia de condiciones que aseguren el ejercicio del debate público, y la participación, entendida como la capacidad de incidir de alguna manera en la conducción política. Para lograr condiciones óptimas en estos dos niveles se requiere de un conjunto de garantías institucionales que apuntan fundamentalmente a la materialización de libertades y derechos (de asociación, de expresión, de voto), a la igualdad de condiciones frente a lo público (elegibilidad, competencia política) y a la consolidación de una estructura institucional que garantice la relación entre expresión de las preferencias de la población y orientación política del gobierno. Así, "las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que franca-

mente abiertos al debate público" (Dahl, 1989, 18). Consecuentemente, en la liberalización y la participación, entendidos como conceptos centrales que sostienen a la poliarquía, se plasma un conjunto tan grande de condiciones que terminan por abarcar un campo mucho más extenso que el de su nominación. En realidad, ambos aluden al conjunto del régimen y del sistema político, a sus instituciones, a sus regulaciones y a sus prácticas, por lo que resulta pertinente tomarlos -en términos operativos⁽¹⁾- como guía para iniciar la reflexión.

La limitación del poder

Sin lugar a dudas, la vigencia de los derechos ciudadanos es uno de los pilares sobre los que descansa la democracia como régimen político. Resulta tan difícil imaginar un régimen democrático sin aquella condición, que algunos autores han terminado por

Derechos y participación han sido campos privilegiados de la crítica a la democracia, en términos de su insuficiencia o de su debilidad



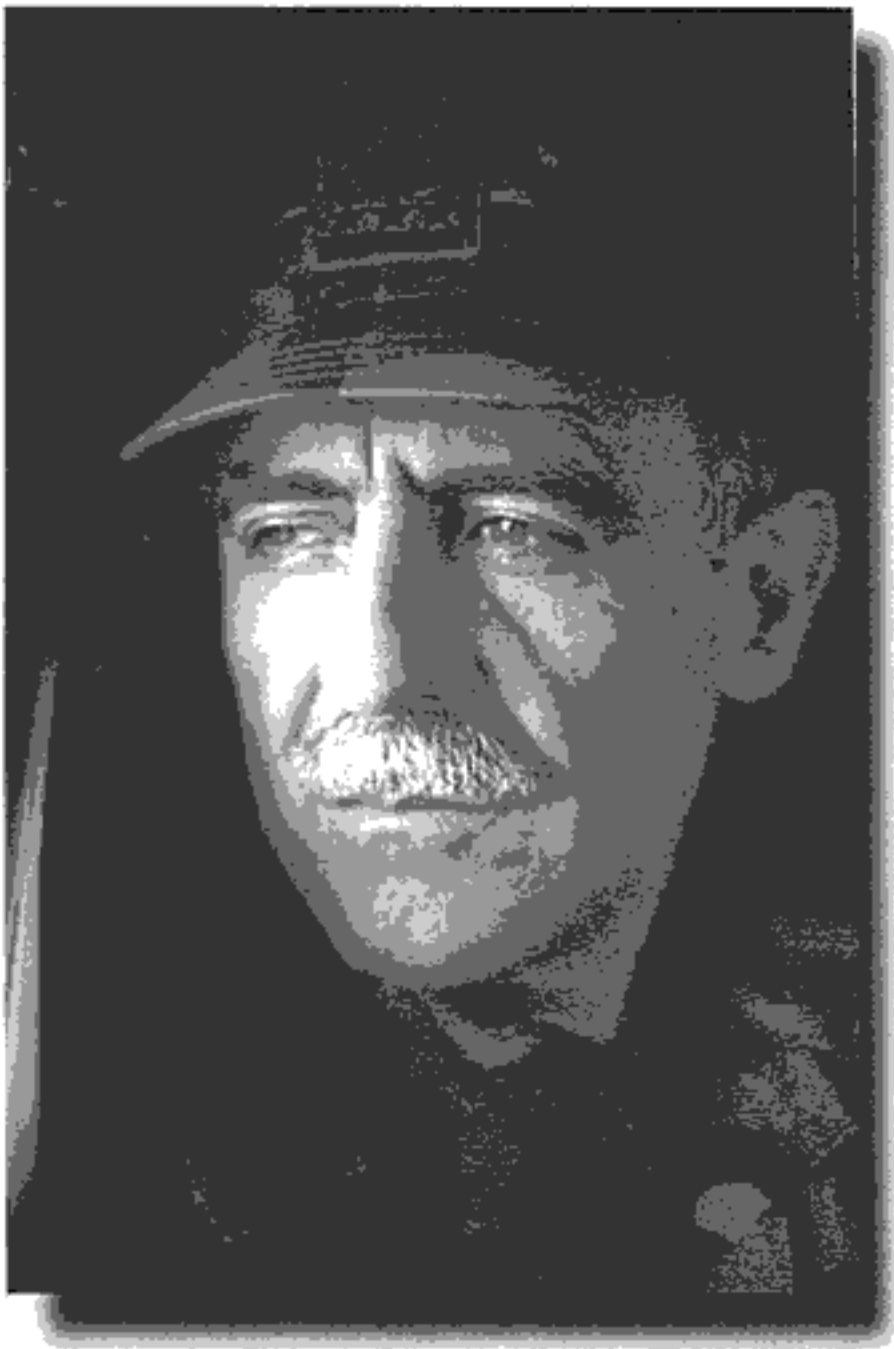
■ El abrazo de la paz: Mahuad y Fujimori en Brasilia

convertirla en parte consustancial de la definición de democracia en sí misma. Sin embargo, se hace necesario precisar de qué derechos se trata y en qué nivel se expresan. En el planteamiento general de vigencia de los derechos, utilizado frecuentemente como medida de la amplitud -o, por el contrario, de la limitación- de la democracia, pueden convivir varios conjuntos que no aluden necesariamente a ésta. Dicho de otra manera, no todos los derechos tienen como condición la existencia de un régimen democrático, y tampoco todo régimen democrático asegura la vigencia de todos ellos. Por esto, el principal riesgo de un planteamiento tan amplio como el señalado es que puede ser demasiado abarcativo, con lo que se permite la entrada de elementos que hacen referencia a condiciones diferentes a las que deben caracterizar a la democracia. De manera especial, en una visión de ese tipo se atribuye a la democracia algunos rasgos que corresponden al Estado de derecho (o Estado liberal).

Al respecto, cabe recordar una sencilla sentencia que establece las diferencias entre uno y otra: el Estado de derecho limita el poder, mientras que la democracia lo distribuye (Bobbio, 1992). Este simple planteamiento permite entrar en un campo muy fértil

para la discusión, ya que ofrece la posibilidad de identificar con claridad los niveles en que ella se mueve y, sobre todo, elimina el riesgo de asignar los atributos del uno a la otra o viceversa. En el fondo de esta afirmación se encuentra la diferencia entre los derechos que protegen al ciudadano de los posibles excesos del Estado o de la acción de los otros ciudadanos (enmarcados en la concepción del Estado de derecho), y los derechos del ciudadano para participar en la gestión (gubernamental) de ese mismo Estado (enmarcados en la concepción de la democracia). A pesar de que en la actualidad es muy difícil pensar en la existencia de los unos sin los otros, no es menos cierto que históricamente caminaron separados y que incluso en algún momento fueron antagónicos. Pero, aún cuando esto no hubiera sido así, en términos analíticos es necesario tratarlos aisladamente, especialmente cuando se busca comprender algunos de los elementos que han estado presentes en un debate como el ecuatoriano.

Así, en una visión de conjunto de estos veinte años se puede asegurar que los avances son significativos en referencia al Estado de derecho y, en consecuencia, a la protección del ciudadano. La instauración del habeas data y de la defensoría del pueblo, junto al re-



■ Con la mirada en la frontera: Moncayo durante la guerra del Cenepa

conocimiento de sujetos colectivos y a la denominada ciudadanía social, entre otros, constituyen claras expresiones de lo señalado. En síntesis, en el régimen político, que es uno de los niveles en que se materializa el Estado de derecho, se obtiene un balance positivo ⁽²⁾. En buena medida, allí se ha avanzado en términos de los derechos civiles, que constituye uno de los tres tipos clásicos de derechos ciudadanos (junto a los políticos y sociales) ⁽³⁾. Sin embargo, dado que la construcción del Estado de derecho se realiza paralelamente a la democracia, ha sido necesario avanzar también en el campo de los otros derechos. Obviamente, esto no significa que se elimine definitivamente la posibilidad de ruptura entre su enunciado y la práctica, pero ese es un problema que corresponde a otro nivel y que será tratado más adelante.

Por el momento, más bien cabe destacar que el reconocimiento de los tres tipos de derechos constituye uno de los elementos de tensión y a la vez de confluencia entre democracia y Estado de derecho, no sólo en el caso ecuatoriano sino incluso en términos conceptuales. La vigencia del Estado mínimo como garantía o protección del ciudadano encuentra sus límites (o más bien los rebasa) cuando debe actuar como Estado social, algo inevitable en un mundo en

que se van imponiendo los valores de la democracia y en especial en países con desigualdades extremas como el Ecuador. Los encuentra (o rebasa) también cuando la ciudadanía política dispone solamente del Estado como el ámbito para realizarse. Dicho de otra manera, los avances en el Estado de derecho no se han restringido a la ciudadanía civil, como postulaba la doctrina del Estado mínimo, sino que han empujado a ese mismo Estado hacia el desempeño de funciones ligadas a las otras dos formas de ciudadanía.

Es interesante señalar que, al contrario del ejemplo clásico inglés en que las tres formas de ciudadanía aparecen secuencialmente y constituyen el resultado de específicas luchas sociales, en el caso ecuatoriano se plantean como tareas a cumplir simultáneamente y se encarnan casi totalmente en el Estado. Por consiguiente, la construcción del Estado de derecho se confunde con la búsqueda de un Estado social que debe responder a las demandas y necesidades concretas de la población. Inevitablemente, esto lleva a un grado de tensión que ha sido muy difícil de resolver en estos veinte años, en especial en lo que hace relación a la consolidación de la ciudadanía en sus tres formas. En efecto, la limitación del poder y de las funciones del Estado, característica de la primera de



Foto: Archivo Diario Hoy

■ Un brindis por la modernización y la economía neoliberal: Sixto y Dahik

éstas, tiende a confundirse -tanto en términos de las acciones estatales como de la percepción ciudadana- con la ampliación de ese mismo poder y de las funciones, que es la condición de las otras dos. Esto explica en gran medida la hipertrofia de la función del Estado como arena política, que tiende a revertirse como obstáculo para la consolidación de la ciudadanía civil (que alude a toda la sociedad), ya que los derechos que la sostienen aparecen confundidos con los que alimentan a las demandas sociales de sectores específicos.

Por otra parte, cabe recordar que tanto la vigencia de la ciudadanía civil como la posibilidad de consolidar las de carácter político y social necesitan, como contrapartida indispensable, del cumplimiento de la premisa básica del ejercicio de la soberanía por parte del Estado. Esta, que tiene como condición -y como elemento de materialización- la existencia de un conjunto de instituciones, procedimientos, reglas y jerarquías, puede medirse por la capacidad estatal de ejercer el poder y por la voluntad de la población para acatarlo. Pero, al mismo tiempo y dado que el Estado debe consolidarse como Estado social, éste debe cumplir un conjunto de funciones que, a su vez, pasan a ser evaluadas por la sociedad. Es decir, la construcción y consolidación de la ciudadanía, en cualquiera de sus formas, pasa por la eficacia y la legitimidad del Estado. No basta con el enunciado de los derechos que conforman a las diversas manifestaciones de la ciudadanía si no existe, al mismo tiempo, la capacidad estatal para ponerlos en vigencia, lo que quiere decir que éste debe contar con la posibilidad

de ejercer su poder y de cumplir sus funciones.

Aquí es precisamente en donde se pueden encontrar algunos de los vacíos que deja el Estado de derecho en el Ecuador, especialmente cuando se constatan las serias dificultades que encuentra para ejercer soberanía (desplegar su poder) sobre el conjunto de su territorio y de sus habitantes, así como para mostrar eficiencia y eficacia (cumplir sus funciones). Si es así, el problema se plantea en varios niveles: en el diseño institucional, en la actitud de la sociedad respecto a la construcción y ejercicio del poder, en la acumulación de funciones en el Estado, en los mecanismos de recepción y procesamiento de las demandas, entre otros. Por consiguiente, a pesar de los avances mencionados antes, aún quedan muchas tareas pendientes en la construcción de ciudadanía y de Estado de derecho, y su realización no se restringe a un solo ámbito ni le corresponde solamente a la élite política.

La distribución del poder

La tensión entre la limitación del poder y la ampliación de las funciones estatales (por presión de las demandas de la sociedad), que es inevitable cuando se combinan las tareas de construcción de la democracia y del Estado liberal, es precisamente la expresión de la contradicción que ha caracterizado a estos veinte años. Aquí es cuando tiene sentido volver a la perspectiva de Dahl, en tanto su definición de poliarquía se refiere al segundo de estos dos términos, la distribución del poder. Cabe recordar que el autor

agrupa los requisitos para la poliarquía en tres categorías definidas por las oportunidades que ofrecen: para "formular las preferencias", para "manifestar las preferencias" y para "recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias" (Op. Cit.: 15). Resulta obvio que, al moverse exclusivamente en el campo de las preferencias, las tres categorías se refieren a los requisitos que se podrían asociar a los derechos de ciudadanía política, ya que consideran al individuo en tanto sujeto de la acción política (4). Los derechos sobre los que ellas descansan se sitúan claramente en el régimen y en el sistema político y, por tanto, dejan de lado los que corresponden a las ciudadanía civil y social. Por tanto, al contrario de lo que se le exige al Estado de derecho, a esta visión restringida de la democracia que es la poliarquía no cabría pedirle sino el cumplimiento de las condiciones en el plano estrictamente de la liberalización y de la participación.

Es probable que, al observar desde esta perspectiva la experiencia ecuatoriana de estas últimas décadas, la conclusión sea afirmativa en el sentido de que se había construido algo muy cercano a la definición de poliarquía (con un sesgo hacia lo que el mismo autor denomina oligarquías competitivas). Por lo menos hasta febrero de 1996, cuando se produjo el golpe de Estado parlamentario en contra de Abdalá Bucaram -revestido de forzada formalidad constitucional-, el país había cumplido con los atributos que alimentan al concepto de Dahl. Hasta ese momento se había mantenido la que O'Donnell llama "vigencia razonable de las condiciones asociadas de libertad de expresión, acceso a información alternativa y libre asociación" (1996: 74). De ahí en adelante es otra historia, sobre la que volveré más adelante, pero previamente es necesario destacar que, a la luz de una definición mínima y en gran medida procedimental de la democracia, como es la de poliarquía, el Ecuador de estas dos décadas no reprobaba el examen. Pero esto no responde a la interrogante de fondo acerca de los elementos que faltan para que pueda ser considerada como una democracia. En otros términos, se puede tener la seguridad de que la presencia de aquellos atributos en el nivel del régimen político no es suficiente para calificar como democracia al

ordenamiento vigente, pero no ofrece respuesta acerca de qué otros elementos son necesarios para poder considerarla como tal.

