

Felipe Burbano de Lara, compilador

Antología  
Democracia,  
governabilidad y  
cultura política



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© **FLACSO, Sede Ecuador**

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Telf.: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN Serie: 9978-67-049-1

ISBN Volumen: 9978-67-078-5

Compilador: Felipe Burbano de Lara

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPERGRAF

Quito, Ecuador, 2003

# Índice

## *Estudio introductorio*

<b>Democracia, cultura política y gobernabilidad</b>	
-los estudios políticos en los años noventa- .....	13
Felipe Burbano de Lara	

<b>Bibliografía temática</b> .....	67
------------------------------------	----

## *Democracia, sistema político y gobernabilidad*

<b>La teoría del sistema político</b> .....	83
Julio Echeverría	

<b>Democracia, orden y conflicto</b>	
<b>Ecuador 1979-1994</b> .....	107
Simón Pachano	

<b>Mestizaje y ciudadanía</b> .....	143
Luis Verdesoto	

<b>Conclusiones y recomendaciones generales</b> .....	163
Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland	

*Democracia, sistema político  
y gobernabilidad*

**La democracia en el Ecuador:  
desafíos, dilemas y perspectivas** . . . . . 189  
Amparo Menéndez-Carrión

**Políticos versus Partidos:  
discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano** . . . . . 219  
Catherine M. Conaghan

**Los problemas de consolidación democrática en Ecuador** . . . . . 261  
Anita Isaacs

**Partidos políticos:  
el eslabón perdido de la representación** . . . . . 287  
Andrés Mejía

*Cultura política y democracia*

**Abdalá es el repugnante otro** . . . . . 327  
Carlos de la Torre

**Cultura política y ciudadana en el Ecuador** . . . . . 341  
Fernando Bustamante

**El imaginario democrático en el Ecuador** . . . . . 383  
Pablo Andrade A.

**Adiós cultura y hasta la vista cultura política  
Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo  
y populismo en el Ecuador** . . . . . 407  
Xavier Andrade

**Explorando en un agujero negro  
Apuntes para una crítica de las visiones dominantes  
sobre cultura política en el Ecuador** . . . . . 423  
Franklin Ramírez Gallegos

# Mestizaje y ciudadanía\*

Luis Verdesoto\*\*

Los temas de la conformación del sistema político ecuatoriano durante el presente siglo giran en torno a la ciudadanía –como correlato de la liberalización del Estado– y al mestizaje –como sustento de la nación–. Mestizaje y ciudadanía se asentaron como los pilares “civilizatorios” del país, situación que no estuvo exenta de contradicciones. Por un lado, la invocación a la ciudadanía y los intentos por instaurarla fueron la contraparte de la “unidad nacional” y la homogeneización cultural apoyados por la escuela, el servicio militar y la disciplina laboral, que finalmente dieron lugar a un conjunto de segregaciones y a la conformación de un Estado de características patrimoniales. Por otro lado, dieron luz a un permanentemente inacabado proceso de participación en las decisiones, cuyo resultado se situó en el plano de la frustración y “resignación” antes que en logros y avances.

La ciudadanía formal, “forzosamente” impuesta a los habitantes del Ecuador, supuso la “jerarquía” de la cultura occidental sobre las culturas nativas, supuesto que hasta la actualidad permanece incuestionado. De allí derivó una fortísima incomunicación político-cultural entre regiones y estratos poblacionales. La incomunicación política bloqueó la formulación y transmisión de las demandas nacidas en la base de la sociedad hacia el sistema político, que en su aislamiento se estructura como un sistema de grupos y, figurativamente, de

---

\* Tomado de: *Temas para una sociedad en crisis*, Esquel, Quito, 1996.

\*\* Sociólogo. Profesor visitante de FLACSO-Sede Ecuador

“castas”. Estructurado así, el sistema político está diseñado para “representar” a la homogeneidad y no a la diferencia social y territorial.

