

**Conflicto y Democracia
en Ecuador**

Conflicto y Democracia en Ecuador

José Sánchez-Parga

Comentarios de:

César Verduga
Luis Fernando Torres
Fernando Carrión
Fredy Rivera



Quito, 1995

555

BIBLIOTECA - FIACSO - EC
Fecha: 24-enero-2003
Categoría:
Precedencia:
Página:
Coordinador: Fredy Rivera

Serie: DIALOGOS

Título: CONFLICTO Y DEMOCRACIA EN ECUADOR

Autor: José Sánchez-Parga

Comentarios: César Verduga, Luis Fernando Torres,
Fernando Carrión y Fredy Rivera

Ediciones: Centro Andino de Acción Popular -CAAP-
Quito, Abril de 1995

Edición, Diagramación y Portada: Departamento Editorial -CAAP-
Impresión: Albazul Offset

ISBN - 9978-51-006-0

ISBN - 9978-51-007-9

INDICE

Pág.

PRESENTACION

INTRODUCCION

Conflicto y Democracia _____	13
<i>El pensamiento político del conflicto</i> _____	16
<i>La teoría del conflicto democrático</i> _____	20

CAPITULO I

Raíces del conflicto político _____	29
<i>Separación y pugna de poderes</i> _____	30
<i>Los conflictos de la gubernamentalidad</i> _____	35

CAPITULO II

La economía política del conflicto _____	47
--	----

CAPITULO III

Movimientos sociales en conflicto _____	59
---	----

CAPITULO IV

Escenarios y actores sociales del conflicto _____	71
<i>El conflicto cívico-regional</i> _____	72
<i>Los conflictos urbanos</i> _____	77
<i>Conflictividad laboral</i> _____	80
<i>Conflictos estudiantiles</i> _____	83
<i>La conflictividad rural</i> _____	86
<i>El conflicto étnico</i> _____	89

CAPITULO V

Gobernabilidad del conflicto _____	93
<i>Los umbrales del conflicto</i> _____	94
<i>Negociación y resolución de los conflictos</i> _____	98
<i>Cultura del conflicto</i> _____	102
<i>La tradición contractualista</i> _____	104
<i>Cultura comunicacional</i> _____	106

CAPITULO VI

Del conflicto a la violencia _____	111
<i>La difícil definición de violencia</i> _____	113
<i>El concepto exponencial de violencia</i> _____	115
<i>La política y la violencia</i> _____	117
<i>Violencias y miedos urbanos</i> _____	122

BIBLIOGRAFIA _____	127
---------------------------	-----

COMENTARIOS

César Verduga _____	137
Luis Fernando Torres _____	141
Fernando Carrión _____	149
Fredy Rivera _____	157

PRESENTACION

La presente edición de DIALOGOS, Cuarta de esta Serie, plantea la cuestión del conflicto en democracia, analiza los aspectos y vicisitudes de la conflictividad, sus diferentes campos y actores, así como las características de su gobernabilidad, en el transcurso de los últimos quince años de democracia en el Ecuador.

La discusión de esta problemática, de su legitimidad, su sentido y alcances en un escenario democrático, se ha visto reducida y simplificada. Así, para unos se trata de atentados al orden, a los intereses privados, a la tranquilidad ciudadana; para otros sectores, estarían demostrando los flujos o reflujos de las luchas populares. Este estrecho marco analítico no logra reconocer las características de las situaciones, su contexto, intensidad y márgenes de negociación de las demandas para reconocer así, en la gobernabilidad del conflicto, el tipo de sociedad democrática o mayormente autoritaria o excluyente que estamos construyendo.

Aquí reside la importancia del tema como algo intrínseco en la constitución de una nación que, respetando las diversidades y pluralidades, es capaz de asumir la existencia de demandas sociales, procesarlas y responder adecuadamente en beneficio del siempre decantado: "bien común". Se trata entonces de gobernar el conflicto social.

El estudio y la investigación en que se fundamenta esta obra ha dado lugar a la instalación de un "observatorio del conflicto", que permite mantener un seguimiento regular, proporcionando

no sólo informaciones para su mejor comprensión sino también previsiones y recomendaciones para su gobernabilidad. Los datos son publicados, cada cuatro meses, en el Análisis de Coyuntura de nuestra Revista ECUADOR DEBATE.

Este trabajo, de José Sánchez-Parga, que forma parte de un acuerdo de trabajo con el Centro de Estudios Latinoamericanos - CELA- de la PUCE, fue presentado en un panel público. Esta edición recoge tanto el estudio de José como los comentarios de los distinguidos panelistas.

A todos ellos nuestro profundo agradecimiento por su participación, por permitimos enriquecer este debate desde su experiencia, en altas funciones públicas, y desde su reconocida capacidad académica. Nos alegra poder acompañar esta iniciativa de José Sánchez-Parga, compañero y amigo.

Francisco Rhon Dávila
DIRECTOR EJECUTIVO

INTRODUCCION

Conflicto y Democracia

Pensar las relaciones y estrechas correspondencias entre conflicto y democracia es un imperativo ineludible para profundizar el mismo hecho democrático, y despejar todas sus potencialidades y riesgos políticos. Ya que si el conflicto es tan constitutivo de la democracia e inherente a todo proceso democratizador, no cabe excluir el tratamiento de los márgenes del conflicto, cuando este se transforma en violencia o se criminaliza delincencialmente, limitando tanto como amenazando la misma democracia.

Por su parte, la democracia debe garantizar el conflicto, pues en la medida que éste por cualquier razón se atrofia o es sofocado y reprimido, la democracia como acción política, forma de gobierno y juego de poder, se deslegitima. El decline de la conflictividad puede ser achacado tanto a una despolitización de la misma democracia como a su transformación autoritaria o a un ejercicio de dominación de unas fuerzas sociales sobre otras.

No cabe pues eludir el problema del déficit de conflictividad, que puede significar un índice alarmante de una infra-democracia, la que al eliminar y coartar los conflictos, puede desplazar su carga política o bien hacia la delincuencia social o bien hacia la violencia política. Según esto, la democracia no puede ser entendida sino como un orden en conflicto o una conflictividad ordenada de acuerdo a los supuestos y normatividades democráticas.

En tal sentido es siempre necesario analizar las morfologías del conflicto, sus intensidades y factores no sólo para comprender y explicar las condiciones políticas de una democracia, sino también los procesos de “lo político”. Ya que “lo político” es siempre una magnitud constante en una sociedad y en un determinado sistema o régimen político, y según ello importa entender la segmentación conflictiva de las morfologías, los procesos y ubicaciones del poder, sobre todo en las relaciones sociales y entre la sociedad civil y el Estado.

En otras palabras, se puede decir que desde el enfoque de la conflictividad es posible abordar el poliedro de una sociedad y su régimen, desde las microfísicas sociales hasta sus instituciones políticas, pasando por los micro y macro procesos que las atraviesan.

Si bien la democracia proporciona un marco de legitimidad y unas reglas para el ordenamiento de los conflictos, cada sociedad de acuerdo a su particular formación socio-económica, política y cultural, presenta condiciones y modalidades propias de conflicto. La estructura social, su división de clases, grupos y sectores, sus diferencias y aun desigualdades, ofrecen las bases y elementos para toda una tipología de conflictos, con sus particulares frecuencias e intensidades.

A su vez, el mismo modelo de Estado, de régimen político, de organización del gobierno y de los aparatos públicos, con sus defectos y deformaciones, pueden constituirse en factores de conflicto, los cuales en lugar de garantizar la gobernabilidad pueden contribuir a una mayor ingobernabilidad.

Si *“todo régimen político se define por un modo particular de regular los conflictos sociales”* (R. Aron, 1985: 342), se podría

sostener que la democracia, en la medida que se funda sobre el reconocimiento de la diversidad y diferencias políticas con la legitimación de todas las oposiciones, reglamenta la conflictividad social en base al principio de los derechos y deberes de todos los ciudadanos, el cual supone una institucionalización de los acuerdos y negociaciones, así como el establecimiento de un “umbral de violencia” más allá del cual se desestabilizaría el “pacto democrático” de una sociedad. Según esto, en democracia el único enemigo es el **enemigo público**; y cuando el conflicto se transforma en lucha, en eliminación del adversario, ya no es posible ni la democracia ni la política sino la guerra. En este sentido, ya Platón en su *Política* (V.XVI, 470) distinguía entre “adversario” (*ejthros*) y “enemigo” (*polemos* o en latín *hostes*); lo que por otra parte corresponde al significado de la famosa frase evangélica (Mt. 5.44; Lc. 6.27), que literalmente dice “amad a vuestros adversarios” (*ejthros*), no a vuestros enemigos.

Todos estos presupuestos, en los cuales se encuadra el conflicto democrático, y que pueden ser estudiados estructural o sincrónicamente, se hallan además atravesados por una serie de procesos y factores de su transformación. Por ejemplo, la crisis que a principios de la década de los 80 representa un decisivo limitante para el desarrollo económico del país; y vinculada con aquella la crisis del modelo de Estado-Benefactor, se conjugarán una serie de cambios, que se traducirán en la fenomenología del conflicto.

Tampoco fue ajena a este contexto la actuación de los “movimientos sociales”, que alcanzan en dicho período tanto su mayor visibilidad y centralidad como el inicio de su decline. Por último, y en referencia a otros factores de la década pasada, no se pueden pasar por alto los aspectos sociales e institucionales ge-

neradores de conflicto, que supuso la misma “transición democrática”, y las difíciles vicisitudes que todavía hoy comporta la “consolidación” de la democracia en el país.

El pensamiento político del conflicto

Una larga y diversa tradición en la historia del **pensamiento político** ha coincidido en conjugar conflicto y democracia como dos componentes fundamentales de la política. E incluso la corriente predemocrática de los pensadores del “buen gobierno” en las épocas clásicas han visto en la “separación de poderes” una institucionalización del conflicto, que garantizara tanto la buena gubernamentalidad del Estado como la mejor gobernabilidad de una sociedad.

Para no hacer demasiado largo el recorrido histórico del pensamiento político sobre el conflicto, parecen suficientes algunos hitos representativos de épocas y autores, que precedieron y justifican los actuales planteamientos sobre la cuestión.

Ya la antropología política (Pierre Clastres, 1974), nos ilustra sobre la función del conflicto en las sociedades primitivas, y su papel regulador de las relaciones entre la autoridad tradicional y la comunidad. Toda la lógica y organización político-ritual de las sociedades primitivas se fundan no sobre la exclusión del conflicto sino sobre su regulación. Parte de otro ordenamiento de la conflictividad interna consiste en sus externalizaciones, al hacer que las hostilidades con otros grupos extranjeros, al mismo tiempo que catalizan los enfrentamientos del grupo, le imprimen nuevas o mayores dinámicas de cohesión interna.

El conflicto difuso y generalizado en las “sociedades sin Estado” (“sociedades contra el Estado” según Clastres) impide que la

acumulación y concentración del poder se constituya en Estado, y que con él el conflicto se institucionalice en la violencia y dominación de un “Estado contra la sociedad”.

También en las tradicionales culturas andinas el conflicto aparece ritualmente institucionalizado en el **tinku**. Una conflictividad latente y difusa permea las relaciones políticas al interior de la comunidad andina, las cuales se encuentran arraigadas en una lógica social que regula las tensiones entre las dinámicas centrífugas o colectivas y aquellas centrípetas o particulares de cada grupo o familia. Dichas tensiones equilibran un doble imperativo sociológico: por una parte, el de la complementariedad y reciprocidad, y por otra parte, el de la autonomía (económica) y autarquía (política). Tal ordenamiento conflictivo de las fuerzas sociales se expresa en el **faccionalismo andino** (cfr. José Sánchez-Parga, 1989).

En toda la historia del pensamiento político el conflicto más que inevitable ha sido considerado necesario, como algo inherente a la vida política de un pueblo y expresión de la libertad de los ciudadanos. Refiriéndose a los conflictos en la antigua Grecia y Roma, Finley sostiene que *“toda política es sediciosa en cualquier sociedad que tenga algo de participación popular, de libertad para la maniobra política”* (1986:104).

Pero también la historia demuestra que en todas las sociedades, la frecuencia e intensidad de los conflictos ha sido siempre, al margen de los gobiernos autoritarios pero también incluidos estos, inversamente proporcional al grado de participación popular. Ejemplo ilustrativo fueron los dos primeros siglos de la República en Roma tumultuosamente marcados por las “disputas entre clases”, hasta que la Ley Hortensia del año 287 a.C. reconociera un estatuto legal a los **plebiscitos** o medidas adoptadas

por el **consejo de la plebe** a instancia de sus representantes o **tribunos**.

El concepto griego de “conflicto” (**stasis**) cubría desde las sediciones populares hasta las guerras civiles, pasando por los enfrentamientos entre clases o sectores sociales y entre grupos políticos. Para Aristóteles, cuanto más amplio e influyente fuera **el centro** social y político mejor se podría evitar y resolver el conflicto; por el contrario, cuanto más extremas fueran las diferencias, mayores serían las condiciones del conflicto.

En el Renacimiento, Maquiavelo demistificó la **paz romana** bajo el Imperio de Augusto, recordando que las permanentes pugnas entre el Senado y el pueblo respondían al principio de la libertad, que organizó e hizo posible la República (**Discurso sobre la primera década de Tito Livio**, L.I c. VI). Este texto de Maquiavelo, que se ha convertido en un argumento clásico sobre la “salud interna de los Estados” sostiene que *“todas las Leyes que se hacen en favor de la libertad nacen del desacuerdo entre estos dos partidos (nobles y pueblo)”*.

Siguiendo a Maquiavelo, también para G. Vico la lucha, el antagonismo y el conflicto más que factores destructivos de la política deben interpretarse como momentos necesarios del desarrollo social (**La scienza nova prima**, 1725/1974).

Ya en el pensamiento moderno, Rousseau (que detestaba la hipótesis hobbesiana de “la lucha de todos contra todos”), hizo el elogio de la **stasis**, la agitación y la pugna atenienses (**Contrato social**, L. III, c.IX), siguiendo el ejemplo de Aristóteles, quien consideraba más fecundo el conflicto que el orden para la democracia. Y esto mismo sostendrá Montesquieu en su obra **Consi-**

deraciones sobre las causas de la grandeza de los Romanos y su decadencia.

En la misma línea se pronunciaría ya antes Spinoza, el filósofo de la concordia, cuya reflexión sobre la democracia y el buen gobierno le lleva a preferir el conflicto en libertad al orden y la paz en servidumbre (**Tratado de la autoridad política**).

Para Max Weber el conflicto (“Kampf”) es radicalmente opuesto a las formas comunales de sociedad (Vergemeinschaftung), y por consiguiente constitutivo de las formas societales de sociedad (p.23) (Vergesellschaftung), en la que se enfrentan intereses; y puesto que la sociedad es sociedad política Weber, considera que el conflicto y la lucha es la esencia de la política: (**Wirtschaft und Gesellschaft**, J.B. Mohr. Tübingen, 1972:852).

Un ulterior aporte de la sociología clásica para la comprensión del conflicto social proporciona Durkheim (el sociólogo de la “nomía”) quien contra el pensamiento contractualista o normativista de Comte y Spencer sostiene que no es posible ni necesario que la vida social se desarrolle sin luchas, ya que incluso “*el papel de la solidaridad no es suprimir la concurrencia sino moderarla*” (**De la división del trabajo social**, Akal, Madrid, 1986:430). Y en sus **Lecciones de sociología** añade que de los conflictos entre las fuerzas sociales es de donde surgen las libertades individuales, que requieren de la concurrencia de voluntades colectivas para las transformaciones sociales y morales. La anomía que Durkheim encontraba en la crisis social de su época sólo podría ser superada a partir de las fuerzas colectivas que aglutinaban “las clases populares”. No es extraño por ello que llegara a admitir en su investigación sobre el suicidio, que “*toda moral de progreso y perfeccionamiento es inseparable de un cierto grado de anomía*”.

En la medida que se constituye sobre la desconcentración (vía separación de poderes) y la desacumulación (vía elecciones) de poder, la democracia supone y funda el conflicto de poderes al interior de su misma institucionalidad política y de gobierno. De hecho, la democracia moderna tiene como precedente toda una tradición de pensamiento político sobre el “gobierno mixto”, teoría que se irá asociando a la teoría de la “separación de poderes”, como la mejor forma de gobierno. Ya Aristóteles consideraba que el buen gobierno es el fruto de una combinación de formas de gobierno diferentes. Y en la misma línea aristotélica Polibio había retomado la fórmula de “gobierno mixto”, a la que añadió la teoría platónica de los “ciclos” del gobierno.

La teoría del conflicto democrático

La reflexión sobre el conflicto social ha adoptado una nueva perspectiva desde el contexto democrático de los países latinoamericanos a inicios de la década de los años 80, y cuando a partir de la década precedente empezó a declinar en el subcontinente el paradigma marxista. La democracia proporcionaba no sólo la posibilidad de refundar las nuevas prácticas sociales y políticas, sino que en torno a ella, a su radicalización y diversas maneras de comprenderla y politizarla, podrían decantarse las nuevas posiciones políticas.

No sólo los profundos cambios estructurales en las sociedades latinoamericanas sino también la lucha contra las dictaduras militares y los movimientos institucionalistas en la vía de la democratización relegaron el esquema de la lucha de clases. Por su parte, y de manera simultánea, la corriente post-estructuralista con su programa de “la vuelta del actor social” comenzó a privilegiar un enfoque más directo de los procesos sociales, el cual daría lugar a la fenomenología de los movimientos sociales.

El cambio paradigmático de la “lucha de clases” que operan los “movimientos sociales” resolvió, de un lado, la **centralidad** de la lucha y, de otro lado, la **contradicción** entre las clases, en una diversificación de las líneas del conflicto entre actores sociales, dentro no ya de una perspectiva revolucionaria sino democrática.

En este nuevo marco, y de manera más inmediata en referencia al mismo proceso de democratización, los “movimientos sociales” como procesos de constitución de nuevos actores, los cuales a su vez se constituyen en cuanto tales por la producción de nuevas prácticas y discursos en los escenarios socio-políticos nacionales, ponen de relieve el fenómeno del conflicto. Ya que si los nuevos actores no se constituyen al margen de una confrontación con los otros actores que ocupan la arena socio-política, por otra parte, el mismo espacio democrático al abrir las posibilidades para ampliar los márgenes de participación social y política de dichos actores, también provoca específicas confrontaciones en el reordenamiento de todas las fuerzas e intereses en juego.

Respecto de esta situación hay que resaltar de nuevo una circunstancia, que caracterizará el conflicto social desde inicios de los 80. Si bien, por una parte, la democracia propicia las mencionadas dinámicas de mayor participación, por otra parte, la crisis económica, con sus programas de estabilización y de ajuste estructural, y la crisis política que afecta al mismo modelo de Estado-providencia, representarán serios obstáculos para que los movimientos sociales logren plena y eficazmente sus posibilidades y expectativas de mayor participación.

A ello hay que añadir que la transición democrática no garantiza por sí sola el pleno ejercicio de la democracia ni en sus institucionalidades políticas ni en las relaciones sociales; abrién-

dose de esta manera márgenes de tensiones entre las situaciones de hecho y de derecho, entre la normatividad de la **democracia prescriptiva** y la funcionalidad de la **democracia descriptiva**. Tensión esta última que se mantendrá siempre e ilimitadamente incluso en democracias consolidadas, pero que se agrava en los procesos de transición, sobre todo en sociedades que no han desarrollado una cultura democrática.

Dichas situaciones se traducirán, por consiguiente, en un clima de conflictividades, cuyas frecuencias, intensidades y morfologías caracterizan la escena socio-política del país, y en gran medida perturban o frenan el proceso de democratización.

En referencia a la crisis económica hay que mencionar un factor muy particular en ella, y que explica las características también muy particulares, que ha adoptado el conflicto en el Ecuador, tanto en sus ritmos e intensidades como formas y actores involucrados: se trata de la inflación, cuyos efectos económico-sociales han repercutido en la política del conflicto.

En el marco de estos parámetros la reflexión sobre el conflicto adquiere un particular relieve. Y aunque no ha sido objeto de especiales desarrollos, la densa bibliografía sobre el tema de la democracia a lo largo de la última década no ha dejado de referirse de manera más o menos tangencial al fenómeno del conflicto.

De esta reflexión actual sobre el conflicto en democracia queremos aprovecharnos como una ulterior aproximación a dicho tema.

Partiendo de autores como Portantiero, que piensa la democracia como un (el nuevo) orden político (*“la democracia enten-*

didada como la producción de un orden político": 1988:7), o como quienes refiriéndose a ella en términos formales, en cuanto sistema de regulaciones del juego político, ninguno pasa por alto la consideración del conflicto: "*la democracia es... un lugar de disenso... supone que una sociedad asume una cierta forma de división y conflicto*" (Rossanvallon & Viveret, 1977:99).

Siguiendo la misma línea, y retomando una cita de Franco Alberoni ("Democracia vuol dire dissenso", en *Corriere de la Sera*, 9.I.97), N. Bobbio sostiene que "*la democracia es un sistema político que presupone el disenso. Ella requiere únicamente el consenso sobre un sólo punto, sobre las reglas de la contienda*" (1988:48).

En esta perspectiva, se fragua la idea de **pacto democrático**, en cuanto "*compromiso sobre el marco institucional dentro del que deberá desplegarse la acción conflictiva*", y que representa las condiciones de posibilidad de construcción de la democracia en el mundo moderno (Portantiero, o.c., p. 82). Esta metáfora fundadora de un orden político democrático, la de **pacto**, comporta "*una utopía de conflictos, de tensiones y reglas para procesarlos*" (o.c., p. 175).

Si la democracia es la perfección de la política, resulta de que ésta "**es el arte de administrar los conflictos y no de negarlos**" (N. Tenzel, 1991:34).

Respecto de la posición de Portantiero es necesario aducir una precisión de Lechner, que es a la vez una corrección, en el sentido de que "**el pacto democrático no es un resultado necesario e inevitable, sino una posibilidad**" (1988/1990:125).

En este mismo sentido se hace pertinente la cita de A. Przeworski, que define la democracia como un *“resultado contingente de los conflictos”* (**Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts**, 1983). Lo cual, a su vez, significa que la determinación del conflicto por la democracia no consiste tanto en su regulación, ni siquiera en las posibilidades de su negociación y resolución, cuanto en **las transformaciones de los conflictos**. Esto es precisamente lo que imprime una dialéctica a la relación interna entre democracia y conflicto.

En otras palabras, no es el presupuesto del orden democrático lo que legitima el conflicto, enfoque que parece sostener Portantiero, sino que más bien *“el sentido y legitimación del orden se encuentran en el centro mismo de los conflictos”* (Lechner, o.c., p. 129). O en otros términos, en la democracia *“la legitimación del conflicto puramente político contiene el principio de legitimación del conflicto social bajo todas sus formas”* (Cl. Lefort, 1986:28).

En cualquier caso, y como una consecuencia de los mismos procesos y contextos de consolidación de la democracia, y cuando ésta se convierte en un rutinario presupuesto, resulta tanto más necesario alertar sobre los riesgos de lo que Tocqueville llama un amor muy desordenado por el orden ... *“El gusto por la tranquilidad pública se convierte en una pasión ciega, y los ciudadanos son proclives a contraer un amor muy desordenado por el orden”*: **La democracia en América**, 308 .

En la anarquía, el gran teórico de la democracia moderna, ve menos los peligros, ya que está persuadido que ella no puede acarrear en la peor de las hipótesis que circunstancias o situaciones episódicas. Su convicción dominante es que la democracia tiende a dar a la sociedad una tal plenitud y solidez, que la

diversidad y confrontación de ideas, sentimientos, comportamientos y libre juego de iniciativas y fuerzas quedarán supeditadas a la misma democracia.

El problema del conflicto reviste una particular índole, y también gravedad, en concreta referencia a la fase de **consolidación** democrática en nuestras sociedades. Y ello no sólo porque la moderación del conflicto político garantiza el desarrollo de la “consolidación democrática” (Valenzuela, 1990:25), sino también porque en nuestras sociedades el conflicto social posee inevitablemente un alcance político, lo cual además de restarle tanto eficacia política como social tiende a exacerbarlo.

Nada fortalece tanto la democracia como la constante *“incorporación del conflicto social a las decisiones del Estado para administrarlo dentro de la Ley”* ... esta *“incorporación del conflicto social y su procesamiento cotidiano en la toma de decisiones del Estado es mejor método que la negación del conflicto o su tratamiento autoritario, para manejar eficazmente la gobernabilidad de países caracterizados por la existencia de un elemento combustible, como es la combinación de democracia y pobreza”* (C. Verduga, 1992:56).

De manera particular en la década de los 80, los movimientos sociales, según la misma crítica de Touraine, fueron más políticos que sociales, con el contradictorio agravante de esta ambigüedad, que nunca lograron traducirse en eficacias políticas; resultando por ello *“más teatrales que eficaces”* (Touraine), aun a costa de no conseguir logros reales a mediano plazo, y de desgastarse a corto plazo. Sin embargo para Touraine *“La existencia de un conflicto general entre actores sociales constituye la base más sólida para la democracia”*.

Cuando nos referimos a la ineficacia de los movimientos sociales, específicamente consideramos la falta de una racionalidad instrumental (planificación de objetivos) en su accionar conflictivo. Lo cual tiene que ver con la misma eficacia del conflicto, debida a tres razones principales: la orientación excesivamente autoreferencial de los movimientos sociales; su ausencia de articulación con las fuerzas o partidos políticos, y con las instancias de participación y representación democráticas; la coyunturalidad de sus reivindicaciones. Todo ello pervirtió las mismas dinámicas y hasta las formas del conflicto. El cual, al no poder transformarse, entró en un relativamente rápido desgaste.

En definitiva, y este podría ser un balance global de los procesos conflictivos protagonizados por los movimientos sociales, no se consiguió con ellos *“una institucionalización del procesamiento de las demandas sociales”* (Valenzuela, 1990: 29).

Esto continuará siendo en nuestras sociedades un serio limitante para la gobernabilidad del conflicto y para la misma consolidación democrática.

Aun cuando, de manera análoga al concepto marxista, según el cual las “clases” no existen al margen de las contradicciones entre ellas, y de las configuraciones históricas de la “lucha”, tampoco hay movimiento social, ni constitución del actor social fuera de una acción de conflicto. Ahora bien, la acción social y política lejos de agotarse en el conflicto, limitando éste a su carácter “reactivo” o de **protesta**, en la medida que se encuentra impreso por el factor democracia tendería más bien a orientarse “proactivamente” en términos de **propuestas** hacia un continuo reordenamiento de la sociedad y la política.

En tal sentido, los límites y objeciones democráticos del conflicto no consisten tanto en sus frecuencias e intensidades excesivas sino en la generación de condiciones de ingobernabilidad democrática, las cuales pueden degenerar o bien en la violencia o bien en el autoritarismo.

Sin embargo, la mayor amenaza para la democracia no será la anarquía ni el exceso de conflictividad, como ya preveía Tocqueville, sino todo lo contrario: *“El gusto por la tranquilidad pública se convierte entonces en una pasión ciega y los ciudadanos se vuelven sujetos de un amor muy desordenado por el orden”* (308). Más aun el autor de **La democracia en América** ve en la consolidación democrática el riesgo de que la variedad de ideas, sentimientos y valores, de comportamientos, el libre juego de iniciativas, el deseo de lo nuevo queden sofocados.



