

**LA CUESTION REGIONAL
Y EL PODER**

324.6
C 704
40

CORPORACION EDITORA NACIONAL

Hernán Malo González
Presidente Fundador (1931-1983)

Ernesto Albán Gómez
Presidente

Luis Mora Ortega
Director Ejecutivo

REG. 12113
CUT. 5966
BIBLIOTECA - FLACSO

Primera edición:
Corporación Editora Nacional - FLACSO - CERLAC, 1991.

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES
Volumen 29

LA CUESTION REGIONAL Y EL PODER
Editor: Rafael Quintero

Impreso y hecho en el Ecuador

Diseño gráfico y supervisión editorial: Jorge Ortega
Levantamiento de textos: Rosa Albuja, Azucena Felicita
Cubierta: Jaime Pozo
Motivo gráfico: María Mercedes Jaramillo

Impreso en: La Huella Impresores,
Reina Victoria 837 y Baquedano.

ISBN 9978-84-025-7 (colección)
ISBN 9978-84-059-1 (vol. 29)

DERECHOS DE AUTOR:
Inscripción No. 005716,
Depósito Legal No. 000325,
21 • junio • 1991.

Derechos a la primera edición:
CORPORACION EDITORA NACIONAL, 1991
Roca 230 y Tamayo, Tl. 554358, Fax 566340,
Apartado Postal 17-12-00886
Quito-Ecuador

1991 08

BIBLIOTECA - FLACSO - E C

Fecha: 30-sept-2002

Categoría:

Procedencia:

Clase:

De: 206: Carlos Arcos

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES
Volumen 29

LA CUESTION REGIONAL Y EL PODER

Editor: Rafael Quintero

Proyecto FLACSO - CERLAC, III



**CORPORACION
EDITORIA NACIONAL**

QUITO, 1991

CS

LA BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

A lo largo de los últimos años se ha dado en el Ecuador un gran impulso en la producción de investigaciones sociales. Como respuesta a la creciente necesidad de divulgarlas, la Corporación Editora Nacional ha establecido esta *Biblioteca de Ciencias Sociales* integrada por publicaciones que incluyen trabajos relevantes producidos ya sea por instituciones o por personas particulares.

La coordinación de los aspectos académicos de la Biblioteca está a cargo de un Comité Editorial designado por la Corporación, compuesto por directores de centros de investigación y por destacados investigadores académicos a título personal.

Además de su aporte a las labores de coordinación técnica, el Comité Editorial ofrece garantía de calidad, apertura, pluralismo y compromiso que la Corporación ha venido manteniendo desde su fundación. Es también un vínculo de relación y discusión de los editores nacionales con los trabajadores de las Ciencias Sociales en el país.



FLACSO
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Av. America 4000
Teléfono 452509
Quito-Ecuador



YORK UNIVERSITY
CERLAC
Centre for Research on Latin America and the Caribbean

Foundres College 324
4700 Keele Street
Downsiew, Ontario, M3J 1P3
Canadá

CONTENIDO

Presentación <i>Liisa North y Amparo Menéndez-Carrión</i>	9
Agradecimientos	11
ENSAYO INTRODUCTORIO <i>Rafael Quintero</i> Legitimidad, Poder y Región: bases para una discusión	13
CAPITULO I <i>Rafael Quintero y Erika Silva</i> Región y Representación Política en el Ecuador Contemporáneo (1939-1959)	29
CAPITULO II <i>Juan Miguashca y Liisa North</i> Orígenes y Significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972	89
CAPITULO III <i>Bertha García</i> Regionalismo y Modernas Tendencias Políticas	161

CAPITULO IV

Nick D. Mills

**Sector Privado y Estado Nacional en el Ecuador
Democrático, 1979-1984**

207

CAPITULO V

Amparo Menéndez-Carrión

**Región y Elecciones en el Ecuador: 1952-1988.
Elementos para un debate**

247

Bibliografía General Recomendada

297

Los autores

299

Descripción de las instituciones auspiciantes:

FLACSO

301

CERLAC

303

**LEGITIMIDAD, PODER Y REGION:
Bases para una discusión**

I. INTRODUCCION

En la *Cartuja de Parma* de Henri Stendhal, uno de sus personajes afirma que la política en una obra literaria equivale a un pistoletazo en medio de un concierto. Para quienes buscamos en las obras literarias no solo un placer estético, sino también indicios y pautas para nuestra comprensión de la sociedad, ese aserto se nos antoja estrecho. Y es que existe un buen número de piezas literarias cuya pertinencia es mayor que muchos ensayos sociológicos para la comprensión de una época o, al menos, para el esclarecimiento de problemas parciales. De hecho, la calidad literaria y el análisis cierto de la política podrían hilvanarse magníficamente en una obra. Mis distancias van entonces hacia la tremenda opinión de aquel personaje stendhaliano, y mi adhesión con quienes no ven un *casus belli* en la inspiración política de una obra "eminente" literaria, como lo es una novela.

Una de esas magníficas novelas, profundamente mediadas por la política, es sin duda *Los Preceptores* de C.P. Snow.¹ Es precisamente esta obra literaria la que me servirá de punto de partida para adentrarme en una discusión sobre ciertas relaciones teóricas pertinentes a lo que llamaría "política privada", fenómeno ligado de modo propio con la "política pública" en el contexto de una formación social. Es en la diferenciación de estos dos dominios (o dimensiones) de la política -la privada y

1 Su título en inglés es *The Masters*, publicado por Harmondsworth, Middlesex, Penguin, 1951. La traducción del título es mía.

la pública- propongo desde ya, que uno podrá encontrar un incremento de significación y pertinencia en el estudio de las relaciones entre región y política. O si se desea, es en el análisis de esas relaciones que uno puede significativamente insertar la política en el ámbito del "análisis espacial" o regional, descubriendo una veta que va más allá del nivel analítico abierto al relacionar lo regional con lo nacional, tal como lo hacemos los autores del artículo "Región y Representación Política en el Ecuador Contemporáneo (1939-1959)" en este volumen. De entrada debo decir entonces, que lo regional no se agota en su relación con lo nacional, tal como intento revelarlo en esta introducción fecundada por una necesaria teorización y definiciones.