Buena parte de la crítica a la democracia en países como Ecuador pone énfasis en las deficiencias del sistema político para lograr la participación ciudadana, con lo que sugiere que la respuesta se encontraría en el nivel del diseño institucional y en aspectos procedimentales. En su versión más radical, esta posición atribuye las deficiencias al carácter oligárquico del sistema político y en general de la democracia. Dado que existiría una intervención directa y sin intermediación por parte de grupos oligárquicos, el sistema político se conformaría a su imagen y según sus

conveniencias e intereses, y estaría repleto de obstáculos para la entrada de otros sectores. Por tanto, la democracia estaría impedida de realizarse porque en su lugar se habría conformado un ordenamiento de elites para elites, con claras exclusiones para los demás actores sociales. Conclusión final de esta perspectiva es que en el mejor de los casos se trataría de una democracia formal, con lo que se alude a la existencia de los requisitos señalados antes como constitutivos de la poliarquía pero sin aplicación práctica y sin resultados en otros

ámbitos (como el económico).

Resulta difícil dejar de compartir lo esencial de esos planteamientos cuando se observa la práctica política nacional de los últimos veinte años. Precisamente, una de las características que se muestra a primera vista es la manifestación directa de oligarquías en el sistema político y, a partir de ello, la utilización del espacio público (poderes y funciones del Estado) para beneficios privados. Es cierto también que, como resultado de esa situación, el sistema político ha tendido a cerrarse para otros tipos de representación o, si se quiere, para el libre ejercicio de la ciudadanía. Pero no es fácil compartir plenamente el diagnóstico acerca de las causas que habrían llevado a esta situación, en especial cuando se las busca precisamente en los dos niveles que abarca el concepto de poliarquía. De acuerdo a lo señalado antes, no se puede afirmar que los problemas se encuentran en aquellos atributos, sino en otros niveles y condiciones que no están considerados en una definición mínima como la señalada. En efecto, si se adopta ese punto de vista es fácil comprobar que en el ordenamiento político ecuatoriano no han existido impedimentos expli-

Según algunas interpretaciones, la democracia estaría impedida de realizarse porque se habría conformado un ordenamiento de elites para elites

bitos para la participación y para el ejercicio de las libertades, e incluso en los últimos años ha ampliado su capacidad de inclusión de problemas y de procesamiento de conflictos.

Representación y rendimientos

Pese a su capacidad explicativa y a la posibilidad que ofrece para aislar problemas y niveles, una visión como la de la poliarquía deja sin solución muchos problemas que se presentan de manera especial al enfrentarla a la realidad de países como Ecuador. Al restringirse al nivel estrictamente político, no contempla la otra cara de la medalla de los derechos y de las libertades, conformada por dos elementos: las demandas de la sociedad sobre el sistema político en busca de satisfacción de sus necesidades, y la capacidad de respuesta de éste para satisfacer esas demandas. La definición de poliarquía -y de ahí la negativa de su autor a hablar de democracia- deja de lado las condiciones sociales sobre las que se deben asentar la liberalización y la participación. Ellas vienen a ser un hecho dado o una premisa, lo que es válido para los países desarrollados (ese cuadrante noroccidental del mapamundi, al cual se refiere O'Donnell). Pero en casos como el de Ecuador no necesariamente ocurre así. Por el contrario, uno de los problemas centrales que debe enfrentar la construcción de democracia en este caso es precisamente la consolidación de sus propias condiciones sociales, esas premisas que permiten asegurar la vigencia de la poliarquía.

Aparentemente, con esto volveríamos a aquellas concepciones que acusan a las democracias latinoamericanas de no ser tales (o ser solamente formales) porque no han podido resolver los problemas económicos y sociales de la población, especialmente de los sectores más pobres. Igualmente, parecería que se pueden alimentar visiones negativas como las que se expresan en consignas de gran impacto ("con pobreza no hay democracia"), a las que les siguen propuestas jacobinas de solucionar primero los problemas materiales para abordar posteriormente los asuntos relacionados con las libertades y con la participación-representación⁽⁵⁾. Pero, a pesar del atractivo que pueden tener posiciones de esta naturaleza -sobre todo cuando se observan experiencias de bajos rendimientos, como la ecuatoriana-, en la práctica el problema es mucho más complejo. En efecto,

éste no se plantea única ni principalmente en términos de los rendimientos económicos y sociales de la democracia, sino que alude más bien a la relación entre democracia, Estado de derecho y Estado social (o, visto desde otra perspectiva, entre las tres formas de ciudadanía).

Al impulsar la consolidación de la ciudadanía (especialmente en su expresión de libertades y derechos civiles), el Estado de derecho en sí mismo ayuda a la generación de una conducta activa de la sociedad. La vigencia de las libertades de pensamiento, de asociación, de prensa, entre otras, constituye el campo propicio para la expresión de las demandas, ya no solamente acerca de esas mismas libertades, sino fundamentalmente en torno asuntos económicos y sociales de la más variada especie⁽⁶⁾. Esto se alimenta y

se robustece por aquella otra tarea que se cumple paralelamente en países como Ecuador, que es la construcción de Estado social (o por lo menos de algo que se le asemeja), y que establece una relación económica-social entre el sistema político y la sociedad. Finalmente, a esos dos procesos se suma la democratización, que por definición (en tanto distribución del poder) empuja las demandas sociales bajo la forma de presiones por recursos. Con esto se completa un triángulo que tiene a uno de estos elementos -Estado de

Al impulsar la consolidación de la ciudadanía, el Estado de derecho en sí ayuda a la generación de una conducta activa de la sociedad

derecho, Estado social y democracia- en cada uno de sus vértices. De ahí que avances o retrocesos en cualquiera de ellos afecte significativamente a los otros dos. Así, el problema no puede ser visto como una relación lineal de democracia versus pobreza o, retomando la vieja contraposición, de libertad versus igualdad, sino de la tensión señalada inicialmente entre limitación y distribución del poder.

Con esta percepción cabe volver sobre los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema político en estos veinte años. Más allá de la constatación, ésta permite encontrar las causas en los elementos que son consustanciales a la construcción y consolidación de los diversos tipos de ciudadanía. De acuerdo a lo señalado, la ciudadanía civil se consolida en el Estado de derecho o frente a él, por lo que necesita de la limitación del poder, mientras que las otras dos (política y social) se consolidan en la democracia y en el Estado social, de manera que requieren de la distribución del poder. A su vez, ésta tiene como vehículos a la participación y a la representación, para las cua-

les se hace necesario contar con tres condiciones: primera, un diseño institucional y procedimental adecuado en el nivel del sistema político; segunda, orientaciones y actitudes correspondientes en la sociedad; tercera, recursos que materialicen esa distribución. El déficit de uno o varios de estos tres elementos es el que ha generado el bajo desempeño económico y social de la democracia ecuatoriana. El sistema político no ha podido llegar a grados de eficiencia y de eficacia a causa de vacíos institucionales, pero también por ausencias significativas de la sociedad y, en gran parte del período, por escasez de recursos para distribuir.

La ausencia de cualquiera de estas condiciones, o de las tres en su conjunto, durante estos veinte años ha alimentado formas de procesamiento de los conflictos -y de distribución de los recursos y del poder- ajenas a las que deberían haber sido propias del sistema político. El resultado evidente de esto se encuentra en el predominio de la relación clientelar como práctica central de la política nacional, que se revierte sobre el sistema político en términos negativos para su institucionalización. Por definición, el clientelismo opera al margen del sistema político, o por lo menos exige de éste una adaptación a prácticas y fines que le son ajenos, lo que lleva a la constitución de espacios y estructuras externas para el procesamiento de las demandas y a la utilización de los recursos estatales con fines de satisfacción y control de las clientelas políticas (Cf. Menéndez, 1986). Desde la perspectiva aquí adoptada, esta relación constituye una forma de negación de la ciudadanía tanto en su versión política como social, ya que obstaculiza la realización de éstas en términos de participación y de representación. El cliente niega al ciudadano, tanto en su función de sujeto activo que da vida a la participación, como en su función de mandante que origina la representación.

A la vez, esto se ha volcado sobre el ya debilitado sistema político dando lugar a la reducción de la capacidad de ejercicio del poder y de las funciones del Estado. O, para decirlo con mayor apego a la realidad, esos poderes y esas funciones se han desplazado hacia otros lugares y han conformado una estructura paralela de procesamiento de las demandas, de resolución de los conflictos y de asignación de los recursos. Pero, dado que el control de estos últimos (bajo la forma de partidas presupuestarias, abastecimiento de servicios, manejo de empresas públicas) se puede lograr únicamente desde las instancias del sistema político, el acceso a éstas se ha convertido en un imperativo aún cuando el ejercicio del poder y las funciones estatales se realicen por la vía de las

estructuras paralelas. De esa manera, a las instituciones del sistema político se las ha orientado hacia la obtención de objetivos particulares y se las ha sometido a presiones para las cuales no están hechas. Incluso los tiempos que establece la relación clientelar (caracterizados por el inmediatez y por los resultados tangibles) se han convertido en factores de erosión de esas instituciones. En su conjunto, la institucionalidad política se ha visto afectada por la vigencia de este fenómeno que, cabe señalarlo, ha ido creciendo a lo largo de estos años.

Tres resultados adicionales se desprenden de todo esto. En primer lugar, se ha reducido la capacidad de agregación de intereses por parte de las instituciones del sistema político, especialmente de los partidos. Dado que estos actúan como los instrumentos de la relación clientelar, están cada vez más presionados a vincularse a los intereses de pequeños grupos, con lo que tiende a limitarse su capacidad de representación colectiva y por tanto de construcción del interés general. La expresión concreta de esta situación es el corporativismo en la política nacional o, si se puede decir así, la gremialización de la política. Con ello se vuelve extremadamente difícil que instituciones en las que se debe construir el interés colectivo (como los propios partidos y, caso paradigmático, el Congreso Nacional) cumplan a cabalidad esa función. Por el contrario, ellas aparecen crecientemente como la instancia de representación de intereses específicos, tanto sociales como regionales y étnicos. En sí mismo se ve disminuido el concepto de representación democrática, ya que pierde su contenido de expresión de la totalidad al ser reemplazado por la del mandato vinculante ⁽⁷⁾. Sobra decir que se convierte también en impedimento para el intercambio político y para la consolidación de acuerdos y la obtención de consensos.

En segundo lugar, esta misma representación de intereses particulares desemboca en formas patrimonialistas de la política, que debe ser entendida en doble sentido. Por un lado, en que los espacios y los recursos públicos se utilizan para fines particulares de grupos poderosos y, por otro lado, en que esos mismos sectores eliminan cualquier mecanismo de intermediación política y asumen directamente su representación. El patrimonialismo constituye el germen de problemas que han alcanzado niveles casi incontrolables, como la corrupción y el enriquecimiento ilícito, así como alimento para el clientelismo ya que esos sectores pueden disponer discrecionalmente de los recursos públicos ⁽⁸⁾. En estas condiciones, no ha sido posible la construcción de un espacio público en todos los sentidos de la pala-

bra. Tampoco ha sido posible superar las dimensiones locales y sectoriales, de manera que el tratamiento de los problemas ha estado siempre sujeto a la coyuntura y a las demandas más inmediatas. Consecuentemente, son obvios los efectos negativos sobre la construcción de ciudadanía en todas sus connotaciones.

En tercer lugar, todo esto ha contribuido a reducir la capacidad de gobierno y de administración, tanto de las instancias nacionales como de las locales. Los bajos rendimientos sociales y económicos de la democracia, a los que aludí antes, están directamente asociados a los problemas mencionados y encuentran en esta conflictiva relación alguna pista explicativa. Ciertamente, es casi imposible pedirle eficiencia y eficacia a un sistema que, para que sus funciones sean realizadas en instancias ajenas a él, ha sido vaciado de todas sus capacidades y de sus atribuciones. La informalización de la política -resultado inevitable de todo este juego-, es el principal enemigo no solamente de la eficiencia y de la eficacia, sino del sistema político en sí mismo ⁽⁹⁾. Para lo que aquí interesa, con esto se pierde o por lo menos se reduce considerablemente la función de la democracia como forma de construcción de gobierno. No es, por tanto, un dilema de buena o mala administración -lo que le reduciría a un simple asunto de carácter técnico- sino de un enorme vacío dentro de la misma democracia que, además de la función de representación debe cumplir esta otra forma de conformación de gobierno, lo que constituye un asunto estrictamente político ⁽¹⁰⁾.

El cliente contra el ciudadano

Lo señalado permite comprender que los problemas que ha debido enfrentar -y que no ha podido resolver- la democracia ecuatoriana en estos veinte años son más complejos que las fórmulas con que se los ha tratado. La oposición entre representación y participación pasa a segundo plano cuando se observa el problema desde la perspectiva de la(s) ciudadanía(s) en tanto condición y resultado de la construcción de la democracia y del Estado de derecho. Precisamente, el problema central parece residir en la tensión ya señalada entre ambos términos. Como he tratado de demostrar a lo largo de este artículo, esta tensión debe ser entendida en dos niveles, esto es, en tanto construcción de un orden (instituciones, procedimientos) y en tanto construcción de ciudadanía (en los tres ámbitos que establecen sus derechos: civiles, políticos y sociales). Es aquí donde una mirada medianamente atenta a las condiciones

ecuatorianas permite advertir los vacíos y los desafíos que aún deben ser enfrentados. Así, se puede afirmar que las tareas que se necesitan para cada uno de esos procesos difieren enormemente, pero a la vez se condicionan mutuamente y, lo que es muy importante, deben enfrentar a los mismos obstáculos. Esto aparece con claridad cuando se considera que en ambos se busca consolidar alguna de las formas de ciudadanía y que éstas no pueden desarrollarse cuando encuentran los problemas que han tomado carta de naturalización en la política nacional.

En efecto, y para ponerlo de una manera sintética, resulta prácticamente imposible cumplir con las tareas propias de la construcción del Estado de derecho al mismo tiempo que las del Estado social y las de la democracia (que son las tareas de la transición), cuando lo fundamental de la política ocurre fuera del sistema político. En este sentido, el problema está en la erosión de las instituciones que sostienen al Estado de derecho y que a la vez lo expresan, así como de las que facultan a hablar de democracia y de Estado social, e igualmente en la sustitución de los procedimientos, prácticas, rutinas y conductas que los alimentan a todos ellos. Formas de relación o de intercambio político como el clientelismo y el patrimonialismo, dentro de un marco de auto-representación de intereses y de corporativismo en la política, corroen los pilares sobre los que deben asentarse aquellos procesos y al mismo tiempo cierran la posibilidad de ciudadanizar a la sociedad. En ese marco, la poliarquía no encuentra esos elementos que he destacado como las condiciones previas necesarias para instaurarse y desarrollarse, y que tienen que ver tanto con el diseño institucional como con las conductas

Plantado así el problema, se desplaza fundamentalmente hacia dos espacios: el de las instituciones y el de la cultura política. En el primero, se hace evidente la débil constitución del sistema político en tanto entorno institucional que pueda asegurar y viabilizar la recepción y el procesamiento de las demandas provenientes de la sociedad. En esa debilidad se destaca la sustitución de los procedimientos establecidos y la implantación de rutinas y procedimientos por formas externas al sistema político, específicamente por la relación clientelar. Su resultado es la escasa capacidad de representación del sistema político, en especial de los partidos que han abdicado su función de agregación de las demandas y han asumido identidades particularistas.