CAPITULO I

RAICES DEL CONFLICTO POLITICO

Nada tiene de extraño, como sostiene Lechner, que *“no contemos con una reconceptualización del Estado en cuanto Estado-Democrático”*, y que ello represente *“la laguna principal en el debate sobre la democratización”* (1990:35). El Estado democrático constituye un fenómeno relativamente reciente, y su forma moderna refleja una contradicción tan histórica como fundante de los términos del binomio: las primeras democracias (como las griegas) no fueron estatales (sino más bien “sociedades contra el Estado”, como diría P.Clastres), y los antiguos Estados así como también los modernos se constituyeron en cuanto formaciones política no-democráticas o anti-democráticas.

Estos hechos históricos corresponden a su vez a dos racionalidades contradictorias en la formación del Estado, por una parte, y de la democracia por otra: el Estado ha sido siempre la institucionalidad política adoptada por la concentración y acumulación de poder, mientras que la democracia sólo ha sido posible en cuanto desconcentración y participación, desacumulación y distribución o rotación de poder. Incluso los precedentes de las democracias actuales, a partir de las Constituciones liberales del siglo XVII, eran Estados absolutos con gobiernos representativos, pero no eran Estados y sociedades democráticos.

Según esto, el binomio Estado-Democracia comporta una relación dual fundamentalmente “polemógena” (J.Freund), es decir generadora de conflictividad política, la cual se traduce de manera inevitable en una fenomenología de conflictos de orden político, los que se encontrarán siempre determinados por las características propias de cada formación estatal y de cada democracia, de cada régimen y sociedad particulares. Por ello, el Estado democrático es sinónimo de conflicto político y de su misma (mayor o menor) institucionalización.

Separación y pugna de poderes

“El monopolio de la violencia legítima” (M.Weber) que representa el Estado comenzará a transformarse con la separación de poderes propias del gobierno democrático, y con los procesos constitucionalistas, que instauran el “imperio de la ley” (gobierno **bajo la ley, y por medio de leyes**), y abren la vía a formas de participación y representación políticas.

El **Estado de Derecho**, en el que se fundan las democracias actuales bajo el principio de la “soberanía del pueblo”, instituye un ordenamiento del conflicto entre la concentración y acumulación del **poder gobernante** y las formas o procedimientos de participación y representación tendientes a la desconcentración, distribución y descentralización del **poder gobernado**.

Si sólo la democracia legitima el Estado, ello no excluye la conflictividad permanente o latente entre Estado y sociedad civil, entre democracia gobernante y democracia gobernada. Dicha matriz conflictiva en el Estado y sociedad democráticos se sobrecarga con las tensiones de ambas dinámicas concentradoras y desconcentradoras del poder, que operan tanto al interior del mismo Estado como en la misma sociedad civil.

Esta doble tensión del conflicto puede agravarse en aquellas sociedades, donde el Estado democrático no se ha desarrollado democráticamente, en gran medida por una limitada democratización de la sociedad, por un bajo nivel de "racionalidad estatal" (M. Weber), en comparación con la vigencia de formas autoritarias, carismáticas o clientelares, y donde los organismos descentralizados de participación y representación políticas carecen de suficiente autonomía, de eficiencia y eficacia políticas.

Ello mismo suele repercutir en una más formal que real "separación de poderes" del Estado, y por consiguiente en una "pugna estructural" entre ellos, los cuales en lugar de poseer una independencia recíproca (en su constitución y funciones), que les permita limitarse y cooperar mutuamente, tienden a sobreponerse o supeditarse en conflictos de interés, de fuerzas y competencias.

El caso típico pero también extremo ofrece el modelo presidencialista, que en Ecuador proporciona un tal poder y centralidad al Ejecutivo, que lo lleva a un directo e inevitable enfrentamiento no sólo con el Congreso, sino también con los otros poderes del Estado, y con los Gobiernos seccionales y municipales. Por su lado, el poder Judicial, por una suerte de equilibrio compensatorio se encuentra excesivamente dependiente del poder Legislativo, al constituirse en correa de transmisión de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, resultando de ello un doble efecto perverso: la **politización de la judicatura y la judicialización de la política**. En consecuencia, los problemas y debates políticos en lugar de ser tratados y resueltos políticamente toman la vía judicial e incluso penal, al mismo tiempo que los asuntos jurídicos en vez de ser abordados y solucionados judicialmente toman el atajo o el rodeo de las confrontaciones y conflictos políticos.

Nada tiene de extraño, y tampoco de inusual, que la pugna de poderes además de enzarzar al Ejecutivo y Legislativo involucre también al poder Judicial, al Tribunal Supremo Electoral y Tribunal de Garantías Constitucionales, debido precisamente a la correa de transmisión política desde los partidos representados en el Congreso a todos los otros organismos del Estado. Un agravamiento de esta situación son los casos de **penalización** de la política: cuando se plantean juicios o amenazas penales entre diputados del Congreso y miembros de las Cortes o de uno de los Tribunales del Estado, o hasta del mismo Presidente y Vicepresidente de la Republica.

De esta manera, llevada a su climax de mayor confrontación, la “pugna de poderes” que debería declararse muy salubre para la democracia en la medida que llega a resolverse en mutuos controles y colaboraciones, se degrada y confunde, siendo tan perjudicial para el sistema político como para el mismo desarrollo democrático. En el régimen ecuatoriano la “pugna de poderes” recorre cursos muy accidentados, ya que el poder del Ejecutivo se encuentra muy condicionado por las vicisitudes de los partidos de mayoría y de oposición en el Congreso, siempre está muy contingente debido no sólo a la modalidad electoral del Presidente en la segunda vuelta (que puede iniciar su mandato con minoría legislativa), y a las elecciones de segundo período (cuando el partido o coalición gobernante suele quedar en minoría en el Congreso), sino también a los cambios de posición o de partido político de los diputados en el Congreso.

La excesiva centralización del sistema político y de la acción de los partidos condensada en el Congreso y en sus relaciones con el Ejecutivo, saturándose así este eje de la política, da lugar a un vaciamiento político en los organismos y gobiernos regionales y locales, que se traduce en un debilitamiento de las media-

ciones políticas, de los espacios, formas y procedimientos de participación y representación de la sociedad civil. En reacción a este vaciamiento de la política en la periferia estatal se origina un tipo de conflictividad o de repolitización muy conflictiva: la que caracteriza lo que se llaman “conflictos cívico-regionales”.

Creada así una distancia entre el régimen-sistema político y la sociedad civil, el ciudadano, los grupos, sectores y movimientos sociales quedan reducidos a la condición de telespectadores de la política, ajenos en gran parte a la conflictividad política en la medida que también ésta se vuelve más ajena a la conflictividad social. A tal situación corresponde un fenómeno en apariencia paradójico: al carecer de expresión política en las instituciones del régimen (Congreso, partidos, gobiernos seccionales, organismos de representación), la conflictividad social adopta una politicidad propia, muy recargada de tensiones y aun de violencias, precisamente porque no tiene desembocadura en las instituciones políticas.

Por su parte, aunque democrática, la misma sociedad, atravesada por una “estructural heterogeneidad” y por tales diferencias y desigualdades, se mostrará muy inclinada a acumular y concentrar no sólo demandas y reivindicaciones sino también aquellos poderes y fuerzas que además de exacerbar la conflictividad a su interior pueden agregarse a la conformación y funcionamiento del poder político del Estado.

De esta manera se estrecha el doble flujo de conflictividades que se desplazan del Estado hacia la sociedad y de ésta hacia aquel. Tal sería uno de los rasgos de politización de la conflictividad social y del involucramiento del Estado en ella, al no haberse abierto un espacio de mediaciones, políticas pero no estata-

les, capaz de operar la transformación, negociación y resolución de los conflictos sociales.

Tal esquema confiere a la acción política una radical y permanente conflictividad, a la vez que representa un obstáculo insalvable para la concertación y los acuerdos políticos entre partidos. Considerando que el objeto y objetivo del "partido" no es **ejercer el poder sino participar en el poder**, se fragua una intensa conflictividad, cuando los partidos en la oposición contando con mayores fuerzas políticas que el partido en el gobierno no participan en el poder gubernamental.

El principio según el cual el partido que gana las elecciones gobierna solo ("cash all"), por muy poca fuerza política que tenga, hace que para los otros partidos la única alternativa de gobierno resida en la oposición, convirtiéndose ésta en el único principio directivo de la acción política. Lo cual tiene dos consecuencias: a) la oposición obtiene siempre el mejor beneficio y ventaja políticos, aunque no sea más que indirectamente, del desgobierno o de la ingobernabilidad, ya que en ello radican sus posibilidades como alternativa en el poder; b) esto mismo, unido a su exclusión de cualquier forma de participar en el gobierno, impide a los partidos de la oposición establecer alianzas entre sí, a no ser muy coyunturales, o acuerdos en los que cada partido tratará de obtener siempre los mejores beneficios o mayores ventajas. Por tales razones el conflicto se vuelve estructural y se revela como el componente clave de la acción política, pero también lo que la convierte en tan inestable y accidentada.

La "pugna de poderes" adopta siempre una doble dirección: o bien el Ejecutivo veta y bloquea las iniciativas legislativas del Congreso o bien este obstaculiza las iniciativas gubernamentales del Ejecutivo. Uno de los principales nudos conflictivos de esta

pugna de poderes son las interpelaciones y censura de Ministros por parte del Congreso.

La conflictividad de esta pugna es de tal índole que incluso partidos de minoría, y aún más de mayoría, que tienen la misma ideología política que el Gobierno, y que incluso comparten sus políticas gubernamentales, adoptan con frecuencia una “oposición táctica” en el Congreso, para distanciarse del Gobierno, no ser considerados como “partidos gobernantes”, y presentarse así como una alternativa política futura del actual Gobierno. Tal “oposición táctica” además de mantener un clima de conflictividad representa un constante desafío a la gobernabilidad.

Si la separación de poderes del Estado es tan constitutiva del régimen democrático como del regulamiento de la conflictividad democrática, el hecho de que tal separación sea más funcional que orgánica introduce una desregulación del conflicto, haciendo muy difícil su gobernabilidad. Esto mismo, por otro lado, obstaculiza la formación de “poderes intermedios” y de una institucionalización de las **mediaciones políticas**, las cuales pudieran facilitar no sólo el ordenamiento de los conflictos sino también las formas y procedimientos de negociación y resolución. Todo lo cual reduce tanto las instancias de pactos y alianzas como la cultura de acuerdos y consensos en los mismos comportamientos políticos.

Los conflictos de la gubernamentalidad

Una cosa es el “vacío de poder”, sobre el que se construye toda democracia, y que es sustantivo de su indeterminación política, y otra muy diferente la inflación política o devaluación del poder estatal necesario para el ejercicio del gobierno. Es quizás este fenómeno el que caracterizó de manera relevante y generali-

zada los regímenes democráticos de la última década, y que tuvo como consecuencia dos tipos de situaciones conflictivas: una suerte de “implosión decisional”, que hizo errática la conducción gubernamental, y una irregular oscilación entre conductas intervencionistas duras y permisivas desregulaciones.

Estas dos vertientes pendulares del gobierno se mostraron tanto en las políticas económicas (que se columpiaron entre el “go-teo” y el “puñetazo”) como en los programas de orden público, que conjugaron la política con la policía. Desde la percepción pública y sus consecuencias conflictivas ambas vertientes se tradujeron más en injustas torpezas que en justicieras represiones por parte del gobierno.

Si en términos generales la democracia al mismo tiempo que legitima, también cuestiona el Estado, la década de los 80 hasta la actualidad inaugura un período singular, cuando *“la época de la estatalidad toca a su fin”* (C.Schmitt, 1987/91:40), y cuando asistimos a una abrupta y creciente disociación de **lo estatal y lo político**.

Este proceso ha tenido en el Ecuador actual características peculiares bajo el influjo de la onda neoliberal, ya que al imperativo y programa de “menos Estado” no ha correspondido “más (y mejor) gobierno”, ni a menos Estado más sociedad civil, ya que la política gubernamental ha seguido siendo muy estatal. Esto ha afectado sensiblemente las prácticas de gobierno, las cuales al mismo tiempo que reducían y debilitaban los aparatos de Estado tenían que seguir recurriendo a formas y procedimientos muy estatales, con consecuencias conflictivas tanto al interior del mismo Estado como en sus relaciones con la sociedad.

Tal situación ha generado además un fenómeno todavía más imaginario que real, pero que tiene consecuencias en las relaciones y prácticas del conflicto: **un estatismo sin Estado**. Es decir la combinación de prácticas administrativas y represivas, de arbitrajes contingentes entre intereses particulares de los sectores dominantes, *“los cuales han seguido teniendo lugar de Estado”* (E. Balibar, 1992:187), o dan la impresión de una proliferación de masa estatal, lo cual genera y mantiene un sentimiento colectivo de **pánico político identitario**. Ya que los individuos y sectores, sobre todo los más desprovistos y alejados del poder, temen al Estado, pero se sienten todavía más en peligro y amenazados por su descomposición y desaparición. Algo que la tradición anarquista y marxista nunca comprendió y pagó caro.

Para las demandas sociales, para la satisfacción de necesidades básicas, para la cobertura más elemental de servicios públicos, el Estado sigue siendo insustituible en sociedades como la ecuatoriana. Y la **deskeynesización** del Estado nada tiene que ver con el fin de un “Estado de bienestar”, el cual nunca llegó a los más amplios y marginales sectores de la sociedad. E incluso para la construcción de la ciudadanía de dichos sectores, para el ejercicio de sus derechos ciudadanos más elementales, el Estado con todas sus deformaciones y limitaciones oligárgicas sigue siendo necesario.

Nada tiene de extraño por ello, que una línea conflictiva que atraviesa los últimos años represente una profunda y tenaz reacción contra la desestatalización del Estado, y concretamente contra los programas de privatización.

De hecho, el presupuesto político implícito en las mareas político-sociales del conflicto en el transcurso de la última década ha sido el Estado en cuanto aparato de gobierno, y sus plurales

contradicciones: un excesivo **volumen estatal**, que ha tenido que compensar sus deficiencias de **masa estatal** en base a políticas "policiales" ("polycies") con frecuencia más policiales que políticas; una modernización más orientada a reducir su volumen, muchas veces en detrimento de su funcionalidad y gubernamentalidad, que a desarrollar una racionalidad estatal cifrada en la eficiencia y eficacia de gobierno.

Esto ha llevado a los gobiernos a emprender políticas de modernización del Estado tan paradójicas como conflictivas: se suprimieron organismos para crear otros nuevos con funciones similares; se trasladaron organismos de unos aparatos o ubicaciones estatales a otros sin modificar sus funciones y en ocasiones perjudicándolas; se duplicaron organismos cuyas funciones hubieran podido ser unificadas (caso SENDA y CONAM). En definitiva, las reformas estatales estuvieron dirigidas siempre a extirpar o dotar de órganos al Estado y no a racionalizar y potenciar la eficacia de sus funcionamientos; en otras palabras, la modernización se preocupó más de la ingeniería del Estado y no tanto de las formas y estilos de gobierno; cuando una forma más moderna de gobernar hubiera sido la mejor forma de modernizar el Estado. Sobre todo si se hubiera adoptado el principio de implementar los procedimientos más simples cuanto más complejos fueran los problemas.

Sería muy fácil y demasiado simple achacar a una falta de racionalidad gubernamental y a un deficiente pensamiento administrativo estos vicios y deformaciones, cuando en el fondo de estas situaciones y procesos siguen vigentes arcaicos usos del poder y anacrónicos intereses políticos. Todo lo cual ha configurado las condiciones para una alta conflictividad política y sus efectos más o menos directos en los conflictos sociales.

En realidad, las formas centralizadas del Estado y los procedimientos poco democráticos de su gobierno se mantienen tenazmente, porque siguen siendo muy funcionales tanto para las concentraciones y acumulaciones de poder, que se reproducen y aun amplían en la sociedad por parte de sus sectores dominantes, como a las formas poco democráticas que atraviesan las relaciones sociales, laborales y de cualquier otro tipo. En tal sentido el Estado no sólo ha seguido reflejando el sistema de fuerzas de la sociedad, sino que también éstas han trasladado hacia la conflictividad política representada en el Estado toda la gama e intensidad de los conflictos sociales.

Un nivel de conflictividad política en el Ecuador de los 80, con una menor visibilidad bajo la línea de flotación de los episodios conflictivos, pero con una elevada incidencia en ellos, estuvo muy estrechamente relacionada con la actividad gubernamental de un Estado productor de sociedad y democracia. A lo largo de todo el proceso de democratización, de las políticas económicas y de los programas de modernización, es posible discernir una tensión de fondo entre lo que se ha convenido en denominar la **política politizante** y la **política politizada** (J. Elster, *Logic and Society*, J. Woley & Sons, 1978: 50-51; E. de Ipola & J.C. Portantiero, "Crísis social y pacto político" en **Punto de vista**, n. 21, B.A. 1984). Esta ecuación no hace más que definir lo real y lo posible en la acción política y de gobierno.

En el período democrático de los últimos quince años se puede rastrear bajo toda la fenomenología de la conflictividad política y social una confrontación y tensiones constantes entre la **gubernamentalidad** ("**politicizing politics**") orientada al cambio, a producir nuevas realidades, nuevas normas y rutinas, a ampliar las fronteras de lo posible, y la **governabilidad** ("**politicized politics**"), que comprende aquellos límites aceptados y com-

prendidos por todos, dentro de los cuales es posible el enfrentamiento político y su negociación y resolución, pero más allá de los cuales residen las imposibilidades políticas, que sería arriesgado convertir en cuestiones conflictivas.

Mientras que la “política politizante” trata de generar nuevas condiciones políticas, construir una nueva gramática política que haga posible el desarrollo de nuevas acciones políticas, la “política politizada” representa las condiciones y límites dentro de los cuales cualquier actividad política es eficaz, y fuera de los cuales puede resultar tan ineficiente como conflictiva.

Con peculiaridades diferentes todos los gobiernos democráticos del actual Ecuador estuvieron dominados por una permanente confrontación entre una política más “politizante” que una política más “politizada”, diseñando un escenario de forcejeos y conflictos por definir los límites, posibilidades y rutinas políticas que sean aceptadas por el conjunto de los actores sociales. La creatividad y voluntarismo políticos han operado con mucha frecuencia desde fuera de las reales condiciones políticas, sin ajustarse muchas veces a las posibilidades y hábitos políticos previamente definidos.

Esta situación ha tenido como reverso o aspecto complementario un género de gobierno **per leges** y no tanto **sub lege**. Ya que el ejercicio de la política “bajo la ley” además de frágil se ha demostrado limitado, debiéndose recurrir a un modelo de gobierno “mediante leyes”. Aunque la opinión pública y la ciudadanía siempre se han resentido más de los procedimientos represivos y de los ejercicios de fuerza de los gobiernos democráticos, la mayor tentación autoritaria de estos ha sido el recurso a los “decretos de ley”, los cuales se han mostrado también, indirecta-

mente y a largo plazo, promotores de conflictividad política y social.

Esto ha tenido dos consecuencias tan distorsionadoras como conflictivas: por un lado se provocaron confrontaciones contra los forzamientos impuestos legislativamente, y por otro lado la eficiencia cifrada en las leyes promulgadas no estuvieron acompañadas por aquellas prácticas políticas, procedimientos de gobierno e implementación estratégica de recursos, que proporcionarán la real eficacia tanto a las prácticas legislativas como a la transición y consolidación democráticas y a la transformación modernizadora de la sociedad y el Estado.

De esta manera se han marcado dos órdenes muy particulares de conflictividad en el país. Por una parte, un escenario sobrecargado de legislacionismo ha alimentado las tensiones al interior del Congreso, y entre este y el Ejecutivo; y por otro lado, una sobrecarga de acción política invertida por el Estado en su compulsiva “producción de sociedad”.

Todos estos presupuestos del conflicto político pueden considerarse sobredeterminados por un fenómeno adicional: un Estado débilmente **gubernamentalizado**. El proceso de gubernamentalización del Estado, (que para Foucault se inicia en el siglo XVII y completa a finales del siglo XIX o inicios del XX), y que correspondería a la ya mencionada “racionalidad estatal” weberiana, ha consistido en el desarrollo de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas, que permiten ejercer esa forma específica y compleja de poder que tiene por objeto la sociedad, por forma la economía política, y por instrumental técnico los dispositivos de seguridad entendida ésta en su acepción más amplia (M.Foucault, 1989: 102).

Este déficit de gubernamentalización estatal precisamente en un período de transición democrática, de crisis económica y de transformaciones modernizadoras tuvo consecuencias azarosas y distorsionadoras volviendo muy conflictiva la escena socio-política nacional. Tal situación adoptó además otro carácter deformador y aun lesionante de la misma gubernamentalidad, al asumir el imperativo neoliberal de reducción del Estado sin criterios deliberados, y sin el suficiente apoyo de consensos y concertaciones.

Los progresivos repliegues y ausencias del Estado han tenido un efecto inmediato en la desregulación de la oferta y demanda de los servicios públicos, crispando sobre todo aquellas demandas más urgentes de los sectores más necesitados. Pero este mismo decline del Estado afectó también al **intercambio político**, que fue diversificándose y fragmentándose considerablemente en los últimos años, legitimándose cada vez más la actividad e influencia de los grupos de presión, los cuales se presentan bajo la forma de grupos de interés público, y por consiguiente capaces de definir políticas públicas nacionales.

De hecho, frente a la inflación del “poder gobernante” del Estado, sobre todo en el tratamiento de los conflictos, otras fuerzas intentarán suplantar la conducción estatal de la sociedad ocupando con un cierto protagonismo la escena política. Tal ha sido el caso de las Cámaras (cfr. A. Naranjo, 1933), el grupo de presión más importante del país, y que más ha influido en los Gobiernos democráticos de la década pasada.

**ACTUACIONES/DECLARACIONES POLITICAS
DE LAS CAMARAS SEGUN ASUNTOS Y
PERIODOS DE GOBIERNO: 1980 - 1992**

ASUNTOS	1980-84	1984-88	1988-92	TOTAL
Política económica	312	163	262	737
Políticos	240	103	108	451
Relaciones Cámaras/Gobierno	141	64	98	303
Anti-estatales	154	36	207	397
TOTALES	847	366	675	1.888

FUENTE: Alexis Naranjo: 1993

Sólo una lectura de estos datos generales es elocuente del comportamiento de las Cámaras respecto los diferentes tópicos de la política y de los diferentes gobiernos.

En otro orden de importancia, las Fuerzas Armadas han desempeñado también una intensa actuación pública en el escenario político nacional. Según datos provisionales de una investigación en curso (Jean Kapenda) dichas actuaciones fueron particularmente frecuentes en el primer gobierno de transición.

Entre 1979 y 1980 las Fuerzas Armadas protagonizaron 105 actuaciones públicas, de las cuales el 5% correspondieron al Ministerio de Defensa, 32% a Militares en servicio pasivo, y 17% a Militares en servicio activo.

Esto, unido a las exigencias de una eficacia más inmediata, reforzada por tecnologías de punta, ha relegado a un segundo

plano las competencias de los profesionales de la política, al mismo tiempo que ha **desprofesionalizado las políticas públicas**; o si se quiere, quizás más exactamente, las ha reprofesionalizado con el objetivo de mejor **modernizar las desigualdades**.

Ahora bien, si como ya indicábamos, en el Ecuador nunca se planteó una “modernización negociada” ni de la política ni de la economía, y todos los programas en esta dirección se han mostrado muy compulsivos, mucho más erráticos y conflictivos fueron los intentos de “modernizar la pobreza”, en la medida que ésta nunca ha dejado de ser el agravamiento de una “pobreza antigua”. En tal línea los gobiernos han contribuido a incrementar una crisis de identidad del Estado en su marco normativo.

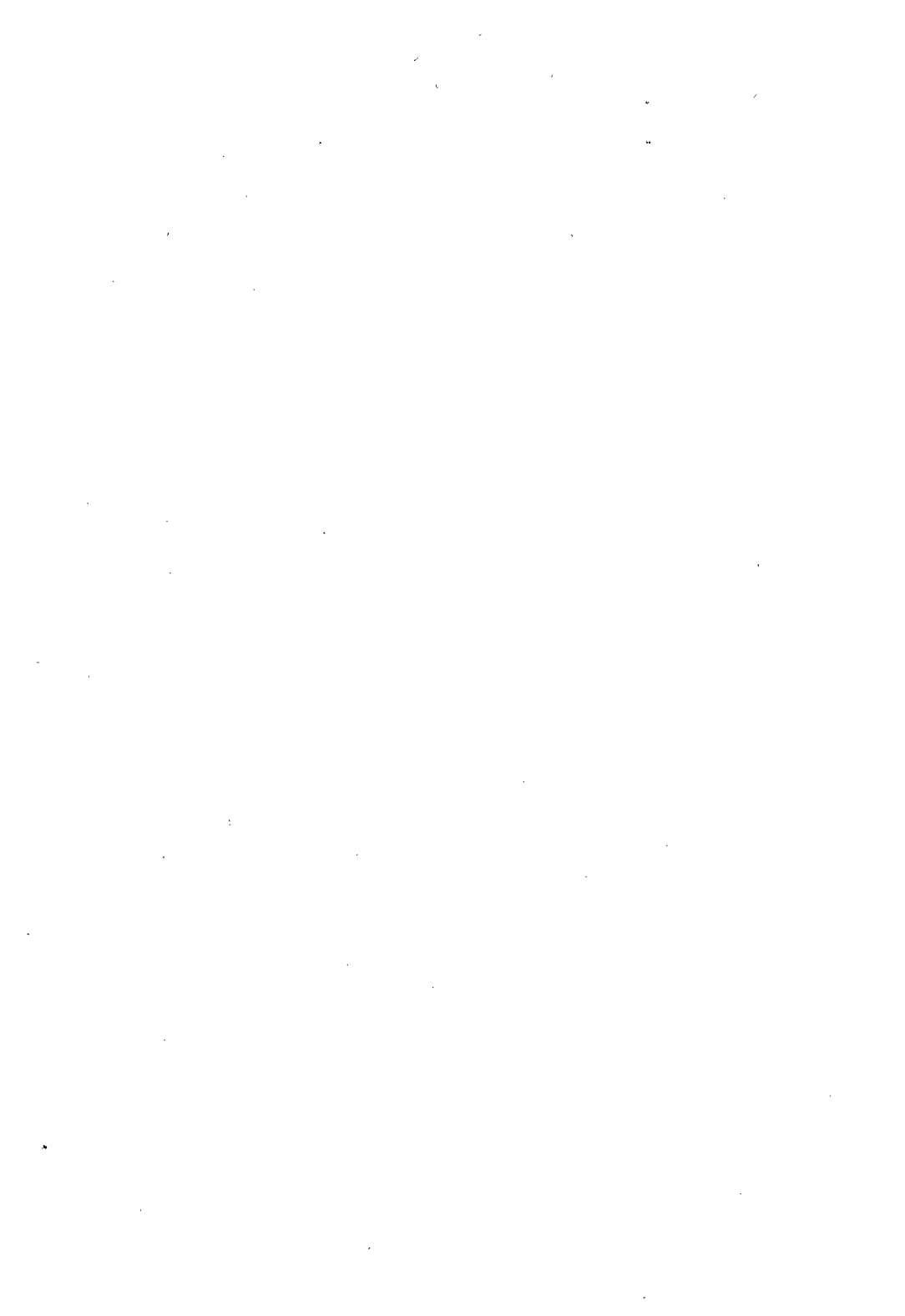
Como en el caso de los otros esquemas analizados generadores de conflictividad socio-política, también esta situación sufre las tensiones de **tiempos mixtos**, de procesos inacabados al interior del Estado y de la sociedad junto con transformaciones aceleradas en ambas esferas.