Sé que hay quienes "no quieren meterse en definiciones", pero usan términos cuyo contenido está relacionado con teorías específicas. Como al editar esta obra no estoy interesado únicamente en la veracidad del hecho histórico, sino y sobre todo en la explicación de esos hechos en el marco de la teoría, me propongo formular un marco teórico que demuestre la trascendencia de "lo regional" más allá de su relación con "lo nacional", relación que he analizado ya en el pasado en múltiples ocasiones.² Esta vez daré atención a otros aspectos teóricos de la cuestión regional.

II. FORMULACION DE LA TEORIA: DEFINICIONES Y PREMISAS

La novela de C.P. Snow ya referida, nos presenta la escena de trece profesores en el difícil y largo proceso de tomar una decisión: la de elegir al Preceptor de un colegio de la Universidad de Cambridge. La manera cómo estos individuos se conducen para adoptar esta particular decisión parece estar al tenor de los postulados de la teoría de las coaliciones políticas de William Riker.³

No obstante, la novela de Snow presenta a sus lectores algunos discernimientos que no los encontramos en el impresionante trabajo académico antes citado. Al formar coaliciones -afirma Riker en su obra- los hombres actúan "racionalmente" al escoger una situación conducente al mejor resultado final. Este "resultado preferido" es percibido subjetivamente por cada participante en una decisión, quien a su vez y como un actor "racional" querrá ganar. Más adelante Riker es más específico al introducir las razones o motivos que respaldan estas acciones humanas. Sin embargo, creo que la novela de Snow deja entrever algunas pautas y explicaciones concernientes a las razones y maneras que subyacen en la conducta de los actores en cuestión. Por ejemplo, la intimación de que "ganar" no es todo. Es decir, que mientras los tratadistas

2 Refiero al lector a mi artículo "La Nación, las regiones y el Estado en el Ecuador: la crisis nacional en 1895", presentado en el Seminario "La Cuestión Regional como Cuestión Nacional", organizado en el Colegio de México en noviembre de 1981, y publicado en Marco Palacios (comp.) *La Unidad Nacional en América Latina. Del Regionalismo a la Nacionalidad* (México, Colegio de México, 1983) pp. 99-130. Véase también mi ponencia al Coloquio "Estado y Regiones en los Andes" organizado por el Instituto Bartolomé de las Casas del Cusco en agosto de 1984.

3 William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven and London, 1965.

de las políticas de organizaciones (tales como Riker) ponen más énfasis en las acciones positivas dirigidas a ganar el resultado preferido, en el escenario de Snow podemos observar a nuevas fuerzas impidiendo que esos individuos actúen de maneras conducentes a acrecentar o realizar las probabilidades de ganar. Aparentemente, entonces, esos hombres actúan irracionalmente. Expliquemos este punto.

Si uno de los candidatos a Preceptor, el Dr. Jago, quería ganar, ¿por qué votó por su rival? En realidad, él podría haber ganado si votaba por el "Dr. Jago". ¿Qué lo impidió actuar de este modo? A primera vista, de acuerdo al principio de racionalidad de Riker, el tutor mayor actuó irracionalmente. ¿Por qué razones? Solemnemente C.P. Snow parece decirnos: "En la política privada, hay algo más importante que obtener el poder. Y ello es el reconocimiento, por parte de nuestros subalternos, de que el poder se obtuvo legítimamente. Si el poder formal o la autoridad tienen importancia, más la tiene su legitimidad". Pero entonces podríamos decir que el establecimiento de *la legitimidad* es una tarea que enfrentan no solo las organizaciones privadas sino virtualmente todos los Estados, o poderes públicos institucionalizados. Es decir, su obtención es asunto de interés en la política "privada" y "pública", por ello universal en la vida social. Cuando esta tarea se resuelve exitosamente en sociedades tan diversas como el Canadá, Cuba, o Inglaterra, estas sociedades exhiben -en un período largo de tiempo- instituciones sancionadas por las leyes y aceptadas por la masiva participación pública.⁴ En contrapartida, cuando esta tarea no se satisface, como lo fue en el caso de Sud Africa, o el Ecuador durante casi toda su historia política, la sociedad sufre una serie de desarreglos institucionales, y está siempre al borde de la creación de un "nuevo consenso" o de su contrarresto.⁵ En este volumen sobre la sociedad ecuatoriana, el tratamiento del tema de la legitimidad es recurrente, ya sea porque se trate de la legitimidad de la transición al régimen democrático en el contexto de una lucha corporativa y política mediatizada por la variable regional, como lo hace Bertha García,⁶ o porque se identifique una crisis de legitimidad en el mandato del Presidente Osvaldo Hurtado en el ojo visor de Nick Mills,⁷ para no mencionar sino dos de los cin-

4 Ver Richard Rose, *Politics in England. An Interpretation*, Faber and Faber, London, 1965.

5 Para el caso de Sudáfrica, véase Charles Cadoux, *L'Afrique du Sud*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1966; Marquard, Leo, *The Peoples and Politics of South Africa*, Oxford University Press, London, 1952; y de Vatcher Jr., William Henry, *White Laager, The Rise of Afrikaaner Nationalism*, Frederick A. Praeger Press, New York, 1965. También el libro de Brian Bunting, *The Rise of the South African Reich*, Penguin African Library, London, 1964.

6 Si los gobernantes militares del Ecuador querían que los partidos políticos participen y den "una salida a la crisis política" en 1976, tendiente al retorno a la constitucionalidad, entonces para hacer legítima esa transición el gobierno dictatorial debía aceptar la reclamada "plena libertad de acción" de los partidos políticos, según lo señala Bertha García. En efecto, desde 1976 hasta la realización del referéndum en enero de 1978, los partidos ecuatorianos se trabaron en una acalorada discusión en torno a las fuentes de legitimación del poder en el país.