En el segundo, el de la cultura política, se muestra con claridad la orientación de la sociedad hacia las reivindicaciones inmediatas, también particularistas,



■ Plaza y Hurtado: dos generaciones enlazadas por la transición democrática

alejada de aquella visión de conjunto de la sociedad que idealmente caracteriza a la ciudadanía en cualquiera de sus formas. El cliente anula al ciudadano, y tiende a construir una visión que se alimenta a sí misma con un pragmatismo extremo por el cual su relación con los derechos (civiles, políticos y sociales) forman parte de un esquema de prebendas y de favores. Al implantarse esta cultura como dominante, ha introducido elementos de distorsión e incluso de fractura en la representación y en la participación. En efecto, resulta prácticamente imposible que el individuo que actúa dentro de la relación clientelar -y que ayuda a reproducirla- pueda ejercer plenamente como mandante, muchos menos como activo participante, especialmente si se considera que, por definición, ésta es absolutamente vertical (Cf. Menéndez, 1986). Desde esa visión, los partidos pasan a ser instrumentos de una relación que se sitúa en el exterior del sistema político.

Si todo lo dicho tiene algún asidero en la historia reciente del Ecuador, entonces no estaríamos precisamente ante el fracaso de la democracia formal o de

la insuficiencia de la democracia representativa, sino más bien de la ausencia de una y otra ⁽¹⁾. La erosión de la capacidad de representación del sistema político se expresa básicamente como un problema institucional o, dicho de otra manera, como deficiencias en los aspectos formales de la democracia. De igual manera, la sustitución de la relación entre el ciudadano y el poder por relaciones clientelares y por el particularismo se expresan como un vacío en las condiciones de representación o, más correctamente, como la ausencia de democracia representativa.

Por ello, y a contramano de lo que se suele afirmar al respecto, quizás conviene recordar que, en un juego de oposiciones, frente a la democracia formal debería colocarse la informalización de la democracia, y frente a la democracia representativa debería situarse a la estructura clientelar. Posiblemente eso pueda ayudar a arrojar luces sobre este complejo ordenamiento que, literalmente, se sale de los marcos establecidos tanto en la teoría como en la práctica.

Noviembre 1999

NOTAS

1.- La utilización de los conceptos de Dahl no significa adscripción a su visión global del problema. Simplemente se trata de tomar dos elementos que permiten aislar el sistema político del resto de factores en juego (en particular los aspectos económicos y sociales). Más adelante me desprenderé de esta visión estrecha para incorporar esos otros elementos.

2.- Otro nivel, de suma importancia pero que no será materia de análisis en este artículo (a pesar de la judicialización de la política), es el del poder judicial. En términos estrictos, éste debería ocuparse de la protección del ciudadano, especialmente en lo que hace referencia a sus derechos civiles, mas no constituye una instancia de apelación o de arbitraje político, como en otros regímenes (como el norteamericano, en que Corte Suprema se convierte en instancia final de ape-

lación política)

3.- La formulación original de T. H. Marshall sobre los tipos de derechos que constituyen la ciudadanía han dado lugar a una rica discusión, dentro de la que se cuentan los aportes de Giddens. Al respecto véase Held, 1997

4.- Esto queda mucho más claro cuando el autor hace un ejercicio de clasificación de 114 países, específicamente "por su actitud para participar en las elecciones y por el grado de apertura hacia una oposición pública" (Op. Cit.:205). Con este fin utiliza un conjunto de variables e indicadores que apuntan exclusivamente a las condiciones políticas (Cf. Ibíd: 211 y ss).

5.- Una posición que lleva a conclusiones similares es la que opone gobernabilidad a democracia, que puede ocupar espacios tanto de la derecha como de la izquierda. Al respecto véase Muñoz (1996).

6.- Esta realidad determina que en la práctica haya sido imposible la consolidación del Estado mínimo ideado por el liberalismo clásico. Sus propios resultados se revierten sobre él para convertirlo en el Estado social, especialmente en la medida en que históricamente avanzaba la democratización con su carga de demandas sociales sobre el Estado (Cf. Bobbio, 1985: 42 y ss.)

7.- Extrañamente, a pesar de ser un fenómeno extendido y con consecuencias significativas en la representación y en la ciudadanía, en nuestro medio no se le ha otorgado importancia al corporativismo. Al contrario, se lo alimentado incluso con medidas de ingeniería constitucional, como la reforma

electoral que sustituyó al sistema de representación proporcional con presencia de minorías por el de listas abiertas y de votación personalizada. Una excepción, en el nivel académico, se encuentra en Bustamante (1999). Sobre la importancia del corporativismo, véase Schmitter (1998), Sartori (1999) y Bobbio (1985).

8.- No existen estudios sobre la relación entre autorepresentación de sectores poderosos y utilización discrecional de los recursos públicos, pero son muchos los indicios que permiten asegurar que ella ha tomado cuerpo en la política ecuatoriana. El resultado de ésta ha sido una extraña forma de clientelismo practicado por los sectores oligárquicos tradicionales que, entre otros efectos, se ha constituido en el origen de una disputa entre populismos, uno de signo plebeyo y otro de conducción oligárquica. Huelga decir que éste ha sido el principal obstáculo para el desarrollo de políticas económicas y sociales de largo plazo.

9.- La noción de informalización de la política fue acuñada para el análisis de las formas populistas bolivianas de Carlos Palenque y Max Fernández. Al respecto véase Lazarte (1992)

10.- Se trata de la relación entre la democracia gobernada y la democracia gobernante, que coloca el tema de la democracia no solamente en el nivel de la representación, sino también en el de la gobernabilidad (Cf Sartori, 1988; 1999).

11.- Para decirlo en los términos utilizados al inicio, no estaríamos frente al fracaso de la poliarquía, sino ante la ausencia de sus elementos constitutivos.

BIBLIOGRAFIA

- Andrade, P. 1999: "El imaginario democrático en el Ecuador", en Revista Ecuador Debate N1 47, agosto.

- Arocena, R. 1999: "Bloqueo o cooperación? Partidos políticos y sociedad civil", en Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Nueva Sociedad, Caracas

- Bobbio, N. 1985: El futuro de la democracia. Plaza y Janes, Barcelona

- Bobbio, N. 1992: Liberalismo y democracia, Fondo de Cultura Económica, Bogotá

- Dahl, R. 1989: La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos, Madrid (versión original inglesa de 1971).

- Giddens, A. 1985: OJO: Crítica de Materialismo Histórico

- Held, D. 1997: "Ciudadanía y autonomía", en Revista La Política N1 3, Paidós, B. Aires, págs. 41-68.

- Lazarte, J. 1992: "Partidos políticos e informalización de la política", en Mayorga, R. (comp.): Democracia y gobernabilidad en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas.

- Linz, J. y A. Stepan 1996: "Hacia la consolidación democrática", en Revista La política N12, Paidós, B. Aires, págs. 29-50.

- Menéndez, A. 1986: La conquista del voto, Corporación Editora Nacional, Quito.

- Muñoz, F. 1997: "La forma de estado y el régimen democrático en el Ecuador del 90", en Yanes (1997)

- O'Donnell, G. 1996: "Ilusiones sobre la consolidación", en Revista Nueva Sociedad N1 144, Julio-Agosto, págs. 70-89

- O'Donnell, G. 1999: "Democratic Theory and Comparative Politics", University of Notre Dame, Working Paper 99-7

- Sartori, G. 1988: Teoría de la democracia, Alianza, Madrid

- Sartori, G. 1999: "En defensa de la representación política", en Revista Claves de razón práctica N1 19, Abril, Madrid

- Schmitter, P. 1998: "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en El fin del siglo del corporativismo, Nueva Sociedad, Caracas

- Yanes, H. (comp.) 1997: El mito de la gobernabilidad, Trama, Quito

Nación y educación en el Ecuador de los años treinta y cuarenta

Emmanuelle Sinnardet
Instituto Francés de Estudios Andinos

La presencia de la población indígena define los modelos de integración nacional, pues se la consideraba como el principal freno al desarrollo y a la modernidad ecuatoriana

El liberalismo, en su proyecto de consolidación del Estado Nacional, se basa en el laicismo, no sólo como instrumento de poder político e ideológico para eliminar el



pilar de la oposición conservadora y la influencia de los sectores religiosos en la vida pública, sino como nuevo discurso que pretende crear una identidad nacional desvinculada del elemento católico. Se trata de un enfoque opuesto al de García Moreno quien, en su tiempo, vinculaba patriotismo y ecuatorianidad con catolicismo. En efecto, Leonidas Plaza identifica nacionalismo con laicismo en la lucha por la soberanía nacional amenazada por la fuerza « extranjerizante » de la Iglesia Romana. En este proceso de “nacionalización” de las instituciones públicas, la educación tiene un papel sumamente importante. (1)

La escuela laica representa un eje de la política de laicización, fomentada por los textos constitucionales y las leyes orgánicas de educación, consolidada por la creación de un cuerpo docente laico con la fundación de las Escuelas Normales en 1901 y fortalecida en los años 1910 por una pedagogía propicia a la difusión de una moral laica, práctica y humanista, el “herbartismo”. La nacionalización educativa no sólo significa el control estatal sobre instituciones « particulares », sino también la valoración de lo ecuatoriano. La educación debe hablar del Ecuador y de su realidad, fomentando el desarrollo nacional gracias a un mejor conocimiento de sus recursos. Sobre todo, debe crear en los estudiantes un sentimiento de identificación con la Nación, el orgullo nacional, introduciendo en la vida escolar la celebración de los grandes acontecimientos nacionales así como valorando la acción de Ecuatorianos ilustres. Desde luego, nacionalización y uniformización vienen vinculadas, pues construir una educación nacional implica también luchar contra los particularismos educati-

vos locales para unificar, centralizándolos, el funcionamiento y el control de la administración educativa. En torno al Estado-Nación, el país entero debe llegar a compartir referentes comunes, los referentes culturales de la « ecuatorianidad ».

Nación y educación frente a la crisis nacional

Esta orientación educativa sobrevive a la caída del régimen liberal y se prolonga en los años 1930 y 1940, cobrando, sin embargo, significados un tanto diferentes debido a la situación de crisis económica y política. El pe-

La educación impulsada por el liberalismo debía crear en los estudiantes un sentimiento de identificación con la Nación

ríodo “postliberal” se caracteriza primero por una profunda crisis económica, la más larga en la historia del país, a raíz de la caída de la demanda en cacao, de la competencia de otros países productores de cacao y de dos enfermedades que atacan las plantaciones. El liberalismo oligárquico responde con una política inflacionaria que va empobreciendo las masas y debilitando a la clase media en ciernes. (2) La gran crisis de 1929 cierra los mercados internacionales y paraliza las importaciones, con lo cual acaba con el modelo de desarrollo económico agroexportador. Las actividades textiles y agrarias serranas en cambio se expanden en

los años 1910-1920, y las elites se orientan hacia esta producción nacional para desarrollar una economía doméstica estimulando la diversificación de las actividades de sustitución a las importaciones.

Esta nueva estrategia implica también nuevos modelos de integración nacional basados en la consolidación de un mercado doméstico tanto a nivel de la demanda como de la oferta, o sea la creación de mejores productores y de numerosos consumidores. Estos deben incorporarse a la vida económica nacional convirtiéndose en actores nacionales, o sea respondiendo de manera favorable a las exigencias del modelo cultural dominante. Por lo tanto, la integración no sólo puede ser meramente económica sino también social, cultural, incluso política. Se dirige hacia las masas tanto serranas como costeñas, privilegiando en este contexto al elemento indígena andino sin dejar de lado al rural costeño, y se articula en torno a una ideología nacional que Kim Clark califica de “mestizaje”. (3) Esta política, decidida desde “arriba” sin mayor concertación con los principales interesados, pretende transformar las poblaciones rurales en elementos “activos” y “útiles” para el desarrollo del país y la soberanía nacional, según las pautas del modelo dominante blanco-mestizo.

Por otro lado, los años treinta se caracterizan por una aguda inestabilidad política, con una alternancia seguida de regímenes autoritarios y progresistas, que a veces apenas permanecen 3 meses en el poder. Esta doble coyuntura económica y política desemboca en la agitación social e incluso en el fenómeno del bandolerismo. Enfrentar la situación social significa también mantener el orden, “incorporar” a las masas a la nación a través de una promesa de

orden y de cohesión social. El nacionalismo y el amor patrio, por lo tanto, vienen vinculados con el respeto de las reglas del juego cívico y, con los gobiernos más progresistas, del juego democrático. La incorporación a la nación, tanto en lo económico como en lo político y cultural, se dibuja como una panacea, como la solución a todos los males del país, animada por un espíritu patriótico que pretende sacrificar los intereses particulares al bien general.

La población indígena, a pesar de compartir muchos de sus problemas con el campesinado ecuatoriano, define las modalidades de la incorporación nacional, pues se la considera como el principal freno al desarrollo del país, una masa pasiva e indiferente a los estímulos económicos y sociales del modelo cultural dominante. Las explicaciones a su bajo nivel de producción y su vida casi autárquica siempre son dobles: sus pobres condiciones de vida y su falta de "cultura". Este doble problema bien se podría solucionar con una política social que mejore su situación económica, como por ejemplo la nueva legislación laboral que se elabora. Si la solución social se estudia, poco se realiza concretamente, y la incorporación nacional corre a cargo de la educación. En efecto, en tiempos de guerras políticas intestinas y de choques de intereses, en una sociedad en la que el elitismo de sus dirigentes significa una ruptura con las masas, es más fácil establecer el consenso en torno a la solución educativa que a una verdadera política social.

En los debates sobre el "problema indio" se destacan dos interpretaciones acerca de sus orígenes. La primera, pone énfasis en "las raíces biológicas de la degeneración indígena"; y la segunda, en la falta de cultura,

entendida como educación. En realidad, las dos están íntimamente vinculadas. En efecto, la primera no pretende subrayar factores genéticos explicando la "degeneración", sino factores sociales y culturales de comportamiento como la higiene, el alcoholismo y las enfermedades que tienen un impacto a largo plazo sobre las diferentes generaciones, actuando como venenos sociales que se transmiten a los futuros ecuatorianos. Las soluciones propuestas comienzan todas con el

Las interpretaciones acerca de los indígenas fluctuaban entre las "raíces biológicas" de la "degeneración indígena" o la "falta de cultura"

mejoramiento de las condiciones biológicas de los rurales. La resolución de los problemas económicos representan una segunda etapa, dado el estado de "degeneración", pues se estima que los recursos otorgados serían destinados a "vicios" como el alcohol.⁽⁴⁾ Conviene subrayar que el problema "cultural" no se define en términos antropológicos o étnicos, sino culturales y sociales, principalmente la falta de educación, que prohíbe la participación de los rurales a la vida nacional en un país en que la alfabetización sigue siendo un requisito para ejercer el derecho de votar.