En conclusión, el conflicto político ha tendido a ser concebido y actuado como un enfrentamiento entre actores casi soberanos; es decir, como un choque entre agentes agresivos, cuya modalidad de interacción política ha configurado un escenario regido por la ley de “autoreproducción expansiva del poder” (A. Flisfisch, 1991:192): la adquisición de poder hace necesaria la adquisición de más poder.

El conflicto político guiado por esta racionalidad llevó inscrito en sí mismo un principio de ascenso hacia los límites extremos, e incluso con la tendencia a superar tales límites. Esto ha conllevado a que las situaciones de balance de poder que se pudieran producir resultaran tan inestables como precarias. Ya

que para cualquiera de los contendientes, dentro y fuera del Estado, mientras el equilibrio subsiste siempre está presente la amenaza de que los otros lo rompan en favor de sus intereses; en consecuencia, la mejor manera de neutralizar tal amenaza reside en tomar la iniciativa y voltear la relación entre las fuerzas en provecho propio. Esto explica el poderoso y permanente estímulo a quebrantar los límites, en cuanto parezca que ello conviene para neutralizar a los adversarios.

Estas consideraciones finales nos remiten a un capítulo posterior referido a la **“cultura del conflicto”**.



CAPITULO II

LA ECONOMIA POLITICA DEL CONFLICTO

La "lucha de clases" en la fase industrial del desarrollo capitalista, cuyos principales protagonistas fueron los movimientos obreros y los sindicatos, había generado un tipo de conflicto fuertemente integrador de todos los actores sociales. Ya que la *"dialéctica del conflicto y de la integración está en el núcleo de las identidades colectivas de la sociedad industrial"*, mientras que los nuevos conflictos sociales desafían toda tentativa de institucionalización. El fin de la lucha de clases se acompaña de una proliferación de conflictos y de desviaciones sin contenido ideológico y sin una posible traducción política. La defensa por cada grupo de sus intereses particulares o identidades no participa más de un mecanismo de integración de masa, y desemboca en el corporativismo o en el repliegue comunitario. La creciente exclusión social aparece como consecuencia de la segmentación y de la *"pérdida de identidad de la clase obrera"*. (B. Perret & G. Roustang, 1993:28s).

No sólo los conflictos del trabajo han perdido su significación global, y su valor al menos implícito de proyecto social, sino que los conflictos sociales además de dejar de ser en gran medida laborales también en gran parte han sustituido aquellos por una diversificación de sus actores y contenidos económicos.

En la actualidad la formación de nuevos actores sociales hace más importante la capacidad de cada grupo profesional para pensar globalmente sobre la sociedad en su conjunto que las relaciones de fuerza establecidas en el lugar de trabajo. De esta manera el conflicto por el reparto de la riqueza económica se desplaza de las relaciones laborales o de producción para diluirse sobre la totalidad de la maquinaria social.

La conflictividad se nutre de un hecho nuevo, que antes podría ser considerado marginal, pero que ahora aparece cada vez más como un fenómeno en expansión, y no tanto como resultado directo de las economías de escasez, sino en cuanto efecto de economías de abundancia: la exclusión.

A pesar de su equívoco significado la metáfora de la “exclusión” tiene referentes socio-económicos muy particulares en una sociedad como la ecuatoriana, donde la **incorporación** laboral de amplios sectores de la población nunca logra una **integración** plena y definitiva, donde las formas de **inserción** laboral pueden ser tan efímeras e irregulares como muy precarias, y donde una enorme masa de la población jamás ha gozado de un contrato de trabajo, con lo que ello supone para su integración ciudadana.

Tras la tradicional representación **verticalista** y estratificada de la sociedad, donde las dinámicas y estrategias de las clases, grupos y sectores, operaban en base a la movilización, promoción y ascenso sociales, asistimos hoy a una **horizontalización** de la sociedad donde grupos y actores de ella quedan marginales de un sistema económico, en la periferia de sus ejes de la producción y del mercado, y sin condiciones para articularse a sus ejes productivos y mercantiles.

Al contrario del conflicto clasista, que podía ser violento pero que producía cohesión económica (e incluso integración económica de la clase obrera y la clase industrial) e identidad colectiva, la exclusión moderna se traduce en un masivo fracaso de los procesos de integración socio-económica, sobre el doble plano de la desinserción profesional y desinserción relacional.

Mientras que antes los grupos “explotados” subalternos o dominados, pugnaban para obtener mejores condiciones **dentro del sistema**, y sus conflictos eran interiores a dicho sistema y en pugna con los otros grupos y sectores, hoy el modelo de conflicto que surge de los procesos de marginalización y exclusión los enfrenta **contra el sistema**, menos para forzar su entrada en él que para combatirlo.

Tal es el conflicto de la no-integración social, que puede adoptar formas de violencia que se sustraen a la gobernabilidad democrática o la impugnan en su totalidad.

La nueva fenomenología del conflicto, operador exponencial de la desintegración socio-económica, más allá de las explícitas demandas y de los contenidos concretos de sus protestas, responde más bien a una contestación y confrontación globales de todo el sistema social y de sus dinámicas excluyentes. Por ello, aunque los objetos concretos y la coyunturalidad propios de cada conflicto puedan ser negociables y aún resolubles, las raíces de la conflictividad, el hecho mismo de la exclusión (real o imaginaria) permanece latente y con toda su potencialidad para reproducirse en cualquier ocasión ulterior.

La década de crecimiento económico de los 70 no logró resolver la “estructural heterogeneidad” de la sociedad ecuatoriana, ni acortar las grandes diferencias socio-económicas entre los distin-

tos sectores de la población, y lo que es peor no estableció las bases de un sistema de desarrollo más distributivo. Por ello, al troncarse abruptamente el modelo de desarrollo económico a inicios de los 80, la crisis agudizada y prolongada por las políticas de ajuste neoliberal profundizó las brechas sociales al instalar un nuevo régimen de acumulación, ensanchó las distancias de la pobreza, amplió la marginalidad y las exclusiones, propiciando así un clima de conflictividad generalizada.

A esta conflictividad creciente contribuyó el contexto democrático, en el que se vieron frustradas las demandas de mayor participación económica y social. Los constreñimientos impuestos por el pago de la Deuda Externa tuvieron drásticos efectos en el Presupuesto Nacional y sobre todo en los programas sociales; las continuas devaluaciones de la moneda, la inflación, junto con las limitaciones del mercado laboral, la progresiva reducción relativa de los salarios y de su poder adquisitivo abrieron y ampliaron los campos del conflicto.

El principal resentido de la crisis económica fue el mismo Estado, que contrajo un crónico desfinanciamiento de sus sectores público-administrativos, desde el educativo y de salud hasta los organismos de Gobierno seccionales y municipales. Esto repercutió directamente en los conflictos de los gremios públicos, al mismo tiempo que las continuas medidas o "paquetazos" económicos, regularmente traducidos en el aumento de los precios de los servicios públicos (electricidad, gasolina, transporte) y en nuevos impuestos, generaban oleadas de conflictos, algunos muy sintomáticos (estudiantes) y otros más acumulativos (campesinos).

Todas estas realidades económicas anunciaban el fin de un modelo de Estado keynesiano o benefactor que se había agotado,

el cual lejos de fundar las condiciones sociales e institucionales y un modelo del futuro desarrollo con una orientación más distributiva, apareció administrando un nuevo esquema de acumulación en crisis. Por ello el Estado se convirtió en el principal responsable de la crisis y antagonista de todos los conflictos.

Al margen de los componentes ideológicos que reviste la representación del Estado como responsable de la crisis y antagonista de los conflictos sociales, no cabe duda que la deskeynesización del Estado estuvo acompañada de “políticas distantes” tendientes a :

a) Restringir su intervencionismo y papel regulador dentro de la sociedad dejando la **igualdad** (ante la ley) de todos los ciudadanos a merced de su **desigualdad** (ante el mercado) en sus eficiencias y competitividades;

b) Sustentar un nuevo modelo de acumulación, el cual comportaba a su vez un nuevo régimen distributivo del “producto social” y del mismo “valor social” de éste. La misma **redistribución** en cuanto competencia estatal se vuelve controvertible al ser asociada a la **contribución** fiscal, y a la lógica del “**toma y daca**”.

Esto mismo provocará un nuevo foco de tensiones entre las políticas económicas del Estado, generadas por el principio de “**a cada uno según sus capacidades**”, y las políticas sociales orientadas por el imperativo de “**a cada uno según sus necesidades**”.

Nada tiene de paradójico que sean precisamente los gobiernos que más han tratado de cancelar el “Estado - benefactor”, los que pretendiendo “modernizar la pobreza” y ahorrar en sus políticas sociales, han desplegado toda una focalización de “necesi-

dades básicas insatisfechas”, una serie de “mapas de pobreza”, sectorización de las carestías, con la finalidad de ceder los indigentes y reducir a programas limosneros sus programas sociales; ya que los excluidos dejan de ser sujetos de participación del producto social del país. Esta desapercibida descuidanización de amplios sectores, aunque por sí sola no sea generadora directa de conflictividad, contribuye a una tal acumulación de necesidades y sobrecarga de demandas, que a mediano o corto plazo pueden dar lugar no sólo a nuevos focos o ampliación de conflictos, sino también a violencias sociales o a una lenta delincualización en la sociedad.

Sobre los presupuestos económicos del conflicto social ha incidido ideológicamente la “externalización de la crisis”, al ser ésta percibida como un fenómeno exógeno y ajeno a la estructura y relaciones de la sociedad; lo cual se ha traducido, por un lado, en un descompromiso generalizado de los diferentes grupos y sectores entre sí y en un competitivo enfrentamiento con el Estado por la disputa de recursos. Consecuencia de ello fue que ni el Estado ni los sectores más concernidos por la crisis se involucraran y participaran en su solución; por el contrario la crisis fue desgastando hasta los mismos conflictos que provocaba, y metabolizándose en los procesos económicos y políticos.

Si la crisis provoca impactos tan frecuentes, latentes y de larga duración ha sido porque, al marcar el fin de un “ciclo de alargamiento de las posibilidades” económicas de la sociedad, a las que de alguna manera contribuirán las posibilidades políticas de la democracia, ésta misma fue incapaz de garantizar una gestión de la crisis que diese lugar a un “ciclo de compactación de las fuerzas”. Muy por el contrario, la crisis provocó fracturas tan disgregadoras al interno de la sociedad que la conflictividad se generalizó a todos sus sectores en una situación de “descom-

pactación" de las fuerzas socio-económicas, políticas y culturales.

La misma gestión estatal de la crisis incrementó las tensiones al incurrir en serios desfases entre los **ritmos del cambio** y los **ritmos del ajuste** operados por las políticas gubernamentales. Ello ha supuesto una inversión de las mismas fuerzas y orientaciones del cambio, que en la sociedad encontró tensas **resistencias**, mientras que los programas modernizadores han tendido más bien a imprimir **aceleraciones** forzadas por las urgencias del ajuste. En este sentido tanto los procedimientos del "goteo" como los del "puñetazo" (ambos traduciendo una "economía de guerra" como lo bautizó en su momento el Presidente Hurtado) dieron lugar a una escena de conflicto, lo cual excluyó cualquier perspectiva o esperanza de un pacto social.

De hecho, lo que entra en crisis en 1982 y representará el principal foco de conflictividad en su predominante dimensión económica fue la **estructura social de acumulación** (ESA), o el sistema de Instituciones socio-económicas que funciona en una determinada economía en un determinado período. Cuando las Instituciones que integra la ESA pierden eficacia y legitimidad, cuando a su vez los conflictos de clase o la misma competencia internacional reducen o perturban el control capitalista de la producción, y cuando en fin las actividades productivas del capital se vuelven deficitarias o inseguras respecto de los posibles rendimientos de la inversión en la ampliación de su capacidad productiva, entonces se reduce la inversión de capital, se frenó el incremento económico y aumenta el paro. En tal situación se intensifican los conflictos sociales que por una suerte de círculo vicioso agravan la crisis de la ESA. Adicionalmente emergen los conflictos políticos en torno a las posibles reestructuraciones institucionales de la ESA, conflagrándose así la crisis

económica del capital y la crisis política del trabajo, y configurándose un largo período de experimentos o tanteos institucionales y de conflictos sociales.

Uno de los aspectos más conflictivos de la crisis en la última década aparece ilustrado por la “cultura de la inflación”, la cual ha servido de termómetro para estimar el grado de recalentamiento tanto de los movimientos sociales como de las actuaciones de los diferentes sectores de la sociedad.

La inflación ha socavado económicamente las experiencias acumuladas, acelerado las expectativas, acortado los plazos, y sobre todo desvalorizado el futuro. Todo esto afectó profundamente el funcionamiento de la democracia, ya que las propuestas políticas se han ido consumiendo al mismo ritmo en que el futuro perdía valor; no siendo posible impedir en tales condiciones que los actores sociales desarrollaran una racionalidad conflictiva y estrategias de enfrentamiento.

Es importante resaltar que más allá de las consecuencias críticas que tiene en las percepciones y prácticas económicas de la sociedad, y más allá también de la concentración de beneficios que supone para determinados sectores, la inflación es en sí misma una arena de conflicto económico, ya que en ella están en juego no sólo las diferentes interpretaciones de ella sino también diferentes procedimientos, apuestas e intereses económicos, tales como:

a) el supuesto exceso o limitación en la demanda de bienes, y la correspondiente deficiencia del ahorro requerido para la inversión deseada o deseable;

b) la relación, por una parte, entre los precios actuales y los precios futuros esperados y los tipos de interés, y por otra parte, los intentos de reducir o de incrementar los saldos de efectivo; intentos que impulsan la subida de los precios actuales;

c) quienes gustan de una cierta dosis de física en la economía tratan de imprimir una mayor velocidad a la cantidad de circulante para que suba el valor del dinero. Pero en cualquier caso, la percepción social de la inflación y sus efectos conflictivos se basan en su central supuesto económico: **reducción del consumo y elevación de los beneficios mediante la depreciación progresiva de los sueldos/salarios.**

En un clima donde pareciera que las bases del sistema económico están en juego, sólo los más damnificados se resignan a la idea de que la adopción de medidas eficaces y soluciones durables no tiene real correspondencia con los reclamos reales y sectoriales.

Otro aspecto del clima de la crisis que más drenó la arena de los conflictos fue la falta de visibilidad societal que adquirieron los procesos económicos, y que restó a los actores sociales niveles de racionalidad instrumental no sólo en las movilizaciones sino también en sus demandas y actividades conflictivas. En su misma ubicuidad desestructurante de los objetivos y relaciones socio-económicas, la crisis vuelve incluso opacos los obstáculos y dificultades que es preciso salvar. En otras palabras, no se sabe realmente lo que realmente se quiere y se puede.

Y como una inevitable consecuencia de ello, la crisis hace emerger complejas formas de politicidad, que no pueden ser abordadas desde las aproximaciones directas del poder, dando lugar a procedimientos des- y re-politizados, atomizaciones de la socie-

dad, corporativismos generados desde el Estado y la sociedad civil por una creciente privatización de intereses, fraguándose a una nueva “disciplinarización” (Foucault) de las cotidianidades, formas todas estas de una política del desorden y de las revoluciones pasivas.

Estas nuevas morfologías del conflicto se desplazan fuera del campo de la “formalidad económica” y de los centros de gobernabilidad estatal, hacia espacios autónomos o marginales de la sociedad civil, generando lo que Gorz llama las “heteronomías del conflicto”; allí donde el conflicto resulta menos gobernable.

El presupuesto económico sobre el que gravita la modernización impulsada desde el Estado (y requerida desde los organismos económicos internacionales) incurre en el truco óptico por el cual el mayor gasto público afecta la redistribución “real” en el presente, mientras que el déficit presupuestario incrementado desplaza aparentemente la carga “financiera” hacia el futuro.

Ahora bien, las tenaces y conflictivas resistencias a esta línea de modernización ponen de manifiesto en la sociedad ecuatoriana las profundas desigualdades en el acceso a los beneficios de la modernización, y una conciencia creciente de las diferencias relativas que dicha modernización amplía entre sectores y grupos sociales; y de la absoluta decadencia de la calidad de vida en los menos capacitados para aprovecharse de las nuevas ventajas.

Nada tiene de extraño que en la perspectiva del nuevo horizonte económico la principal contradicción que se agrava entre capital y trabajo no tenga en la actual sociedad ecuatoriana un particular relieve en sus manifestaciones de conflictividad, a no ser aquellos más centrados en el sector público y sus gremios laborales. Las principales vertientes del conflicto se cifran más

bien en la subida de los precios (sobre todo en los servicios) y en la reducción del financiamiento del sector público, aun cuando los factores económicos (**elevación del costo de la vida y deterioro de los salarios**) operan subterráneamente a lo largo y ancho de la conflictividad social, y en la movilización de sus actores.

CAPITULO III

MOVIMIENTOS SOCIALES EN CONFLICTO

El contexto sociológico más inmediato de la conflictividad en la década de los 80 se encontró diseñado por los “nuevos movimientos sociales”, que ocuparon la escena desde la apertura democrática, ya que la misma democratización supuso una ampliación de los márgenes de participación socio-política, diversificando los actores sociales en razón de sus particulares demandas y proyectos de sociedad.

No es el caso de desarrollar aquí por qué razón y de qué forma los movimientos sociales representan un fenómeno propio de la democracia, ni la importancia y sentido que en América Latina desempeñaron los movimientos sociales no sólo en la transición a la democracia sino también en su consolidación durante la década de los 80.

Basta señalar que para la misma sociología latinoamericana los movimientos sociales en cuanto **hecho sociológico** significaron un cambio del paradigma de “lo popular”, que había dominado el escenario ideológico de la década anterior de los 70, cuando ya había entrado en crisis la categoría de **clases sociales**, para comprender y explicar los nuevos procesos y fenómenos de la sociedad democrática.

De otro lado, los movimientos sociales fueron la expresión de “la vuelta del actor” (A. Touraine) en cuanto concepto programático del post-estructuralismo. De hecho, los movimientos sociales han sido definidos como *“la constitución de actores en sus prácticas y discursos”* (J.Sánchez-Parga, 1990). El cambio de paradigma es significativo: de pensar los sectores y grupos sociales en cuanto sujetos (“sujetados”) a determinados procesos de sociedad se pasó al pensamiento de sus prácticas y discursos que les constituyen en cuanto tales actores.

Tanto en su definición como por la transformación teórica de la que resultan, los movimientos sociales implican y se identifican con la conflictividad social, y confieren a la idea de conflicto su propiedad democrática. La mencionada transformación sociológica de las **clases “constituidas en lucha”** en los movimientos sociales **“constituidos en conflicto”** modifica a su vez el horizonte revolucionario de las condiciones sociales (tanto como el horizonte de **liberación nacional** que protagonizaron los populismos) en el horizonte democrático, donde las confrontaciones no comportan la eliminación de las fuerzas o sectores antagónicos, y donde ya no es **una clase** o **un grupo** el sujeto de la historia -“la fuerza histórica del proletariado” o “la fuerza histórica del campesinado” (cfr. F. Calderón, 1981)-, ni tampoco el protagonismo del cambio social, sino que tanto aquella como este resultan de la actuación de todos los sectores sociales y de todas las fuerzas políticas, y de sus respectivas apuestas y posiciones en el orden democrático. Lo que significa reintroducir el conflicto/lucha (**Kampf**, en el sentido de Marx como de Weber) en cuanto dinámica del cambio y de la historia.

La constitución de actores que da lugar a los movimientos sociales no se opera sino conflictivamente, ya que toda constitución de actores con nuevas prácticas y discursos, en su dinámica

de mayor participación, entra inevitablemente en conflicto con los otros actores que ocupan el escenario nacional, y en disputa con ellos por los márgenes de participación (socio-política, económica y cultural), que ofrece en un determinado momento una determinada escena socio-política. Es en o con sus prácticas y discursos que los diferentes actores sociales se constituyen y simultáneamente se enfrentan entre sí.

Cuando en su obra “el regreso del actor” (1984) A. Touraine definía los movimientos sociales, ubicando su concepto en el “centro de la sociología”, ya entonces se refería al conflicto como su determinación más específica: el término de *“movimiento social no debe designar cualquier fuerza de cambio, ni cualquier tipo de acción colectiva, sino quedar reservada a los conflictos realmente centrales, que cuestionan el control social de la historicidad, de los modelos de construcción, de las relaciones de un conjunto social concreto...”* (p. 68).

Desde diferentes ángulos insiste Touraine en definir la acción social en cuanto conflictual: *“La idea de movimiento social obliga a considerar el hecho que los actores no se limitan a reaccionar a las situaciones, sino que las producen, y se definen a la vez por sus orientaciones culturales y por los conflictos sociales en los que se encuentran comprometidos”* (p. 69). Y más adelante explicitará la idea de movimientos sociales como *“los agentes de los conflictos estructurales de un sistema social”* (p.154).

Pero tanto los movimientos sociales como el conflicto social sólo son posibles, no en una “sociedad programada”, autoritaria o totalitaria cualquiera que sea su forma, sino en una sociedad democrática donde *“la fuerza de las instituciones democráticas reside en su capacidad de transformar los conflictos sociales en*

regulaciones institucionales, es decir en su representatividad". (p.234).

Durante toda la década de los 80 y a lo largo del período democrático, los movimientos sociales se encontraron atravesados por una doble tensión. De una parte sus dinámicas de ampliar los márgenes de participación estuvieron bloqueados por estructuras estatales infrademocratizadas, y por un sistema y régimen políticos hipercentralizados. Todo lo cual impidió a los movimientos sociales encontrar los espacios adecuados para su representación política. De otro lado, la diversidad demasiado heterogénea de las demandas y actuaciones de los movimientos sociales hicieron difíciles su representación política, y en la práctica los partidos políticos no fueron tampoco capaces de canalizar y articular dichas demandas y actuaciones, para conferirles una traducción y alcance políticos, e integrarlos al proceso de democratización del Estado y de la misma sociedad.

Tal situación se vió a su vez agravada por la crisis económica y del modelo de desarrollo, que a inicios de la década de los 80 afectará no sólo al modelo de Estado desarrollista, sus recursos fiscales y programas sociales, sino también a los diferentes sectores de la sociedad que o bien entran en un nuevo proceso de pauperización o bien encuentran frustradas sus expectativas de crecimiento económico.

Esta experiencia de la crisis, que la sociedad externaliza como una agresión, orientará la conflictividad de los movimientos sociales hacia el Estado, plasmándola en una constante confrontación con los sucesivos gobiernos, sobre los que se descarga la intensidad de sus demandas e imputaciones. Es así como la conflictividad de los movimientos sociales se vuelve tan frecuente e intensa, y sobre todo difícil de alcanzar soluciones negociadas,

ya que el mencionado carácter “reactivo” (y no tanto “proactivo”) de los conflictos está dominado por lo que Weber llama “racionalidad de los fines” con un serio detrimento de la “racionalización de los medios”. Lo cual sella los conflictos con mayor competitividad y reduce sus capacidades de consenso y de negociación.

Más allá de la impermeabilidad de las instituciones del régimen político a los movimientos sociales, y a sus demandas de mayor participación, y más allá también de la difícil representatividad que estos puedan lograr en aquellos, los nuevos movimientos sociales han mostrado en su acción conflictiva un latente rechazo de lo político institucional, incluso de la legitimidad de lo político inscrita en las instituciones políticas, en los que particularmente se cristaliza el Estado y su ordenamiento público. Esto ha tenido como resultado, si no antidemocrático al menos desdemocratizador, la promoción de una politicidad muy automatizada y marginal del contexto político real y concreto de las apuestas y posiciones del poder que merecen las relaciones sociales. Esto conduciría a una **estética exacerbada de lo político** (lo que Touraine denuncia como un exceso de “teatralidad” de los conflictos), y que sitúa a los movimientos sociales en los antípodas de una **ética política**.

Vueltos más bien contra una normalización pluridimensional de las necesidades, de las identidades de la vida privada y cotidiana, en resumen de lo social, las luchas sociales son coyunturalmente más radicales y dirigidas contra los poderes sociales, agentes e instituciones públicas y estatales. (cfr. Boismenu, 1992:205). Pero tales luchas contra la normalización, contra las reglas y contra los poderes sociales disciplinarios no comportan (ni tienden a) una democratización efectiva de lo político, pero

tampoco buscan al menos explícitamente una nueva organización global de lo social, una democratización más radical.

Algunos autores como Maheu (cfr. Boismenu 220) llegan a preguntarse en qué medida los movimientos sociales no han tendido a *“reducir una infra-politización de las apuestas conflictuales al no lograr inscribirse en los espacios sociales público-políticos de los debates y luchas, no interpelando verdaderamente las instituciones y el mismo funcionamiento del sistema de acción política”* (220).

En la misma línea N. Lechner se muestra muy suspicaz ante los *“resabios de la teoría de la revolución que a pesar de las apariencias mostró ser un enfoque poco sensible a la política”*, y que los movimientos sociales siguen acusando un prejuicio estatista tan característico de la tradición marxista como de los neoliberales. (“El ciudadano y la noción de lo público”, en *Leviatán*, no. 43/92, 1991:110).

Este esquema de actuación de los movimientos sociales configura dos elementos característicos de sus estrategias conflictuales. El primero tiene que ver con un déficit de “racionalidad instrumental” en sus actuaciones, las cuales tienden a agotarse en el planteamiento de sus reivindicaciones, en la acción conflictiva, pero no responden a una programación de medios y metas, de procedimientos que garanticen una real eficacia de sus estrategias a mediano y largo plazo. En tal sentido los “movimientos sociales” y su conflictividad han sido, según A. Touraine, “más teatrales que eficaces”.

La segunda caracterización de los movimientos sociales, que determina su conflictividad, es haber desarrollado estrategias más “reactivas” que “proactivas”; acciones de protesta y de reivindi-

cación muy cifradas en la generación del conflicto, y no tanto acciones más propositivas, portadoras de un plan e inclinadas hacia la negociación y el establecimiento de acuerdos tendientes a resolver las causas de la conflictividad y no tanto a satisfacer las demandas coyunturales.

De hecho el “ciclo de protesta” (Tarrow, *Struggling to Reform*, Ithaca, Western Societies Program, Occasional, papers, Nº 15, 1983) implica un reduccionismo político, al limitar las reformas de la acción colectiva a la confrontación explícita con los organismos de gobierno, y eliminar así todas las otras dimensiones de la acción social y conflictual, que no son reductibles al expreso nivel político. Así mismo la protesta concentra la acción social en el “hecho” perdiendo su perspectiva y eficacia propia como “proceso de acción”; de ahí la importancia concedida a la confrontación política por sí misma y a su escenificación pública, mientras que se relegan las redes de relaciones que constituyen la realidad sub-mergida del movimiento social antes, durante y después de los acontecimientos conflictivos.