7 Según Nick Mills, la forma en que ascendió al poder el Presidente Osvaldo Hurtado -por sucesión y no por elección- conllevaba problemas: "... si bien fue legítimo su mandato desde un punto de vista jurídico, careció de legitimidad política que le habría proporcionado una elección directa", sentencia el autor. Véase p. 245 de este libro.

co ensayos que abordan de una u otra forma la cuestión de la legitimidad en este libro.⁸

A. Clasificación y conceptualización de la legitimidad

Dada la importancia de este concepto de *legitimidad*, valga la pena detenernos en su comprensión buscando elaborar una definición que al mismo tiempo sea operacional y contribuya a resolver los problemas de nuestro estudio en virtud de su posible aplicabilidad universal. Lo que necesito es un concepto que se ajuste a las diversas maneras en las cuales la legitimidad ha sido tratada funcionalmente, por ejemplo, como ideología y aún como mito, a fin de no perder por completo el beneficio de la rica investigación ya realizada por otros tratadistas de la legitimidad.⁹ Quizás al clasificar los conceptos de legitimidad podría disipar la confusión existente en este campo. Pero mis esfuerzos en desarrollar una clasificación de legitimidad no resultaron una tarea fácil, y al ofrecer la siguiente tipología deseo hacer hincapié, desde ahora, que yo no considero que los conceptos sean puros en su carácter. Por el contrario, esta clasificación se justifica únicamente sobre el entendido de que un concepto de legitimidad presta más atención a un aspecto particular cuando se lo compara con otros componentes que podrían o no ser tomados en cuenta por un concepto diferente. Tampoco pretendo presentar una clasificación exhaustiva. Mi preocupación consiste en aislar aquellos conceptos que de alguna manera son valiosos. Los conceptos de legitimidad que he encontrado, parecen prestarse a ser encasillados en uno o más de las cuatro siguientes categorías.

a) La legitimidad como un concepto jurídico-formal que se refiere a la constitucionalidad del poder gobernante, a su emergencia y origen en base a las reglas legales y constitucionales que se cree regulan la política en una comunidad, o sea, las reglas del juego constitucional.¹⁰ La desviación jurídicista y legalista de este concepto que presume que la política se halla regulada por leyes formales vuelve demasiado rígida a esta definición, y demasiado estrecha para ser de mayor uso en nuestro estudio. Esta categoría será de limitado interés en nuestra discusión, pues al equiparar legitimidad con legalidad, la primera se subordina a una condición unívoca (v.g. si el gobierno es legal, entonces es legítimo).

b) La legitimidad como un concepto teológico se vuelve una creencia en la corrección de una autoridad que deriva su posición en virtud de un "dictamen divino", su "derecho divino", una "vocación divina", y/o su "origen divino", o aún su vocación de preservar procedimientos, costumbres o tradiciones a las cuales se las considera divinamente prescritas, o de actuar de acuerdo con normas socializadas de conducta

8 Véase capítulo 10: "The Legitimacy Crisis of the State" en Alan Wolfe, *The Limits of Legitimacy*, The Free Press, New York, 1977, pp. 322-346.

9 Véase Sternberger, Dolf, "Legitimacy", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol IX, Macmillan Co. and the Free Press. New York, 1968, pp. 244-48.

10 Véase Selznick, Phillips, "The Sociology of Law", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. IX, Macmillan co. and the Free Press. New York, 1968, pp. 50-59.

humana, establecidas por Dios.¹¹ Este concepto -tan en boga en épocas pasadas- está lejos de haber caído en desuso, como el caso de Sud Africa lo demuestra. Este concepto de una legitimidad que proviene de lo Alto y que en gran medida introduce la mística en la política, introduce dos importantes elementos en la comprensión del fenómeno. En primer lugar, la noción de *creer*, y en segundo término, la idea de un *derecho* de gobernar. Esta concepción de legitimidad no solo será de importancia histórica en nuestras consideraciones, aunque la considero demasiado estrecha para adoptarla como el concepto central de legitimidad que resultará de este análisis.

c) La legitimidad como consenso, o la noción de que el consentimiento sanciona la corrección o propiedad de un contrato social.¹² Los gobiernos requieren de la aceptación del “pueblo” para volverse legítimos. Los gobiernos son legítimos siempre y cuando sean aceptados por el “pueblo”. Esto trae consigo la noción de que la autoridad existe más allá del gobierno, y que su fundamentación se deriva de “abajo”. Esta identificación de legitimidad y consenso como parte central de esta definición hace surgir la cuestión de la *aceptación* y la noción de que la legitimidad es una relación cambiante, inestable.

d) La legitimidad como un valor social, que basado en intereses económicos penetra el sistema político vigente de una sociedad dada, y que define la lealtad debida a los arreglos políticos incumbentes de parte de sus ciudadanos. El proceso que convierte en “legítimo” a un sistema político -la legitimación- se concibe como fundamentado en el proceso de socialización engendrado por el mismo sistema a través de los agentes de socialización arraigados en la cultura material de una sociedad. La legitimación y la socialización no son sino las dos caras de una misma moneda, siempre según esta concepción. Un sistema socio-económico es visto como generador de agentes funcionales de su propia legitimación en virtud de que se socializa al pueblo en aquello que Talcott Parsons llamaba “el consenso nacional supra-partidista”, basado en “un orden superior de solidaridad”. Esta conceptualización sociológica de la legitimidad ha ganado apoyo en la sociología marxista y entre los analistas funcionalistas, entre otros.¹³ Es obvio que bajo esta categoría, a la legitimidad se la considera en un nivel analítico societal. Este enfoque resulta muy útil en tanto y cuanto provea pautas sobre la dinámica del proceso social -la legitimación- y señale a la legitimidad como una consecuencia, un producto de un sistema político, cuya esencia depende de la naturaleza del sistema social. Aunque considero que esta última conceptualización de legitimidad aporta aspectos muy útiles, ella tiene sus fallas al no distinguir entre socialización y legitimación y porque trata de “sociedades” y no de gobiernos. Además parece más interesada en el ambiente o entorno que en el proceso mismo de toma

11 Véase el clásico de Figgis, John Neville, *The Divine Right of Kings*, Harper Torchbooks and Raw, New York, 1965.

12 Ver Lipset, Martín, “Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy”, en Pobsky et. al., *Politics and Social Life*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963.