La educación se convierte así en el eje de la misión patriótica de salvamento nacional con vistas a la construcción de una nación fuerte y soberana en torno a las pautas culturales que deben com-

partir todos sus habitantes, las del modelo blanco-mestizo. A la educación le corresponde primero ofrecer una "cobertura" cultural básica, el saber leer, escribir y contar, y el practicar reglas mínimas de higiene. Segundo, debe fomentar programas pedagógicos orientados hacia los valores cívicos y patrióticos, pilares de la "ecuatorianidad". Estos valores desde luego deben a su vez garantizar una mayor cohesión social a la par que un mejor funcionamiento de las instituciones públicas. Tercero, la educación debe despertar "nuevas necesidades", formando a un mejor productor y sobre todo a un consumidor, constructor y actor del mercado doméstico. En definitivas, el proyecto de incorporación cultural y económico no es sino un proyecto de aculturación. En efecto, el proyecto de desarrollo de la comunidad nacional se basa en la posibilidad para todos los ecuatorianos de usar una misma ropa, de alojarse en unas mismas casas, de acceder a los mismos bienes de consumo, de adoptar las mismas costumbres. En este sentido, la "civilización" de la cual hablan todos los textos de la época se define por la libertad económica y cultural de vivir más cómodamente. La elite está convencida de que los rurales, después de entrar en contacto con el modelo de la "civilización", automáticamente adoptarán y conservarán la cultura urbana mestiza a pesar de su aislamiento, con lo cual llegaría a homogeneizarse la cultura nacional. No se trata de crear un puente entre campos y ciudades para un intercambio mutuo que consolide la "nacionalidad" sino de planificar un proceso unilateral por el cual la cultura blanco-mestiza absorba a las masas rurales.

De esta forma, se prolonga en los años 1930 el concepto de na-

ción como un todo homogéneo inspirado en el modelo europeo "uninacional". Este sólo se adapta a la nueva situación nacional, a raíz de la crisis del modelo agroexportador de desarrollo, que plantea la necesidad de consolidar un mercado doméstico y fomentar la cohesión social. (5) Por lo tanto, las reformas educativas y el tímido lanzamiento de una política social no representan la anticipación de las necesidades de aquellos que deben convertirse en ciudadanos activos, sino la respuesta a una inquietud social general que amenaza la supervivencia de la nación.

Notemos que las ideologías socialistas no representan una alternativa al nacionalismo "mestizante", a pesar de su apoyo a las organizaciones rurales e indígenas. Los representantes comunistas sí notan la existencia de una identidad nacional en ciernes a la que le falta aún madurez en los años 40. Pero esta identidad nace de un idioma común, el castellano, del espacio territorial organizado por el estado nacional, de vínculos económicos e institucionales, de una misma "psicología" y un compartido "modo de actuar". (6) Es cierto que los comunistas prevén fomentar la identidad nacional integrándole elementos indígenas como el espíritu comunitario de solidaridad, la música o la danza. Es cierto también que la constitución de 1945, que nace a raíz de la Revolución de Mayo de 1944, reconoce como idiomas oficiales las lenguas autóctonas. (7) Sin embargo, en los debates de la Constituyente, los elementos culturales indígenas que se integren a la cultural nacional, a la "ecuatorianidad", sólo son los que la valoren. Su incorporación a un referente identitario común es superficial y folklorizante, limitándose a la música y la

danza. (8) A la final, se trata siempre de "incorporar al indio a la vida civilizada" (9), prolongando así la tradicional y paternalista oposición civilización/barbarie para definir lo ecuatoriano. Si bien se considera su situación socioeconómica, las masas son definidas como elementos apartados de la nación y de su modelo cultural, o sea como una herencia "bárbara".

La nacionalización de la enseñanza

Con vistas a este proyecto nacional y nacionalista, la educación prolonga las orientaciones del liberalismo radical que pretendía democratizar la escuela. La Constitución de 1929 sigue asociando la nación con el laicismo, inspirándose de la Constitución de 1906. (10) De forma general, los términos que definen en los textos constitucionales la función educativa siguen siendo amplios y evasivos, con excepción de la Constitución de 1945. Pues en cuanto a las garantías constitucionales, sólo aparecen los caracteres obligatorio, gratuito, libre y laico a partir de 1906. En cambio, la Constitución de 1945 otorga más

importancia a la educación y materializa la reflexión sobre la importancia de la enseñanza en los procesos de construcción nacional. En efecto, define la función educativa como instrumento de realización del proyecto de integración nacional que se elabora en los años 30:

La educación oficial y la particular tienen por objeto hacer del educando un elemento socialmente útil. Deben inspirarse en un espíritu democrático de ecuatorianidad y solidaridad humana. (11)

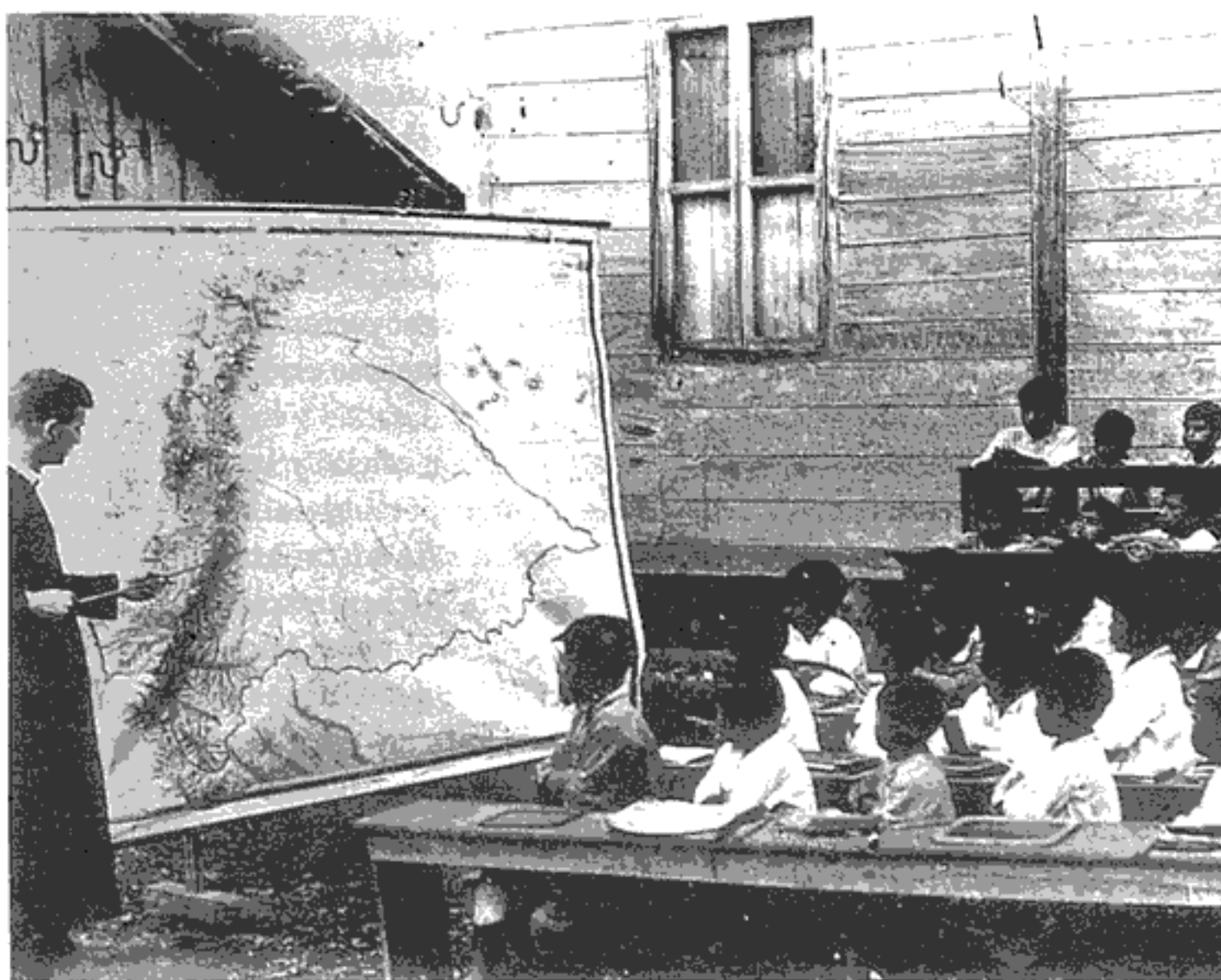
Desde luego, los símbolos nacionales y la enseñanza de lo nacional, ya introducidos por el liberalismo, se consolidan. Las banderas y los escudos ecuatorianos se multiplican en las escuelas. Asimismo se enseña sistemáticamente el himno nacional. En los programas también, el objetivo es "nacionalizar" la educación:

Los programas aspiran a la nacionalización de la enseñanza. Por esta razón, colocan sucesivamente al Hogar, al Lugar Natal y a la Patria en el punto céntrico de las consideraciones y atenciones de orden educativo. Todo aquello que se enseñe más



Fotos: Taller Visual

Fotos: Taller Visual



allá de la Patria debe relacionarse íntimamente con ella. (12)

Los programas incluyen también de la enseñanza de la historia, de la geografía y de la literatura nacionales y se publican varios manuales escolares para cada una de estas asignaturas. Desde luego, hacen énfasis en la instrucción cívica. La preocupación cívica conoce un hito en los años 1930 y en los años 1940, frente al trauma de la sucesión de dictaduras y al trauma por la pérdida de gran parte de los territorios amazónicos. Bajo los gobiernos progresistas, la instrucción cívica hace hincapié en los valores democráticos y de solidaridad nacional que cuajan en la Constitución de 1945. El futuro ciudadano bien educado debe tomar conciencia de su papel dentro de las instituciones del Estado, frenando las maniobras politiqueras de sus gobernantes, aprendiendo a designar a gobiernos viables y ejerciendo un control racional sobre el destino del país. Así, se pretende afirmar, en lo interior, la cohesión social y, en lo exterior, la integri-

dad territorial y la soberanía nacional. Patriotismo, soberanía, civismo, identificación de los ecuatorianos en torno a un territorio e instituciones comunes se confunden con la ambición de consolidar la identidad y la cohesión nacional.

La preocupación de la integración a la nación abarca también a la región amazónica en los años 1940, frente a la reivindicación peruana sobre territorios ecuatorianos. El artículo 41 de la Ley Especial de Oriente del primero de enero de 1941 (13) insta el control directo del Ministerio de Educación Pública sobre la educación en la Amazonía ecuatoriana. Las escuelas fundadas y organizadas por misiones religiosas, si bien tenían que rendir cuentas al Ministerio, de hecho escapaban de su control. Con la Ley Especial, es función del Estado fundar nuevas escuelas, formar a profesores y maestros, financiar los institutos públicos, extender al Oriente los programas y planes de estudios nacionales, organizar el trabajo de los inspectores escolares, para in-

tegrar al espacio educativo nacional el sistema escolar amazónico y nacionalizarlo.

La pedagogía activa al servicio del proyecto nacional

La originalidad del período es que desarrolla proyectos pedagógicos complementarios a esta serie de medidas. El Ministerio de Educación Pública (14) preconiza así una pedagogía que debe fomentar los valores imprescindibles para la construcción de una nación homogénea, y por lo tanto fuerte y soberana: la escuela activa. (15) Si el herbartismo, pedagogía oficial del Estado liberal (16), estaba en adecuación con el proyecto nacional liberal sobre todo en cuanto a la creación de una moral laica, práctica y humanista, la escuela activa sirve como proyecto de consolidación de la Nación como todo homogéneo, unido, y solidario alrededor de la "nacionalidad". (17)

Primero, en lo que a "incorporación económica" se refiere, la escuela activa debe formar la juventud en las prácticas "útiles", a través de las actividades manuales en las que se basa el método, promoviendo actividades concretas a la par que creativas. También pretende especializar al alumno en la actividad en la que se destaca, favoreciendo una pertinente división del trabajo y un trabajo más eficiente y productivo. La escuela activa, de forma general, es también la escuela del trabajo, que crea un hábito de trabajo infundiéndole en el niño el valor del trabajo. Debe crecer el interés por las producciones "útiles" con el amor al esfuerzo y a la calidad. Simultáneamente, la satisfacción del trabajo bien hecho permite desarrollar una mayor autoestima y el sentido de las responsabilida-

des, garantizando a su vez el desarrollo armonioso de la personalidad.

La consecuencia de este trabajo "feliz" y "alegre" es la aceptación por parte del futuro trabajador de su lugar dentro de la división laboral y por ende social. En otras palabras, cada cual se queda en su lugar según una visión del orden social un tanto conservadora, a pesar del aparente progresismo que representa el lema "The right man in the right place". (18) En definitiva, se garantiza el orden social.

En cuanto a la incorporación a la cultura nacional y a la "civilización", la escuela activa (también "escuela de la vida") puede acelerar el proceso de difusión de una cultura básica, tanto el saber leer y escribir como la higiene y la cortesía social, o sea referentes que deben llegar a ser comunes a todos los ecuatorianos. Pues la enseñanza activa se arraiga en lo cotidiano de la vida del alumno para llegar a lo general, a lo conceptual, garantizando resultados más eficientes en el aprendizaje que los métodos tradicionales, repetitivos, abstractos y memorísticos.

De forma general, la escuela activa reivindica valores tales como la responsabilidad, la solidaridad, el civismo, la democracia. A través de las actividades manuales, de la delegación de las responsabilidades a los alumnos en la administración del plantel y el mantenimiento del orden, de las repúblicas escolares o de las cooperativas escolares, el método pretende suscitar una verdadera conciencia social a la par que la autonomía y el espíritu crítico del alumno que aprende a sacrificar sus intereses al bien general. La práctica de la "república escolar", principalmente, con representantes electos que deben rendir cuen-

tas a sus compañeros, representa el aprendizaje del juego democrático y la preparación del alumno de hoy a ser el ciudadano responsable y consciente del mañana.

Asimismo, la escuela activa pretende que los alumnos se encarguen del orden escolar para que aprendan ya no la sumisión al maestro sino la obediencia racional: el alumno que coparticipa en la definición de las reglas de disciplina y participa en su aplicación, entiende también la legitimidad de éstas y acepta su autoridad. Al mismo tiempo, se libra de las frustraciones del sentimiento de injusticia pues asimila totalmente las reglas del juego so-

La escuela es la pedagogía de la urbanidad, de la tolerancia, del convivir, bases para el sentimiento de solidaridad y la cohesión nacional

cial y del orden. En este sentido, la escuela activa es también la pedagogía de la urbanidad, de la tolerancia, del convivir, bases para el sentimiento de solidaridad y cohesión nacional.