Ahora bien, no asumir la diferencia social deriva en un sistema político que desconoce a la naturaleza del conflicto y, consiguientemente, no puede encontrar posibilidades de solución. De este modo, conforme Ecuador entra en nuevos ciclos de modernización, lejos de desaparecer las oposiciones interculturales e interregionales, los juegos de conflictos se renuevan en contextos y significaciones diferentes, pero originadas en una misma matriz. La emergencia del movimiento indígena como forma básica de aglutinación de la reivindicación de los sectores subalternos plantea al país los problemas de integración y participación política que se arrastran y que deben solucionarse.

La cadena de subordinaciones estructurada por el sistema político, permite que cada estrato y región afirme su identidad en la negación de los otros y en la apropiación de bienes culturales o valores sociales y territoriales. En reacción, emergen nuevos contenidos para el ejercicio de la ciudadanía y la participación. Los signos se expresan en la violencia y en los comportamientos sociales erráticos. Sin embargo, en contrapartida, la historia de los movimientos sociales muestra que es posible pensar a la Nación en un marco de heterogeneidad sin atentar contra la unidad.

Hasta la actualidad, en Ecuador la ciudadanía ha funcionado más como un paquete cultural civilizatorio, que como expresión de un pacto social. La ruptura entre lo público y lo privado revela los efectos de la desarticulación histórica que no ha podido ser resuelta por la democracia. La esfera pública no refleja la composición regional y multicultural de la sociedad, ni deviene en un espacio de encuentro entre los diversos sectores culturales, regionales, genéricos y clasistas, de cuyas demandas se nutre el sistema político.

Al margen de la declaración constitucional, lo público ecuatoriano se mantiene como una construcción monolingüe y monocultural, que refuerza el monopolio del poder por parte de una “elite política” que, en términos culturales, ha devenido en “elite señorial”. La elite domina la producción discursiva y normativa y usa discrecionalmente los mecanismos institucionalizados—estatales y privados— de disciplinamiento ciudadano.

En efecto, la historia del Ecuador muestra que los principales canales de participación ciudadana han sido abiertos desde y por el Estado, sin que reflejen demandas procesadas y formuladas desde la sociedad. El Estado ecuatoriano, “lúcido y anticipado”, también ha sido temeroso de formas inorgánicas

de participación política de la sociedad. La lucidez estatal para la introducción de nuevos temas, especialmente en el área jurídica, contrasta con la oposición al nacimiento de formas alternativas de participación ciudadana y de constitución de los actores sociales. La tradición nacional–estatal ha sido basarse en dos pilares institucionales de canalización real de expectativas: las Fuerzas Armadas y la Iglesia.

Muchos factores concurren en la explicación de la ausencia de movimientos sociales permanentes de alcance nacional, que unifiquen demandas tanto desde los sectores subalternos como desde los sectores dominantes. De modo recurrente y dependiendo de los ambientes políticos, los diversos sectores sociales asumen una representación corporativa nacional o, al contrario, se refugian en sus organizaciones sectoriales y en sus intereses más inmediatos. Las coyunturas de unidad de los actores no se concretan en un bloque nacional. La nación emerge en primer plano y con meridiana claridad sólo en los casos de conflicto territorial.

Los mecanismos concretos de la democracia representativa no se han convertido en un canal legítimo de participación permanente, pese a la alta participación electoral que se registra en todo el país. Esos mecanismos no nacieron de un acuerdo social de base y han debido transitar por largo tiempo en el sistema político, sin utilización efectiva. Es el caso, por ejemplo, del voto femenino que fue diseñado desde el Estado.

Existen canales institucionales previstos por la Constitución y las leyes que no son utilizados por la ciudadanía tales como Iniciativa Popular para la Presentación de Leyes; Cabildo Ampliado; Asamblea Provincial; Consulta Popular; etc. Recogen tanto instituciones históricas como nuevos mecanismos demandados en, su concepción general, por la población.