Estos aspectos que limitaron la eficacia de los movimientos sociales, al mismo tiempo que redujeron su participación y su aporte al proceso de democratización socio-política, contribuyeron a desgastar sus actuaciones e incluso el efecto de sus conflictos.

Esto no excluye reconocer que los movimientos sociales contribuyeron a la formación de “ciudadanías específicas” (indígena, femenina, regionales, barriales, campesinas, laborales), las cuales pueden actuar como fase o mediación de un desarrollo más homogéneo e igualitario, más amplio y pleno de “lo ciudadano”.

El particularismo reivindicativo que caracterizó los movimientos sociales parece haberlos condenado a la imposibilidad de plantearse el problema de un "orden colectivo" (J.C. Portantiero, 1988; 144) y de hecho los movimientos sociales se presentaron condicionados por una orientación muy **autoreferencial**, que impidió tanto la ampliación de sus acciones colectivas como la identificación de intereses comunes y proyectos compartidos. De esta manera el escenario de los movimientos sociales se configuró muy sectorialmente, y si bien por una parte reforzó las identidades particulares de cada uno de ellos, no aportó mucho al proceso de ciudadanía.

En este sentido una de las paradojas, no exenta de conflictividad, fue el **potencial de fusión** entre ellos, que poseen los movimientos sociales y el hecho de que su capacidad para desarrollarse dependa de las energías sociales acumuladas en torno a la **contradicción específica** de cada uno de ellos, y que los hace no (con)fundibles entre sí. Es decir cada movimiento social depende más de su especificidad que de su potencial de fusión con otras lógicas de los otros movimientos sociales. Por eso su riesgo y tentación es perderse en el "populismo". Dentro de esta alternativa polarizada sólo cabe la mediación de una apertura hacia la realidad social en su conjunto y en torno al problema o problemas a los que se reduce tanto el ordenamiento de la sociedad como los núcleos de la conflictividad.

En cualquier caso los movimientos sociales presentan una irreductible "diversificación de las líneas de conflicto", que no hace fácil pensar su unidad o unificación en un único sujeto histórico-social, y todo intento de resumirlos a una sola y común acción social siempre desemboca en la idea de lo popular; es decir un paradigma ajeno al horizonte democrático y por ello mismo ne-

gador de los movimientos sociales. En otras palabras los "movimientos sociales" y lo popular se excluyen recíprocamente ¹.

Según esto, los nuevos actores sociales han representado un género de conflicto muy particular del orden democrático, pero también perturbador del proceso de democratización, entre **movilización e institucionalización**, que constituye el punto crítico de la política. Entre ambas tensiones (movilizadora e institucionalizadora) es posible establecer siempre una correlación inversa: a menor institucionalización de la sociedad y del sistema político, mayor movilización social y consecuentemente más altos cocientes de conflictividad. Si por un lado el equilibrio inestable de esta tensión es necesario para la democracia, de otro lado un exceso de movilización social obstaculiza la institucionalidad democrática.

Todos estos elementos explican el carácter particular del conflicto social en Ecuador (y en general en América Latina): su alto índice de politización, que según Touraine, no sólo resta eficacia social a los movimientos sociales, sino también, consecuentemente y a la larga, les resta eficacia política. Lo cual se refleja en el eje de los enfrentamientos entre Estado y movimientos sociales, y en el elevado nivel de involucramiento estatal a los conflictos sociales. La razón de este fenómeno es la ausencia de mediaciones del sistema político entre el Estado y los movimientos sociales.

1. Sobre una posición aun reciente de la reducción de los movimientos sociales a "un sujeto histórico popular" (278) cfr. A. Pascal Allende, "Hacia un nuevo sujeto histórico popular? Visión desde Chile" en A. Adrienzen, E. Ballon, Lo popular en América Latina una visión en crisis, Desco, Lima 1992: "*La visión de que los movimientos populares no pueden superar la fragmentación y el particularismo, y que por tanto han perdido su capacidad de generar una identidad centralizadora, se sustenta en la constatación que las clases y diversas capas subalternas han sufrido mutaciones que hacen más heterogénea su composición*".

En tal sentido, si la democracia se funda en la triple distinción entre Estado, sociedad política y sociedad civil, y en las mediaciones que se establecen entre estos tres ámbitos, la deficiencia de uno de ellos provoca un tipo de tensiones y conflictos, que no sólo deforman el ordenamiento democrático, sino que, llevado a un límite extremo, la ausencia de uno de ellos puede conducir a liquidar la misma democracia. Si se (con)funde Estado y sociedad política toda la multiplicidad de intereses y dinámicas sociales quedan subordinados a la acción verificadora del Estado: solución totalitaria. Si por el contrario se (con)funde sociedad civil y sociedad política, se impide la constitución de una institucionalidad jurídico-política capaz de ordenar los intereses y dinámicas económicas dominantes en la sociedad, lo cual acarrearía la solución revolucionaria.

La democracia *“no existe a no ser que se reconozcan las lógicas propias de la sociedad civil y del Estado, lógicas distintas y con frecuencia incluso opuestas; y si existe, para regular sus difíciles relaciones, un sistema político autónomo respecto de la sociedad civil y del Estado”*. (Touraine, 1994:218).

Por esto, cabe explicar las razones y naturaleza profunda del conflicto social y particularmente de los movimientos sociales en Ecuador, por una deficiencia de sociedad política capaz de mediar y regular las relaciones conflictivas entre sociedad civil y Estado. En definitiva se trata de definir la democracia por la interdependencia de tres principios: limitación del poder del Estado, representatividad política y ciudadanía; sin la tal interdependencia la conflictividad social y política se vuelve un conflicto de democracia.

Sobre el conflicto propio de los movimientos sociales ha operado un adicional factor ideológico, que reproducen tanto los

mismos actores sociales como las corrientes de pensamiento socialista, y que ha consistido en imprimir a los movimientos sociales una conciencia residual del socialismo revolucionario de los años 60 o de las luchas de liberación nacional contra las dictaduras de los años 70. En la medida que el conflicto social sigue permeado por la idea de la “lucha de clases” y que las reivindicaciones de los movimientos sociales siguen definidas por la explotación y la reducción salarial de la fuerza de trabajo, y no tanto por los derechos propios de los obreros y de cada movimiento o actor social, el conflicto se orientará menos en una perspectiva democrática que en una perspectiva revolucionaria.

Tal situación contribuye a reforzar el eje conflictivo ante los movimientos sociales y el Estado, lo cual al abolir la mediación política entre ambos tiene la doble consecuencia de marginalizar de la acción e institucionalidad democráticas a los movimientos sociales o de abandonarlos a la condición de un populismo y al control de un partido populista. Y ello porque *“la relación directa entre el Estado y los actores sociales es imposible, se funda la necesidad de un sistema político autónomo del que la democracia es la forma desarrollada y coherente”* (A. Touraine, 1994:139).

Lo más singular de la conflictividad en el Ecuador de la última década democrática es no sólo la diversificación sino sobre todo la intersección de los campos de conflicto, ya que una segmentación plural asocia los conflictos propios de una sociedad aún muy agraria, con los conflictos de una sociedad mercantil y de una sociedad industrial; y sobre todos estos campos conflictivos se diseña ya el predominio de una “sociedad programada”, donde los conflictos sociales adquieren una extensión y fuerza excepcionales, que les confiere también una gran fragilidad, ya que la generalización de los conflictos les priva también de un

lugar central concreto. *“El fuego prende por todos los sitios pero la sociedad parece menos amenazada que antes por un gran incendio”* (Touraine, 1984: 240). Por esta razón el porvenir de los conflictos y de los movimientos sociales se vuelve cada vez más dependiente en la sociedad programada, de los partidos políticos, o de la crisis del Estado.

De hecho, datos provisionales de una investigación en curso revelan:

a) Una creciente diversificación de los actores de la conflictividad, pluralizando la acción de “grupos heterogéneos” en detrimento de conflictos protagonizados por organizaciones;

b) Una también creciente diversificación de los objetos o contenidos del conflicto en detrimento de aquellos más centrales (laborales / salariales, demanda de recursos);

c) Una mayor dispersión espacial de los conflictos, no ya centralizados en las grandes y aún medianas ciudades;

d) Una más extensa distribución temporal de los conflictos, con un ritmo constante de frecuencias, y no tan condensados en determinadas coyunturas de conflictividad.

CAPITULO IV

ESCENARIOS Y ACTORES SOCIALES DEL CONFLICTO

La acción conflictiva se representa en una doble escena, política y social, dentro de la cual se transmuta regularmente de un lugar a otro, no solo porque *“la legitimación del conflicto puramente político contiene el principio de legitimidad del conflicto social en todas sus formas”* (Cl. Lefort, 1986: 28), sino también porque este tiende a expresarse en aquel. La transferencia de la conflictividad política a la social ya había sido planteada por A. de Tocqueville: *“Esta agitación sin cesar renovada que el gobierno de la democracia introduce en el mundo político pasa en seguida a la sociedad civil”* (I, 254).

En el caso ecuatoriano, y en general latinoamericano, a la rápida y directa politización del conflicto social corresponde también una repercusión social de la conflictividad política, debido a la ya señalada ausencia de mediaciones institucionalizadas en el sistema político, capaz de diferenciar los ámbitos específicos del conflicto.

Sin embargo, en términos analíticos, es posible delimitar las fronteras e identificar los actores sociales del conflicto para una mejor caracterización de este en todas sus morfologías, tras con-

siderar la particular batería conflictiva cifrada en el fenómeno general de los movimientos sociales.

El conflicto cívico-regional

La condensación del conflicto en el núcleo de los poderes del Estado, exponente de la gran centralización del régimen y sistema políticos, repercute en otro esquema conflictivo, que se forma entre los organismos centrales del Gobierno y los llamados "organismos seccionales" autónomos o gobiernos regionales, Municipios y Prefecturas.

El vacío de poder que acusa este perímetro del Estado da origen a un sistema y toda una serie de tensiones de carácter reivindicativo, que se expresa en paros y levantamientos regionales y locales, cuyo objetivo es requerir del Ejecutivo y del Congreso financiamientos y atenciones de los servicios públicos, programas de desarrollo y en definitiva más recursos y mayor autonomía político-administrativa.

En el transcurso de la última década la historia de la conflictividad regional no es ajena a las tensiones suscitadas entre una creciente demanda de descentralización y de autonomías regionales, por un lado, y de la también creciente centralización administrativo-política, por otro lado, muy asociada a los bajos porcentajes del financiamiento para los gobiernos seccionales.

**EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO DEL
GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS SECCIONALES
(Promedios anuales en millones sucres)**

Año	Gob. Central	Gob. Seccion.
1980	14.9	7.5
1981	11.1	11.3
1982	8.9	4.3
1983	24.2	6.2
1984	22.5	4.4
1985	25.3	3.6
1986	20.3	2.3
1987	12.6	3.0
1988	16.6	3.1
1989	17.9	3.6
1990	21.8	3.6
1991	24.0	2.2
1992	20.6	3.6

FUENTE: Banco Central Ecuador. Inf. Estadística. 1992

A estos factores más estructurales del conflicto cívico regional C. Verduga (1992: 52ss) añade dos desfases adicionales:

a) Al fortalecer la democracia de los gobiernos seccionales, éstos actúan como intermediarios entre la sociedad local y el gobierno ejerciendo sus presiones sobre éste;

b) Estos mismos gobiernos sufren la tensión entre su incapacidad de generar rentas propias y su dependencia paternalista respecto del gobierno central.

Este género de conflictos entre las periferias del régimen político y los organismos centrales del Estado cataliza a su vez las fuerzas del sistema político, que desde los espacios regionales y locales agregan sus demandas y protestas sociales a la conflictividad política. De esta manera el conflicto político se sobrecarga de conflictividad social. Así, de hecho, los “paros cívico-regionales” aparecen como una válvula de escape por la que se canaliza regularmente toda una conflictividad latente y difusa en la sociedad civil local.

La combinación del centralismo con la agregación de otras conflictividades explica que el conflicto cívico-regional (según estimaciones preliminares) adquiriera una mayor frecuencia en las provincias de la costa (63%) que en las de la sierra (27%), y el Oriente y Galápagos (10%)

La creciente frecuencia de estos conflictos, más allá del efecto mimético, su sucesión y encadenamiento de unos sobre otros, se comprende por otras tres razones de fondo: en primer lugar, tales regularidades ponen de manifiesto el carácter estructural de dicho tipo de conflictividad, vinculada al centralismo del Estado; en segundo lugar, cada paro cívico puede resolverse en el mejor de los casos con la obtención del financiamiento reclamado y la satisfacción de todos o algunos de los rubros del “pliego de peticiones” presentado; pero al cabo de seis meses o de un año la misma situación conflictiva volverá a plantearse de nuevo; en tercer lugar, la estrecha secuencia y en ocasiones la superposición de dicho tipo de conflictos en distintos lugares del país hace referencia a la competitividad entre las regiones y gobiernos locales por disputarse los escasos recursos del Estado destinados a los organismos seccionales y las provincias.

Con cierta frecuencia los “paros cívicos” son interpretados por el partido político más representativo en los organismos del gobierno local, que hacen del conflicto una ocasional campaña política o prueba de fuerza, siendo a veces los diputados provinciales en el Congreso los que actúan como correa de transmisión de las reivindicaciones y planteamientos de su región, para reforzar sus propias posiciones políticas.

El conflicto cívico regional ilustra ejemplarmente la catalización política de la conflictividad social. En él los enfrentamientos clasistas, entre diferentes intereses de sectores y grupos, y hasta las particulares reivindicaciones de cada uno de ellos quedan escamoteados y aglutinados bajo un supuesto interés común, de demandas colectivas o servicios generales. De esta manera en el conflicto cívico regional, protagonizado por las clases dominantes de la provincia o del cantón, y en ocasiones hasta conducido por las autoridades y dirigentes políticos, participan desde los sectores laborales hasta los campesinos, los cuales sin identificarse en realidad o plenamente con los objetivos y demandas del paro expresan en él sus propios descontentos, protestas e intereses; aun cuando ni la negociación y las resoluciones les beneficie directamente. En este sentido las “fuerzas vivas” de los “paros cívicos” aglutinan y expresan la conflictividad social de la región.

El conflicto cívico regional posee un ciclo de episodios muy regulares. Suele iniciarse con una amenaza de paro más o menos formalizada a través de los planteamientos tramitados por sus dirigentes; en caso de no ser atendidos los reclamos o fracasadas las negociaciones previas, el paro cívico se manifiesta por una huelga de actividades públicas, acompañada en ocasiones por una paralización del comercio y el transporte; pueden darse así

mismo bloqueos de calles y carreteras con la participación de sectores campesinos.

La gravedad de un paro cívico, regional o local, depende junto con la mayor o menor amplitud de la participación ciudadana y campesina de la importancia de la provincia o del cantón, y de su situación estratégica, ya sea como enclave de las comunicaciones del país, por su localización fronteriza, o cuando, por ejemplo, en las regiones orientales, afecta un importante suministro energético.

Dependiendo de su importancia e intensidad, los paros cívicos pueden requerir la intervención de la fuerza pública, policía o ejército, aunque por lo general a pesar de los daños que suelen ocurrir no se registran situaciones de mayor violencia, siendo generalmente accidentales los atentados contra la propiedad y lesiones contra las personas.

Las negociaciones que involucran siempre al Ejecutivo, con eventuales mediaciones del Congreso, se inician en base a un inevitable forcejeo con la condición siempre impuesta por el Gobierno para que se “depongan las medidas de hecho”, y con la consiguiente acusación de que el paro o levantamiento está politizado, como si su politización le restara legitimidad.

Ya sean “preventivos” o “definitivos”, las duraciones de los paros cívicos no exceden por lo general los dos días, excepcionalmente pueden llegar a cuatro días y casi nunca alcanzan una semana. Su resolución suele tramitarse con una serie de negociaciones y vicisitudes más o menos públicas y largas, que o terminan en promesas y compromisos, o con la adjudicación de los recursos, lo que confiere al Ministro de Finanzas un papel cada vez más protagónico.

Los paros cívicos son el ejemplo más representativo del desplazamiento de un conflicto político hacia la conflictividad social; aunque en algunos casos puede darse un levantamiento social de las “fuerzas vivas” de la región, que obligan a las autoridades a declararse en estado de emergencia y tramitar con el Gobierno las reivindicaciones planteadas.

Aunque por su heterogeneidad no aparezcan como “movimientos sociales”, y más allá del esquema político en el que se inscriben, y del carácter intermitente que adoptan sus actuaciones conflictivas, los cívicos regionales comportan un tipo de movilización tendiente a expresar y reforzar un modelo de identidad, que adquiere valoraciones nuevas y cada vez más importantes en la redefinición del Estado nacional y de la misma sociedad civil. Y de ellos no cabe excluir su alcance en la construcción de ciudadanías, y en la conformación de democracias regionales y locales, aun cuando esta perspectiva no resulte explícita.

Como se señalaba más arriba, los paros cívicos articulan un doble eje: el vertical, transclasista, que atraviesa la estratificación de la sociedad regional y local, y el horizontal, que involucra los sectores urbanos y los rurales campesinos. Esto no excluye la existencia de otro tipo de conflictos exclusivamente urbanos o campesinos.

Los conflictos urbanos

La ciudad es escenario de muy diferentes tipos de conflictividad por la diversidad de actores tanto como por la acumulación de intereses y necesidades, y en fin por la condensación de las desigualdades, contradicciones y enfrentamientos. Los movimientos sociales encuentran en la ciudad la escena pública donde sus actuaciones pueden lograr más eficiencias y también mayor

publicidad ante la opinión ciudadana. Obviamente, por ello, son urbanos los conflictos gremiales del sector público y privado, las manifestaciones estudiantiles, las huelgas sindicales, e incluso los conflictos políticos tienen en la ciudad sus visibilidades y mayores resonancias.

Un factor adicional de la conflictividad urbana son los mass-media, que no sólo actúan como caja de resonancia de su información, sino que también con su teatralización aparecen con frecuencia si no como actores del conflicto sí como actores en el conflicto, tomando o induciendo posiciones respecto de él.

Aparte de todos los conflictos que tienen lugar en la ciudad, hay un género de conflictividad más específicamente urbano, que tiene por objeto la ciudad aunque su localización sea predominantemente suburbana. Se trata de las llamadas "invasiones poblacionales" y sus consiguientes "desalojos" de pobladores urbanos que carecen de asentamiento en la ciudad, y que ocupan terrenos baldíos en base a usurpaciones de tierras o a procedimientos ilegales o de fraudulenta legalidad, y de los que con frecuencia son menos culpables que víctimas.

La conflictividad de estas situaciones puede originarse a veces en la misma ocupación de los terrenos y en competencia con otros pobladores, pero es siempre inevitable con las acciones de su desalojo por la fuerza pública.

Aunque se trata de un género de conflicto muy circunscrito a las grandes ciudades (Guayaquil y Quito), y de una frecuencia relativamente menor, su intensidad es siempre muy elevada no sólo por los daños resultantes directos del desalojo (destrucción de las viviendas y enseres de los hogares, abandono a la intemperie de las familias desahuciadas) sino también porque la resisten-

cia de la población suele acarrear heridos y aun muertos en su enfrentamiento con la policía.

Las ocupaciones y desalojos de terrenos urbanos aparece como un tipo extremo de conflictividad social no tanto por la violencia que comporta cuanto porque hace referencia a extremas condiciones de vida y marginalidad social. Esto mismo impide que tal conflicto no sea objeto de posible negociación o resolución, y que el empleo de la fuerza con sus dramáticas consecuencias no haga más que trasladar a otro lugar y aplazar a otro momento (nuevas ocupaciones y desalojos) las raíces de este conflicto urbano.

La marginalidad de los conflictos suburbanos, excluidos de la gubernamentalidad, ponen de relieve los factores más estructurales de la desigualdad social, y las fases de la violencia urbana.

Condiciones de pobreza y de marginalidad en los servicios básicos de urbanización, unido ello en ocasiones a importantes niveles organizativos hacen que los barrios populares, los "movimientos barriales", protagonicen conflictos de baja intensidad, muy localizados y con una orientación reivindicativa hacia las instancias municipales. Tales conflictos y demandas de servicios urbanos representan un proceso muy significativo en la construcción de la ciudadanía de los sectores populares y en la concienciación de sus derechos a la ciudad.

Aunque muy diferentes, pero con frecuencias de cierta regularidad, tres tipos de conflicto marcan el orden urbano, afectan de manera muy sensible los intereses ciudadanos y tienen siempre repercusiones e involucramientos gubernamentales. El primero, el paro de los transportistas, con ocasionales manifestaciones violentas, hace referencia a un problema de índole específica-

mente urbana, que confronta poderosos intereses gremiales con la gestión de uno de los principales servicios públicos. El segundo, las huelgas del magisterio, enfrenta al más poderoso gremio público y su vinculación político partidaria (MPD) con el Estado. El tercero, los paros médico-hospitalarios, dada la centralidad urbana de este servicio público y sus intereses sociales, posee también una particular gravedad.

De hecho la conflictividad urbana (al contrario de la “cívico-regional”) se concentra en las dos grandes ciudades, sobre todo en la capital, y también en Guayaquil, y en las ciudades intermedias (Cuenca, Machala, Santo Domingo).

Conflictividad laboral

También la ciudad es el ámbito propio de la conflictividad laboral, del movimiento sindical y de las huelgas y paros de los gremios; lugar de las manifestaciones de los sindicatos y de las huelgas nacionales, cuya regularidad tiene ritmos de muy poca frecuencia (anuales o bianuales), y de las más frecuentes, episódicas y restringidas de los empleados y gremios del sector público y de las todavía más localizadas de trabajadores del sector privado.

Estas manifestaciones públicas del conflicto laboral, a parte de los bloqueos de calles o rutas urbanas y de disturbios callejeros, presentan una baja intensidad de violencia y un limitado involucramiento de la fuerza pública, la cual más que reprimir trata de controlar su desenvolvimiento. Hay que tener en cuenta en la actualidad una “deslaboralización” de los conflictos liderados por las Centrales Sindicales, ya que en Ecuador como en América Latina los sindicatos representan más un mecanismo de regulación de las presiones políticas a nivel nacional que un

mecanismo de negociación de las reivindicaciones obreras. Siendo por ello el Estado, más que la empresa o la clase dirigente, el principal interlocutor o adversario de los sindicatos.

Muchos de estos conflictos tienen un carácter de protesta, y cifran en la amplitud de su convocatoria y participación el nivel de su prueba de fuerza en su rechazo al gobierno y sus políticas. En otros casos, como el de los gremios del sector público, la manifestación callejera confiere una dimensión pública a un conflicto, que será objeto de negociación y segura resolución. En todas estas situaciones el espacio urbano proporciona además de visibilidad una mayor densidad social a los conflictos, al hacerlos más contiguos a todos los otros actores y movimientos sociales, y ampliando sus repercusiones.

El creciente desempleo, la ampliación del sector informal urbano y la misma desregulación de las relaciones de trabajo han afectado la conflictividad laboral en el sector privado, la cual representó siempre un mecanismo de cohesión obrera/asalariados y de equilibrio entre capital/trabajo. Exponente de esta situación es la evolución promedio del PIB industrial que en el inicio de la crisis, entre 1982 y 1986 cae a -0.4%, y el trabajo asalariado se reduce entre 1982 y 1989 del 34.10% al 31.0% de la PEA.

Si el conflicto laboral privado inicia sus frecuencias descendentes ya en el transcurso de los años 80, a partir de la Ley Reformatoria del Código del Trabajo, (Ley 133) de Noviembre de 1991 no sólo los conflictos laborales sino también los procedimientos de su tramitación acusaron una mayor reducción, lo que permite sostener una progresiva "desconflictualidad" del sector laboral privado.

Todas estas nuevas condiciones se reflejan en un descenso del índice de conflictos y huelgas que, pasa del 100 a 57 y de 100 a 48 respectivamente, de 1983 a 1992, según fuentes del Ministerio del Trabajo.

La comparación de dicha conflictividad laboral entre el sector laboral público y privado resulta muy significativa. Mientras que en el mismo período de 1983 a 1992 las tasas de crecimiento de los conflictos y huelgas en el sector público son de 53.5% y 67.1% respectivamente, en el sector privado dichas tasas de crecimiento es de -29.06% en los conflictos y - 13.10% en las huelgas.

El conflicto del sector público, directamente enmarcado por la crisis del Estado desarrollista de los 70 y por las corrientes neoliberales de su “modernización” en los 80, no sólo se ha presentado más frecuente e intenso que los conflictos del sector privado, sino que ha ocupado una mayor relevancia y actuación pública, que estos han ido perdiendo por múltiples factores, al quedar cada vez más reducida su negociación y resolución o bien al Ministerio del Trabajo o bien a las relaciones directas con la patronal.

En base a estimaciones preliminares, el conflicto laboral público alcanza el 40.6% de toda la conflictividad socio-política, siendo su promedio anual en el período de 1980-84 de 149.2 conflictos. Según esto los conflictos del sector público serían los más numerosos, seguidos de los que presenta el sector laboral privado (17%), las invasiones (17%) y los cívico regionales (10%). La distribución regional de las frecuencias es muy similar en la Costa (51%) y Sierra (47%); aunque inversa a la que presenta el conflicto laboral privado, sensiblemente superior en la Sierra (6%) al de la Costa (3%).

La frecuencia e intensidad de los conflictos del sector público han puesto en evidencia las contradicciones de la gremialidad estatal, agravadas por las circunstancias señaladas. Aunque reivindicando los mismos derechos que los otros grupos asalariados, política y laboralmente no son como los otros trabajadores, ya que producen bienes y servicios públicos, y por consiguiente deben regularse por los imperativos de una relación pública.

Sin embargo, paradójicamente, el crecimiento en la diversificación y desarrollo de los empleos públicos iniciado hace dos décadas estuvo acompañado y después seguido de una creciente privatización de las relaciones entre sus funcionarios y el Estado. Y esto ocurrió no sólo porque el fortalecimiento de los gremios de empleados, con su poder autónomo de decisión, refuerza las posibilidades de intervención de intereses privados en el ámbito público, sino también porque las mismas políticas gubernamentales se orientaron hacia una creciente privatización tan funcional como ideológica del Estado.

En tal contexto, muy crispado por factores de índole diversa, el conflicto del sector público se ha recargado de tensiones e intensidades, haciendo cada vez más difícil la distinción entre el Estado-patronal y el Estado-poder público. Y obviamente los enfrentamientos con aquel, siempre han repercutido en éste. Tal situación se ha vuelto más áspera en algunos casos, en los que el conflicto gremial público se ha configurado con componentes y alcances políticos.

Conflictos estudiantiles

Un género de conflicto exclusivamente urbano, y propio también de las grandes ciudades, es el estudiantil, siempre caracterizado por sus expresiones de protesta, de desorden ciudadano y de

un cierto grado de violencia (bloqueos de calles, quemas de llantas, apedreamientos contra la fuerza pública...), que obligan a la intervención policial.

El conflicto estudiantil se ha ido desprendiendo y distancian-do progresivamente del “movimiento estudiantil”, y aparece como un fenómeno en cierto modo sustitutivo y compensatorio del decline de este, el cual resulta de su desarticulación con los partidos de izquierda, y la pérdida de relieve político de estos. De hecho en el transcurso de la última década se opera un decantamiento entre el conflicto universitario, más replegado hacia los ámbitos académicos y con menores manifestaciones públicas, y el conflicto escolar, que con mayores frecuencias protagoniza los disturbios callejeros.