Simultáneamente, la escuela activa suscita la multiplicación de estudios sobre el desarrollo social, intelectual y físico del niño. La pedagogía pretende ser científica y se caracteriza por la voluntad de adaptarse al alumno y a su medio para mejor educarlo. Por lo tanto, varios autores se dedican a investigar la bio-psicología infantil. Citemos, por ejemplo, a Aurelio Aillón Tamayo y "Trayectoria biológica y educativa" (19); o a Nellie

Alvarado Rovira y "El método de la encuesta y la introspección". (20) Este enfoque científico es sistemático en la presentación de la pedagogía activa, como en el caso de Luis Bravo que defiende los principios activos en "Algunos significados de la educación" (21) y La escuela nueva. (22) Desarrolla paralelamente estudios científicos en "La medida de la inteligencia" (23) y "El método de los tests". (24) Igual en el caso de Edmundo Carbo quien analiza el método en Concepciones modernas sobre el aprendizaje y sus proyecciones en la enseñanza secundaria (25), en "Conversión de los puntajes brutos de diferentes pruebas instructivas en valores equivalentes" (26), en "El desarrollo intelectual de la infancia y su significado en la educación" (27), en Iniciación psicológica (28), en "Investigaciones educacionales" (29), en "Plan para la interpretación de los trabajos de psicología aplicada a la educación" (30), en "Psicología del niño" (31), y en "Los tests de inteligencia B.D. y su importancia en la dirección educativa del jardín de infantes" (32). Entre esta multitud de trabajos (33), se destacan los de influyentes pedagogos Gonzalo Rubio Orbe, que desarrolla el enfoque sociológico (34); Julio Tobar, que piensa la aplicación concreta de los principios científicos activos (35); Nelson Torres, que insiste en su importancia en la educación cívica y política del niño (36); y Ermel Velasco, que se especializa en el tema del rendimiento escolar (37). Todos estos autores ayudan a consolidar el consenso en torno a la necesidad de implantar la escuela activa y sobre todo la de conocer la realidad infantil ecuatoriana.

Desde luego, estos esfuerzos pedagógicos consolidan el desarrollo de la preocupación higienis-

ta y el Ministerio de Educación crea varias instituciones para solucionar los problemas fisiológicos de los alumnos ecuatorianos. En los años 1928-1932, por ejemplo, promueve una investigación antropométrica de cuatro años que define las características anatómicas y fisiológicas del niño ecuatoriano. Sus conclusiones insisten en los problemas de anemia, las enfermedades y los parásitos de la población, la alimentación deficiente, los problemas dentales, la promiscuidad en los hogares y la inadaptación de los edificios escolares. Exigen escuelas sanas con servicios higiénicos modernos, un sistema eléctrico eficiente y alcantarillados. Preconizan la instauración urgente de un desayuno escolar, con leche para todos los niños, y pausas recreativas en patios anchos y claros. Paralelamente, el Ministerio de Instrucción Pública establece una colaboración con la Cruz Roja Ecuatoriana, fundada en 1922 (38), cuya Sección Juvenil interviene en las escuelas. La Cruz Roja pretende detectar los casos más urgentes, como las fiebres palúdicas, y curar los males corrientes de los alumnos en los Botiquines Escolares.

Para enfrentar estos problemas de salud, el Ministerio crea también en 1928 el Servicio Médico Escolar. Este, además de detectar las urgencias, se esfuerza por levantar un diagnóstico preciso de la salubridad de las escuelas y por evaluar el rendimiento escolar. Como consecuencia de estos trabajos, se cuestionan aún más los programas definidos durante la etapa liberal, considerados demasiado fuertes y nefastos para la salud mental y física del alumno. Por lo tanto, se integran a las actividades escolares los juegos de grupo, los ejercicios respiratorios, las rondas y las excursiones para

dar más vigor y vitalidad al niño. En los años 1935-1940, se desarrollan los deportes escolares, el fútbol, el baloncesto, el volley, y desde luego el atletismo. Asimismo, en 1941 se fundan dos gabinetes de biométrica, el uno en Quito dependiendo directamente de la Sección de Educación Física, el otro en Guayaquil dependiendo de la Dirección de Educación del Guayas, cuyo objetivo es conocer las modalidades del desarrollo físico del niño. El gabinete de Quito propone un servicio médico que atiende gratuitamente a los niños con malformaciones y problemas de crecimiento. Además de exámenes fisiológicos y clínicos, los dos gabinetes llevan a cabo estudios antropométricos, elaborando clasificaciones que pretenden organizar los planteles ya no en grupos de edades sino físicamente homogéneos, en base a los índices de Livi y sus cuadros de evaluación en tres grupos, los "aventajados", los "medianos" y los "inferiores". (40) Las primeras conclusiones subrayan en las escuelas populares los siguientes problemas:

Caries dentales, 80%; hipertrofia de amígdalas, 30%; vegetaciones adenóides, 10%; pólipos nasales, 1 por mil; heredo-lúes, 2 por mil; alteraciones endocrínicas, manifestadas clínica y morfológicamente, 2 por mil. (41)

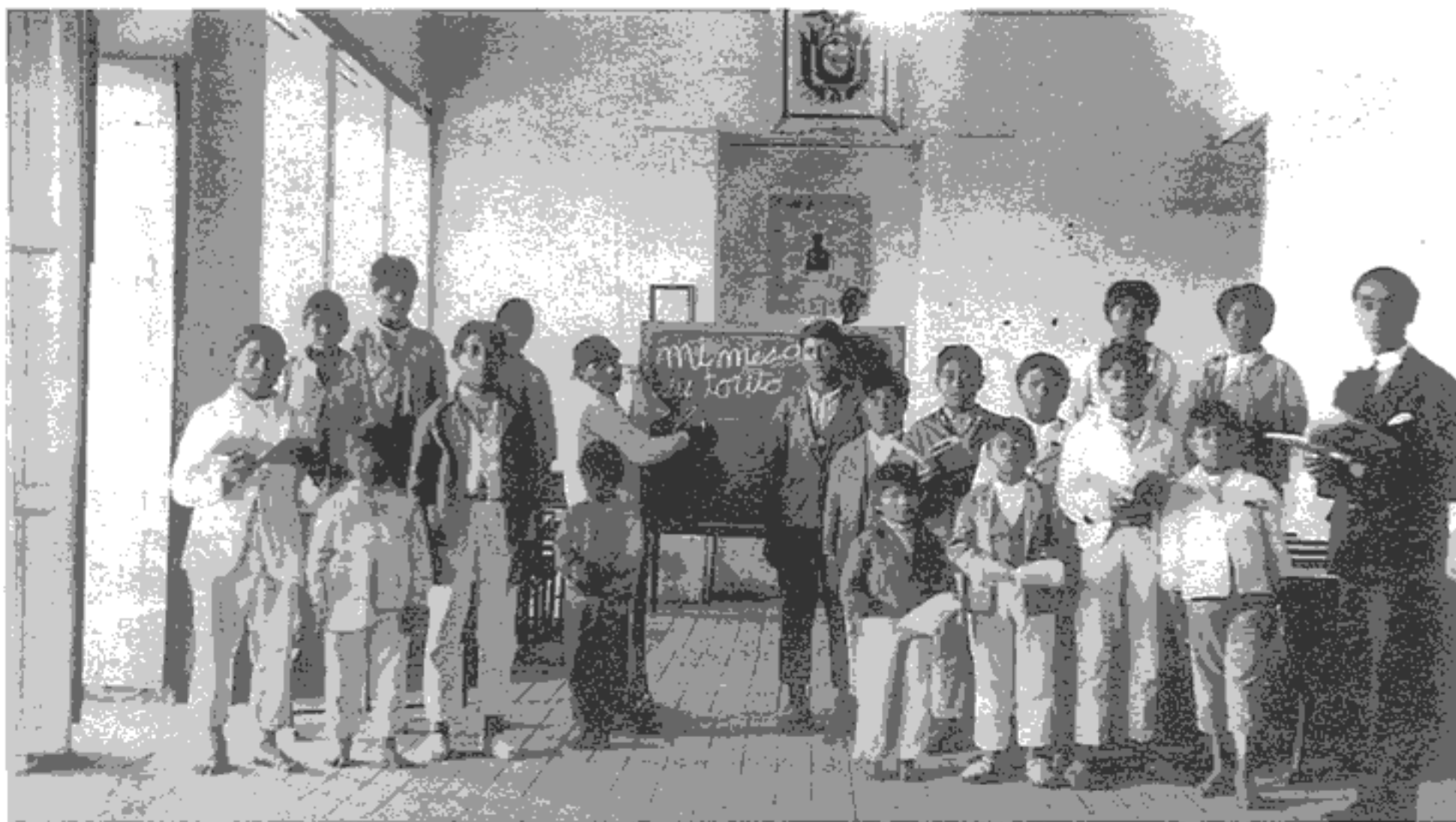
Para suscitar una movilización en torno a los principios higienistas, sobre Resolución de la IV Conferencia Panamericana de los Directores Nacionales de Salud Pública reunida en Washington en la que participó el Ministerio de Educación en colaboración con el Ministerio de Previsión Social, se decide celebrar el 2 de Diciembre de cada año el "Día Panamericano de la Salud", con la organización de un Concurso de Robustez en

las capitales provinciales que debe también profundizar los estudios sobre el desarrollo físico de los niños entre 6 y 10 años. (42) En 1941, las escuelas y colegios organizan conferencias sobre la salud y la educación física con la participación de médicos, y actividades deportivas y "actividades higiénicas" con programas radiofónicos sobre estos temas. (43)

La escuela rural, motor de la integración

Desde luego, oficializar la pedagogía activa y fomentar los estudios del desarrollo infantil no tiene sentido sin la multiplicación en el territorio nacional de escuelas que difundan sus principios y apliquen sus conclusiones. La particularidad del período es que no sólo se piensa la construcción de nuevas escuelas, que en 1925 aún son insuficientes o ubicadas en las zonas urbanas y semi urbanas, sino que se crea una nueva institución que consolide el dispositivo de incorporación nacional: la escuela rural. Se trata no sólo de convertir en realidad la obligatoriedad escolar, considerada como el respeto del derecho fundamental del niño a la educación, sino de cumplir con el objetivo de estado uninacional, legitimado por el derecho de cada ecuatoriano de acceder a la "civilización". Frente al fracaso de las escuelas prediales que tienen dificultades en desarrollarse por la mala voluntad de los terratenientes, la falta de recursos y de maestros y sobre todo la inadaptación de los programas y de la pedagogía (son la reproducción de las escuelas urbanas, pero con una enseñanza de pobre calidad), se reflexiona sobre la necesidad de fundar una institución adaptada a la realidad y a las necesidades de la población rural.

La escuela rural pretende ser



Fotos: Taller Visual

radicalmente diferente de la escuela urbana. En 1928, el Ministerio de Instrucción Pública ya organiza un concurso invitando a docentes e intelectuales a definir las propiedades de una institución rural sui generis, adaptada al “pobre estado” de cultura y a la diversidad de los habitantes del país:

1 - **¿Cómo debe organizarse la escuela rural, teniendo en cuenta el estado de cultura de los diversos habitantes del país y el medio ambiente peculiar que nos rodea?**

2 - **¿Qué clase de Plan de Estudios y Programas habrá que adoptarse?**

3 - **¿Cuál debe ser la distribución del tiempo de las escuelas rurales, según la organización que se proyecta?** (44)

Se perfila ya la escuela rural como escuela integradora y como motor de la nacionalidad. A raíz del Congreso Nacional Primaria y Normal de 1930, se elaboran los objetivos y funciones de la escuela rural que se materializan con el Decreto Ejecutivo N°211 del 30 de septiembre de 1930 “Nueva Orientación de la Escuela Rural Ecuatoriano” (45), cuyo espíritu

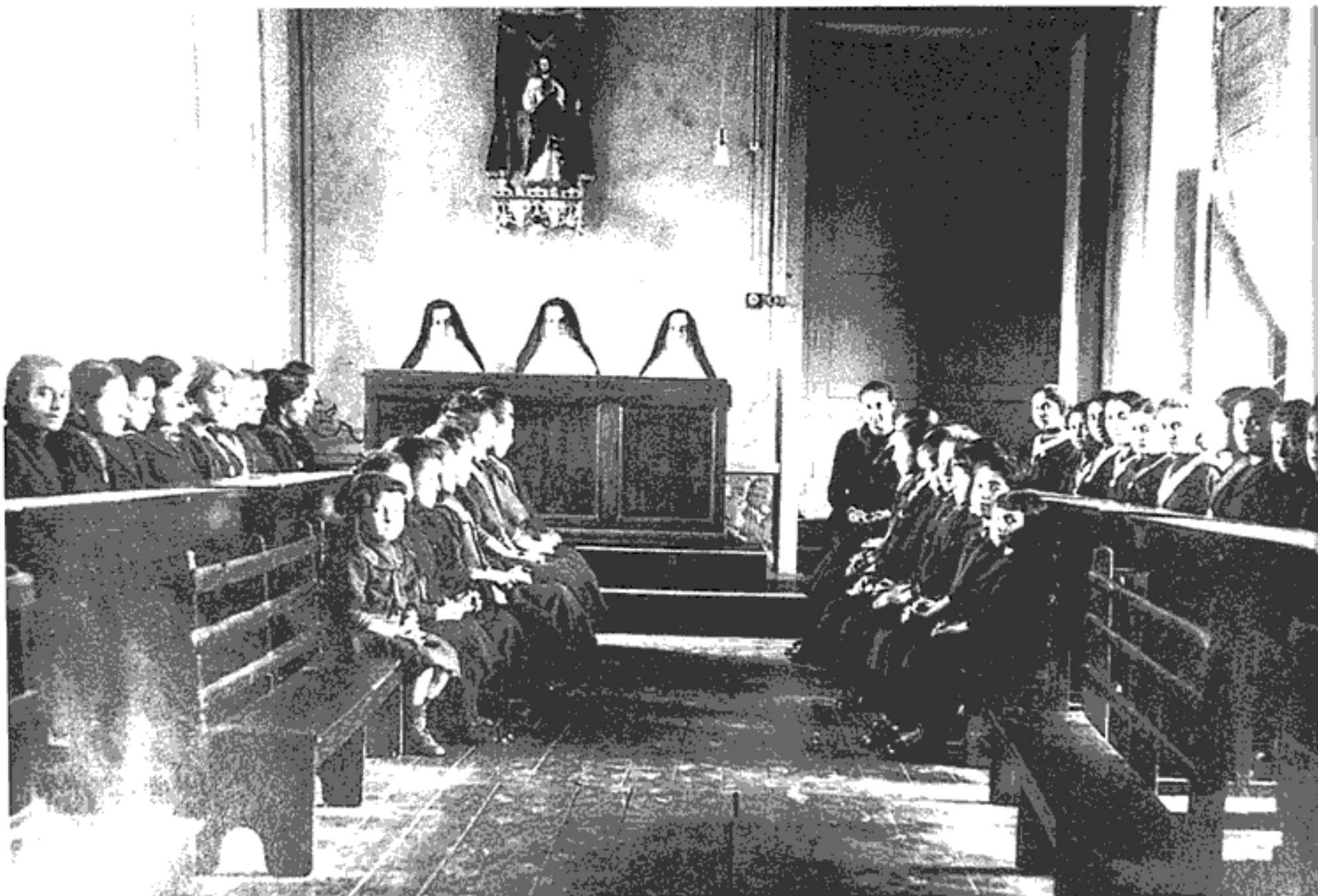
define el presidente Isidro Ayora:

[...] El carácter y organización de nuestras instituciones deben responder a las realidades de la vida nacional y [...] ésta exige la creación de un tipo especial de escuelas rurales que comporte el conocimiento de las necesidades de nuestros campesinos para satisfacer estas últimas en forma provechosa para ellos y para el país. (46)

El decreto propone un Plan de Actividades de la Escuela Rural, los Programas Sintéticos expedidos poco tarde por la Resolución Ministerial de Abril de 1931 (47), y los Programas Analíticos por las Direcciones Provinciales de Educación en 1932. Sin embargo, hay que esperar unos años más para que se creen los primeros Institutos Normales Rurales. (48)

A pesar del lento desarrollo de las escuelas rurales, también se reflexiona en la necesidad de extender la educación básica a todos los ecuatorianos. El Congreso pedagógico de 1930, por ejemplo, propone la creación de Departamentos de Educación Primaria y Normal, de Sanidad Escolar (según la orientación

“civilizadora” higienista), de un Departamento de Extensión Cultural, de Misiones Culturales con vocación alfabetizadora e higienista, de clases de alfabetización para adultos. Esta voluntad se hace en parte realidad en 1936 con la reorganización del Ministerio de Instrucción Pública en varias secciones que privilegian la educación rural, la enseñanza de la higiene y las Misiones Culturales como funciones asumidas directamente por el Ministerio. (49) En 1937, se crean Misiones Culturales en Galápagos, en la Isla de Puna, y en el Oriente (Archidona y Puyo) (50), que fracasan por falta de recursos. En 1939, incluso se abandona el intento de crear una Misión Cultural Indigenista en Nayon y Tolóntag. (51) En 1940, sólo la Misión de las Galápagos tiene un carácter permanente en dos escuelas primarias y una escuela nocturna en la Isla San Cristóbal. Funciona con dificultades, los sueldos del director y de los dos maestros son miserables, y los locales y el material escolar paupérrimos. En su informe de 1941, el Ministro solicita más recursos del Congreso Nacional para que la



Misión de las Galápagos pueda cumplir con su función integradora, “dada la importancia que para el país tiene la incorporación a la vida ciudadana de los habitantes de las Islas y su defensa” (52).