13 Véase “El Proceso de Legitimación I”, y “II” en Ralph Miliband, *El Estado en la Sociedad Capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1971, pp. 173-254.

de decisiones, que es lo que en este caso me interesa.

La reducción de estos cuatro elementos nos conduce a una afirmación central que presento aquí como sustituto a otras definiciones, incluida la del sociólogo Horowitz, tan acogida por la sociología moderna.¹⁴

La legitimidad es la aceptación de que el poder formal se ejerce correctamente, de acuerdo a un conjunto peculiar de valores establecidos que arbitran las relaciones políticas.

Esta definición describe una función: el arbitraje de disputas que sobrevienen en las relaciones humanas y cuyo manejo es una responsabilidad de la autoridad. Indica que existe un contexto social peculiar -los valores mantenidos por la sociedad en su conjunto- que condiciona el arbitraje de los asuntos políticos. La definición afirma que esta función se ejerce "correctamente", eso es, de acuerdo con los valores mantenidos (establecidos). Habla del poder "formal" para incluir la noción de un marco legal dentro del cual se ejerce "correctamente" el poder. Y la palabra *aceptación* indica la naturaleza consensual tanto de los elementos funcionales como condicionantes. También indica que, en la medida en la cual la aceptación puede llevar tiempo para obtenerse, la legitimidad requiere de tiempo para convertirse en un bien disponible en una comunidad dada. Como se ve, una definición aparentemente muy simple tiene implicaciones muy amplias.

B. El valor de la definición de legitimidad propuesta

A mi entender esta definición comporta dos méritos. Primero, el de no estar en contraposición con la investigación y con los conceptos elaborados por otros tratadistas y segundo, por haber organizado los elementos que reduce de una manera que la vuelve universal en su aplicación. Es decir, es un concepto útil.

En efecto, el concepto de legitimidad presentado aquí nos conduce a pensar en la legitimidad como un movimiento en un espectro continuo. Este enfoque es muy útil y no solo porque ayuda a despojar al concepto de legitimidad de sus dimensiones normativas, sino también porque parece presentar un panorama más preciso de las condiciones de legitimidad que uno encuentra en la realidad observable. De esta manera, aun cuando uno pueda concebir a los gobiernos como enteramente legítimos, en un extremo del continuo, o, totalmente ilegítimos en el otro extremo, nuestra tipología conjuntamente con mi definición sugiere que los gobiernos son "más" o "menos" legítimos, y no tanto sistemas de poder que gozan de una legitimidad completamente realizada, o sufren de su total carencia. Me parece que tal enfoque nos lleva a un entendimiento de la legitimidad más acorde con lo que sucede en la realidad observable, y al hacerlo así se convierte en una herramienta útil para el análisis político

14 I.L. Horowitz, "The Norm of Illegitimacy: the Political Sociology of Latin America", in *Latin American Radicalism*, editada por I.L. Horowitz y Josue de Castro et. al., Vintage Books, New York, 1969.

comparativo.

De acuerdo al tratamiento dado por mí a la legitimidad en este ensayo, su establecimiento es posible en todos los regímenes políticos, independientemente del tipo de organización política. Al desembarazarse al concepto de sus connotaciones valorativas he intentado convertirlo en universalmente aplicable.

Finalmente, al tratar a la legitimidad en términos de valores, he construido puentes con otras áreas de estudio en las ciencias sociales.¹⁵ La ventaja de este enfoque integrador consiste en la pertinencia que deja entrever sobre el carácter dinámico de la legitimidad como un fenómeno relacionado al cambio social y a las mutaciones culturales. Es indudable que en el análisis del "Velasquismo" presentado para este volumen por Juan Manguashca y Liisa North, al utilizar el concepto de "la economía moral del pobre", están, por ejemplo, incorporando aspectos culturales e ideológicos muy pertinentes para comprender la legitimación del fenómeno político estudiado, y tienen razón en reclamar que no se reduzca su explicación a factores estructurales.¹⁶ Los cambios que se operen en las fundamentaciones de la legitimidad en la larga duración, necesariamente implican cambios en la cultura material de una sociedad y mutaciones en la demanda de valores que existen en un sistema político, ya que la legitimidad se halla, en última instancia, enraizada en un conjunto de valores mantenidos por una sociedad dada.

C. Tamaño, Heterogeneidad y Poder

Abordado así el concepto de legitimidad, cabe ahora analizar su dinámica relación con el poder político en el contexto de los dos dominios de la política -el privado y el público- que hemos planteado. Sin embargo, me parece que existen -para un tratamiento anterior- algunas diferencias importantes en relación a los problemas del poder, la autoridad y el consenso dependiendo de la naturaleza "privada" o "pública" de la política. Por ahora discutiré uno de los elementos que tiene incidencia sobre esta diferencia potencial: una característica formal de las interacciones políticas impuesta a los actores por el hecho de que ellos son entidades contables. Es decir, por cuanto ellos contribuyen al tamaño específico de su grupo social, clase o estamento. Veamos por qué.

En todos los grupos políticos (asociaciones, organizaciones, pensadas como políticas), que existen en una sociedad, así como también en todas las sociedades po-

15 Particularmente con un área que considero extremadamente importante como es la que estudia la cultura política. Véase el clásico de los autores Lucian W. Pye y Sidney Verba (Ed.) *Political Culture and Political Development*, P.V.P., Princeton, 1965.