El sistema educativo en Ecuador siempre estuvo marcado por dos tendencias: la de integración social predominante en períodos de crecimiento económico, y la de exclusión que parece dominar la última década. Mientras el universitario actual tiende a privilegiar su integración, el estudiante escolar parece acusar más las condiciones y perspectivas de la exclusión.

El estudiantil se trata de un conflicto por lo general sin objetivos específicos propios del sector y sin demandas concretas, más bien dominado por expresiones de protesta, que tienen un carácter “sintomático”, en la medida que recogen un descontento y malestar difuso y latente en la sociedad, y que ocasionalmente se concretan en el aumento del costo de la vida, en reacción a las “medidas económicas” del gobierno y en la subida del precio de la gasolina y del transporte público. En este sentido la conflictividad estudiantil tiene una permanente latencia.

Las manifestaciones del conflicto estudiantil pueden revestir acciones violentas en sus enfrentamientos con la policía, y no es raro que en algunas circunstancias se registren saldos de heridos, detenciones y aun de muertos. Mientras que la alta intensidad de conflictos corresponde a niveles de baja frecuencia, la conflictividad estudiantil combina una frecuencia elevada con regulares intensidades, que en ocasiones, desemboca en violencia. Aunque tales situaciones de intensidad responden a circunstancias coyunturales (su inserción en un conflicto más amplio, o a una dosis de politización particular), por lo general el conflicto estudiantil acusa la dinámica de intensificación propia de los conflictos más “reactivos” que “proactivos”, lo que por otra parte los vuelve difícilmente negociables y resolubles.

Tras sus coyunturalidades, el conflicto estudiantil refleja la situación de una juventud que se resiente tanto de las malas condiciones y peor calidad de la enseñanza como de las inciertas perspectivas de su futuro profesional y laboral. Por ello, bajo los “furores sociales” del conflicto estudiantil es obligado diagnosticar la agresiva desesperación de este sector social, que no encuentra en la actualidad socio-económica y política del país las garantías que aseguren su porvenir. Sólo esto explica los violentos desafíos investidos en las actuaciones conflictivas de los jóvenes estudiantes.

La singular fenomenología del conflicto estudiantil con su densa ritualización, con la misma simbólica de su violencia, en los que se encuentran cifrados tanta audacia y riesgo, nos remiten a un hecho de construcción de identidades juveniles, con características de un “rito de pasaje” obligado. Como si el joven adquiriera el (auto)reconocimiento de su identidad adolescente con su participación violenta en el conflicto estudiantil.

La conflictividad rural

Aunque los campesinos y también los indígenas participen con frecuencia de los conflictos "cívico-regionales" con sus actuaciones en las áreas rurales, y en ocasiones se hagan presentes en huelgas y manifestaciones ciudadanas, ellos son los protagonistas de los conflictos específicamente rurales.

Menos frecuente que la urbana, y por lo general también menos intensa, la conflictividad rural tiene características muy diversas según los sectores y objetos. El conflicto rural no responde de manera tan directa a los procesos económicos (por ejemplo, la inflación) o a las políticas gubernamentales (subida de precios en los servicios) como en el caso urbano; tampoco es tan directa la confrontación con el Gobierno. De otro lado, los ritmos de la conflictividad rural son más bien expresivos de largas acumulaciones, y por ello tienen un carácter reactivo menos puntual aun cuando se desate en determinadas coyunturas; y su misma circunscripción rural le resta efectos de conjunción con las reivindicaciones y conflictos de otros movimientos sociales.

En las áreas rurales de la Costa los conflictos suelen centrarse en torno a problemas productivos relacionados con el crédito (Banco de Fomento), con tierras y riego, y con litigios entre agricultores y empresarios (camaroneros). También poseen notable relieve los conflictos de la zafra y los relacionados con los ingenios azucareros, muchos de los cuales cuentan con fuertes bases sindicales.

Al encontrarse muy localmente circunscritos, gran parte de los conflictos rurales, incluso los que alcanzan un cierto grado de intensidad, no suelen rebasar las competencias de los gobiernos locales, ni tampoco llegan a impactar la opinión pública nacio-

nal. De hecho el IERAC ha constituido un organismo estatal muy importante (semejante al Ministerio del Trabajo para el caso de la conflictividad laboral) tanto para canalizar gran parte de la conflictividad campesina como para tramitar la solución de muchos de los litigios.

La conflictividad campesina presenta una frecuencia relativamente baja, con un promedio de 12 conflictos anuales, mientras que la específicamente indígena es de 7 anuales. Al margen de aquellos relacionados con invasiones de tierras los conflictos campesinos o bien son negociados administrativamente por el IERAC o bien se resuelven sin llegar a un climax de intensidad violenta. Por otro lado, muchos de los conflictos campesinos debido a su carácter local no alcanzan un nivel de publicidad que registren los medios de comunicación. Sólo cuando, excepcionalmente, se traducen en bloqueos de carreteras, huelgas, "tomas" de instalaciones adquieren una resonancia nacional.

Mientras que la conflictividad campesina es más frecuente en la Costa (43%) que en las regiones Indígenas (23%) o no Indígenas (30%) de la Sierra, la conflictividad étnica se centra en la Sierra (71%) y Oriente (25%).

Un género de conflictividad muy particular en las áreas rurales de la Sierra y del Oriente protagonizan las poblaciones indígenas. Se trata por lo general de conflictos de tierras, que enfrentan a los indígenas o bien con el IERAC o bien con grandes propietarios o hacendados; en el Oriente tales enfrentamientos se dan con los colonos o con las empresas petroleras. Tales conflictos incluso muy locales y poco frecuentes suelen resultar, sin embargo, muy intensos cuando se da la intervención de la fuerza pública y se registran heridos y muertos.

Un gran porcentaje de la conflictividad rural campesina puede encontrar fácil y aun rápida solución en sus aspectos más puntuales o coyunturales, pero no pocos de tales conflictos irresueltos o sólo parcialmente solucionados tienden a acumularse para reventar de nuevo en el futuro con mayor intensidad y violencia. Esto ocurre en particular con los conflictos (o "tomas") de tierras, los cuales tienen características análogas a las ocupaciones de propiedades urbanas.

El estudio de Alain Dubly y Alicia Granda (**Desalojos y Despojos. Los conflictos agrarios en Ecuador, 1983-1990**, CEDHU - Ed. Conejo, Quito, 1991) es muy informativo sobre las frecuencias, intensidades, objetos de la conflictividad campesina y su distribución temporal y regional. De los 217 conflictos campesinos registrados entre el último año del Gobierno Hurtado y los dos primeros años del Gobierno Borja 120 (55%) pertenecen a la Costa, 29% a la Sierra y 16% al Oriente.

La reseña de la intensidad del conflicto campesino hace de él uno de los más violentos con un elevado saldo del número de muertos, heridos y atropellos físicos y violaciones de mujeres (p.25s).

En relación con el fenómeno de la intensidad llama la atención también, y en comparación con otro género de conflictividades, que el conflicto campesino tenga bajos niveles de negociación y de resolución. Según el mismo estudio de Dubly (p. 315) sólo el 25% de los conflictos campesinos logran una solución positiva al menos en parte; 44% quedan sin resolución o este resulta aplazado; y 31% tienen un desenlace adverso o negativo para el campesino.

El conflicto étnico

No es el caso de desarrollar aquí ni la historia del movimiento indígena ni siquiera en la última década, y tampoco su dinámica organizativa con toda su crónica y morfología de actuaciones conflictivas, sino de resumir sus focalizaciones y formas más relevantes con toda su gama de objetos de conflictividad, la cual abarca desde los socio-económicos hasta los específicamente étnico-culturales pasando por los que han adoptado un carácter político.

Los pueblos indígenas protagonizan en primer lugar una conflictividad interétnica difusa, latente y muy generalizada, pero muy circunscrita también a enfrentamientos intracomunales o intercomunales, la cual salvo raras excepciones ni siquiera involucra a las autoridades locales.

Un segundo nivel del conflicto étnico más amplio, liderado por sus autoridades y dirigentes de sus organizaciones, enfrenta a las comunidades con sectores mestizos y pueblerinos o con las autoridades locales en razón de determinadas reivindicaciones o protestas. A este ámbito de conflicto pertenecen las disputas de tierras.

Un tercer nivel de la conflictividad étnica puede alcanzar un ámbito regional, con expresiones de cierta violencia, y exigiendo el involucramiento de los organismos del gobierno provincial y aún del mismo gobierno nacional.

La gran novedad del movimiento indígena a partir del proceso de democratización desde inicios de la década de los 80 han sido sus actuaciones en la escena nacional con conflictos que han rebasado los espacios regionales. Ilustrativos de este nivel de

conflictividad fueron los “levantamientos” de 1990, 1992 y 1993, que tuvieron manifestaciones en las ciudades, en la misma capital, y fueron objeto de largas y arduas negociaciones con el Gobierno, obteniendo además un amplio eco en la opinión pública y en los medios de comunicación social nacionales e internacionales.

La conflictividad indígena presenta características muy singulares. Sus actuaciones pueden responder o bien a una “forma étnica” en la que se plantean confrontaciones, reivindicaciones y propuestas específicamente indígenas en ocasiones con cierta radicalidad, o bien a una “forma clasista” participando en la conflictividad de otros sectores sociales con planteamientos comunes. Reflejando esta duplicidad de posiciones el conflicto étnico releva a sí mismo de un carácter muy “reactivo” en algunas de sus manifestaciones o en algunos de sus niveles de lucha, en los conflictos locales, mientras que en otras dimensiones del conflicto este posee un carácter más “proactivo” con planteamientos muy orientados hacia la negociación con el Estado.

Esta dispar morfología de la conflictividad étnica responde a la particular índole del movimiento indígena, el más amplio de todos los movimientos sociales, con diferentes niveles de organización (desde los comunales, hasta el nacional) con condiciones y estrategias regionales también muy diferenciados. Todo ello confiere al conflicto indígena una plasticidad muy diversa.

El conflicto étnico puede llegar a un umbral de violencia en caso de “levantamiento”, cuando la acumulación de tensiones, enfrentamientos y reivindicaciones rebasan los perímetros regionales y al contar con el apoyo y liderazgo de sus organizaciones y de la CONAIE.

Quizás precisamente porque se trata de un “movimiento social” sui generis, el indígena ha hecho de su autoreferencia organizacional un instrumento de mayor participación en los espacios de representación del Estado, e incluso ha tenido importantes iniciativas “pro-activas”; aun cuando el éxito de tales procedimientos haya sido limitado, ha mantenido la **cuestión étnica** como un conflicto de fondo pendiente siempre en la sociedad nacional.

El conflicto étnico aparece como un exponente de la importancia lograda por el movimiento indígena, sin duda el más numeroso, más homogéneo y mejor organizado, y cuyos planteamientos han supuesto cuestionar el mismo modelo de Estado nacional. Por otra parte, y más que en el caso de los otros movimientos sociales, la conflictividad étnica ha representado una apuesta en la particular construcción de una **ciudadanía indígena**, ya que en ella se ha ido expresando progresivamente la conciencia de los derechos que los pueblos indígenas exigen de la sociedad y Estado nacionales no sólo más allá sino incluso a través de sus reivindicaciones específicamente étnicas.

La construcción de una ciudadanía indígena, muy implícita en la crónica de todos los conflictos étnicos, constituye un desaffo para la misma democratización del país en la medida que comporta la plena integración de una radical diferencia. Este mismo dilema se plantea con todo su dramatismo en todas las democracias actuales: la conflictiva tensión entre las asimilaciones y las segregaciones.

CAPITULO V

GOBERNABILIDAD DEL CONFLICTO

La conflictividad, en la medida que es inherente al hecho democrático, está directamente relacionada con la gobernabilidad, entendida ésta como el conjunto de condiciones que en una determinada sociedad garantizan el ejercicio del gobierno (del poder político) sin riesgo excesivo de desorden violento y de desestabilización de la misma democracia.

Como ya quedó expuesto, el conflicto en una sociedad democrática releva tanto de las formas y procedimientos de la **gubernamentalidad** estatal como de las condiciones y factores que regulan o limitan la **gobernabilidad** de la sociedad. Aunque el concepto de “gubernamentalidad” hace referencia (según Foucault) al conjunto de instituciones, procedimientos, diagnósticos y deliberaciones, cálculos y estrategias que permiten y garantizan el gobierno de la sociedad, la “gobernabilidad” no es ajena a dichas condiciones de gobierno en la medida que se refiere a una población, sus sectores y grupos, relaciones entre ellos, así como sus relaciones con los recursos, hábitos y cultura de las sociedades que conforman.

Según esto un factor determinante en la gubernamentalidad (estatal) y gobernabilidad (social), que tiene consecuencias decisivas tanto en la generación de los conflictos como en su resolu-

ción (como se anotará más adelante) es el nivel de **gubernamentalización** alcanzado por el Estado, nivel de racionalización de sus instituciones y prácticas, el cual es interior al mismo Estado, pero que también se encuentra interiorizado en la sociedad.

Es en este marco general donde el gobierno del conflicto como parte del gobierno democrático de una sociedad, que es necesario establecer en primer lugar los umbrales del conflicto y también de la misma democracia.

Los umbrales del conflicto

Toda democracia exige un umbral mínimo y tolera un umbral máximo de conflictividad. Cuando la conflictividad no alcanza el nivel mínimo exigido, ya sea por razón de formas autoritarias (tanto por represivas como por un abuso de la legislación) del gobierno o por coherciones difusas internas desde la misma sociedad, la democracia queda deslegitimada por exceso de autoritarismo o bien corre el riesgo de ser desestabilizada por una explosión de las tensiones reprimidas. Tal sería el caso muy ilustrativo del "vargazo" después de dos años de gobierno violentamente represivo de León Febres Cordero (1986).

Cuando, por el contrario, la conflictividad social rebasa ciertos umbrales máximos soportables por un régimen y sociedad democráticos, dicha sociedad resulta democráticamente ingobernable, al quedar excluidas todas las posibilidades de pactos y negociaciones, o bien por una degeneración del conflicto en violencias sociales, o bien por una progresiva delincencialización de la sociedad; lo que en cualquier caso podría conducir también a exponer la democracia a la reacción de las fuerzas represivas y autoritarias.

En definitiva, las transgresiones de ambos umbrales mínimo y máximo de la conflictividad constituyen una deslegitimación democrática, ya sea del lado de la gubernamentalidad (del Estado, democracia gobernante) o del lado de la gobernabilidad (de la sociedad, democracia gobernada).

Ahora bien, dichos umbrales de conflictividad no son los mismos para cualquier sociedad, para cualquier modelo de Estado y para cualquier tipo de democracia. Algunas formaciones sociales con una larga tradición democrática, relativamente homogéneas e igualitarias, sin grandes diferencias socio-económicas, culturales y políticas, son capaces de reproducirse tanto con bajísimos como con muy elevados niveles de intensidad y de frecuencias de conflictividad. Ya que sus instituciones y procedimientos democráticos poseen las condiciones suficientes no sólo para resistir los más intensos climas de conflicto sino también para negociarlos y resolverlos.

Por el contrario, otras sociedades muy marcadas por una “estructural heterogeneidad”, atravesada por profundas diferencias y desigualdades, y que además no cuenta con una formación democrática suficientemente consolidada en sus instituciones, y tampoco han desarrollado una cultura de consensos, difícilmente pueden resistir ciertos niveles de conflictividad, que fácilmente pueden desestabilizar las precarias condiciones de convivencia pacífica y gobernabilidad democrática.

Y por ello mismo también en este tipo de sociedades los gobiernos democráticos se muestran siempre más proclives o tentados a adoptar políticas autoritarias y procedimientos represivos contra una conflictividad, que también más fácilmente pueda desplegarse con excesiva violencia.

Dentro de los umbrales mencionados cabe distinguir el nivel de frecuencia y el nivel de intensidad de los conflictos, que puede soportar el orden democrático en una determinada sociedad. Y en tal sentido se puede considerar que el Ecuador ha sido, de hecho, en los últimos quince años de vida democrática, una sociedad que ha resistido altos índices de frecuencia de conflictos, e incluso también altos índices de intensidad conflictiva, aunque se podría precisar que se ha mostrado más frágil ante la intensidad que ante la frecuencia de los conflictos.

En el Ecuador los sectores sociales que pueden y suelen protagonizar conflictos más intensos no son los más frecuentes; pero en cambio, acusan mucha mayor frecuencia los conflictos de baja intensidad; se podría decir que la sociedad ecuatoriana soporta altos índices de esa conflictividad difusa y cotidiana, pero cuyas acumulaciones y condensaciones pueden eclosionar en los conflictos más violentos. Es posible que en esta situación operen menos los comportamientos represivos del Estado que los autocontroles y coerciones que se ejercen desde el interior de la misma sociedad.

En definitiva son las características socio-económicas y culturales de un país, así como las condiciones de su democracia más o menos consolidada, las que determinan tanto los umbrales del conflicto y los recursos y posibilidades de su negociación y resolución. Si hubiera que establecer un criterio que fijara los límites de los umbrales del conflicto señalados, habría que recurrir a los principios de legitimidad y de legalidad. Tanto si la imposición y la seguridad del orden se regulan a costa de la legalidad y legitimidad del gobierno como si las acciones conflictivas transgreden dicha legalidad y legitimidad, nos encontraríamos en un escenario social no dominado por el conflicto sino por la violencia. Lo

cual ubicaría ya la acción social al margen de la gobernabilidad democrática.

Los umbrales del conflicto se modifican también de acuerdo a tiempos y períodos de una misma sociedad: hay épocas en que elevados niveles de conflictividad son soportables gracias a un también alto nivel de gubernamentalidad, la cual puede hacer gobernables incluso conflictos muy intensos, que otro gobierno no podría resistir (por ejemplo, el caso del Levantamiento indígena de 1990); en otras situaciones, en cambio, un déficit de gubernamentalidad no es capaz de tolerar niveles menores de conflicto, cuyo riesgo (real o imaginario) de ingobernabilidad puede provocar entonces reacciones autoritarias o muy represivas que deslegitiman el gobierno democrático. Esta situación podría incluso dar lugar a una evolución del conflicto en violencia (caso de “los alfaros” durante el gobierno de Febres Cordero en 1984-88).

Por consiguiente, bajo la perogrullada que “los gobiernos hacen ingobernables a los gobernados” encontramos el problema de la **gubernamentalidad** como factor de definición de los umbrales del conflicto. Tras la obvia cuestión de para (o en beneficio de) quién se ejerce el gobierno, se encuentra la problemática ya analizada de la conflictividad generada por el mismo gobierno. Según esto, si toda gubernamentalidad comporta siempre e inevitablemente márgenes de conflicto, se requiere también que dicha gubernamentalidad implemente simultáneamente las formas de gobernabilidad del conflicto, sus procedimientos de negociación y resolución; estableciendo políticas que atenuen su frecuencia e intensidad, o que a mediano o largo plazo resuelvan sus causas.

Negociación y Resolución de los Conflictos

La conflictividad social y política presenta en la última fase democrática un nivel relativamente alto de negociación y de resolución. Según esto, cabría suponer que de manera simultánea una misma socio-cultura de la conflictividad estaría tan arraigada como una socio-cultura de la negociación y solución de los conflictos.

Si bien ambos fenómenos lejos de contradictorios pueden ser muy correspondientes, es necesario considerar, sin embargo, las características que poseen los procesos de negociación y resolución de los conflictos y su relación, sus frecuencias e intensidades.

Los hechos demuestran que la regular reiteración de cada género y línea de conflictos acusa procedimientos de negociación y de resolución muy contingentes, los cuales se limitan a los efectos particulares y coyunturales de cada conflicto, a negociar el problema y las demandas más coyunturales que lo han provocado y a solucionar la acción o situación conflictiva. Pero se deja sin negociar y resolver las causas o factores más estructurales, que generan los diferentes tipos de conflictividad.

Esto hace que al cabo de un cierto tiempo, o cuando se presentan nuevas circunstancias, el mismo conflicto eclosione otra vez con las mismas o nuevas características. Tal es el caso del financiamiento de los gobiernos seccionales con sus paros cívicos, o las huelgas de determinados gremios públicos (educadores y médicos), o los desórdenes estudiantiles ante la subida de los precios del transporte.

Se comprende, según esto, el alto grado de frecuencia de la conflictividad social, y la recurrencia de un mismo género de conflictos, ya que ninguno es objeto de soluciones definitivas. Por ello nada refleja mejor las características de un Gobierno que sus formas de gobernar los conflictos, ya sea negociándolos o rechazando su negociación, solucionándolos o dejándolos irresueltos, o en fin difiriendo o dejando aplazados de manera más o menos indefinida su solución. De hecho los últimos quince años proporcionan una muestra muy representativa del gobierno de los conflictos por los diferentes gobiernos.

Esto también explica el modelo de negociación investido en una muy frágil y efímera solución de los conflictos. Se trata con frecuencia de negociaciones y resoluciones muy marcadas por relaciones más personalizadas que institucionalizadas, por procedimientos de carácter clientelar, y que adoptan formas de “amarras” o compromisos y no tanto de acuerdos. De hecho la personalización del conflicto conduce también a personalizar en exceso su negociación y resolución, en ocasiones en detrimento de su dimensión “pública” e institucional, y en definitiva de su eficacia a largo plazo.

Se podría establecer una secuencia de correspondencias: entre bajo nivel de institucionalización y alta personalización en los estratos superiores del Estado en el tratamiento y solución de conflictos; a su vez esta misma correlación corresponde a resoluciones efímeras del conflicto y sobre todo de sus causas, lo cual seguirá afectando su ulterior gobernabilidad. Así se comprende que un excesivo número de conflictos de la más diversa índole requieran la intervención negociadora del Presidente de la República, de los Ministros o del Congreso, los cuales más que gobernar el conflicto por su solución se limitan a pacificarlo o diferir sus resoluciones.

Nada tiene de extraño, por ello, que con relativa frecuencia en conflictos de determinada gravedad o intensidad, a falta de espacios institucionales, mediadores se recurra a personalidades representativas de instituciones ajenas al conflicto (por ejemplo la Iglesia), para mediar casi en términos reconciliatorios entre las partes en pugna.

Al no existir un sistema político institucionalmente diferenciado del Estado, capaz de mediatizar los conflictos, y al conformarse el Estado ecuatoriano con una excesiva centralización, los conflictos sociales tienen siempre como principal y directo antagonista al mismo Estado. Esto sella la negociación y resolución de conflictos con una fisonomía particular pero que en definitiva resulta poco eficiente, ya que dichas negociaciones y soluciones se operan muy distantes respecto de los factores e instancias más inmediatos, y que más directamente se encuentran involucrados en la generación de los conflictos.

Una tenaz dificultad que traba la negociación de conflictos es la forma que adoptan estos como “guerra de posiciones” entre las partes enfrentadas. Tal comportamiento conflictivo responde, por un lado, a una concepción muy weberiana de la política en cuanto “ejercicio instrumental de poder” en detrimento de su dimensión deliberativa; y por otro lado, a una táctica de lucha tendiente a reforzar las condiciones más ventajosas en la ulterior negociación. Esto hace que de parte del Gobierno tenga que exigirse siempre como preámbulo negociador la suspensión de las “medidas de hecho” o de presión, lo que con frecuencia supone un forcejeo previo a las mismas negociaciones.

Por esto, más allá de todas las implicaciones del conflicto que dificultan su negociación, ésta puede ya ser obstaculizada por la intensidad de las acciones conflictivas (tanto como por las medi-

das de su represión), cuyos enfrentamientos agresivos se rigen por una autoreproducción expansiva del poder contrincante.

La fase negociadora llamada a reconstruir un orden por elaboración contractual, para producir una solución cooperativa del conflicto, atravesará inevitables vicisitudes. Ya que o bien el antagonismo de fondo sobre el reordenamiento buscado o bien la falta de compromiso de las interacciones socio-políticas para lograr dicha cooperación hacen muy personales y provisorias las soluciones negociadas; las cuales no siempre son las soluciones reales del conflicto y de sus causas.

De este modo, y sobre todo en la medida que las negociaciones terminan más en soluciones de compromiso que en acuerdos resolutivos, las relaciones de fuerza que se trasladan del conflicto a la negociación en lugar de contribuir al acuerdo tratarán de garantizar “la seguridad del poderío” (J.Freund) de ambas partes. Y como una negociación de conflicto marca una coyuntura política, siempre se corre el riesgo de que cada una de las partes enfrentadas trate de salir más vencedora que vencida.

Ya en la misma negociación no se encontrará suficientemente revalorizada la **dimensión deliberativa** de la política. Muy al contrario, de la misma negociación las contrapartes intentarán salir fortalecidas, sobre todo cuando queda implícito el presupuesto de que no se ha logrado una solución definitiva. Así, la misma negociación constituye un balance de poder inestable y precario, y para los mismos negociadores subsiste la amenaza de que el equilibrio se rompa en favor de los otros, y por consiguiente también la tentación de neutralizar lo más posible al negociador adversario.

Ante esta concepción tan bélica y predemocrática de la política y de la negociación del conflicto sólo hay dos soluciones: el **balance de poder** entre actores políticos, que únicamente es capaz de garantizar un sistema político muy institucionalizado y una sociedad muy igualitaria; y el **autocontrol del poder** que sobre sí mismos ejercen los actores políticos, sobre todo quienes detentan la mayor cuota de poder, lo cual a su vez sólo puede ser el resultado de una cultura política con un profundo arraigo democrático.

Ambas soluciones no son fáciles de adoptar en el escenario socio-político del conflicto en el Ecuador, donde el “balance de poderes” es muy inestable, debido a correlaciones de fuerzas muy desiguales, y donde algunas cifran precisamente en los conflictos una estrategia de su fortalecimiento. Esto mismo afecta también el “autocontrol del poder” por actores socio-políticos, que al encontrar muy ceñidos los márgenes de **participación en el poder** se ven obligados a extremar el recurso a los **ejercicios de poder**.

Tales comportamientos políticos más que dificultar las negociaciones del conflicto tenderán a “despolitizarlas”, imprimiéndoles las mencionadas formas de compromiso, a veces sólo concretadas en ofertas o promesas, pero que no llegan a institucionalizar su más o menos definitiva resolución.

Cultura del Conflicto

Cuando se plantea la cuestión de las raíces culturales de un determinado fenómeno o “hábitus” (P. Bourdieu) sociales, no hay que entender por ello un conjunto de condicionamientos que determinan tales fenómenos y comportamientos. “Lo cultural” sólo resulta eficaz en la medida que es asumido como una forma

determinada de la acción social, lo cual no excluye que la misma acción social pueda modificar culturalmente tales fenómenos y comportamientos como parte de los cambios y nuevas situaciones que ella misma produce en la sociedad.

Ya en otra ocasión (cfr. J. Sánchez-Parga, 1989; 1990) nos hemos referido a una “tradicción andina” del conflicto, que de alguna manera subyace y permea la arena política de la sociedad ecuatoriana; aunque tampoco cabe ignorar que para el indígena andino “todo se negocia, hasta la vida y la muerte, salvo la tierra”. Tampoco es ajena a la cultura del conflicto una corriente política leninizante, que ha tendido a hacer de él un fenómeno residual de la “lucha de clases”.