Por lo tanto, la función de integración recae esencialmente en las escuelas rurales. En el “Proyecto de Ley de Educación Primaria y Normal aprobado por el Congreso de Educación de 1930”, un capítulo entero está dedicado a la “Escuela Rural, Plan de Organización” (53), cuya finalidad es clara:

La Escuela Rural ecuatoriana es una institución educativa que tiende a unificar la cultura nacional, su organización responde a las condiciones y necesidades específicas del medio, y su actuación se extiende no sólo al niño campesino sino a toda la comunidad. (54)

En respuesta a una “inigual cultura” que ya denunciaba el Ministro de Instrucción Pública libe-

ral Luis N. Dillón, la meta es la homogeneidad cultural nacional, o sea la desaparición de particularismos culturales a favor del modelo dominante blanco-mestizo. Lo confirman también los objetivos definidos para la escuela rural:

a) Incorporar al campesino a la cultura nacional, transformándole, a la vez en factor activo de ésta.

b) Elevar el nivel económico y social al campesino, capacitándole para el aprovechamiento racional de los recursos naturales que le ofrece el medio.

c) Fomentar y perfeccionar las sanas actividades de la comunidad e introducir nuevas prácticas que dan por resultado el mejoramiento económico y social de la población.

d) Difundir el idioma español.

e) Crear la conciencia cívica del campesino, para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-so-

ciales.

f) Fomentar el espíritu de cooperación en la comunidad.

g) Empezar campaña activa contra los vicios y malas costumbres arraigados en la población rural, por ej.: el alcoholismo, fanatismo, supersticiones, relaciones sexuales prematuras, trabajos excesivos impuestos, especialmente a la mujer y al niño, uso de los medicamentos inadecuados y costumbres antihigiénicas. (56)

Hemos reunidos aquí todos los ejes de acción que caracterizan el proyecto de construcción nacional basado en la incorporación de las masas, lo económico (párrafo b y c), la preocupación higienista (párrafo g), lo cultural (párrafo a y c), la orientación cívica y patriótica (párrafo g.).

Es cierto que el proyecto es generoso (luchar contra los abusos, cuidar el armonioso desarrollo de la salud de hombres y mujeres), pero siempre son medidas “de

arriba”, decretadas sin previa concertación con los interesados que siguen siendo considerados como “menores”. De hecho, la elite en el poder ve en el modelo blanco-mestizo la referencia a una superioridad cultural y moral. La escuela rural sigue siendo, como lo era ya la escuela predial, la escuela de la “civilización” y los que viven fuera de este modelo cultural pertenecen implícita pero sistemáticamente a la “barbarie”.

Notemos que sobrevive el modelo republicano de unificación nacional a través de la uniformización lingüística en torno al castellano, aún y cuando se proclama el uso del idioma autóctono en la enseñanza:

6.- Cultivo del castellano. (Su finalidad debe ser sustituir a la lengua indígena, pues mientras el quichua sea una lengua viva, el indio se encerrará en su idioma y no se dejará comprender ni podrá comprendernos. Este fenómeno psíquico y sociológico elevará de suyo el nivel espiritual del aborígen.)

Esto supone, lógicamente, el conocimiento por parte de los maestros, del idioma de los indios.

La enseñanza del castellano aprovechará de todas las ocasiones. En todas las actividades se aprenderán nombres y se traducirán acciones. Los cultivos, las excursiones y paseos y las cuentas, darán oportunidad para ir sustituyendo un vocabulario por otro. (57)

Asimismo, los programas privilegian la enseñanza de las reglas de higiene: desde las reglas básicas del aseo personal y de la casa o la prevención de las enfermedades y epidemias, hasta la educación sexual (58), la educación física o las reglas “urbanas” del bien vestir. El programa de trabajo de la escuela rural siempre reco-

mienda la práctica sistemática de la higiene en las actividades escolares diarias, semanales y ocasionales. (59) El objetivo es el “mejoramiento de las costumbres, la elevación de la vida haciéndola más sana, cómoda y agradable. (60)

En cuanto a lo económico, la escuela rural pretende ser una escuela granja o una escuela taller según el entorno social y económico del medio en que se ubica, arraigándose así en la realidad inmediata del niño para mejor su participación en el desarrollo del mercado nacional:

Se mantuvo el modelo republicano de unificación nacional a través de la uniformización lingüística en torno al castellano

Supone la posesión de parcelas de terreno en los lugares más convenientes y agradables, sea por adquisición del Estado o por cesión de personas comprensivas, altruistas y entusiastas. – Su aspiración será amar a la tierra renovándola, ayudándola para que produzca más y mejor. Demostrará su eficacia con el incremento de la calidad y cantidad de los productos, el cambio de cultivos y la aclimatación y ensanchamiento de otros nuevos. – La relación íntima de la escuela con el Departamento de Agricultura será algo más esencial para el mejoramiento de los métodos, provisión de herramientas y semillas, etc. (61)

Por fin, la observación N°11 de la Resolución insiste en la impor-

tancia de la instrucción cívica, para la mejor comprensión de las reglas del juego político y social del país y la construcción de una nacionalidad democrática, solidaria y soberana según los términos consagrados:

11 – (...) En Instrucción Cívica se atenderá a la formación del ciudadano, se observará el desarrollo de las diversas organizaciones sociales, desde la familia hasta el Estado, y se procurará que, - en forma en lo posible práctica - se dé cuenta de los deberes que le corresponden cumplir a cada uno en nuestra democracia, así como de las responsabilidades que tiene en el ejercicio de las funciones cívicas. (62)

Desde luego, la escuela rural abarca a la familia del alumno y se extiende a toda la comunidad, cumpliendo con su misión de difusión cultural y convirtiéndose de hecho en un centro cultural. El proyecto de ley insiste en “La labor de la escuela en la comunidad”:

1) La Escuela Rural debe intervenir, directamente, en el mejoramiento cultural de la comunidad, tanto para realizar una labor social muy necesaria, como para evitar las resistencias que suele encontrar en la sociedad la obra educativa escolar.

2) La labor de la Escuela en la comunidad se encaminará hacia la destrucción de los vicios, costumbres y prejuicios nocivos, y a la implantación de prácticas y hábitos saludables.

3) Para conseguir la conexión íntima entre la sociedad y la escuela, ésta procurará despertar simpatías en la población, haciendo que en la escuela se originen las aspiraciones, iniciativas y programas de acción que tiendan al mejoramiento del campesino en todos los órdenes. (63)

Con la ausencia de una verdadera política social del estado, la escuela rural asume una función eminentemente social que delata de nuevo la misión de integración nacional que le incumbe a la educación en los años 1925-1945. Por ejemplo, debe acudir material y moralmente en la defensa del campesinado frente a los abusos de los que es víctima, organizando incluso "ligas de defensa" para "reprimir los abusos de los explotadores de la población rural. (64) Esta doble misión social, primero de centro cultural y segundo de defensa laboral y legal, la asume la escuela rural, organizándose en Comités de Educación:

4) La Escuela Rural trabajará por la formación de Comités de Educación y en asocio de éstos emprenderá las siguientes actividades :

- a) Construcción y reparaciones de locales escolares.
- b) Establecimiento de sesiones nocturnas para adultos.
- c) Fundación de la Biblioteca Escolar.
- d) Organización de veladas, concursos deportivos, excursiones y otras festividades.
- e) Encauzar la opinión pública, reuniendo a los pobladores cuando se presenten problemas interesantes de orden político o social.
- f) Invitar a los moradores cuando se realizaren experimentos relacionados con las actividades del campo.
- g) Atraer a los campesinos en los días festivos para ofrecerles sanas distracciones.
- h) Acudir, material y moralmente, donde se hagan necesarios los auxilios de la escuela.
- i) Impulsar al campesino a la organización de cooperativas de producción, crédito y consumo ; de juntas de higiene y embellecimiento y de ligas de defensa ;

estas últimas, para reprimir los abusos de los explotadores de la población rural. (65)

El texto tiene difícil y lenta aplicación, pero nuevas reformas educativas en los años 1936-1938, con los paréntesis progresistas, se inspiran de él para reformular los objetivos de la escuela rural y hacerlos realidad con la Ley de 1938. El artículo 35 de esta Ley define de nuevo la misión de las escuelas rurales como la de transformar elementos pasivos en actores útiles e incorporados a la nación:

1 Familiarizar al niño con el medio natural y humano ejercitando sus capacidades de observación e interpretación de la Naturaleza y la Sociedad;

2 Instruirle y orientarle en el sentido de su mejor capacitación ética y económica;

3 Descubrir sus aptitudes específicas y desenvolver los sentimientos de responsabilidad y solidaridad; y

4 Fijar y estimular el espíritu de nacionalidad y Patria. (66)

La ley insiste en que la escuela rural no debe instruir sino incorporar el alumno a la vida nacional, o sea educarlo, retomando las orientaciones de los textos anteriores y haciendo énfasis en la solidaridad y el patriotismo. También se especializa la instrucción primaria y se definen diferentes escuelas para que mejor se adapten a la realidad local. La escuela urbana y la escuela rural se convierten así en dos entidades independientes con sus respectivas secciones o departamentos administrativos. El artículo 48 funda incluso un tercer tipo de escuela, la escuela complementaria, con una especialización rural y una especialización urbana, para los alumnos que no puedan seguir estudiando en la secundaria, cuyo objetivo es dar una formación profesional "útil" y optimizar la familiarización con los

recursos "naturales y étnicos". (67)

Límites y ambigüedades

A pesar de su nueva formulación en el marco de la Ley de 1938, el proyecto no es satisfactorio en su aplicación. Además de los escasos recursos, faltan voluntad política y continuidad en la aplicación de los textos. Basta leer el informe de 1946 para entender que ni siquiera se cumple con la obligatoriedad escolar ni con la misión del Estado de dar profesores capacitados en número suficiente a las escuelas del país:

15 - De más de tres millones de habitantes ecuatorianos, sólo 200.000 niños asisten a la escuela. Esta cifra en relación con el número de niños existentes, es bastante reducida.

16 - Aproximadamente sólo el 25% del magisterio está integrado por normalistas. Esta cifra permite deducir que aún falta preparación profesional en buena parte del magisterio.

17 - Si contemplamos el problema de edificación escolar comprendemos fácilmente que la educación se desenvuelve en un ambiente de pobreza. Pues la mayoría de los locales es propiedad particular, tomada en arriendo y, por lo mismo, son casas inadecuadas para el objeto.

18 - El problema de la falta de mobiliario y materiales escolares, provoca rendimientos negativos en la tarea educativa.

19 - La Educación Primaria Nacional confronta graves problemas para su normal desenvolvimiento, siendo imperioso, por lo mismo que el Gobierno asigne cantidades suficientes para resolverlos. (68)

Otro obstáculo a la realización del proyecto educativo es que a la final sigue privilegiando las zonas urbanas y semi urbanas como lo

delata la repartición de las Escuelas Normales Rurales, cuyo fracaso denuncia el Informe de 1941:

Esta circunstancia ha desvirtuado –por así decirlo– desde la base, el papel funcional de las Normales Rurales, que, como su nombre indica, han debido situarse en medios campesinos. Y se ha prestado, además, para que determinados elementos confundan a la Normal Rural con los Colegios Secundarios de tipo común.

El alumnado, en su gran mayoría y con excepción de la Uyumbicho, procede de las clases sociales urbanas, casi siempre de las acomodadas, no encontrándose elemento campesino propiamente tal sino en mínimo porcentaje. Esto ha ocasionado cierta resistencia del mismo alumno, singularmente para las prácticas agrícolas, y una mayor para servir a la escuela de la campiña, después de graduarse al final de los cuatro años de estudio. (69)

En 1945, el concepto de escuela rural es caduco. Se reclama cada vez más una nueva especialización en el marco de las escuelas rurales, con la creación de escuelas indígenas adaptadas a la realidad de las comunidades serranas. (70) Sin embargo, si bien la Constitución de 1945 recomienda el uso de las lenguas autóctonas en la educación rural, no se piensa aún dentro de la educación de Estado la creación de una escuela meramente indígena. En 1947, sólo se reorganizan las escuelas rurales en Núcleos Escolares inspirados del modelo boliviano, que a pesar de ganar en eficiencia (71) no representan una alternativa al modelo pedagógico vigente en los años 1930. Aún en 1949, sólo son 3: el “Núcleo Escolar N°1 de Uyumbicho” con 1.132 alumnos, el “Núcleo Escolar N°2 de Chone” con 1.450 alumnos, y el “Núcleo

Escolar N°3 de San Pablo del Lago” con 1.161 alumnos. (72) Sus objetivos no han cambiado pues siguen siendo “convertir a la escuela rural en un centro de vida que dirija y encauce las actividades escolares por caminos más prácticos, sin descuidar, desde luego, la cultura del espíritu y la conducción de los individuos que integren las comunidades campesinas” (73), y más precisamente:

1 – Orientar y adaptar la educación a las necesidades del pueblo ecuatoriano en forma lo más práctica, a fin de permitir a los alumnos resolver de modo efectivo, los problemas que la vida les presenta.

2 – Transformar a la Escuela en un organismo vivo, que actúe en función social, convirtiéndose en un factor importantísimo para el mejoramiento cultural y económico de los individuos y, por consiguiente, del país.

3 – Infundir en el niño el sentimiento de cariño a la vida campesina y a las faenas agrícolas.

4 – Propender al desenvolvimiento económico, social, industrial y artístico de la población.