16 En *El Mito del Populismo* he enfatizado sobre la necesidad de romper una falsa problemática investigativa acerca del llamado "velasquismo" considerado como único en todos sus 40 años. Para ello demostré por primera vez cuál fue la verdadera base social del primer triunfo electoral de Velasco, después de haber mostrado un entorno estructural también por primera vez estudiado. En ningún caso aceptaría reducir la explicación de dicho fenómeno a factores estructurales.

líticas, es decir, en la política pública, nos enfrentamos con el problema del *poder formal* y la cuestión de su *legitimidad*. Pero también tenemos dos elementos esenciales, los cuales a pesar de aparecer como enteramente "formales" en su naturaleza, tienen en mi opinión un peso específico en el desarrollo de la política. 1) El primero es el *tamaño* del grupo, o su variante número de participantes que son los que otorgan la aceptación o el consenso al interior de sus organizaciones o asociaciones, y son quienes concuerdan en las reglas del juego. Por lo tanto, cuando hablo del *tamaño* (o número de participantes) me estoy refiriendo a un rol funcional muy importante que tiene este: aquel de proveer consenso o retirarlo. 2) Hay aquí otra dimensión que requiere tratamiento: la heterogeneidad, o alcance y variedad de intereses y atributos.

En este punto podríamos preguntarnos: ¿Cómo se relacionan entre sí todos estos elementos? y ¿cómo difiere su interrelación dentro de arreglos políticos privados, pequeños y relativamente aislados, de su interrelación en la política pública? Podría avanzar un conjunto de proposiciones relacionadas, en un primer intento por desarrollar una teoría sobre la materia.

En la política pública -entendida como aquella relativa al control de los aparatos y centros de poder del Estado en la escena política nacional o provincial- una autoridad potencial requiere de algún grado de *legitimidad* para poder establecerse en su posición gobernante, y/o para mantenerse en ella. Una vez en el poder, los representantes del grupo o clase dominante pueden buscar ampliar el consenso (aceptación buscada sobre diversas fundamentaciones), lo cual a su vez provee de mayor legitimidad para gobernar. Pero en la política privada -entendida como aquella relativa al control de pequeños centros de poder, difundidos y regados en la sociedad civil y sin relación directa con los organismos centrales o provinciales del Estado-¹⁷, la cantidad del consenso es muy limitada ya que el número de individuos capaces de otorgarlo se reduce a unos pocos participantes (como en el caso de los trece académicos del escenario político de Snow). Por lo tanto, *la relación inicial entre legitimidad y autoridad debe ser mucho más estrecha*. En este sentido, Georg Simmel muy correctamente indica (en su *Sociología*) que la solidaridad y la unidad se facilitan con la "pequeñez"; ya que en realidad, las relaciones entre la legitimación y el poder (autoridad) parecen ser más fuertes en grupos homogéneos conformados por un limitado número de participantes, a tal punto que inclusive la misma existencia y sobrevivencia del grupo está relacionada a esta dinámica. Es decir, ninguna decisión puede adoptarse de una manera ilegítima sin poner en peligro la sobrevivencia del grupo. Esto es precisamente lo que acontece en *Los Preceptores*. Supongamos que Jago hubiera votado por él. El resultado habría sido una clara mayoría a su favor y la Preceptura hubiera sido suya. El podría haber ganado. Pero tan fuerte es la noción de legitimidad aquí, que una acción de este tipo -no sancionada como legítima en el sistema de valores del grupo- probablemente hubiera precipitado la ruptura del grupo mismo. Muchos académicos hu-

17 Ralph Miliband habla a veces del "mundo de la micropolítica". Véase op. cit., p. 175. Esa visión de Miliband no debe confundirse con lo que llamamos "política privada" aquí.

bieran preferido abandonar el Colegio. El primero en renunciar hubiera sido, claro está, el rival de Jago; y luego, parece razonable suponerlo, algunos (o todos) sus seguidores hubieran actuado en concordancia. ¡Los “perdedores” en este caso no perderían! Y así la condición de suma nula parece irrelevante. Sin embargo, William Riker provee algunos fundamentos para tal eventualidad. En sus propios términos: “A primera vista, no existe ningún límite sobre los autores o los resultados de las decisiones; pero de hecho, la condición de suma nula implica un límite, a saber, que ningún resultado pueda romper al organismo. Es decir, que ninguna decisión puede tomarse *de una manera tal* que los perdedores pudieran preferir renunciar en vez de acatar”¹⁸

Como podemos observar, esta legitimidad descansa, en parte, sobre las reglas míticas de la comunidad privada involucrada en este caso. Es decir, “las reglas del juego” no solo son aquellas reglas escritas, sino también aquellas informalmente aceptadas como normas de conducta que arbitran, por así decirlo, la acción de los participantes. En la novela del escritor inglés, los trece académicos aceptaron al líder elegido porque él tenía legitimidad y consecuentemente *todos* mostraron su lealtad a él y a su institución.

De haber C.P. Snow extendido el ámbito temporal de su magnífica narrativa, no nos habría sorprendido ver a los académicos “hacerse de buenas entre ellos”,¹⁹ hasta que “un nuevo Preceptor tuviera que ser elegido”, ¡por supuesto!