Esto mismo plantea el interrogante de si es lícito hablar de una cultura de conflicto en una sociedad donde los márgenes de negociación son tan amplios como elevados los de su resolución. No cabría suponer que es precisamente la capacidad negociadora de una cultura la que indirectamente propicia y hasta legitima una cultura del conflicto ?

El arraigo cultural del conflicto en la sociedad y política nacionales parece vertebrarse en un triple eje concomitante: la prolongación colonial en un neocolonialismo interno que mantiene soterrado un esquema de desigualdades; consecuentemente, el limitado desarrollo de una cultura contractual que no llega a abolir cualquier forma de desigualdad en las relaciones sociales y políticas; y en fin la ausencia de lo que J.Habermas denomina “una tradición discursiva” o “racionalidad dialogal” proclive a los consensos.

La tradición contractualista

Aunque no hay sociedad por más primitiva que sea que no se encuentre organizada y regulada por consensos y relaciones “quasi-contractuales” (Levi-Strauss), la forma de contrato adquiere su institucionalidad jurídica en el Derecho Romano, y su institucionalidad política en la sociedad feudal, según Henry Maine y Walter Ullmann (**Historia del pensamiento político en la Edad Media**, Ariel, Barcelona, 1992: 141), para quien *“la naturaleza esencial del contrato estribaba en que ambas partes tenían la misma importancia”*, aunque una fuera señor y otra vasallo, el contrato fundaba derechos y obligaciones recíprocas.

La tradición contractualista y consensual de sociedades y democracias más consolidadas procede de dos fenómenos de un largo pasado. Por una parte, se trata de sociedades cuyas antiguas economías mercantiles o culturas jurídicas han hecho del contrato no sólo un valor y una relación comercial y legal, sino también un valor y una forma de relaciones sociales, con todo lo que ello comporta de compromisos, derechos y obligaciones. Por otro lado, se trata también de sociedades que han abolido las grandes desigualdades entre órdenes, rangos y estatus, condición así mismo para el desarrollo de una cultura cívica, y donde la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos supone que la ley garantiza de hecho relaciones igualitarias entre ellos.

Todo esto ha repercutido en un modelo de ordenamiento social en el que se han conjugado intereses comunes e intereses privados, buscándose siempre un equilibrio entre ambos, de tal manera que ni los intereses colectivos lesionaran los particulares, ni estos fueran en detrimento de aquellos. Ya que si un predominio de los intereses comunes llega a afectar los derechos individuales, atentando indirectamente contra la legitimidad de aque-

llos, inversamente un predominio de los intereses privados acarrearía un detrimento de los intereses comunes, lo cual a su vez, a la larga, repercutiría también en aquellos.

Este tipo de cálculo con contenidos económicos implica una racionalidad política, en la que se conjugan no sólo diferentes estrategias temporales relativas a costos y beneficios, pérdidas y ganancias, sino también un manejo de lo real y posible, sustantivo a la política, y que únicamente se logra en base a una experiencia de su práctica.

Es elocuente que para Hobbes, según el cual el estado de naturaleza es un estado de guerra, el contrato inaugure la existencia política en la sociedad.

Por el contrario, sociedades y democracias actuales que hasta épocas recientes han conservado estructuras socio-culturales atravesadas por profundas diferencias, o que todavía mantienen una latente y desigual segmentación, no son propicias a las relaciones contractuales; y estas mismas relaciones de contrato no llegan a eliminar completamente el carácter de dominación o desigualdad que puede subsistir entre contrapartes de un contrato. Lo cual puede hacer que el mismo contrato recubra tensiones, conflictos y aun inequidades, o que no sea suficiente para excluir su eventualidad.

Sociedades fuertemente consensuadas por su tradición han estado compuestas por grupos que en el transcurso de la historia permanecieron bien diferenciados, pero que nunca dejaron de reconocerse como iguales, excluyendo toda forma de dominación entre ellos, y aun entre mayorías y minorías. De ahí que incluso en situaciones de tensión y conflicto, la estrategia privilegiada fuera la búsqueda de acuerdos. Bajo el concepto de "pilari-

zación” esta conducta se basa sobre la convicción de que la sociedad está formada por “pilares” diferentes, cada uno con sus derechos e intereses, pero todos indispensables para mantener la sociedad en su cohesión; lo cual da lugar a un modelo consensuado de acuerdos unánimes, para garantizar la gobernabilidad social y evitar los costos de la conflictividad.

En las sociedades conflictivas por tradición “*nadie está dispuesto a someterse a la ley común*” (Lemouel, 1992), todos tratan de mantener sus propios derechos, intereses y reivindicaciones, ya que lo contrario significaría aceptar una imposición, una derrota o una pérdida; en este ambiente de cultura política “sentarse a la mesa de las negociaciones” supone casi un doblegamiento o una abdicación.

En las actuales condiciones, una sociedad como la ecuatoriana se encuentra atrapada por el efecto de dos velocidades. De un lado, una cultura contractual todavía pre-moderna, que regule igualitariamente todas las relaciones sociales, aun no está ni suficientemente generalizada ni tampoco interiorizada, y donde amplios sectores poblacionales siguen reproduciéndose al margen de todo contrato; de otro lado, los nuevos procesos de desregulación laboral, de desinserción del sistema económico formal y de exclusión, están contribuyendo a descontractualizar no sólo las relaciones económicas sino también las mismas relaciones sociales, abriendo nuevas brechas de desigualdad, produciendo neoservidumbres y crecientes marginalidades. Todo lo cual puede redundar en una nueva cultura del conflicto y de tensiones sociales.

Cultura comunicacional

Aunque pertenecientes a ámbitos sociales distintos, una cultura contractual no es ajena a una cultura comunicacional/dialogal

sobre todo desde los presupuestos igualitarios con los que ambas operan. H. Spencer (**The Man versus the State**, Penguins Books, London, 1969) concibe el contrato como una comunicación y un medio de interacción tan eficaz como el lenguaje.

La tradición andina de nuestra sociedad acusa una cultura comunicativa más ritualizada que verbalizada, donde la palabra - con todas sus ambigüedades, - posee un débil carácter **performante**, en la medida que no realiza lo que dice, y en consecuencia la dimensión **normativa** de la comunicación resulta poco eficaz en acuerdos y compromisos, los cuales sólo se consiguen por otras formas no verbalizadas de la comunicación.

Esto mismo aparece como un exponente de "*actos del habla institucionalmente no-vinculados*" (J.Habermas), y en consecuencia el grado de responsabilidad, obligatoriedad y compromiso cifrados en la comunicación resulta muy reducido.

La ausencia de esta "ética (y "habitus") comunicativa" puede dar lugar a un género de "comunicación política", que en lugar de organizarse de acuerdo a una racionalidad consensual actúa de acuerdo a una razón del conflicto. Y a falta de los presupuestos de responsabilidad, obligatoriedad y compromiso propios de la comunicación dialogal, y necesarios no sólo para las relaciones sociales sino también para la comprensión práctica de lo real, se vuelve usual el recurso a "estrategias comunicacionales derivadas o parasitarias" (tales como mentir, engañar, tergiversar, manipular, discutir, etc.) (J.Habermas), que implican una suspensión de la validez/veracidad, y deforman la acción (política) sobre la realidad.

Ya que, según J.Habermas, el hablar consensual en cuanto presupuesto de la comunicación significa que el "entendimiento"

(*Verständigung*) de la realidad lleva implícito el “mutuo entendimiento” o consecución del acuerdo (*Einverständnis*). La capacidad para comunicarse, sigue argumentando Habermas, pone ya a disposición de cada uno los medios **formales** para “construir” una situación dialogal; la consideración dialogal de un asunto compromete a reconocer determinados estándares de racionalidad, conducentes al consenso de intereses generalizables y compartibles.

Cuando en una cultura la comunicación es más ritual que verbal, también los acuerdos y consensos resultan más ritualizados que verbalizados; lo que se refleja también en una deficiente racionalización de los conflictos y de su solución. A diferencia de cualquier otra forma de comunicación el lenguaje funciona como una especie de transformador, imprimiendo a los contenidos del intercambio una reflexividad y racionalidad intersubjetivas de las contrapartes, que las hace capaces de generalizar, y por consiguiente de definir, objetivos comunes. Es lo que confiere a la comunicación verbal, dialogal, una “fuerza generadora de consenso” (J. Habermas).

Esta cultura del diálogo, como presupuesto y componente de una política del consenso, es enfáticamente reclamada para el caso ecuatoriano por César Verduga (1992), para quien *“sin cultura de diálogo es imposible un consenso”* (p. 25); *“el nuestro no es un país de diálogo con cultura de búsqueda de consensos”* (p.28); *“una cultura de diálogo político”* (p. 30), *“que conciba la política como una cultura de diálogo y discrepancia y no como una guerra”* (p. 24).

Obviamente, una cultura dialogal de la comunicación, que podría transformar una cultura del conflicto en una cultura del consenso, requiere a su vez para desarrollarse de determinadas

condiciones socio-políticas. Así resulta evidente, que en nuestros países tanto las desigualdades como las distancias del poder pueden seguir haciendo muy difícil la doble estructura de toda comunicación: los presupuestos comunes, generalizables y compartidos, y el de un intercambio dialogal tan equilibrado como equitativo o equitativo.

En un proceso democrático como el actual están dadas las condiciones, al menos políticas, para desarrollar una tal cultura contractual y comunicacional en torno a los conflictos orientada precisamente a establecer aquellos presupuestos sociales y políticos que exige una tal cultura.

CAPITULO VI

DEL CONFLICTO A LA VIOLENCIA

Según una primera aproximación, el conflicto en cuanto tal no es violento; lo que transforma en violencia el conflicto es no tanto su intensidad ni su frecuencia cuanto que deja de ser políticamente gobernable, adoptando una tal contradicción que puede degenerar en terrorismo, delincuencia o en guerra. En tal sentido, el conflicto da lugar a la violencia cuando los adversarios se convierten en enemigos y cuando se transgreden los límites de la legalidad.

Sin embargo, así como hay que distinguir el conflicto de la violencia, no se debe confundir tampoco la violencia con la guerra, ya que ésta supone una confrontación armada entre "*colectividades políticamente independientes*" (J.Freund). Aunque toda lucha armada comporte violencia, es la violencia social y política al interior de un mismo país, la que interesa conceptualizar y definir. El problema consiste, por consiguiente, en demarcar el conflicto de la violencia, y ésta de la guerra y aun de la delincuencia con las salvedades que será necesario precisar.

Algunos autores como A.Touraine no parecen establecer una solución de continuidad entre conflictividad social y violencia. "*Las acciones colectivas portadoras de violencia son aquellas que en lugar de referirse a un conflicto de intereses y a una*

comunidad de cultura apelan simultáneamente a la defensa de una comunidad y a la lucha contra un enemigo definido como extranjero. En las sociedades dependientes de tipo latinoamericano la violencia está constantemente presente; puesto que las luchas sociales no pueden desarrollarse contra un enemigo definido enteramente en términos económicos e institucionales. El vuelco de los movimientos sociales en violencia política es inevitable, ya que el poder económico es en gran medida extranjero y frecuentemente mantenido por la intervención política y militar de una potencia extranjera” (1988: 331s).

Si bien esta opinión de Touraine parece acusar la influencia de la ideología imperialista de la dependencia, y pueda referirse a otras épocas latinoamericanas, no responde ya ni a los actuales contextos democráticos, ni tampoco a los actuales factores y fenomenologías de la violencia en el continente. Nada tiene de extraño que en determinadas circunstancias determinados movimientos sociales abandonen el terreno específico del conflicto y su marco democrático para transformarse en populismos que enarboleden la bandera ideológica de la **liberación nacional**.

De acuerdo a los desarrollos precedentes, el conflicto social supone que los adversarios tienen en común un proyecto de sociedad e intereses colectivos, y ciertos valores culturales compartidos, y también ciertas formas de regulación institucional de la misma conflictividad. En otras palabras, el conflicto se sitúa siempre en el marco de reconocimiento de la democracia como ordenamiento político. De lo contrario, los enfrentamientos no podrán resolverse más que en victoria y derrota de uno u otro de los contrincantes, haciendo inviable una resolución política el conflicto que pueda beneficiar ambas partes. Así la violencia dejaría de responder a la racionalidad política para entrar en la lógica de la guerra.

Aunque no sea fácil establecer una solución de continuidad entre conflicto y violencia, es posible señalar ciertas modalidades de su transformación, por ejemplo: a) cuando el conflicto social alcanza extremos de violencia; b) cuando la violencia es ocasional o episódica en acciones conflictivas; c) cuando el conflicto tiene resultados o consecuencias violentos. En cualquiera de estos casos la violencia no aparece inherente al conflicto, no es parte sustantiva de él, y por consiguiente no constituye un programa de la acción social conflictiva. Muy diferente es la violencia planificada y programada, planteada como objetivo o instrumento de la misma acción social. En tal caso la violencia transciende el conflicto.

No cabe, sin embargo, ignorar que los movimientos sociales pueden ser portadores de una violencia limitada, que desborda las reglas institucionales establecidas (por el mismo hecho democrático), para la resolución de los conflictos. Paradójicamente, la violencia en la que pueden derivar los conflictos es capaz de destruir los mismos movimientos sociales, ya que tal violencia propicia un tipo de intervención estatal, que elimina la constitución de actores sociales y la actuación de cualquier movimiento social. Históricamente se ha demostrado que casi todos los regímenes que han surgido de la violencia revolucionaria han terminado destruyendo los movimientos sociales.

La difícil definición de violencia

El uso tan frecuente como indiscriminado del término violencia pone de manifiesto la confluencia de significaciones diferentes, haciendo que cuanto más amplia se vuelve la extensión de su uso más se reduce su comprensión específica. De otro lado, la manera de entender y conceptualizar la violencia refleja inevitablemente un tipo particular de mirada sobre lo social.

Las excesivas y concretas visibilidades que adopta la violencia en la “superficie de la sociedad” impiden el trabajo de construcción de las lógicas sociales de las que es resultante.

El arsenal de violencias masivas y plurales que acumulan y renuevan las sociedades modernas contribuye a dificultar su definición. Dificultad que todavía se vuelve más compleja en la medida que el concepto de violencia entra en contradicción con el concepto de sociedad, ya que se concibe aquella como una agresión o transgresión total del ordenamiento de lo social, en cuanto la negación de lo social como universo.

No es casual que la percepción de la “violencia” guarde cierta analogía con el concepto de “exclusión”, la cual no significa una ausencia de relación social sino un conjunto de relaciones sociales particulares con la sociedad considerada ésta como un todo. Nadie está realmente fuera de la sociedad, pero la posición en ella de los llamados “marginados” se encuentra atravesada por un sistema de relaciones (laborales, económicas, culturales, políticas, familiares, etc.) muy frágiles y vulnerables, que los reducen a toda una serie de riesgos y los exponen a toda una serie de conflictos y aun de violencias.

La violencia, así mismo, en la medida que es una agresión contra la sociedad, no puede ser pensada al margen de ella sino como resultado de un conjunto de relaciones que los grupos violentos mantienen con ella. En tal sentido, el problema de la violencia remite a la pregunta sobre su generación social: por qué una determinada sociedad produce o segrega tales o cuales formas e intensidades de violencia?

La comparación de la “violencia” y la “exclusión” no es gratuita, ya que si en primer lugar las situaciones de exclusión com-

portan ya por sí mismas una forma de violencia, los actores y actuaciones de la violencia relevan por su parte de exclusiones sociales.

Hannah Arendt (“Sur la violence” en *Du mensonge a la violence*, Calmann-Levy, Paris, 1972:118) y R. Girard (*La violence et le sacré*, Grasset, Paris, 1972) renuncian a bosquejar definiciones de la violencia, en la medida que la violencia constituye para ellos un desafío radical de lo social, de la sociedad como universo de la regla, e inaccesible a las categorías sociológicas no puede ser concebida más que negativamente. A su carácter inconceptualizable H. Arendt añade el elemento de “imprevisibilidad total”; la imprevisión de la violencia es lo “radicalmente opuesto a lo político”.

Surge entonces el dilema “utópico” de situar la violencia ni al interior de lo social ni tampoco fuera de lo social, sino en sus márgenes o fronteras, asimilándola a la delincuencia, al terrorismo y a la guerra. Pero que la sociedad se represente la violencia como algo tan marginal como a-social, un fenómeno que amenaza su destrucción, no implica que la sociología y la política caigan también en la tentación de “externalizar” la violencia, negándose a comprender y explicar sus lógicas sociales. No como un subproducto de lo social sino como una “a-nomía” en la producción de sociedad. Frente a la tendencia de “desocializar” la violencia o de establecer continuidades y fronteras entre violencia y conflicto, será necesaria su resocialización política.

El concepto exponencial de violencia

Todas estas consideraciones preliminares explican el carácter tan amplio y tan elástico del concepto de violencia, con el que se puede definir todo género de prácticas, situaciones, instituciones

y fenómenos violentos, y cuya tipología o caracterización puede ser tan extensa como vagos los razonamientos de la violencia. De ahí declaraciones tales como *“la violencia no se ve”* o *“la violencia está en todo lugar y en ningún lado”* (Y. Michaux, *Violence et politique*, Gallimard, Paris, 1978).

Cuanto mayor es la insistencia y la fuerza para rechazar la violencia, fuera de la sociedad mayor es el disimulo y la aprensión confusa de que la misma violencia se siente y percibe al interior de la sociedad.

La doble tendencia de internalizar o externalizar socialmente la violencia está atravesada por otras dos lecturas de ella: la que ve la violencia difusa y cotidiana, institucionalizada, en todas las microfísicas y relaciones sociales (en la familia, en la escuela, en la religión, en los medios de comunicación social, en la agresividad y accidentes de tránsito, en las relaciones laborales y profesionales, etc.), y la versión que sólo identifica la violencia en sus mitologías de crónica roja (todas las variedades de delincuencia y criminalidad) y de subversión o guerrilla.

Mientras que el primer enfoque internaliza la violencia como una patología de lo social, el segundo la externaliza en sus atentados catastróficos contra lo social. Siempre sería posible pensar en una síntesis mediatizadora, que comprendiera ambas dimensiones de la violencia como recíprocas prolongaciones. Pero en cualquiera de los casos la violencia aparece como un **fenómeno exponencial**, una suerte de acumulación de violencias.

Esto significa que la violencia sería coextensiva a todo lo social, como una suerte de patología de lo social, y cuya latencia o posibilidad hace que cualquier relación o institución social pueda volverse violenta. Tal comprensión de la violencia recupe-

raría su significado etimológico de “forzar” y pervertir la naturaleza, carácter o función propios de cualquier cosa, relación o institución social. Lo cual nos remite a la categoría de “ejercicio de la fuerza” y forzamiento, que sitúa la violencia al margen de lo político en cuanto ejercicio no forzado o no violento del poder.

Según esto la violencia sólo puede ser comprendida y explicada desde una racionalidad geométrica, que analice sus diferentes campos sociales, sus diferentes niveles sociológicos, su diferente fenomenología y morfología, sus mapas territoriales y procesos temporales, sus microfísicas tanto como sus macrofísicas de mundialización de la violencia.

Esta tónica o racionalización de la violencia que trata de definirla en todos sus aspectos nos revela un elemento sustantivo de ella, el mismo que la hace tan difícilmente conceptualizable: la violencia es parte del todo social y todo lo social releva siempre de umbrales de violencia.

En tal sentido, de la misma manera que es necesario considerar no la violencia sino una pluralidad de violencias, también resulta obligado pensar esa “violento-lógica”, que atraviesa cada formación socio-cultural, y que de alguna manera pone en correlación todas las formas particulares de violencia.

La política y la violencia

La misma dificultad que presentaba definir la violencia desde lo social se encuentra también al pensar la violencia desde la política. Mientras que para los teóricos clásicos de la revolución (Robespierre, Saint-Just, Proudhon, Lenin, G. Sorel) la violencia es un instrumento político para subvertir la violencia instituida,

actualmente desde el horizonte constitucional de las democracias se tiende a concebir la violencia en cuanto exterior a la política, y aun contra la política, como un desafío o amenaza de la gobernabilidad; ya que uno de los principios del constitucionalismo es la limitación de la violencia. Según esta corriente la violencia se caracterizaría por la ilegalidad, la delincuencia y el terrorismo.

Precisando la diferencia, el poder es la resistencia a la política como la fuerza sustantiva de la violencia; la política comporta un ejercicio del poder que se ejerce sobre las voluntades, la violencia es ejercicio de la fuerza que actúa físicamente sobre las personas y las cosas, y al margen de las deliberaciones y los acuerdos.

En contra de Proudhon -para quien "la fuerza hace derecho" - la fuerza es una suspensión del derecho y de la ley, "*convulsiva, informe, irregular, perturbadora, es normal que sea rebelde al análisis*" (Freund) aun cuando se presente para romper la correlación de fuerzas establecidas.

Aunque no hay Estado sin fuerza, el Estado fuerte en una democracia fortalecida logra sustituir el empleo de la fuerza por el poder de sus instituciones y procedimientos de gobierno, ejerciendo su control político no en la violencia y sus manifestaciones sino en las raíces conflictivas que la provocan.

En cualquier caso, la violencia supone una apuesta política en un sentido más amplio, en la que directa o indirectamente están en juego relaciones de poder. Y si no se justifica por sí misma es precisamente porque "*la violencia es profundamente política*" (J. Freund, 518). Pero más allá de la politicidad que puede estar implicada en toda violencia, la violencia específicamente política (en su cuádruple modalidad institucionalizada, subversiva, bélica

y terrorista) no sólo tiende a la autoaniquilación por la contraviolencia que provoca, sino que en todas estas especies se opera una **degradación ética de la acción** en el supuesto **beneficio de la moralidad de los fines**. Aunque ello no excluya necesariamente que la contraviolencia supere la violencia tanto en la ética de los medios como en la moralidad de los fines.

La oposición simétrica entre conflicto y violencia se explica por el hecho de que las fuerzas sociales excluidas de cualquier participación en la sociedad siempre intentarán alterar las relaciones de poder económico-político al interior de ella. Tal conflicto tenderá a agravarse y hacerse violento, cuando no hay condiciones estructurales o mecanismos adecuados para su negociación política. En una sociedad *“el grado de violencia va a depender de la magnitud de la concentración del poder económico de la riqueza, y de la existencia o no de mecanismos o estructuras de negociación y resolución”* (C. Mena, 1984:27).

El orden democrático en cuanto tal no es suficiente para impedir la violencia ni siquiera para proscribir como ilegal cualquier forma de violencia, ya que la constitucionalidad del Estado de Derecho puede sancionar la **legitimidad de origen** de una sociedad y gobierno democráticos, pero no sanciona necesariamente y siempre la **legitimidad de ejercicio** de dicha democracia. Aunque esto, sin embargo, tampoco legitima y justifica la violencia, la explica en determinadas circunstancias democráticas. Y ello mismo da cuenta de que la única reducción de la violencia al conflicto no tenga otra vía que la plena legitimación del ejercicio democrático en una sociedad. Y si la violencia no es en sí misma negociable, pueden serlo en cambio sus condiciones y factores. Puesto que **pacificar** la violencia, no vencerla, supone considerar

los grupos violentos no tanto como enemigos de la sociedad cuanto víctimas de su propia violencia ¹.

El concepto de violencia estaría asociado no al poder en general sino directamente a una forma particular de ejercicio de poder. En términos semánticos violencia suele definirse en base a tres acepciones características: a) una intensidad de la acción, b) cuyo ejercicio de fuerza tiene como efecto, c) una lesión de orden físico o moral en las personas y las cosas. En este último sentido Garver define la violencia como un atentado contra los derechos fundamentales del hombre-ciudadano (N.Garver, "What Violence is ?" en **The Nation**, n. 208, 1968).

Según esto no todo ejercicio de poder es violento, ya que hay formas de actividad política que ni lesionan ni son destructoras. De hecho el poder de dominación puede ser limitado mediante otras formas de poder, que eviten su ejercicio violento. Según lo cual se podría atribuir a la política - en su acepción más clásica - un ejercicio no violento del poder, mientras que la violencia se sitúa al margen de la política, y más bien en los perímetros de la guerra.

"No hay dominación en la base de todos los conflictos, incluso de todos los conflictos políticos, aunque la tendencia normal de la lucha política es la voluntad de dominar" (J.Freund, 549). La violencia, en cambio, va más allá de la dominación política con toda su virtualidad de destruir al adversario total o parcialmente. Pero como **posibilidad del ejercicio de la fuerza**, la violencia nunca queda completa y definitivamente excluida de las prácticas del poder.

1. Tal parece haber sido la experiencia del municipio de Cali recogida en la publicación **Ciudad y violencias en América Latina**, PGU, Serie Gestión Urbana, n. 2, Quito, 1994.

Aunque siempre relacionados con el poder, cierto tipo de recursos a la violencia aparecen como un exponente de “no-poder” (político), expresándose en el ejercicio de la fuerza con un alcance destructivo. La violencia ya no como acto o como resultado de la acción conflictiva sino como programa o estrategia adopta la forma de terrorismo. Así la **violencia terrorista** surge de una negación de lo real y del desafío a la ley. Y en este sentido responde a un pensamiento mágico, que pretende la anulación de las leyes de la realidad, anulación de todo el presente y de todo el pasado, cifrando en los efectos de la misma violencia la producción mágica de un futuro totalmente diferente. La dramatización propia de la violencia se presenta como la implosión de procesos primarios destructores y narcisistas, y habitados por toda una onírica redentora y purificadora.

La misma percepción imprecisa de la violencia conduce a exagerar sus dimensiones actuales tanto sin una justificada referencia comparativa con otras épocas como estimando sus intensidades, frecuencias y formas al margen de las nuevas condiciones, procesos y factores sociales que inciden en ella.

En primer lugar no se puede ignorar que la idea que cada sociedad se hace de la violencia depende a su vez de la visión que se ha hecho de su propio orden, y que ambas representaciones no son ajenas “al volumen de violencia histórica” propia o que ha acumulado cada sociedad. En segundo lugar, si la violencia y sus percepciones adquieren hoy en Ecuador y en América Latina un tal relieve, es porque en el nuevo ordenamiento político democrático el Estado ha dejado de ejercer habitualmente su “monopolio legítimo de la violencia”, la cual se ha fracturado, disgregado y difundido por todo el tejido social, concentrándose en aquellos sectores y grupos más sensibles para catalizarla y practicarla.

De manera incontestable los individuos y los grupos sociales han ganado aquella libertad que los revolucionarios, los disidentes y los demócratas habían incansablemente reclamado, aunque esta misma libertad ha dejado a muchos atrapados en conflictos y agresiones violentos. Weffort sostiene que *“la construcción del Estado es un proceso de supresión de la violencia privada, al paso que la construcción de la democracia es un proceso no de supresión sino de institucionalización del conflicto”* (1993:150).

Ahora bien, tal institucionalización del conflicto en cuanto presupuesto de la democracia comporta la tarea socio-política de una pacificación de las violencias sociales, que recorre de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

Violencias y miedos urbanos

“Un fantasma recorre las ciudades de Latinoamérica. No se trata de aquel constituido por la clase obrera sino de otro tanto o más temible, formado por las masas marginales urbanas empobrecidas por la crisis económica que ha golpeado a la región durante la presente década” (Tironi, 1989:1). Este fantasma, que ha dificultado pensar las violencias urbanas, no es ajeno a la problemática social de los “miedos urbanos”.