5 – Convertir a la escuela en centro de cultura puesto al servicio de la comunidad campesina.

6 – Fomentar el esfuerzo cooperativista en niños y adultos.

7 – Cultivar y avivar el amor patrio y la exaltación de los hechos más trascendentales de la historia y los valores humanos.

8 – Formar en el campesino buenos hábitos de vida con relación a su alimentación, vestuario, vivienda, salud personal y sus prácticas cívicas y sociales.

9 – Inculcar en la conciencia del niño principios democráticos, con el fin de preparar al futuro ciudadano para que intervenga positiva y activamente en la vida cívica del país.

10 – Estimular el sentimiento

de sociabilidad, mediante la organización de agrupaciones juveniles. (74)

Hay que esperar 1967 para que dos decretos programen una primera campaña de alfabetización, manifestación de la voluntad del Estado de extender la educación a las masas (75). Entre tanto, las iniciativas son particulares y locales, como por ejemplo la creación de escuelas bilingües en 1945 en Cayambe a iniciativas de Dolores Cacuango con el apoyo de la Federación Ecuatoriana de Indios (76) o la edición del manual escolar *Mi Cartilla Inca* (77), en 1947, por las religiosas de la María Inmaculada de Otavalo en el marco de la Misión de Culturización de la Raza Indígena que pretende “instruir y educar al indio en su propio medio, sin sacarle de su ambiente, para así formar un pueblo consciente que ame el trabajo enseñándoles a vivir como debe hacerlo un pueblo culto y civilizado” (78). Por su lado, el Servicio Ambulante de Educación Campesina (SAREC), de inspiración mexicana, creado en 1948 sólo logra funcionar cuatro años (79), de modo que en los años 1940 son principalmente la Unión Nacional de Periodistas y en el Guayas la Liga de Alfabetización del Guayas las que lanzan campañas de alfabetización, con 77.579 adultos alfabetizados por la primera y 2.563 por la segunda en 3 años. (80)

El proyecto de incorporación nacional, basado en la educación, conoce en los años 1930 y 1940 los mismos límites que todo proyecto social en favor de las “masas”, denotando, en definitiva, y a pesar de las declaraciones oficiales, la supervivencia de una visión elitista del desarrollo nacional. Las ambigüedades las revela la misma pedagogía activa, motor de la integración de las masas al servicio del ideal democrático, con sus pro-

pías contradicciones. Según un conservadurismo social "racional", justificado por la construcción de una supuesta armonía universal, cada uno debe servir la sociedad trabajando en la medida de sus aptitudes. Pero este estatuto de humilde trabajador, que debe permitirle a uno alcanzar la dignidad, favorece a la final la aceptación de su estatuto social. Esta visión del orden social y del desarrollo nacional se basa en principios que no son expresados explícitamente sino que representan un "trasfondo" ideológico, llegando a condicionar las reformas educativas a la vez que el proyecto de integración nacional:

- la naturaleza predestina a los seres "dotados" y "no dotados",
- la competencia es necesaria al progreso, justificando una jerar-

quía que favorece a los más aptos y dotados según el concepto de meritocracia,

- existen individuos que nacen para mandar, otros para obedecer.

La educación pública responde a las necesidades del desarrollo nacional que plantean la « civilización » de las masas. Pero al mismo tiempo debe mantener cierta segregación social, evidente en la existencia del doble sistema instrucción pública/instrucción particular y, dentro de la educación pública, del sistema escuela urbana/escuela rural. El Ecuador de los años 1930 y 1940 no logra superar la contradicción subrayada por Durkheim (81) por la que la educación tiende a unificar su sistema, manteniendo al mismo tiempo ciertas diferencias. La escuela es por antonomasia dividida pues re-

produce la división social. De forma general, debe cumplir con dos misiones sociales: la primera es unificar el cuerpo social con la transmisión y la difusión de unos valores comunes, constitutivos de una nación; la segunda es diversificarse para satisfacer la necesidad de diferentes empleos y puestos resultado de la división social en ejecutantes y dirigentes. El proyecto de integración nacional en lo educativo no puede entrar en contradicción con la voluntad de los sectores acomodados de reproducir y mantener su estatuto, lo cual explica, por un lado, la concentración de los recursos en favor de una educación de excelencia y, por otro, los profundos límites de las iniciativas pedagógicas populares.

NOTAS

1.- OSSENBACH Gabriela, "La secularización del sistema educativo y de la práctica pedagógica : laicismo y nacionalismo", Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia, Quito, Corporación Editora Nacional, N°8, II sem. 1995-I sem. 1996, pp.33-54.

2.- MOREANO Alejandro, "Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX", Ecuador, pasado y presente, Quito, Banco Central del Ecuador, 1981, p.161.

3.- CLARK Kim, « Población indígena, incorporación nacional y procesos globales : del liberalismo al neoliberalismo (Ecuador, 1895-1995) », Globalización, ciudadanía y política social en América Latina : tensiones y contradicciones, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1997, pp.149-172.

4.- Ibid., pp.157-158.

5.- Simón PACHANO, en «La sociedad imperceptible», Las crisis en Ecuador : los treinta y los

ochenta, Quito, Corporación Editora Nacional, 1991, pp.235-258, describe cómo se organizan los movimientos rurales e indígenas, llegando a formular propuestas coherentes. Sin embargo, éstas apenas son escuchadas por las elites en el poder, preocupadas ante todo por controlar la agitación social.

6.- "Acta N°12 de la Asamblea Constituyente de 1944 – Sesión de Agosto 22, alocución de Ricardo Paredes 'Acerca de la Nacionalidad y el Estado Ecuatoriano'", Los comunistas en la historia nacional, Guayaquil, Instituto de Investigaciones y Estudios Socioeconómicos del Ecuador – Editorial Claridad S.A., 1987, p.65.

7.- Constitución Política de la República del Ecuador de 1945, Quito, Publicaciones de la Comisión de Legislación, 1974, 64 p.

8.- "Acta N°12 de la Asamblea Constituyente de 1944 – Sesión de Agosto 22, alocución de Ricardo Paredes 'Acerca de la Nacionalidad y el Estado Ecuato-

riano'", Los comunistas en la historia nacional..., p.66.

9.- Ibid., p.75.

10.- Constitución Política de la República del Ecuador dictada por la Asamblea Constituyente de 1928-1929, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1929, Artículo 151.

11.- Constitución Política de la República del Ecuador de 1945..., Artículo 143.

12.- "Resolución Ministerial N°41 del 14 de abril de 1931", Informe que el Ministro de Instrucción Pública, Bellas Artes, Correos, Telégrafos, Etc... presenta a la Nación en 1931, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1931, pp.264-265.

13.- Informe a la Nación del Ministerio de Educación Pública, Quito, Talleres Gráficos de Educación, 1941, pp.26-27.

14.- Se abandona el anterior nombre de Ministerio de la Instrucción Pública por el de Ministerio de Educación Pública en 1938. Este cambio no es inocente, pues insiste en que la educa-

ción ya no sólo instruya (enseñar a leer, escribir y contar, y transmitir conocimientos), sino que eduque, o sea que infunda valores y generalice las pautas de la "civilización".

15.- Ver los textos de los principales pedagogos que inspiran la escuela activa, Pestalozzi, Montessori, Dewey, Decroly y sobre todo Ferrière que reúne sus diferentes escritos *Transformons l'école, L'école active, L'éducation dans la famille, La pratique de l'Ecole Active, L'autonomie des écoliers, Nos enfants et l'avenir du pays* en una obra de referencia sintética *La escuela activa*, Madrid, Studium, 5ª ed., 1971, 193 p. En 1929, el Ecuador es el primer país latinoamericano en adherir al Bureau International de l'Education, con sede en Ginebra, que pretende difundir a nivel internacional los métodos activos. En 1930, Ferrière se desplaza al Ecuador para una exitosa serie de conferencias, participando incluso al Congreso de Educación Normal y Primaria de 1930, y su influencia juega un papel importante en la adopción de la escuela activa por el Ministerio de Instrucción Pública.

16.- SINARDET Emmanuelle, "La pedagogía al servicio de un proyecto político: el herbartismo y el liberalismo en el Ecuador (1895-1925)", Congreso de Historia del Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar - Quito, Noviembre de 1998 (por publicarse).

17.- SINARDET Emmanuelle, *Les pratiques pédagogiques de l'éducation équatorienne (1925-1945) : l'essor de l'école active*, Quito, CEDAI - PUCE, 1999, 154 p.

18.- FERRIERE Adolfo, *La escuela activa*, Madrid, Studium, 5ª ed., 1971, p.184.

19.- AILLÓN TAMAYO Aurelio, « Trayectoria biológica y

educativa », *Horizontes*, Quito, N°22, Mayo de 1948, pp.90-98.

20.- ALVARADO ROVIRA Nellie, « El método de la encuesta y la introspección », *Revista del Centro de Investigaciones Educativas*, Quito, N°4, Agosto de 1944, pp.10-12.

21.- BRAVO G. Luis R., « Algunos significados de la educación », *El Tres de Noviembre*, Cuenca, N°1, Nueva Epoca, Octubre-Diciembre de 1944, pp.126-141.

22.- BRAVO G. Luis R., *La escuela nueva*, Cuenca, Ed. El Tiempo, 1942, 24 p.

23.- BRAVO G. Luis R., « La medida de la inteligencia », *Mediodía*, Cuenca, N°1, Agosto de 1945, pp.1-23.

24.- BRAVO G. Luis R., *El método de los tests*, Cuenca, Ed. Austral, 1946, 16-415 p.

25.- CARBO B. Edmundo, *Concepciones modernas sobre el aprendizaje y sus proyecciones en la enseñanza secundaria*, Quito, Talleres Gráficos de Educación, 1943, 17 p.

26.- CARBO B. Edmundo, « Conversión de los puntajes brutos de diferentes pruebas instructivas en valores equivalentes », *Cuadernos Pedagógicos*, Quito, N°20, Mayo de 1941, pp.42-53.

27.- CARBO B. Edmundo, « El desarrollo intelectual de la infancia y su significado en la educación », *Cuadernos Pedagógicos*, Quito, N°23, Octubre de 1942, pp.45-54.

28.- CARBO B. Edmundo, *Iniciación psicológica*, Quito, Talleres Gráficos de Educación, 1941, 338-IXp.

29.- CARBO B. Edmundo, « Investigaciones educacionales », *Educación*, Quito, N°114, Epoca VI, Diciembre de 1940, pp.89-122.

30.- CARBO B. Edmundo, « Plan para la interpretación de los trabajos de psicología aplicada a la educación », *Revista del Cen-*

tro de Investigaciones Educativas, Quito, N°4, Agosto de 1944, pp.7-9.

31.- CARBO B. Edmundo, « Psicología del niño », *Cuadernos Pedagógicos*, Quito, N°22, Abril de 1942, pp.48-66.

32.- CARBO B. Edmundo, « Los tests de inteligencia B.D. y su importancia en la dirección educativa del jardín de infantes », *Educación*, Quito, N°112-113, Epoca IV, Enero-Junio de 1940, pp.54-64.

33.- Entre esta multiplicación de estudios y ensayos, citemos por ejemplo: Ligdano CHAVEZ, « Filosofía de la educación », *Cuadernos Pedagógicos*, Quito, N°25, Abril de 1946, pp.26-29 ; Lucía del CIOPPO, « El espíritu de la época ante la nueva educación », *Prorsus*, Guayaquil, N°2, Año II, Junio de 1944, pp.111-119 ; H. ESTRADAS LOPEZ, « Las nuevas corrientes pedagógicas », *Mediodía*, Cuenca, N°1, Agosto de 1945, pp.132-136 ; Venancio GOMEZ JURADO, « ¿Sabemos estudiar ? », *Boletín del Colegio Nacional Teodoro Gómez de la Torre*, Ibarra, N°7, Epoca II, Diciembre de 1947, pp.35-38 ; Julio C. LARREA, « Concepciones medias sobre el aprendizaje y sus proyecciones en la enseñanza secundaria », *Educación*, Quito, N°119, Diciembre de 1943, pp.3-17 ; Joaquín LIST, « Ensayo pedagógico. Sobre la instrucción, educación y disciplina en el Ecuador », *Prorsus*, N°1, Año I, Guayaquil, Septiembre de 1943, pp.130-141 ; Angel Modesto PAREDES, « Los caracteres de la nueva educación », *Nueva Era*, Quito, Vol. XI, 1942, pp.45-54 ; Pedro Pablo PEREZ TORRES, « De pedagogía », *Boletín del Colegio Nacional Teodoro Gómez de la Torre*, Ibarra, N°6, Epoca II, Diciembre de 1946, pp.21-27 ; Antonio SANTIANA, « ¿Cómo debemos enseñar ? », *América*,

Quito, N°85-86, Año XXII, Enero-Diciembre de 1946, pp.272-310 ; Pablo SANZ, « Para el verdadero maestro », Boletín de Higiene Escolar, Quito, N°21, Año V, Febrero de 1944, pp.2-6 ; M. UTRERAS GOMEZ, « Sistemas, métodos, formas y modos en la enseñanza moderna », 13 de Abril, Quito, Abril de 1944, pp.68-76 ; Humberto VICUÑA N., « Significado y fundamentos de la educación », Mediodía, Cuenca, N°1, Agosto de 1945, pp.76-80 ; Mario VITERI B., « La educación a través de los clubes de niños », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°25, Abril de 1946, pp.187-197.

34.- RUBIO ORBE Gonzalo, « El aporte de la sociología a la educación », Revista Ecuatoriana de Educación, Quito, N°4, Año I, Julio-Septiembre de 1948, pp.60-73 ; « Fundación sociológica de la educación », Horizontes, Quito, N°19, Epoca III, Abril de 1942, pp.38-50 ; « Sociología de la educación », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°22, Abril de 1942, pp.67-77 ; N°23, pp.55-61 ; « Sociología educativa », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°25, Abril de 1946, pp.10-1.

35.- TOBAR Julio, « Concepto y clasificación de sistemas, métodos, procedimientos, formas y modos de enseñanza », », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°25, Abril de 1946, pp.51-56 ; « Pedagogía general », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°22, Abril de 1942, pp.84-89 ; « El valor pedagógico de las excursiones escolares », Horizontes, Quito, N°22, Mayo de 1948, pp.36-40.

36.- TORRES A. Nelson I., « Conceptos y funciones de la educación en nuestras democracias », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°25, Abril de 1946, pp.57-64 ; « Educación y política », Revista Ecuatoriana de Educación,

Quito, N°1, Año I, Julio-Agosto de 1947, pp.8-28 ; « La evolución del niño », Horizontes, Quito, N°19, Epoca III, Abril de 1942, pp.4-25 ; « Métodos de la psicología », Horizontes, Quito, N°17, Epoca III, Junio de 1940, pp.9-25.

37.- VELASCO M. Ermel N., « Estudio global y analítico de las dificultades de una prueba objetiva libre », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°20, Mayo de 1941, pp.30-41 ; « Interpretación del valor diagnóstico de cada uno o de algunos elementos de una prueba objetiva libre », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°21, Enero de 1942, pp.49-54 ; « La investigación mental y la formación de grados paralelos », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°19, Febrero de 1941, pp.24-30 ; « La medición de la inteligencia », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°22, Abril de 1942, pp.78-83 ; N°23, pp.62-73 ; N°26, pp.32-38 ; « Registro de crecimiento », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°25, Abril de 1946, pp.87-103.