Pero también se produjeron otros casos que reflejan demandas represadas de la sociedad ecuatoriana. El voto analfabeto se ha destacado como una modalidad profundamente democrática contrariando las previsiones de sectores sociales temerosos de esa participación política. Los analfabetos votan proporcionalmente más que otros sectores del electorado cuya participación es obligatoria; y, dispersan sus opciones en todo el espectro político, de modo diferente a circunscripciones de comportamiento polarizado y baja discriminación política.

En medio de estas coordenadas, la participación ciudadana es una tarea a construir. Basada en la participación electoral, es preciso que la sociedad es-

tructure otras formas de participación para facilitar el tránsito de la actual pasividad hacia una “pasión constructiva” de intervención constante en las decisiones de la vida social y política.

Desde esta perspectiva, la participación popular debe ser un tema relevante de la agenda política, como problemática concordante con los nuevos acuerdos internacionales de promoción de la participación, incluso en su condición de instrumento de mejoramiento de situación macro-económica y de la estabilidad.

### **Los equívocos de una consulta popular**

La Constitución Política hace relación a la forma política que adquiere la nación a través del Estado. Su reforma, consiguientemente, se vincula a los acuerdos de base del sistema político. La iniciativa de reforma constitucional a través de una consulta popular cayó en el campo del oportunismo. Pero, pudo ser oportuna, si incorporaba el sentir nacional, resolvía las tareas inmediatas de la agenda política y si reflejaba al consenso de la mayoría. Fue oportunista al manipular a la convergencia de voluntades que vivía el país, solamente para lograr objetivos particulares. Jugó con la necesidad de recrear al país y distorsionó a la voluntad política.

En la consulta popular no se introdujeron las demandas de la sociedad. En efecto, las más importantes partes de la consulta hicieron relación directa con el sistema político, quedando al margen las que se utilizaron como señuelos de la adhesión popular –descentralización–, reforma del sindicalismo público –penalizaciones–, cambios en el sistema judicial –ingenua propuesta de despolitización–.

La disolución constitucional del Congreso dentro de un régimen presidencial sólo fortalece al Ejecutivo. Es un mecanismo de “chantaje”. En el plano de la política contingente, parece ser una forma de “conspiración del Ejecutivo contra el Parlamento”, aspiración totalitaria presente en los gobiernos ahogados por sus debilidades de gestión.

En esencia, se trató de “resolver” la crisis política con un mal cálculo estructural. La solución no es debilitar a una función del Estado sino fortalecer a las dos funciones en el contexto del rediseño del sistema político. La solución no es volver aleatoria –por su duración– a la representación delegada en



los parlamentarios, sino buscar nuevas y mejores formas de representatividad en la institución. No minimizar el Parlamento sino fortalecerlo técnicamente y como escenario de nuevas formas de hacer política.

Más controversial fue el tema de las elecciones distritales. La uninominalidad y los cuatro años de duración del período de los legisladores, no tienen la trascendencia de la distritación. El corte distrital del electorado no es representativo, elimina a las minorías, deforma a los partidos y a todas las formas de representación, malforma al liderazgo, genera líderes informales y “municipaliza” a la política nacional.

Las regiones electorales —que dan origen a la representación— tienen que ser correlativas con el ámbito de desarrollo económico y social en que se asientan los electores. Porque la ciudadanía política no es indistinta de la ciudadanía social, sino que debe ser correlativa. Más aun, la representación debe tener un mismo ámbito de referencia que el ejercicio de la autoridad política. Como es obvio, los distritos no expresarían a la conformación social y estructural que debería representar, ya que responderían a una geometría política plana y sin profundidad.

La distritación está asociada con sistemas bipartidarios en los que, el primer lugar, expresa a la mayoría. Pero este no es el caso de Ecuador que tiene un sistema de múltiple fragmentación partidista. En suma, el sistema previsto lograría, como sus mejores resultados, diputados sin representatividad, y relegaría a la mayoría real que estaría formada por la suma de minorías formales.