Por su extrema vulnerabilidad y por la conciencia de sus fragilidades “el hombre es un animal temeroso” (y quizás por ello mismo tan temible), que ha hecho del orden social el más eficiente esquema defensivo. Y dentro del ordenamiento social la ciudad se ha constituido desde sus orígenes en el lugar mejor fortificado contra las agresiones exteriores. Pero poco a poco también las ciudades han ido generando sus propias amenazas y peligros, desde las pestes medievales hasta las modernas agresiones urbanas con todas sus morfologías.

Al volverse un lugar inseguro, en el que todas las amenazas (incluso las naturales) multiplican su destrucción, cobran muchas más víctimas y masifican los pánicos, la ciudad aparece hoy como un peligro ante una diversidad de agresiones y transgresiones tanto a la propiedad privada como a la integridad personal. Esto ha hecho de la violencia urbana y de los miedos ciudadanos un síndrome tan latente y generalizado como identificable en toda una serie de situaciones de riesgo y de amenazas.

Esto ha contribuido en gran parte al desarrollo de las mitologías de la violencia, de las que hemos ya mencionado dos posiciones más contrapuestas: la que hace de la violencia un espesor constante en todo tipo de relaciones sociales, difusa por las microfísicas y cotidianidades sociales; y la que reduce la violencia a sus coeficientes más dramáticos del terrorismo y la delincuencia organizada.

Pero la más importante mitologización de la violencia ha consistido en su espontánea y generalizada identificación con las "clases peligrosas". De esta asociación de pobreza = frustración = violencia E. Tironi nos ha legado una *"crítica empírica a un mito recurrente"* (1989).

Esta asociación de la violencia con la sociología de la pobreza y de la marginalidad ya había suscitado dos grandes paradigmas explicativos: uno, interpreta la violencia como resultado de las "rupturas" que determinados grupos acometen por "efectos psicológicos" de su desajuste/exclusión en el orden socio-económico (Dollard, 1939; Berkowitz, 1969; Lubek, 1986); para el otro esquema explicativo la violencia es resultado de un particular proceso de socialización, en el que intervienen desde las experiencias familiares y del entorno sub-cultural hasta los modelos simbólicos de identificación, que diseminan los mass-media.

Frente al diagnóstico muy estereotipado tanto por la opinión pública como por los estudios marcados por la ideología violentista de la marginalidad, por el “discurso escandaloso” (DaMatta, 1982), otra corriente de investigaciones han llegado en cambio a tres grandes conclusiones: a) los grupos marginales se orientan principalmente en función de la integración y movilidad sociales, no en función de la ruptura con el orden social; b) lo que buscan con insistencia es el apoyo del Estado, no la autonomía respecto a él ni menos el repliegue en un pasado sentimiento de comunidad; c) muestran una clara preferencia por los métodos políticos y reformistas, rechazando los métodos violentos y radicales (cfr. Goldrich, 1967; Cornelius, 1969; Portes, 1974; Valenzuela, 1985, 1986; Campero, 1987; Espinoza & Valenzuela, 1989).

La explicación socio-económica que considera la pobreza como germen de violencia suele matizarse con una usual distinción: no es la **privación** e insatisfacción de necesidades lo que propiamente genera violencia sino la **frustración** provocada por una particular estructura de oportunidades y las expectativas de satisfacer las necesidades socio-económicas.

Lejos de excluirlos del mayor influjo que pueda tener una u otra, ambas explicaciones sólo se justifican en su complementariedad. Cada una por separado no parece una razón suficiente, aunque algunas violencias puedan responder más al factor económico de pobreza y otras al simbólico—cultural. Pero en contra de la tesis de Tironi, quien minimiza o critica el “economicismo” de la pobreza-marginalidad como explicación de la violencia, habría que considerar que la pobreza/marginalidad no es sólo una “situación” económica sino más bien una “relación social” violenta, o producto de relaciones sociales violentas. Y en tal sentido los actores de la violencia son también sujetos de violencia. Lo que por otro lado concuerda con el indicador formulado por Duff &

MacCammant (1976): la violencia es más frecuente cuanto mayor sea el diferencial entre “bienestar social” (capacidad del sistema económico de una sociedad para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población) y la “movilidad social” (la presión por satisfacer las demandas y necesidades).

Hay en los grupos suburbanos pobres y marginales un “nucleo violentista” integrado por un sector de “educados, jóvenes, estudiantes o desocupados”, los cuales en lugar de compartir la tendencia dominante de dichos grupos a la adaptación y resignación adoptan posiciones hostiles y delincuenciales frente al orden social. El hecho de que estos “nucleos violentistas” sean reducidos entre los estratos pobres o marginales no significa que carezcan de importancia no sólo por los efectos de “la violencia de la violencia” sino también por los “efectos de arrastre” que pueden tener estas “minorías activas” en una situación de masas (cfr. Le Bon, 1981; Moscovici, 1981).

En esta perspectiva, a la vez más analítica y coherente, las formas y factores de la violencia desde la delincuente hasta la terrorista no pueden dejar de ser pensados en sus dimensiones políticas. Y esto incluso a partir de la violencia delincuente, la cual no se limita a la agresión de sus víctimas sino que constituye un atentado contra el Estado de derecho y la legalidad, que fundan y rigen los derechos de los ciudadanos en toda sociedad.

La vinculación de la violencia con la pobreza urbana ha tenido en muchos lugares de América Latina una consecuencia policial: terminar con la pobreza lleva a exterminar los pobres como requisito para acabar con la violencia. El silogismo es tan simple como brutal.

Si, como quedó planteado en un inicio de este texto, la despolitización de los conflictos sociales genera violencia social, la única manera (en democracia) de tratar esta violencia es su repolitización, lo cual supone no atacarla policialmente en base a una contra-violencia, sino reintroducirla en el paradigma de su gobernabilidad. Esto mismo implica pacificar la violencia, no vencerla considerando los grupos violentos como enemigos de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

ALDER, Christine. - "La violencia, los sexos y el cambio social" en **Revista Internacional de ciencias sociales**, n. 132, UNESCO, junio, 1992.

ARENDT, Hanna. - "Sur la violence" en **Du mensonge a la violence** Calmann-Levy, Paris, 1972.

ARON, Raymond. - **Démocratie et totalitarisme**, Gallimard, Paris, 1965.

BALANDIER, G. - **Le désordre. Eloge du mouvement**, Fayard, Paris, 1988.

BALIBAR, Etienne. - **Les frontieres de la démocratie**, La Découverte, Paris, 1992.

BERKOWITZ, L. - **Roots of Aggression. A Re-examination of the Frustration-Aggression Hypothesis**, Atherton Press, New York, 1969.

BODINO, J. - **Los seis libros de la república**, Aguilar, Madrid, 1973.

BOISMENU, G. & HAMEL, P. & LABICA, G. - **Les formes modernes de la démocratie**, L'Harmattan, Paris, 1992.

CALDERON, F. & DANDLER, J. - **Bolivia: la fuerza histórica del campesinado**, CERES, Cochabamba, 1984.

CLASTRES, P. - **La société contra l'Etat**, Les éditions de minuit, Paris, 1974.

CLASTRES, P.- **Recherches d'anthropologie politique**, Seuil, Paris, 1980.

CAUCHY, Venant. - "Las sociedades contemporáneas y la violencia" en **Revista Internacional de ciencias sociales**, n. 132, UNESCO, junio, 1992.

CORNELIUS, W.A. - "Urbanization as an Agent in Latin American Political Instability: The Case of Mexico", en **American Political Science Review**, 63, 1969.

DaMATTA, R. - "As raizes da violencia no Brasil: reflexoes de um antropologo social", en R.DaMatta et al., **Violencia Brasileira**, Rio de Janeiro, 1982.

DOLARD, J. L. et al. - **Seers, Frustration and Aggression**, Yale University Press, New Haven, 1939.

DUBLY, A. & GRANDA A. - **Desalojos y Despojos. Los conflictos agrarios en Ecuador 1983 - 1990**, CEDHU. El Conejo, Quito, 1991.

DUFF, E. & MacCammant, J. - **Violence and Repression in Latin America**, The Free Press, New York/London, 1976.

DUFOUR-GOMPERS, R. - "Ver la violencia de la guerra o el 'teatro de operaciones'", en **Revista Internacional de ciencias sociales**, n.132, UNESCO, junio, 1992.

DURKHEIM, E. - **De la división del trabajo social**, en Akal, Madrid, 1986.

ELSTER, J. - **Logic and Society**, J. Woley & Sons, 1978.

FINLEY, M. I. - **Democracy ancient and modern**, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.

FINLEY, M. I. - **El nacimiento de la política**, Critica, Barcelona, 1983.

FLISFISCH, . - **La política como compromiso**, CIS, Siglo XXI, Madrid, 1991.

FOUCAULT, M. - "La gouvernementalité" en **Magazine littéraire**, n. 269, septiembre (Extrait d'un cours inédite au Collège de France 1977-78), 1989.

FREUND, Julien.- **L'essence du politique**, Edit. Sirey, Paris (1965/1978), 1986.

GARVER, Newton. - "What Violence Is" en **Social Ethics, Morality and Social Policy**, Ed. Mappes and Zembaty, N.Y., 1977.

GIRARD, R. - **La violence et le sacré**, Grasset, Paris, 1972.

HABERMAS, Jurgen. - **Erkenntnis und Interesse**, Suhrkamp V. Verlag, Fankfurt a. M., 1968.

HABERMAS, Jurgen.- **Spachpragmatik und Philosophie**, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M. , 1976.

HOBBS, Th. - **Leviatán**, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1982

IOLA, E. de & PORTANTIERO, J.C. - “Crisis social y pacto político” en **Punto de vista**, n. 21, Buenos Aires, 1984.

Le BON, G. - **Psychologie des Foules**, PUF, Paris, 1981.

LECHNER, Norbert. - **Los patios interiores de la democracia**, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1988/1991.

LECHNER, Norbert.- “A la recherche de la communauté perdue. Le défis de la démocratie en Amérique Latine” en **Revue Internationale des Sciences Sociales**, n. 129, UNESCO, agosto 1991.

LECHNER, Norbert.- “El ciudadano y lo público” en **Leviatan**, n. 43/44, 1991.

LE MOUËL, J. - **Crítica de la eficacia. Ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo**, Paidós, Barcelona, 1992.

LEFORT, CL. - **Essais sur le politique. XIX-XX siècles**, Esprit/Seuil, Paris, 1986.

LITKE, Robert. - “Violencia y poder”, en **Revista Internacional de ciencias sociales**, n. 132, UNESCO, junio, 1992.

LUBEK, I. - "Fifty Years of Frustration and Aggression: Some Historical Notes on a Long-Lived Hypothesis", en K.N.Larsen, **Dialectics and Ideology in Psychology**, Ablex Publish Corporation, Norwood, 1986.

MAHEU, L. - "Crise sociale, mouvements sociaux et pratiques du changement social" en **Politique**, n. 4, 1983.

MAHEU, L.- "Mouvements sociaux et politique: enjeux d'une articulation entre grandes problématiques du politique" en **Les Nouvelles formes de la démocratie**, Actes du Colloque du GRESE, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1991.

MAQUIAVELO, N.- **Discurso sobre la primera década de Tito Livio**, en Obras Completas, Instituto cubano del libro, La Habana, 1971.

MENA, Carlos. - **La violencia en el sistema político**, FESO, Quito, 1984.

MICHAUX, Yves. - **Violence et Politique**, Gallimard, Paris, 1978.

MICHAUX, Yves.- "Les violences de l'histoire" en **Esprit**, n. 205, oct. 1994.

MOSCOVICI, S. - **L'Age des Foules**, Fayard, Paris, 1981.

NARANJO, Alexis. - "Las Cámaras de la producción y la política: 1980-1990", en **Gobernabilidad y Democracia**, ECUADOR-DEBATE, n. 30, 1993.

PASCAL ALLENDE, A. - "Hacia un nuevo sujeto histórico popular? Visión desde Chile", en A. Adrianzen, **Lo popular en América Latina. Una visión en crisis?**, DESCO, Lima, 1992.

PERRET, B. & ROUSTANG, G. - **L'Economie contre la société. Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle**, Col. Esprit/Seuil, Paris, 1993.

PESTIEAU, J. - "Violencia, impotencia e individualismo" en **Revista Internacional de ciencias sociales**, n. 132, UNESCO, junio, 1992.

PLATT, Th. - "La violencia como concepto descriptivo y polémico" en **Revista Internacional de ciencias sociales**, n. 132, UNESCO, junio, 1992.

PORTANTIERO, J.C. - **La producción de un orden. Ensayos sobre la Democracia entre el Estado y la sociedad**, Edic. Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.

PRZEWORSKI, A. - **Democracy and a Contingent Outcome of Conflicts**.

ROSANVALLON, P.- **La crise de l'Etat-providence**, Seuil, Paris, 1981.

ROUSSEAU, J.J. - **Les Oeuvres complètes**, t. III **Ecrits politiques**, Edit. Pleiade, Paris, 1964.

SANCHEZ-PARGA, J. - **Faccionalismo, organización y proyecto étnico en los Andes**, CAAP, Quito, 1989.

SANCHEZ-PARGA, J.- "Estado contra la Democracia" en **ECUADOR-DEBATE**, No. 24, Quito, Dic. 1991

SANCHEZ-PARGA, J.- "Estado vs. Democracia. Crítica de la razón democrática del Estado", en **Democracia y Desarrollo**, IDIS- ILDIS, Cuenca, 1994

SCHMITT, Carl. - **El concepto de lo político**, Alianza, Madrid, 1991.

SPENZER, H. - **The Man versus the State**, Pengins Books, London, 1969.

SPINOZA, B. - **Ouevres complétes**, Gallimard, Paris, 1954.

TARROW, J. - **Struggling to Reform**, Western Societies Program, Occasional papers, n.15, Ithaca, 1983.

TENZER, Nicolas. - **La sociedad despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política**, Paidos, Barcelona, 1991.

TIRONI, Eugenio. - **Pobreza = Frustración = Violencia? Crítica empírica a un mito recurrente**, Working Paper 123, Kellog Institut, may 1989.

TOURAINÉ, A. - **Le retour de l'acteur**, Fayard, Paris, 1984.

TOURAINÉ, A.- **La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine**, Edit. Odile Jacob. Paris, 1988.

TOURAINÉ, A.- **Crítica de la modernidad**, Edic. Temas de hoy, Madrid, 1993.

TOURAINÉ, A. - **Qu'est-ce que la démocratie?**, Fayard, Paris, 1994.

ULLMANN, Walter. - **Historia del pensamiento político en la Edad Media**, Ariel, Barcelona, 1992.

VALENZUELA, J.S. - **Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions**, Working Paper 150, Kellogg Institut, 1980.

VERDUGA, C. - **El arte de diferenciar**, en Ninfa Leon, Diálogos con Cesar Verduga, ILDIS, Esquel, Quito, 1992.

VICO, G. - **La science nouvelle**, Edit. Nagel, UNESCO, 1953.

WEBER, Max. - **Wirtschaft und Gesellschaft**, J.B.Mohr, Tübingen, 1972.

WEFFORT, F.C. - **Cuál democracia?** FLACSO, San José, 1993.

COMENTARIOS

César Verduga
Luis Fernando Torres
Fernando Carrión
Fredy Rivera



César Verduga

Confieso realmente que la metodología propuesta por José Sánchez-Parga me toma un poco de sorpresa, porque yo en realidad he pensado que José iba a hacer una exposición sobre la base de la cual discutiríamos su documento. El planteamiento entonces sería más bien, tomar los temas puestos en el documento y a partir de ellos, con referencias o sin referencias al mismo, ampliar el ámbito de discusión sobre el tema.

Creo que es un mérito inicial de este evento el hecho de que podamos desde distintas corrientes ideológicas y adhesiones políticas, abordar el tema de la conflictividad o del conflicto. Toda la preocupación a la que aludía José en este panel sobre conflicto y en el documento sobre conflictividad, es rescatar el conflicto como lo que es, algo inherente a la democracia y yo diría más que eso, algo inherente a la sociedad misma.

Yo expondría como primer punto una divergencia con algo que ví en el documento de José. Se trata del concepto de conflicto como algo inherente a la evolución social. Pero que a diferencia de su inserción general en la evolución social, el conflicto en democracia se vive de manera transparente. En la democracia el conflicto emerge públicamente en los medios de comunicación, en las calles, en las plazas y en las juntas electorales; mucho más que en sociedades no democráticas. Pero cuando digo que esto no existe en sociedades no democráticas, pretendo afirmar que el conflicto existe incluso con mucha mayor fuerza, porque solo en democracia es posible que la conflictividad se institucionalice.

La existencia de la democracia en sí ya es una garantía de institucionalización del conflicto. Y lo que es innegable en democracia es que el conflicto se transparenta y es posible asumirlo tanto desde la sociedad civil cuanto desde el Estado.

Cuando yo era Ministro de Gobierno recuerdo que a veces leía (con cierto temor) en los medios de comunicación, comentarios acerca de violaciones al orden público, por el hecho de que en alguna provincia del país surgían protestas y paros. No había cosa que inquietara más a los periodistas que lo que llamaban "oleada de paros". No en todos los periodistas, pero si en muchos de ellos, estaba implícita la idea de que la existencia de paros es una señal de debilidad en el poder, una especie de incapacidad, para asumir esto que estamos precisamente tratando hoy: el conflicto en democracia.

En democracia el conflicto es inherente al funcionamiento del sistema y no hay peor poder, o poder democrático menos fuerte, que aquel que no incluye en sí, que no institucionaliza el conflicto y no trata de resolverlo aceptando como tal a la conflictividad, y gobernándola con los procedimientos y recursos constitucionales e institucionales. La supresión del conflicto es el camino al autoritarismo. En sociedades como las nuestras que conviven con profundas desigualdades e inequidades, como son la pobreza amplificada en los últimos tiempos y la diversidad de todo tipo étnico, cultural, regional y local, el conflicto es tan ineludible como indispensable. En democracia estos elementos pueden ser convertidos en la única forma de gobernar en conflicto, sin atentar contra la democracia misma. Hay que traducir la conflictividad y gobernar con ello y a pesar de ello. Este creo es el mérito central del trabajo presentado. Yo agregaría algo más: enfatizar el asunto de la dialéctica entre disensos constantes y consensos momentáneos.

Yo diría al respecto que lo extraordinario son los consensos, y lo habitual es el disenso. Esta dialéctica de disenso y consenso no es manifestación de un solo tipo de democracia, en cuanto a sus expresiones institucionales. Por esta misma reflexión nos aproximáramos a señalar que lo único que debe ser siempre consensual en la democracia, son sus propias reglas de juego.

Caben distintas formas de organización institucional del hecho democrático, a condición de que se respeten los principios de legitimidad y representación.

Por lo que se refiere a la cuestión de cómo se gobierna democráticamente el conflicto, considero lo siguiente:

Primero institucionalizándolo, segundo incorporando a los actores directos del conflicto a la discusión de las soluciones, y tercero buscando encontrar desde el Estado, que es desde donde se *trata* el conflicto, la forma mejor de relación entre las expresiones políticas y los agentes sociales.

Otra cuestión es, si está el Estado ecuatoriano institucionalmente preparado, o ha desarrollado suficientemente sus instituciones democráticas como para lograr la gobernabilidad del conflicto.

Depende de qué gobernabilidad respondería yo. No creo que la gobernabilidad hoy día, en América Latina, esté siendo aprehendida de manera adecuada. Habitualmente se habla de gobernabilidad o tiende a hablarse de gobernabilidad como una suerte de ingeniería política para manejar conflictos con equilibrios de corto plazo. Para eso, con grados mayores o menores de represión, los actores están preparados. Pero para una gobernabilidad democrática proyectada hacia el cambio, que es lo que se requie-

re en América Latina de hoy en día, no sólo que no están preparados los Estados sino que en muchos países tampoco están preparadas las sociedades. De allí que el tema de la plenitud democrática en América Latina es un tema todavía para muy largo plazo.

Una pregunta que me proponía José es ¿qué puede resultar más gobernable, desde mi experiencia, la extrema frecuencia de los conflictos o los conflictos de alta intensidad?

Desde la óptica del poder, yo soy absolutamente partidario de muchos conflictos pequeños antes que de la acumulación de esos pequeños conflictos en grandes conflictos.

Otro interrogante de José Sánchez-Parga: ¿en qué medida es con frecuencia el Estado y el mismo gobierno con sus políticas, factor de conflictividad social y política?

El Estado es parte del conflicto, sus propios conflictos internos interagenciales e interburocráticos, la relación de anillos burocráticos con un factor de poder aparentemente externos al Estado etc, son parte del conflicto. En mi experiencia, por ejemplo, toda la gestación, el proceso de aprobación y el proceso de ejecución del presupuesto general del Estado es en sí mismo un factor del conflicto.

Luis Fernando Torres

La primera parte de mi exposición trata fundamentalmente sobre el documento que ha elaborado José Sánchez-Parga. La segunda parte, sobre unas preguntas que me formuló y expongo a quienes tengan interés en este tema. Una tercera parte sobre nuevas líneas de reflexión.

En primer lugar qué es lo que yo he podido encontrar en este ensayo. Como decía el Econ. Verduga en el documento se destaca el hecho que el conflicto existe, está entre nosotros. La democracia debe por lo tanto convivir con el conflicto y si es que se define la democracia según citas hechas en el mismo documento, como el sistema político en el cual existe el disenso, la única regla sobre la cual debe haber acuerdo es aquella sobre los principios y los procedimientos que asumen y regulan las contiendas que existen en la sociedad.

En el documento también se da énfasis al tema de la consolidación democrática una vez que el país ha pasado la fase de la transición. ¿Qué es lo que fundamentalmente sostiene José Sánchez-Parga? Que el conflicto es necesario y que es imprescindible incorporarlo a las prácticas políticas y no temerlo. El conflicto es parte co-sustancial de la actividad política y social. Cuál es y esto es sumamente interesante, la génesis del conflicto. Según la propuesta de José Sánchez-Parga ésta se produce por una relación compleja entre el Estado y la sociedad. El Estado en términos de Max Weber, tiene el monopolio de la cohesión, tiene que organizar y ejercer el poder. Mientras que la sociedad no tiene el

mismo propósito que el Estado, busca al contrario más participación en contra del poder ejercido institucionalmente. Gracias a la figura del Estado de Derecho que apareció hace algunos siglos, se logra conciliar esos intereses, limitar la autoridad en función de los derechos y expectativas de los ciudadanos. Pero cuáles son los problemas que se presentan según el autor del texto que comentamos para que puedan sortearse esos obstáculos y consolidarse la democracia?

El primero habla del déficit de gubernamentalización estatal, distinto de la gobernabilidad. Esto es un déficit según yo entiendo, de los procedimientos para ejercer el poder. El segundo obstáculo está en el hecho que los actores políticos y sociales especialmente en nuestro país, tienden a desbordar los límites del conflicto y a verse no como adversarios sino como enemigos enfrentados en una lucha verdaderamente fratricida.

¿Cuáles son las fuentes de los conflictos que José señala en su documento?

El habla de la separación de poderes y del modelo presidencialista que existe en nuestro país, que al generar conflictos entre el Presidente de la República y el poder Legislativo van exacerbando las tensiones. Y como otros organismos están directamente vinculados al Legislativo, hablo concretamente de la Función Judicial, se produce dice él una correa de transmisión entre los conflictos generados, entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Otra fuente de conflicto es la crisis económica que, como se dice en el documento, constituye el fin de un ciclo de alargamiento de las posibilidades económicas de la sociedad. Y finalmente se señala también como fuente de los conflictos en nuestro país, la falta de determinación de los tres nive-

les entre sociedad política, sociedad civil y Estado que también trata en su libro, Alain Touraine.

¿Cómo se manifiestan los conflictos?

El autor nos lo describe en una forma bastante analítica: en primer lugar los conflictos cívicos regionales que se manifiestan a través de paros locales y reivindicaciones que reclama una ciudad. Otros conflictos, dice él, son los de carácter urbano, que se producen en las ciudades cuando varios protagonistas luchan por el espacio vital. También analiza los conflictos laborales y nos dice algo sumamente ilustrativo, que en los últimos años los conflictos de orden laboral generados por los sindicatos privados han tendido a disminuir antes que a incrementarse. También trata sobre el tema de los estudiantes y señala claramente que no existe un verdadero movimiento estudiantil en el país que pueda generar un conflicto, de tensiones que valgan la pena siquiera comentar. También están presentes el conflicto rural sobre la ocupación de la tierra, conflictos que según él se solucionan fácilmente a través de las instancias estatales y particularmente del IERAC. Y por último el conflicto étnico, el cual ya ha tratado el Ec. Verduga. Concluye José Sánchez-Parga diciendo que en el Ecuador la democracia ha resistido estos conflictos y de alguna manera han podido ser gobernados.

¿Cuáles son las preguntas que me formulo y que hago con relación a esta ponencia?

¿Por qué el Ecuador ha podido en estos últimos quince años de vida democrática resistir estos conflictos? ¿Por qué no ha sucumbido la democracia ecuatoriana? ¿Por qué para extremar los casos, Ecuador no ha vivido situaciones que han vivido otros

países antes del 79 como Nicaragua por ejemplo? ¿Tiene acaso el Ecuador una cultura auténtica, profunda, sólida del conflicto? ¿Tiene el Ecuador, para utilizar los mismos términos de José Sánchez-Parga una verdadera capacidad contractual para llegar a consensos y una capacidad comunicacional para sortear y superar las tensiones que se han producido en estos 15 años? ¿Han sido los conflictos en estos tres últimos lustros de alta o de baja intensidad? Parecería que han sido de baja intensidad para que el Ecuador pueda resistir los remezones que se han producido en esta sociedad. Las fuentes del conflicto han sido fuentes peligrosas. La crisis económica ha sido tan grave que ha destruido la sociedad y exacerbado las tensiones en nuestro país. ¿Es que la pobreza que algunos dicen, bordea el 70% en nuestro país, constituye un hecho cierto? ¿Es que el presidencialismo ha sido de carácter autoritario? ¿Es que el Presidente de la República no ha podido “controlar” los Congresos? ¿Hasta qué punto han habido verdaderos conflictos entre Presidente de la República y Congreso Nacional?

Las interpelaciones de Ministros y los juicios políticos ¿podemos calificarlos como conflictos políticos de alta intensidad o no? ¿Se han respetado en estos últimos quince años los límites del conflicto o ha surgido una lucha fratricida entre actores políticos, actores sociales o económicos, y hasta qué punto han sido graves las funciones dentro de nuestro estado democrático? y por último ¿es que ha existido un verdadero déficit de gubernamentalización para utilizar la terminología de José Sánchez-Parga?

¿Hacia donde va el Ecuador? Si ha podido sortear conflictos en estos últimos 15 años ¿qué va a ocurrir en el próximo año, en los próximos cinco años, en los próximos 20 años?

Y por último yo quisiera abrir unas líneas de reflexión. Suelo leer a un autor que a muchos gusta y a otros no, es Albin Toffer un futurista científico y social que ha hablado de la “primera ola”, “segunda ola”, la “tercera ola” y él recientemente ha publicado un libro que se llama “**A new civilization**”, donde trata el tema de la agenda para fines de este siglo y para el próximo, concretamente para el caso de Estados Unidos, pero que de alguna manera tiene importancia y validez en nuestro país.