38.- Sociedad Ecuatoriana de la Cruz Roja, Estatutos, Quito, Imprenta Nacional, 1922, 14 p.

39.- Informe de 1941, p.108.

40.- Ibid., p.109.

41.- Ibid., p.110.

42.- Ibid., pp.112-113.

43.- Ibid., p.113.

44.- Informe del Ministro de Instrucción Pública Correos, Telégrafos, etc., Quito, Imprenta Nacional, 1928, pp.25-26.

45.- Nueva orientación de la escuela rural ecuatoriana, Quito, Imp. Talleres de Fotograbado « Caleda », 1930, p.2.

46.- Informe que el Ministro de Instrucción Pública, Bellas Artes, Correos, Telégrafos, Etc... presenta a la Nación en 1931, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1931, p.243.

47.- «Resolución Ministerial N°41 del 14 de abril de 1931», In-

forme de 1931, pp.247-268.

48.- En 1935 se funda la primera Escuela Rural Normal en Uyumbicho y 5 más se crean en 1936. Los Normales Rurales son 11 en 1938, pero su número disminuye rápidamente por falta de recursos y de una verdadera voluntad política, como lo precisa el Informe a la Nación del Ministerio de Educación Pública, Quito, Talleres Gráficos de Educación, 1942, p.42.

49.- TOBAR Julio, Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador, Quito, Imprenta del Ministerio del Tesoro, 1948, p.55.

50.- Informe a la Nación, 1936-1937, Quito, Imprenta del Ministerio de Educación, 1937, p.25.

Id.

52.- Informe de 1941, p.35.

53.- Ministerio de Instrucción Pública del Ecuador, Congreso Nacional de Educación Primaria y Normal : conclusiones aprobadas en las sesiones del 26 al 31 de Mayo de 1930, Quito, s.ed., 1930, pp.31-43.

54.- Ibid., p.31.

55.- Escribe Dillón en el Informe anual que Luis N. Dillón, Ministro de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos, etc., presenta a la Nación, Quito, Imprenta y Encuadernación de la Escuela de Artes y Oficios, 1913, p.III ***La heterogeneidad étnica – reato fatal de nuestros orígenes coloniales – no es tan dañosa como la inigual cultura de nuestras masas sociales. Los abismos morales e intelectuales son los que dividen más hondamente nuestro pueblo y hacen nuestra sociedad una agrupación dispar, inconexa, sin finalidades ni tendencias propias, sin ideal colectivo, ni fuerzas organizadas.***

56.- Ministerio de Instrucción Pública del Ecuador, Congreso Nacional de Educación Primaria

y Normal : conclusiones aprobadas en las sesiones del 26 al 31 de Mayo de 1930..., pp.31-32.

57.- Ibid., p.36.

58.- Si durante la época liberal ya existía la preocupación por la educación sexual de los niños, ésta se desarrolla durante el periodo "post-liberal", como lo demuestra la multiplicación de manuales y tratados sobre la materia, por ejemplo: Manuel María GONZALEZ, « Educación sexual », Antología pedagógica ecuatoriana, Quito, Ed. Universitarias, (1927) 1984, pp.205-207; Raúl ARIAS G., « Educación Sexual », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°20, Mayo de 1940, pp.25-29 ; Raúl ARIAS G., « Educación sexual del niño », Cuadernos Pedagógicos, Quito, N°21, Enero de 1942, pp.35-39 ; N°22, pp.40-47; Agustín CUEVA TAMARIZ, « Sobre instrucción y educación sexuales », Revista del Colegio Benigno Malo, Cuenca, N°12, Enero de 1930, pp.127-132 ; Jorge Enrique GONZALEZ, El problema sexual en manos de los niños y jóvenes, Guayaquil, Imprenta Talleres Municipales, 1944, 68 p.; Efraín S.J. RIBADENEIRA, « El problema sexual en la pedagogía », Educación Católica, Quito, N°6, Junio de 1937, pp.213-221.

59.- Ministerio de Instrucción Pública del Ecuador, Congreso Nacional de Educación Primaria y Normal : conclusiones aprobadas en las sesiones del 26 al 31 de Mayo de 1930..., p.33.

60.- Id.

61.- Ibid., p.34.

62.- Resolución Ministerial N°41 « Programas Sintéticos », Informe de 1931, pp.247-268, p.267.

63.- Ministerio de Instrucción Pública del Ecuador, Congreso de Educación de 1930..., pp.42-43.

64.- Id.

65.- Id.

66.- «Ley de Educación Primaria y Secundaria», Registro Oficial N°151-152, Quito, 29-30 Abril de 1938.

67.- Id.

68.- TOBAR Julio, Apuntes..., pp.106-107.

69.- Informe Ministerial de 1941, pp.80-81.

70.- Ver entre otros el manifiesto indigenista ecuatoriano: Instituto Indigenista Ecuatoriano, Cuestiones Indígenas del Ecuador, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1946, 302 p.

71.- La lógica de concentración geográfica de los Núcleos Escolares permite una labor pedagógica más precisa y una capacidad de reacción más rápida frente a eventuales problemas, como lo subraya con cierto optimismo el Informe a la Nación – Ministerio de Educación Pública (1948-1949), Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1949, p.40:

La circunstancia de hallarse cada Núcleo Escolar ubicado dentro de una unidad geográfica – condición indispensable ésta para su establecimiento – ha permitido enfocar la acción educativa con un criterio más firme y con elementos de juicio suficientes para poder re-

solver los problemas casi comunes de la región.

72.- Informe a la Nación – Ministerio de Educación Pública (1948-1949), Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1949, p.58.

73.- Ibid., p.37.

74.- Ibid., p.38.

75.- « La movilización general del país, decretase con el fin de alfabetizar en un plazo máximo de cinco años el sector analfabeto », Registro Oficial N°109, Quito, 19 de abril de 1967 ; « Reglamento para la ejecución del Plan Nacional de Alfabetización de Educación de Adultos », Registro Oficial N°202, Quito, 31 de agosto de 1967.

76.- CHIODI Francesco, QUINTERO María, « Capítulo III : Ecuador », La educación indígena en América Latina, Quito / Santiago de Chile, P.EBI (MEC-GTZ) & Abya-Yala / UNESCO – OREALC, 1990, Tomo I, (pp.299-543 pour biblio), pp.339-340.

77.- AA. VV., « Mi Cartilla Inca ». Texto Bilingüe, elaborado por la Congregación de Misioneras de María Inmaculada y Sta. Catalina de Sena, Guayaquil, 1947, Reed & Redd.

78.- CHIODI Francesco, QUINTERO María, « Capítulo III : Ecuador », La educación indígena en América Latina..., p.340.

79.- Id.

80.- UZCATEGUI Emilio, La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo, Quito, Editorial Voluntad, 1981, pp.205-206.

81.- DURKHEIM Emile, Education et sociologie, Paris, Alcan, 1968, pp.35-64.

Sugerencias bibliográficas

La Descentralización

AA.VV., *La descentralización. Diálogo para el desarrollo*, PNUD, BM, BID, Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp.219



Desde perspectivas y puntos de vista variados, este libro recoge varias propuestas que pretenden identificar las bases para una agenda acerca de la descentralización, la cual permita a los distintos actores (gobierno central, local, organismos internacionales, etc.) ir adaptando sus políticas generales y sus planes de desarrollo a los procesos de descentralización al interior de cada país.

Las propuestas y conceptos recogidos en este libro se enmarcan dentro de la discusión y el debate que procura el avance y el perfeccionamiento de la descentralización como estrate-

gia fundamental de la reforma del Estado en América Latina. Entre otros temas, se hace un breve recuento de la evolución político-administrativa del Estado (tomando como ejemplo el caso venezolano), se describe las transferencias de competencias y servicios a los gobiernos estatales y la devolución de funciones a los municipios.

Los temas y capítulos presentados a lo largo del libro contribuyen a la discusión y profundización de la problemática de la descentralización, como un tema crucial dentro de la agenda de los países de América Latina.

Cruzar las fronteras

Leiser, Eckart, *Cruzar las fronteras. En búsqueda de una antropología post-hegemonica*, MomoSapiens, Rosario (Argen.), 1998, pp. 248

Este libro parte de las más rutinarias concepciones académicas de la subjetividad para llegar al psicoanálisis y, desde allí, reflexionar sobre la noción de frontera como muro que pretende imponer y frenar el desarrollo del pensamiento. Este libro también va más allá de la psicología y enfoca el proyecto más general de lo que suele llamarse "antropología" y en la que conceptos como dispositivos de poder de Foucault

y hegemonía tienen importancia. El autor destaca la existencia de espacios ambiguos, reñidos y hasta exterritoriales fuera de los sistemas hegemónicos tradicionales de poder, y busca en el cruce de fronteras la respuesta de una antropología post-hegemonica.

Las preocupaciones que guían a Leiser son más que nada prácticas, conciernen a diversos modos y a diversos impasses para disciplinar (en el sentido de Foucault) las subjetividades en esta época de la cultura occidental. Lo que está en juego cuando se refiere a "postestructuralismo" no es

tanto lo referente a una nueva moda o corriente intelectual, sino a si la historia va a inclinarse por la diferencia o por lo que Leiser nombra como hegemonía. El autor encuentra esta problemática en el corazón mismo del psicoanálisis.



El fin de los tiempos

Carrière, J.C., Delumeau J., Eco H., y Jay Gould, *El fin de los tiempos*, ANAGRAMA, Barcelona, 1998, pp. 283

El fin de los tiempos es el resultado de cuatro apasionantes e interesantes entrevistas hechas al paleontólogo americano Stephen Jay Gould; al historiador de los miedos en Occidente, Jean Delumeau; al hombre de teatro y de cine Jean-Claude Carrière; y al semiólogo italiano Umberto Eco.

Lo recogido en este trabajo son cuatro grandes testimonios de nuestros tormentos contemporáneos, que examinan los diferentes significados, religiosos y profanos, de la idea del fin de los tiempos. De esta manera, Gould, Delumeau, Carrière y Eco reflexionan y presentan, con ciencia, humor y lucidez, los desafíos que nos trae el presente milenio.

La idea del fin de los tiempos, como explica Delumeau, procede directamente de la Biblia que, en oposición a las sabidurías griegas y orientales, inventó el concepto



del tiempo lineal, dotado de un principio y de un fin. Lo que se aprecia en este libro es cómo esta concepción del tiempo ha influido en todo el desarrollo del pensamiento occidental, hasta el más profano. Delumeau y Gould destacan, entre otros aspectos, cómo ciertas profecías han causado tanto impacto e impresión durante los dos mil años transcurridos: expectativas "mileneristas" han suscitado muchos más trastornos y pasiones que el final del primer milenio, que dejó, contrariamente

a los tópicos, indiferente a la mayor parte de los cristianos.

El declive del mundo cristiano y la secularización de la sociedad han ahuyentado del imaginario occidental estas creencias y miedos típicamente religiosos. Sin embargo, como señala Umberto Eco, el pensamiento del fin de los tiempos es hoy más característico del mundo laico que del mundo cristiano. Este último lo convierte en objeto de meditación y el mundo laico finge ignorarlo, pero este pensamiento lo obsesiona. Dicho de otra manera, ya nadie interpreta los signos de los tiempos como signos del fin de los tiempos descrito en el Apocalipsis.

Cada uno de estos cuatro grandes testigos recuerda a su manera que cualquier época agitada genera sus propios fantasmas de aniquilación. Seguimos estando marcados ineluctablemente por el sello de la concepción judeo-cristiana de la flecha del tiempo, en el sentido de la historia y el fin de los tiempos.

El animal público

DELGADO, Manuel, *El animal público*, 3ra. ed., ANAGRAMA, Barcelona, 1999 pp. 218

Este libro de Manuel Delgado, laureado con el premio Anagrama al mejor ensayo, nos lleva directamente a reflexionar y repensar sobre lo urbano; o, en otras palabras, busca dar cuenta de la vida urbana desde una perspectiva interdisciplinaria y decididamente antropológica, destacando su importancia como objeto de in-

vestigación científica y desde una óptica alejada y fuera de cualquier dogmatismo.

Esta obra abre el camino hacia unas ciencias sociales que se ocupen de lo incierto, incalculable y oscilante que hay en la vida cotidiana, lo inconsistente y lo humano que emerge incansable e inesperadamente aquí y allá, en la calle, en aquel lugar donde se puede experimentar la desolación y el desamparo más absolutos, pero también donde es posible esca-

par, desobedecer, desviarse, desertar individualmente o en masa. Es el espacio público, es-



pacio rigurosamente vigilado por todos los poderes, por ser el más predilecto de las emancipaciones y las estampidas.

Delgado, en esta interesante y decidora obra, plantea la urgencia de una antropología que atienda a todo lo que en la ciudad puede ser visto flotando en su superfi-

cie: estructuras, ejes que organizan la vida social en torno suyo, pero que raras veces son instituciones estables, sino una pauta de fluctuaciones. Se sugiere una antropología distinta, una disciplina que estudia los espacios públicos, esas extensiones en las que se dan todo tipo de bifurcaciones, esce-

nificaciones que no se debería dudar en calificar de coreográficas, donde el animal público, ese personaje de múltiples rostros, pasa su tiempo desplegando ardidés, confundiendo con el terreno, aprovechando los accidentes de los paisajes por los que transita.

Diccionario de los sentimientos

Marina, José Antonio, y Marisa López P., Diccionario de los sentimientos, Edit. ANAGRAMA, Barcelona, pp. 468

¿Qué siente un humano cuando dice que siente envidia? ¿Qué experimenta un humano cuando dice que experimenta amor? Cuando dice que experimenta naklik (amor en lengua esquimal), ¿está sintiendo lo mismo? Aunque este libro habla de palabras y no es exactamente de lingüística, aunque habla de sentimientos y no es de psicología, aunque habla de culturas y no es tampoco de antropología, es, como dicen sus autores, leído del principio al final como una narración y del final al principio como un diccionario.

Este diccionario de los sentimientos destaca la importancia del

lenguaje sentimental, el cual guarda una enorme cantidad de información sobre el ser humano, recopilada, organizada, tramada por muchas generaciones. Para sus autores, José Antonio Marina y Marisa López, cada idioma guarda en sus ocultas bodegas un longevo archivo de la experiencia de cada sociedad.



El léxico contiene una teoría completa del ser humano, de su comportamiento, sus motivos, sus esperanzas, incluso de su propia estructura mental. Hay una profunda psicología popular inmersa en los intersticios del lenguaje, desde donde se encamina parte de nuestra vida afectiva.

Antes que un diccionario, antes que un texto sobre los sentimientos, como dicen sus autores, este libro es un homenaje a la lengua, a todas, festivo y solemne a la vez. Es un diccionario cognitivo que busca mostrar las relaciones del léxico con el conocimiento. Es la cartografía de un viaje de ida y vuelta. Es un léxico castellano que busca correspondencias o contradicciones en otras lenguas. Es un estudio de palabras que quiere ser una investigación sobre la realidad.