Por otra parte, las reglas del juego varían con *el tiempo* y con las condiciones vigentes cuando se pone a prueba la legitimidad. En todo caso, esas reglas siguen siendo el contexto en el cual se adoptan decisiones, pues ellas evalúan la legitimidad de las decisiones y del poder. Tal como lo veo, esta legitimidad descansa en parte, en aquellas reglas míticas de la asociación, y podría aquí, de mi parte, avanzar la proposición de que *su flexibilidad es proporcional al tamaño del grupo (el número de participantes) y a la heterogeneidad de la asociación. Cuanto más grande es el número de participantes, más flexibles serán las reglas. Si se prueba que esto es así, entonces la relación entre autoridad y legitimidad tendería a relajarse, es decir a aflojarse o flexibilizarse en la medida en que el número de participantes aumenta. En otras palabras, la relación entre autoridad y legitimidad cambia en función del número de participantes, como explicaré. Como se ve la legitimidad es un concepto relacional como en mi teorización propuse entenderla.*

Las afirmaciones anteriores se basan en una premisa que debo convalidar a fin de clarificar mi conceptualización. Ha sido un implícito en nuestro discurso que la legitimidad para gobernar y la actividad y/o el interés en la política se relacionan estrechamente. Además, he hablado de una relación entre el número de participantes y la flexibilidad de las reglas del juego sobre las cuales ya existe consenso. Sin embargo, queda por saber por qué el número de participantes se relaciona con esta flexibilidad

18 Op. cit., p. 103. Traducción mía.

19 Me sugirió esta posibilidad el crítico de Snow, Frederick R. Karl, en *The Politics of Conscience, Modern Critiques*, Southern Illinois University Press, Crosscurrents, s/f, p. 74.

de las reglas del juego, flexibilidad que ofrece mayor libertad de acción a la autoridad. Procedo a esta explicación.

El interés en la política nos estimula a adquirir educación política y consecuentemente nos familiariza con las reglas del juego. Esta condición tendería a hacernos políticamente más sensibles y nos prepararía mejor para detectar posibles desviaciones por cuanto la posibilidad de distorsiones se minimiza. Ahora bien, como la desviación de las reglas del juego es una realidad percibida subjetivamente por el actor (o actores) políticos (observadores en este caso), y por cuanto la distorsión en la percepción (como nos lo enseña la Sociología de Simmel) aumenta con el número de participantes interactuantes, se desprende que la posibilidad de percibir una desviación o desviaciones de las reglas del juego decrece en la medida en que aumenta el número de participantes. Consecuentemente, se vuelve más probable para la autoridad y el liderazgo torcer las reglas del juego, o prácticamente romperlas en asociaciones más grandes que aquellas compuestas por pocas personas.

Si estas hipótesis son válidas, las asociaciones pequeñas deberían estar sujetas a las condiciones arriba descritas.²⁰ Pero, ¿por qué aparentemente estas condiciones no prevalecen en la política pública y en la sociedad mayor? Para entender el cambio en estas relaciones cuando uno se mueve de la política privada a la política pública, existe otra dimensión que necesitamos considerar: *la heterogeneidad*.²¹

Mutatis mutandis uno puede asumir que mientras más grande sea una asociación (en términos del número de participantes) lo más heterogénea será, y mayor será el ámbito de intereses (y atributos), y menor la voluntad de otorgar poder legítimo (autoridad) a cualquier miembro. Para describirlo de otra forma: uno está dispuesto a delegar autoridad a una persona afín, y que, por lo tanto, actuará provechosamente y "correctamente".

En la forma democrática del Estado, el proceso de toma de decisiones pretende que el cuerpo político, o el grupo, sea homogéneo cuando éste agrega posiciones individuales diversas (que sin duda varían más ampliamente que las opciones más votadas). Así se determinan las opiniones de "la mayoría" y luego se las convierte a estas en una posición *integral*: una que supuestamente ahora representa al grupo (al cuerpo político) como un todo. Esto, como se sabe bien, constituye una ficción legal, pero también es un mecanismo que sonsaca compromisos temporales.

El factor *tiempo* está relacionado aquí al tamaño de la asociación, en esta instancia. Ya que este proceso de convertir un conjunto de disposiciones en características de grupos *integrales*, tiene que hacerse con bastante frecuencia para que puedan haber posibilidades de alterar esa disposición. No siendo este el caso (v.g. como

20 Rokkan "nota una conexión inversa entre el tamaño de las unidades locales y la activa participación política como resultado de una proporción mayor de ciudadanos que ocupan funciones políticas formales", señala Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery, Grassroots Politicians in Italy and France*, Yale University Press, New Haven, 1977, p. 56 (traducción mía).

21 Los lectores del libro notarán que todos los ensayos enfatizan la gran heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana tanto étnica, social, cultural, geográfica como "regional".

en una disposición 51/49) las divisiones sobre asuntos sociales críticos conllevarían a rupturas institucionales más que a cambios evolutivos.

Si los *números* (el tamaño) se relacionan con la heterogeneidad, y ésta a su vez con problemas de la autoridad legítima y el consenso, entonces sí cuenta *como crecen los números!* Ya que una manera de crecimiento en números puede conducir o conllevar a una mayor heterogeneidad (diversidad y conflictos de intereses e ideologías), que otras. Por ejemplo, de hecho sí cuenta cómo crece un electorado. En parte sobre esto tratan en "Orígenes y significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972" los investigadores Juan Maiguashca y Liisa North en sus interesantes discernimientos sobre "el tamaño y ubicación espacial del electorado con la conducta política de los migrantes", dirección en la cual ha ingresado Robert S. Landman con su libro *Politics and Population in Ecuador: The Impact of Internal Migration on Political Attitudes and Behavior*. También cuenta cómo un partido político recluta a nuevos miembros a sus círculos más internos, o el cómo las FF.AA. incrementan su numerario de oficiales miembros. Sin duda el papel jugado por los militares después de 1972, al ser parte activa de la ruptura parcial de las relaciones oligárquicas en el Ecuador, significó que ellos tuvieron que provocar también una ruptura dentro de su propia corporación, como lo revela el análisis de Bertha García. Indudablemente entonces, en ello jugó un papel *la forma en que creció en número el cuerpo de oficiales y tropas en dicha institución*.²²

La *heterogeneidad* no es una noción estática en sí misma: una comunidad sobrelleva procesos de diferenciación social (y se vuelve crecientemente heterogénea). Si asumimos que la comunidad local (regional) posee agentes socializadores "adecuados" derivados de los aparatos estatales centrales (sistema escolar, sistema de seguridad familiar, iglesias y una ideología nacional esparcida por todo el país), el ámbito de variaciones que se desarrollen en las diversas localidades podrá mantenerse dentro de límites "tolerables" para "la" clase social dominante. Eso es en verdad una forma de *aislamiento*. Probablemente, el modo menos problemático de aumentar en número es aquel que exhibe una tasa constante y en el cual la inserción numeraria se realiza a través del nacimiento de nuevos miembros.