El dice que si queremos más democracia en el siglo XXI, debemos constitucionalmente abordar algunos temas: el primero, el poder de las minorías, cuando las sociedades de masas han entrado en una crisis, cuando lo que cuenta son los individuos, los grupos individualmente considerados, ¿cómo puede en un país mantenerse para todo tipo de decisiones las reglas de la mayoría?

En Estados Unidos dice él, antes los pobres eran la mayoría y por consiguiente se luchaba porque riga la opinión de la mayoría; pero con los adelantos tecnológicos, el crecimiento económico, ahora los pobres son la minoría. Lleva él por lo tanto a reflexionar y a pensar sobre la necesidad de cambiar las reglas de juego.

En nuestro país tenemos la regla de la mayoría para todo, por eso han habido minorías excluidas como los indígenas por ejemplo, que han tenido que buscar mecanismos extrainstitucionales para que sus demandas sean escuchadas y atendidas por las autoridades.

Albin Toffer aborda también el problema de la democracia semidirecta. ¿Hasta qué punto la democracia representativa que existe en todos los países democráticos satisface las demandas y

necesidades de los gobernados? En su libro nos dice que los parlamentarios británicos tienen un poder sumamente limitado frente a la burocracia inglesa porque la burocracia inglesa, tiene el poder sobre la información, mientras que los parlamentarios británicos no tienen acceso; al suceder esto, no pueden responder satisfactoriamente a las demandas que les hacen aquellos que los eligieron y él sugiere que con los adelantos tecnológicos (tal vez esto para Ecuador no se aplica por lo pronto), se podría avanzar hacia una democracia semidirecta, que le permita al individuo participar.

En el Ecuador ha habido ya una consulta popular, y aun se habla de otra consulta. Esa es una de las tantas formas para que el ejercicio directo de la democracia pueda realizarse. Toffer trata además el tema de la división de las acciones. Él dice que es importante que ciertas acciones que ahoran están concentradas en el nivel estatal puedan tomárselas a nivel supranacional. Concretamente pienso yo en el tema comercial. Tenemos la Organización Mundial de Comercio, que resuelve los problemas de muchas naciones que están formando parte de este sistema; también a otro nivel, sugiere que se profundicen los procesos de descentralización, que cada día se tienda más a delegar, a responsabilizar, por decirlo así, a los organismos seccionales la adopción de decisiones que ahora están concentradas en los niveles estatales.

Y por último Toffer aborda también un asunto que es de singular interés entre los cuerpos gobernantes. Antes de la era industrial hacía falta que alguien con mayores conocimientos tome las riendas de una nación o de un país. Con la era industrial aparecen los tecnócratas; con la "tercera ola" de la que él habla, debe aparecer un nuevo cuerpo gobernante que comprenda las

necesidades y los conflictos y sepa orientar el conjunto de la sociedad.

Es importante este punto porque en el trabajo de José Sánchez-Parga, y esa es la observación que yo haría, no se da la suficiente importancia al tema constitucional. Y la constitución debe existir; yo no creo que en una Constitución debamos hacer constar simplemente declaraciones o buenas intenciones porque eso no cuenta en la práctica. Una Constitución bien hecha tiene que ser una Constitución neutral que establezca los procedimientos de gobierno y de libertad a quienes tienen que aplicarla para que puedan creativamente mover a un país.

En el Ecuador el tema constitucional ha estado latente desde 1979. Desde 1992 aún más, hablamos de la Reforma Constitucional pero estamos absolutamente convencidos, que no vamos a resolver el problema de la pobreza con la nueva Constitución; pero si podemos con la nueva Constitución establecer las reglas que permitan manejar los conflictos adecuadamente, de ahí que mi observación final sería, por tener además una formación de Abogado y una formación socio-política, que dentro del tema de la democracia y el conflicto, también se trate la relevancia del tema constitucional. Preguntemos por ejemplo a la propuesta de constitución que ha hecho el Presidente de la República si es que existen nuevos procedimientos, nuevas figuras, nuevos instrumentos para resolver los conflictos que hemos detectado y que ha detectado en su documento José Sánchez-Parga. ¿Cuál es la utilidad de esa propuesta que va a ser tratada por el Congreso para que el país pueda adquirir y asegurarse una mayor gobernabilidad dentro de las tensiones y conflictos que actualmente vive?

Fernando Carrión

Introducción

El estudio de José Sánchez-Parga, "Conflicto y Democracia en Ecuador" es bueno no solo por las cualidades que sus planteos encierran sino también por las perspectivas de continuación que tiene. Se trata de la formulación de una propuesta de investigación sobre el tema de la conflictividad que será desarrollada a través de un trabajo empírico de seguimiento de los eventos más importantes que ocurran en el país.

Sin duda que sus resultados arrojarán luces de mucha importancia para conocer nuestra realidad y, sobre todo, para fortalecer la democracia a lo largo del territorio nacional.

Por eso su análisis es de gran utilidad y relevancia. Interesa, desde los campos regionales y urbano, que son los más próximos a mi conocimiento, hacer algunos comentarios que permitan aportar un tanto a su propuesta.

Conflicto y democracia: un orden

Como punto de partida, se inicia con una reseña de la evolución del pensamiento político sobre el conflicto, con el fin de mostrar la tradición existente -en sus variadas vertientes-, así como posesionarse de una de las concepciones y en un contexto particular: el actual latinoamericano.

De las conclusiones más importantes a las que se arriba -luego del recorrido-, destacamos el hecho de que el conflicto es parte consustancial de la democracia y que, por tanto, es la propia democracia la que debe garantizar el conflicto para ser efectivamente tal.

Lo cual, en otras palabras, tiende a superar la conceptualización moral y maniquea inherente al conflicto, de si es bueno o malo.

Pero también, al insertar el concepto en un contenido social específico, lo cual le permite avanzar hacia la transformación de una visión patológica a una concepción como relación social. En ese sentido, la propuesta de democracia como **un orden** en conflicto, es contraria a la visión que el sentido común le ha asignado como anomalía ¹. En suma, supera las visiones maniqueas, patológicas y anómicas.

Sin embargo, aquí conviene hacer dos comentarios. Da la impresión que buscar una explicación lógica dentro de una racionalidad “estructural”, podría conducir, por un lado, a la pérdida de vista de la existencia de un “no orden” en algunos conflictos ² y, por otro, al encasillamiento de los conflictos bajo un mismo parámetro homogeneizador.

El caso de los conflictos (más que la conflictividad, como genérico) es una situación típica de existencia de varios órdenes

1. “La democracia no puede ser entendida sino como un orden en conflicto o una conflictividad ordenada...” (p1).

2. La expresión más extrema se expresa, por ejemplo, en el procesamiento de ciertos conflictos por vías no institucionales que, incluso, asumen formas violentas, como puede ser la “justicia por propia mano”, que se extiende cada vez más.

y, por tanto, de múltiples conflictividades yuxtapuestas, paralelas y articuladas. Nuestra sociedad es el resultado de esta situación, tal como el mismo Sánchez-Parga lo señala ³.

Se puede ejemplificar cómo, el sueño de un orden urbano, propio de la tradición planificadora de nuestras ciudades, mostró los problemas y las incoherencias de una tal propuesta, porque redujo la conflictividad urbana a un ejercicio tecnocrático de corte unilateralmente espacialista.

Pero también porque, independiente de que “Conflicto y Democracia” asume metodológicamente la especificidad política en su análisis, sería interesante ampliar su consideración a un espectro mayor. Así, por ejemplo, sería interesante ver cómo la violencia delincencial tiene efectos políticos en la democracia o cómo, además, modifica a la conflictividad existente en un momento determinado.

No se debe dejar de considerar que en la actualidad, con el fin de la guerra fría y del avance delincencial, los conceptos de seguridad nacional, estatal y pública se confunden con el de seguridad ciudadana -con todo lo que ello significa-. Allí se explican las acciones tipo “rastrillo” que realizan la policía y el ejército en los barrios populares de nuestras ciudades -para su-

3. “Lo más singular de la conflictividad en el Ecuador de la última década democrática es no solo la diversificación sino sobre todo la intersección de los campos de conflicto, ya que una segmentación plural asocia los conflictos propios de una sociedad aún muy agraria, con los conflictos de una sociedad mercantil y de una sociedad industrial: y sobre todos estos campos de conflicto, se diseña ya el predominio de una “sociedad programada”, en donde los conflictos sociales adquieren una extensión y fuerza excepcionales, que les confiere también una gran fragilidad, ya que la generalización de los conflictos les priva también de un lugar central concreto”. (p34).

puestamente detener la violencia- bajo las fórmulas tradicionales que se utilizan para enfrentar al denominado terrorismo ⁴.

Pero también, sería interesante extender la reflexión hacia los temas de la destrucción o (re)construcción de ciudadanía y del desarrollo urbano, obviamente como preocupaciones personales.

El escenario cívico-regional

Merece una reflexión la caracterización del conflicto cívico-regional en términos de que *“El vacío de poder que acusa este perímetro del Estado da origen a un sistema y toda una serie de tensiones de carácter reivindicativo, que se expresa en paros y levantamientos regionales y locales, cuyo objetivo es requerir del Ejecutivo y del Congreso financiamientos y atenciones de los servicios públicos, programas de desarrollo y en definitiva más recursos y mayor autonomía político-administrativa”*.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el gobierno local surge de la articulación de múltiples poderes locales bajo la forma de un “complejo institucional” ⁵. No hay un poder local, existen varios y cada uno de ellos tiene un poder real, aunque limitado. Tal condición es la base de la asimetría de poder que lleva, en algunos casos, a que uno de ellos logre una hegemonía que conduce a la articulación del complejo institucional.

4. *“En esta perspectiva, a la vez más analítica y coherente, las formas y factores de la violencia desde la delincuencia hasta la terrorista no pueden dejar de ser pensados en sus dimensiones políticas. Y esto incluso a partir de la violencia delincuente, la cual no se limita a la agresión de sus víctimas sino que constituye un atentado contra el Estado de derecho y la legalidad, que fundan y rigen los derechos de los ciudadanos en toda sociedad”*, (p.66).

5. Cada uno de los poderes locales proviene de un origen distinto: podrán ser de constitución estatal nacional (la gobernación), provincial (Concejo Provincial) o cantonal (intendencia); pero también podrán ser privados (Junta de Beneficencia), gremiales (choferes, cámaras) o cívicos (comité), etc.

En el país, la propia construcción del sistema político regional es de por sí conflictiva, porque coexisten simultáneamente órganos de representación y de delegación que se disputan sus espacios; instituciones descentralizadas funcionalmente y otras territorialmente; pero también instancias que responden a una jerarquía y otras que son autónomas y por tanto paralelas entre sí.

De allí que sea posible encontrar conflictos intraestatales de distinto signo, como los que ocurren entre los gobiernos seccionales y el gobierno nacional; pero también los que suceden al interior del ejecutivo entre el Presidente de la República y su representante provincial, el gobernador. Estos conflictos se suceden a lo largo y ancho del territorio nacional, pero tienden a ser más intensos y frecuentes en aquellos lugares donde el sistema político tiene expresiones diversas.

Sin embargo, hay muchos conflictos cívicos y regionales que no trascienden su ámbito o jurisdicción y que tienen en el Municipio a su colchón-resistencia. Ese es el caso de los recientes conflictos urbanos en Quito, respecto de la Basura en Zámboza o de la contaminación con el Transporte.

Esto significa que el conflicto cívico-regional tiene varias expresiones, según se constituya el “complejo institucional”, y no sola una y menos que éste provenga solamente del llamado “vacío de poder”. Dependerá de las características de la región y de la coyuntura, porque en Quito serán distintos a los de Milagro, o los de Guayaquil a los de Otavalo. Esta situación muestra también la hipótesis de la superposición de órdenes, por encima de la correspondiente al orden único.

Parece interesante trabajar empíricamente respecto de esta diversidad, a través de los conceptos de intensidad y frecuencia de los conflictos. De esta manera se podrá vincular y definir la conflictividad en relación a las regiones, momentos y tipologías.

¿Qué tipo de conflictos ocurren a lo largo del año calendario: en navidad, carnaval, instalación del Congreso Nacional, fechas conmemorativas nacionales o locales? Pero también: ¿Qué tipo de conflictividad se presenta en ciudades grandes o pequeñas, en unas regiones u otras, en el campo o la ciudad?

El escenario urbano

La ciudad es el lugar con mayor densidad de tipos de conflictos y el ámbito de concentración más significativo de la conflictividad. Es el espacio por excelencia para la construcción democrática. Sin embargo y por ello, es fundamental diferenciar el “conflicto urbano” con el conflicto social que tiene como escenario a la ciudad.

Esta distinción metodológica es muy importante, porque a la hora de clasificar un conflicto, por ejemplo, sindical o estudiantil localizado en una urbe, no se puede perder de vista sus cualidades esenciales fundamentales.

Pero también es muy importante para conocer qué tiene de urbana la conflictividad y viceversa. Esto podría conducir al conocimiento de los efectos que la conflictividad tiene en la ciudad y llegar a la conclusión de que conflicto y ciudad son también conceptos indisolubles.

Es interesante la mención que se hace a los mass media como actores de la conflictividad. En ese sentido, cabría un mayor desarrollo, porque da la impresión que se puede abrir una línea muy poco explorada pero altamente significativa. La ciudad no sólo concentra los medios de comunicación, sino que es en sí misma uno de ellos.

La violencia delincencial

La violencia delincencial urbana es producto de una relación social particular de conflicto. Ecuador, en otra época famosa "isla de paz", tiene una tasa de 11.0 homicidios por 100.000 habitantes, cercana a los 11.5 de Perú. Una encuesta de Informe Confidencial de marzo de 1993, confirma que los habitantes de la antigua san franciscana ciudad de Quito ven como primer problema de la ciudad a la inseguridad ciudadana; le sigue el costo de vida y el agua potable.

Según la Organización Panamericana de la Salud, el Ecuador es el país que tiene la tasa de defunciones por accidentes de tránsito más alta de toda América Latina.

Sin duda estos datos son altamente reveladores y sería muy interesante que la investigación en el futuro pueda hacerles un monitoreo. Y esto no solo para conocer sus características, sino también para enfrentarlos, tal como señala el autor: *"la única manera (en democracia) de tratar esta violencia es su repolitización, lo cual supone no atacarla policialmente en base a la contra-violencia, sino reintroducirla en el paradigma de su gobernabilidad. Esto mismo implica pacificar la violencia, no vencerla considerando los grupos violentos como enemigos de la sociedad"*.

Fredy Rivera (*)

Resulta por demás conocido en el mundo de las CCSS y políticas que el establecimiento de un nuevo orden democrático, expresado entre otras cosas como un proceso de redefinición de las tradicionales relaciones entre sociedad civil y Estado, constituye, por lo menos en el contexto de la sociedad ecuatoriana, una dimensión de la que estamos ausentes en términos de cotidianeidad y acción política. También es cierto que la construcción de ese nuevo orden democrático, en caso de que lo hubiere, aparece como una instancia incapaz de revelar pistas suficientes para creer que el diseño de instituciones en las cuales opera la democracia, no sea visto solamente como una formalidad para designar a las autoridades, ni solamente como un método de gobierno, sino que fundamentalmente sea asumido como la sustancia y el fin de una nueva realidad política y social.

Parecería que en el largo proceso de transición de regímenes militares a los democráticos, las pautas de acción política generadas entre sociedad civil y Estado son reacias a abandonar sus viejos lugares o matrices de funcionamiento. Las lógicas de tipo populista, mercantilista, corporativista, clasista o de subordinación de los actores sociales al Estado o a un sistema de partidos, son características de un modelo de relaciones políticas que aún subyacen en nuestras dinámicas sociales. En ese sentido, tal como lo advierte Manuel Antonio Garretón, el duro proceso de transición ha devenido no tanto en la configuración de una panacea democrática y sí en una **densificación** de las relaciones estableci-

(*) Sociólogo. Mst. en CCSS.

das entre sociedad civil y Estado. Una prueba de ello es la mayor autonomía de organizaciones populares y movimientos sociales respecto a paradigmas que guiaron su accionar por varios años; la creación de espacios de poder y participación a nivel local; la discusión de varias reformas constitucionales que reordenarían el carácter del Estado; las flexibilidades que ofrece la relación trabajo-capital; etc, es decir, asistimos a un proceso que evidencia no sólo la posible transformación de un régimen, sino el sentido de la acción colectiva y política.

Desde esa perspectiva e independientemente de que la discusión aquí presentada pueda ser canalizada hacia el debate de si la sociedad ecuatoriana está trasladándose de una matriz Estado céntrica a una de corte neoliberal-neoconservadora, lo cierto del asunto es que no se puede negar esa densificación de las acciones sociales a la que me he referido. Es ahí precisamente donde desearía ubicar el trabajo del colega José Sánchez-Parga y su intención de abordar una de las dimensiones de esa densificación que es el conflicto en sociedades democráticas y la relación que éste presenta con temas de gobernabilidad, actores sociales, escenarios y violencia.

Al poner de relieve el asunto de la densificación de las acciones y relaciones entre sociedad civil y Estado dentro de un contexto de transición democrática, simplemente pretendo introducir una categoría analítica que de cabida a las tensiones mantenidas entre situaciones de hecho y de derecho o de norma y función. Tensiones que en definitiva se mantendrán ilimitadamente a pesar de la existencia de democracias consolidadas y que se profundizan en sociedades como la nuestra donde no se ha desarrollado una cultura política democrática, tal como nos sugiere José Sánchez-Parga.

El énfasis puesto en el tratamiento de las tensiones, permite al autor construir una base de operación conceptual para abordar la problemática del conflicto social como uno de los factores que frenan y perturban el proceso de democratización y también como la causa que genera condiciones de ingobernabilidad democrática, pero podemos preguntarnos ¿qué es lo que contribuye para que una sociedad sea más o menos ingobernable o, por el contrario, qué es lo que permite abandonar la zona de turbulencias y asegurar su retorno ocasional a la vía normal -si es que la hay- de la que la sociedad se había separado?.

Como podemos suponer, las repuestas son variadas de acuerdo a la óptica política con que se mire el problema y a las interpretaciones teórico-metodológicas que subyacen en ese ejercicio analítico; no obstante, parece que Pepe asume una posición demasiado normativa respecto al funcionamiento de los conflictos en contextos democráticos. De hecho, el término **judicialización de la política**, a más de expresar cierto tipo de incongruencias de las relaciones entre poderes del Estado, y entre éste y la sociedad civil, dicha noción nos remite a una suerte de incompetencia e ineficacia de las mediaciones y pactos sociales que hacen posible bajar las intensidades de los conflictos en sociedades democráticas, aspectos que son inherentes a toda cultura del conflicto.

Y ya que estamos en la dimensión crítica, es pertinente exponer dos elementos claves que a mi criterio faltan en el texto respecto al pensamiento político del conflicto: el primero gira en torno al problema del orden social; y el segundo, se relaciona con el juego consenso-disenso en sociedades democráticas.

En el caso del primero, si bien Pepe hace un extenso recorrido por los postulados clásicos del pensamiento político del conflicto

y llega a aceptar la importancia de éste como parte inherente de la dinámica democrática -recogiendo lo de Weber y Durkheim-, existiría una posición teórica adicional que reforzaría y caracterizaría tal planteamiento.

Retomando a R. Merton, el conflicto en la vida social se deriva directamente de la forma en que se organizan los hombres en sociedad y en ese sentido no es accidental, sino fundamental a la estructura social. No se puede pensar que los conflictos sociales, sean de individuos o de grupos, o puedan solucionarse a través de medios de control social ya que, en última instancia, **la sociedad es un orden precario estructuralmente determinado.**

Más allá de las connotaciones estructural-funcionalistas de Merton, lo cierto del asunto es que dicha interpretación nos conduce a preguntarnos sobre la capacidad que posee la sociedad para lograr el orden suficiente y conservarse; o dicho de otra manera, hasta qué punto y con cuáles instrumentos institucionales se puede mantener ese orden precario, pues caso contrario caeríamos en la anomía, crisis, violencia y desajuste?; es más, hasta qué punto se puede gobernar democráticamente sociedades como la nuestra que presentan elevados componentes de fragmentación, heterogeneidad, diversidad y donde el sistema de valores comunes estaría perdiendo su coherencia y vitalidad?

Merton resuelve parcialmente estas preguntas por medio de un complicado análisis de las disfunciones, funciones manifiestas y funciones latentes que presentan las sociedades. Los politólogos contemporáneos, en cambio, han preferido asignar a la figura de las mediaciones, los pactos y los consensos ese papel de preservadores y reguladores del orden social, es decir, una especie de tendencia explicativa funcional y homeostática sobre el conflicto social.

La referencia precedente me conduce al segundo elemento en discusión. Si partimos del hecho que la consolidación de un régimen democrático y pluralista es poco viable si no se apoya en una cultura política democrática, expresada en determinados códigos de convivencia política libremente interiorizados por la mayoría de los ciudadanos, los cuales deben definir los límites a la contraposición de intereses, indiquen los causes aceptados para la resolución de conflictos y sustenten a su vez, un sentido compartido de voluntad democrática; hasta qué punto sociedades deficitarias de democracia como la nuestra son capaces de instituir medios y fines para lograr esa dimensión política de convivencia?

El ensayo de Pepe apunta hacia la exposición de algunas cualidades normativas de esa dimensión; no obstante, existe una que a mi criterio se encuentra vagamente desarrollada y es la que se refiere a la importancia de la figura del consenso y disenso. En efecto, al entender por democracia aquel tipo de régimen en el cual el poder político está fundado sobre la contemporánea presencia del consenso y del disenso, entonces podemos observar que para su buen funcionamiento es necesario, por un lado, un consenso que no excluya al disenso y, por el otro, un disenso que no neutralice al consenso puesto que, aquello que nos permite distinguir una forma de gobierno democrática de otra autoritaria, no es que una se base en el disenso y la otra sobre el consenso; sino que en las primeras exista un consenso que, identificado con ser el consenso de la mayoría, admita y respete el disenso de la minoría, mientras que en los segundos, existe un consenso que no admite de ningún modo el disenso porque pretende representar el consenso de todos.

En este sentido, un aspecto importante que se debe tener en cuenta cuando se caracteriza a una formación democrática es que

para su buen funcionamiento no es necesario -y al contrario resulta perjudicial-, un consenso unánime. Este tipo de consenso es incompatible con la democracia ya que la unanimidad resulta improbable en nuestras sociedades, que son cada vez más complejas, a menos de que se recurra a la imposición del llamado "consenso obligatorio" en el cual el disenso está subvaluado por no decir prohibido. Este tipo de consenso se funda en la obediencia ciega -normativa- más que en la aceptación plena de los individuos y en ese sentido resulta un consenso opresor, ya que no deja espacio a la diversidad y está en una relación de acción recíproca con un tipo de disenso que pretende ser exclusivo, es decir, el único posible y eficaz. Lo peor del caso es que este tipo de disenso no es legítimo porque vulnera y debilita la expresión de su contrario: el disenso ilegítimo, el cual resulta el único viable para expresar nuestras inconformidades contra las limitaciones e imperfecciones de una democracia en construcción como es la ecuatoriana. Todo ello es importante ya que se puede afirmar que, en la construcción de la democracia, los medios y los fines forman un conjunto inseparable.

Existe un tercer elemento que tal vez no lo mencioné por tratarse de una dimensión valorativa y simbólica de la democracia, pero que se relaciona con la cultura política de una sociedad determinada. Ya Jeffrey Alexander nos había precabido sobre la importancia de las dimensiones simbólicas de la democracia al concebir éstas como *"comunidades de ciudadanos que poseen lazos basados en estructuras simbólicas profundas que proporcionan un medio de comunicación para grupos en conflicto"*. En éste ámbito, se trata de encontrar los mecanismos a través de los cuales se genera la cooperación, la solidaridad y la racionalidad entre ellos. También se trata de lograr la civilidad, concebida en términos universalistas, donde se supere los lazos particularistas, se identifique con el respeto hacia los demás y el control de uno

mismo y, permita la adhesión voluntaria a códigos sociales de comportamiento, es decir, la construcción de un tipo de cultura política por la cual valga la pena sacrificarse.

Al respecto, varios han sido los elementos discutidos para arribar a esa panacea democrática. Muchos han puesto énfasis en los sistemas normativos y otros han privilegiado procedimientos instrumentales; sin embargo, existe un valor ético de poca internalización de los grupos e individuos y es el referido a la tolerancia como parte central del intercambio democrático y como método de persuasión. En efecto, la tolerancia constituye un valor ético de la democracia y en las sociedades modernas representa al mínimo consenso social necesario para que un régimen funcione de forma adecuada, renunciando expresamente al uso de la violencia para la solución de los conflictos y las discrepancias políticas. En una democracia, la tolerancia es aceptada sobre todo como un deber ético y no sólo porque sea socialmente útil o políticamente eficaz; la tolerancia no es sólo la consecuencia de la garantía de unos derechos o libertades, sino que puede ser considerada como una actitud, un valor, un comportamiento cultural que reconoce en nuestras sociedades, la función de diversas instancias de mediación que existen entre el individuo y el Estado, incluyendo los múltiples mecanismos para la solución del conflicto; reconoce, en síntesis, la existencia de la heterogeneidad y el pluralismo en la conformación de las decisiones colectivas.

El tolerante está seriamente comprometido con la defensa del derecho de cada individuo a profesar su "verdad", y en ese sentido, la tolerancia no implica en ningún modo la renuncia a sus propias convicciones; al contrario, el esfuerzo común, el respeto mutuo, la voluntad de diálogo y el disenso no excluyente constituyen sinónimos de la tolerancia.

En la perspectiva que estoy analizando, la igualdad en que se fundamenta la tolerancia no significa sólo la reducción a un trato idéntico -tal como lo pregonaba la democracia liberal-, sino que implica considerar la presencia del "otro", justamente en cuanto diverso y diferente, como un dato irrenunciable de la misma sociabilidad y comunicación. En ese sentido, pluralismo y democracia son consustanciales a la tolerancia, dándole a ésta un espacio para la expresión del disenso.

Desafortunadamente, el carácter excluyente y restringido de nuestra democracia, ha promovido una identificación perversa de las actitudes tolerantes con la indiferencia y, lo que es peor, la intolerancia como sinónimo de rigor y firmeza. Como muestra de ello, sólo basta ubicar ciertas prácticas y discursos de ciertos personajes políticos conocidos por todos nosotros.

Así pues, preguntar por el sentido de la política, significa preguntar por la cultura y la democracia, pero también por las fórmulas para lograr una convivencia socialmente adecuada a las características peculiares de nuestra sociedad. Ahí precisamente, deberán tener cabida la presencia de utopías parciales y concretas ajenas a las utopías mesiánicas y globalizantes; el anhelo de cambio y de orden que no concibe más el empleo de métodos conflictivos y antagónicos; la búsqueda de participación y resolución de problemas individuales y colectivos por parte de los propios actores; la creación de nuevas formas de representación de las distintas identidades sociales; en definitiva, la construcción de una matriz política distinta a las que nos han precedido.

Para finalizar, deseo simplemente relieves la intencionalidad reflexiva que aporta el trabajo de Pepe al abordar dimensiones teóricas poco tratadas sobre aspectos relacionados con las democracias en construcción. Más allá de los recurrentes temas movi-

mientistas, ciudadanistas, institucionales y tecnoburocráticos, el presente ensayo abre todo un espectro de debate que espero sea continuado.