La necesidad de debilitar a los partidos estuvo inscrita en la voluntad del gobierno. La distritación traería consigo el nacimiento de liderazgos informales sin respaldo en ninguna ideología, el acceso al escenario electoral condicionado por las capacidades económicas de los candidatos y, sin ninguna mediación, la consolidación de los micropoderes que son base del clientelismo.

De estos liderazgos sólo se podrá esperar una degradación de la política, que en lugar de elevar sus objetivos hacia la ruta de perfeccionamiento de la nación, la reducirá a los niveles más espesos del localismo. El objetivo sería una ciudadanía de referencia municipal, con un Estado reducido a sus expresiones menores y con una política sin capacidad de creación de nación.

Los actores sociales son los únicos que debieron intervenir en el debate acerca de la consulta, lo que incluye a los partidos de gobierno y oposición.

Existen circunstancias de la vida de las naciones en que, su sistema político, no puede resolver temas y cuestiones a través de los procedimientos rutina-

rios para el procesamiento de las diferencias políticas. Cuando las instancias normales se muestran insuficientes, la autoridad política referida por la Ley, en nombre de la delegación que ostenta y para preservar el sistema, debe convocar a una dirimencia mediante la participación electoral directa de los ciudadanos.

La esencia de una consulta popular fue –en suma– el reconocimiento por parte del conjunto del Estado –de todo el Estado– de la insuficiencia de sus procedimientos normales y de la necesidad de apelar a mecanismos de excepción para resolver las diferencias dentro de la misma estructura constitucional. La insuficiencia de los mecanismos se correlaciona exactamente con un agotamiento de la delegación para el tema en tratamiento. Por ello, se apela a la fuente de soberanía y de mandato, el pueblo.

Todas las partes del Estado están comprometidas en la insuficiencia política que requiere de la dirimencia electoral directa del pueblo. A su vez, las partes de la sociedad –aquellas que dan origen al mandato– deben “reconstituir un mensaje” para el proceder político de sus mandatarios. Lo que en efecto debe ocurrir con el resultado de la consulta.

Sin embargo, bajo aquellas premisas, ninguna de las partes del Estado puede exhibir una tesis por la cual inclinarse. Es éticamente deleznable hacerlo tanto como es políticamente inconveniente que cualquier fracción o función del Estado pretenda condicionar a la sociedad o adoptar una posición. Justamente lo que entra en disyuntiva es la imposibilidad de los mandatarios –la autoridad– para resolver una “cuestión” originada en los mandantes –la sociedad–.

El resultado de la consulta popular fue un rechazo del pueblo a los 11 temas planteados, que aparecían patrocinados por el gobierno. Casi todos los partidos se inclinaron por diversas combinaciones, sin percibir el descontento que se incubaba en el pueblo.

Con el triunfo del NO en las 11 preguntas, se ratificó la tradición electoral, en las consultas populares, de no endosar un apoyo al gobierno, sin beneficio de inventario. Al gobierno se le desmoronó la ilusión de hacer una reforma política neoliberal con anuencia popular. Con él trató de deshacer varios de los acuerdos políticos que permitieron la transición a la democracia y poner en funcionamiento nuevos procedimientos políticos, concordantes con el mercantilismo en curso.

Los nuevos límites entre el Estado y la sociedad, tanto como entre el Estado y el mercado, deben ser fijados por un nuevo acuerdo social y político,

respuesta a un consenso elaborado en el marco de la soberanía popular. No fue posible el consenso pero esa misma soberanía es la que rechazó a las reformas. Ha determinado un límite más allá del cual no puede ir ninguna propuesta de cualquier instancia del sistema político.

Desde el triunfo del NO, la elite política tradicional trata de cambiar el significado de la Consulta; de “recodificar”, según sus intereses particulares, el mensaje del pueblo. La consecuencia política más obvia de la Consulta Popular es que se ha evidenciado un nuevo estado de ánimo en las masas, que han dado un mensaje claro al país.