Un asunto diferente sería un ingreso -sobre todo si es rápido y creciente- de extranjeros, socializados en otros parajes; o en su defecto, la emergencia de grupos sociales o étnicos que tengan una cosmología e intereses distintos en comparación con aquellos que prevalecen en la comunidad tal cual está establecida. Por ejemplo, un rápido crecimiento del proletariado agrícola, alteraría ciertamente los puntos de vista sobre la cuestión agraria, el control de la tierra, la seguridad social y otros asuntos, como sucedió en el Ecuador entre 1948 y 1960.²³ De los problemas que se derivan de

22 De hecho hay un estudio sobre el asunto: Fitch, J.S., "Informe sobre las tendencias históricas en las bases de reclutamiento al Colegio Militar Eloy Alfaro", s/f. (mimeo).

23 Rafael Quintero y Erika Silva, "Desarrollo Capitalista y Estructura Social en una fase de Transición (1940-1960)", Capítulo XI de nuestro libro *Ecuador: Una Nación en Ciernes*, publicación a cargo de FLACSO.

la relación número-heterogeneidad, resulta de mediana gravedad la situación común en A. Latina de la migración rural a comunidades urbanas, con sus efectos en la política local: los migrantes rurales hacia capitales provinciales o las grandes urbes como Quito y Guayaquil en el caso ecuatoriano. La extensión del sufragio es otra manera a través de la cual un numerario creciente puede exacerbar los problemas del consenso y la autoridad legítima. Por ejemplo, la extensión del sufragio a las mujeres alfabetas en 1929 en el Ecuador pudo haber tenido un efecto significativo ya sea sobre los métodos o la sustancia de proveer autoridad en el Estado, pero pudo haber tenido efectos leves en los Estados Unidos de 1920. ¿Qué efectos se tuvo en el Ecuador como consecuencia de la extensión del sufragio a los analfabetos en 1980? ¿Y qué sucedería en la política ecuatoriana si la enorme mayoría de los ciudadanos fueran participantes interesados en la vida política? ¿Podrían mantenerse "las reglas del juego político"? Todo esto nos lleva a la cuestión que denomino "flexibilidad" o "elasticidad" de las reglas del juego.

Lo que denomino "flexibilidad" es simplemente la frecuencia de revisión de las normas existentes que arbitran el juego político. Cuando se agregan o suman las voluntades individuales y se lleva la cuenta de los votos para determinar la "voluntad mayoritaria", y entonces se convierte aquella en leyes que constriñen la conducta de cada uno, no hay mucha flexibilidad (asumiendo que se cumple la ley). Pero, por otra parte, hay más revisión (más flexibilidad) cuando el número y la heterogeneidad son mayores.

Pero también existe una dimensión de la flexibilidad que debemos considerar aquí: aquella que no es sino una mera desviación. Pero, como lo hemos afirmado, una desviación se camufla en grandes números, y se obtiene una especie de ignorancia pluralista. ¿Qué podemos decir entonces -en el caso de los Estados democráticos- de aquellos mecanismos diseñados para descubrir y publicitar tales desviaciones, como son los medios de difusión colectiva, que son usados también en sentido antidemocrático, es decir, para encubrir las desviaciones, para camuflar las fallas de los gobernantes, o simplemente para manipular la percepción del juego político? Estos mecanismos se transforman en realidad en agentes de legitimación para ese Estado. Esto nos lleva a plantearnos la relación de la legitimidad con la socialización, ubicando así el contexto sociopolítico del análisis espacial o regional, en una orilla que no es precisamente la de "la cuestión nacional".

D. La Relación de la Legitimidad con la Hegemonía

A través de los organismos políticos de la sociedad civil, de las iglesias, de las ideologías estatales, de la publicidad, la educación a todos los niveles, y como lo ha revelado Miliband, también por medio del mismo sistema productivo, se obtiene la legitimación de un sistema político.²⁴ "(L)a estructura total del dominio polí-

24 Op. cit., pp. 172-254.

tico...depende...del apoyo o al menos de la aquiescencia de quienes están sujetos a ella; es preciso persuadir a las clases subalternas de estos regímenes, así como a las clases 'intermediarias', para que acepten el orden social existente y mantengan sus demandas y aspiraciones dentro de sus límites. Para las clases dominantes, no existe empresa con una importancia mayor..."²⁵. En esa empresa las clases dominantes, aún en un sistema en que pueden competir los partidos de los sectores desposeídos, ganan y se legitiman con el apoyo popular. Obviamente que la desventaja de medios no explica por sí sola el por qué no ganan los partidos obreros, de campesinos o de los pobres y desposeídos. Existe algo más, extraordinariamente importante, que explica esta situación. Ese "algo más" es precisamente aquello llamado "hegemonía" por Antonio Gramsci.

La hegemonía ha sido definida por Gwynn Williams como "*un orden* en el cual es dominante un determinado modo de vida y de pensamiento, en el cual un concepto de la realidad está difundido a través de la sociedad en todas sus manifestaciones constitucionales y privadas, los principios religiosos y políticos y todas las relaciones sociales, particularmente, en sus connotaciones intelectuales y morales"²⁶.

Ese *orden* debe existir, como un hecho histórico cierto, para que exista en un país un sistema hegemónico único. Pero cuando la historia de una sociedad no ha creado una acumulación de experiencias comunes tendientes a desarrollar ese orden, sino que se dan y aparecen fraccionamientos, rupturas, clivajes y fisuras que los grupos dominantes toman en cuenta en su lucha política, y en su forma específica de relacionarse con los sectores subalternos, con "reglas del juego" político propias, entonces los gobiernos, el poder formal y el Estado pueden aspirar a procesar su legitimidad, pero no pueden aspirar a acceder a su hegemonía. Es decir, la legitimidad ocurre, puede darse porque ella se deriva del predominio de una combinación de hechos, posibles de ser suscitados en un momento determinado. Pero la hegemonía debe estar "ahí", porque es un producto de la sociedad civil: es un orden internalizado por los sujetos sociales que se comportan políticamente de acuerdo al predominio ideológico de las clases dominantes. En este contexto la legitimidad de la autoridad formal se obtiene de acuerdo a reglas del juego universalmente aceptadas.

Esas reglas del juego son percibidas por hombres y mujeres que -como lo dirían Juan Maiguashca y Liisa North- entran en determinadas relaciones de producción, las viven y las interpretan (a esas relaciones) a partir de patrones culturales heredados.²⁷ Esos patrones pueden decir relación a una cultura política surgida de la configuración socio-económica, étnico-cultural homogénea. Pero cuando esto no es así, aparecen los lugares y parajes de nuevas prácticas políticas que son ellas mismas portadoras de contenidos heterogéneos, que nos remiten a una acumulación de experiencias políticas distintas. La hegemonía se dificulta o se vuelve imposible para la cla-

25 Ibid., p. 172.

26 G. A. Williams, "Gramsci's Concept of Hegemony" en *Journal of the History of Ideas*, Vol 21, No. 4, 1960, p. 587, citado por Miliband, op. cit., p. 174.

27 En el artículo de este libro.

se dominante porque existe una desarticulación entre la sociedad civil y el Estado, y en casos extremos hasta un divorcio cultural y moral entre el poder del Estado y la población civil.

Pero en el contexto de esa desarticulación producida por una prolongada crisis de hegemonía, aparecen sistemas de legitimidad en los cuales se crean nuevas identidades, no referidas al Estado-Nacional sino a espacios históricos menores, que se acumulan en el proceso de socialización. Como lo demostramos en nuestro respectivo ensayo, en la región de Guayaquil, por ejemplo, en todos los conflictos, pudimos constatar que se produce una convocatoria ampliada de la clase dominante hacia las clases subalternas, una convocatoria popular-regional, que apela a una identidad regional de ambos sectores sociales. Así aparece lo regional, *como una reserva de la política en la historia de la lucha de clases*. Y se da un fraccionamiento del sistema político en relación al Estado. El propio Estado o asume la regionalización de la sociedad como una lógica en su propio movimiento, tal como ocurrió con el Estado Terrateniente del siglo XIX,²⁸ o, en su defecto, como sucede con el Estado capitalista ecuatoriano del siglo actual, necesita de una política para lidiar con las unidades políticas locales, y la desarrolla, dándose una separación del sistema regional -entendido como una articulación de regiones diferenciadas- y el sistema político.²⁹

El hallazgo de Amparo Menéndez-Carrión del factor región como una variable interviniente³⁰ en el contexto de las prácticas electorales por ella estudiadas, confirma esta asociación nuestra que hace de "lo regional" una reserva de la política. Una reserva acumulada que puede o no intervenir en la vida política, es decir, volverse una *cuestión regional* en una sociedad. Pero la región como hecho histórico demanda, a más de las dos condiciones planteadas por Coraggio,³¹ de un conjunto de actores socializados en un sistema que exprese síntomas de una desarticulación entre el Estado y la sociedad. Esta desarticulación se patentiza en un disloque en los vínculos políticos del Estado central y las localidades; en los bloqueos a las políticas de reestructuración y reformas en la vida social (que solo llegan a ciertos espacios de la formación social y no a otros), y tienen repercusiones en la legitimación del sistema político a nivel del movimiento de base de la sociedad civil.³²

28 Por regionalización entendemos un proceso económico y político de creación de espacios autónomos de expresión de las clases dominantes locales que manifiesta a la par que reproduce la ausencia de unificación territorial, poblacional, cultural y la fragmentación del poder estatal en una formación social.

29 Ver conclusiones del artículo de Quintero y Silva en este libro.

30 "El status lógico de una variable interviniente es que ésta sea considerada como la consecuencia de la variable independiente y como una determinante de la variable dependiente", al decir de Morris Rosenberg, *The Logic of Survey Analysis*, Basic Books, Inc. Publishers, New York, 1968, p. 54.

31 Que se vuelva cuestión de Estado y que tenga carácter reproductivo.

32 En su obra *Between Center and the Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*, Sidney Tarrow plantea la necesidad de evitar, en el estudio de la cuestión regional, aquellos enfoques que pongan la monta en el examen del "centro" (asimilado por él al "Estado") en detrimento de la "periferia", (entendido por él en términos negativos como todo aquello que no es el "centro"), o viceversa. Propone un enfoque general que privilegie el estudio de los vínculos *entre* el centro y la periferia.

Constituido como instancia de reserva en la política, sobre la base de una heterogeneidad estructural de la sociedad, *lo regional* crea también o acentúa heterogeneidades superestructurales. Al aparecer ligadas a la imposibilidad de coaliciones hegemónicas en la nación (como realidad o proyecto) esas heterogeneidades conllevan a una reducción política de las coaliciones regionales, es decir, tienden a crear nuevas reglas del juego político en espacios sociales reducidos y culturas políticas informadas por identidades locales, que a su vez recrean el carácter micro, privado de las relaciones de poder, y su relación con la autoridad y la legitimidad posible. Si las investigaciones que prosiguen sustentan algunos de los discernimientos planteados en este ensayo, se hará más evidente que la cuestión regional no solo no se agota en su relación con lo nacional, sino que sobre todo demanda de un enfoque como el adoptado aquí que libere al científico del economicismo que sobre el asunto de la nación ha estado tan presente en las ciencias sociales.

Quito, julio de 1990