### **El Congreso y los errores de sus protagonistas**

El Parlamento es una instancia de participación y canal de representación de la sociedad. Sin embargo, por su diseño, el Congreso no construye las demandas y se encuentra aislado de sus representados en el ejercicio del mandato. De este modo, se recluye a la tarea de procesador de instrumentos de gobernabilidad –legislación emergente– y de reconstructor de sustentos políticos –fiscalización en casos extremos–. El Parlamento es un intermediario en la conquista de lealtades estatales para ciertos actores sociales que, han debido acceder a la legislación o en la presión política, para realizar intereses de grupo.

Esa intermediación maneja dos campos simultáneos. Uno, público, que se sujeta a la mirada de la opinión pública, generalmente ligado a la presión que ésta pueda ejercer, especialmente sobre los partidos políticos con representación parlamentaria. Otro campo, oculto, que manipula a los instrumentos de poder para lograr ventajas corporativas, regionales, partidarias o personales. En este plano se ubica la relación de representación de intereses no intermediada por los partidos.

A su vez, el Parlamento es una instancia de negociación, tanto de la política nacional como de los conflictos que no pueden resolverse en otros niveles del sistema. La crisis de representación que periódicamente le afecta, se basa en el agotamiento de estas funciones demandadas y, cuya resolución, “siempre” presentará resultados insuficientes.

Desde la perspectiva de ejecución de un ajuste estructural eficaz, se ha denominado “bloqueo decisional” (Echeverría, 1995) a la situación y a la actitud de los actores políticos que evitan la adopción de decisiones para enfren-

tar a la crisis. Este bloqueo tendría como escenario privilegiado al Parlamento, que habría obligado a las fuerzas políticas impulsoras del ajuste, a proponer reformas políticas que tienen como único objetivo bajar la capacidad representativa y de gestión parlamentaria.

Desde otro ámbito del espectro político, con frecuencia se apela al parlamentarismo como una propuesta de organización estatal, que asegure la participación popular y la eficiencia en la adopción de las decisiones (Pachano, 1994; Sánchez, 1994). Una evaluación de la gestión parlamentaria muestra limitaciones que superan a sus defectos estructurales y a su funcionamiento coyuntural. Estas deficiencias se ubican en la calidad de las elites y su nivel de legitimidad ante el pueblo.

Un régimen parlamentario, en un contexto de crisis y de débil implantación democrática, podría deslizarse hacia el plano del voluntarismo político. Refleja, en el actual momento, la necesidad que tiene la sociedad de construir un “escudo” contra la incertidumbre de la transición, contra los mecanismos restrictivos de la participación y de la concentración de funciones en el Ejecutivo. Propuestas de cambio hacia un régimen parlamentario, o modalidades intermedias, pueden producir “aplicaciones” incorrectas o “híbridos” nocivos a largo plazo, que no han tenido una prueba positiva en la región.

El Parlamento es una de las instituciones más devaluadas de la democracia, que precisa buscar los caminos de su relegitimación superando su ineficacia y la escasa representatividad.

La reforma del sistema político deberá tener un punto de importancia en el rediseño del Parlamento, el que deberá registrar un amplio consenso ciudadano y partidario. Nuestra propuesta se orienta hacia el fortalecimiento de los organismos representativos, que equilibre a la concentración de funciones en el Ejecutivo, producto de la crisis y de la necesidad estatal de afrontarla. Se trata de crear nuevas formas de orientación de los consensos de la sociedad rediseñando al Estado.

## **En defensa de los partidos políticos**

La redemocratización de Ecuador estuvo asociada con una concepción del sistema partidario, en la que se reflejaban las expectativas de mantenimiento del Estado de Bienestar (Verdesoto, 1996). Los partidos políticos fueron concebi-

dos como escuelas estatales y mediadores necesarios de la demanda social. El énfasis fue puesto en la vinculación de las estructuras estatales con el Estado, antes que con la sociedad. El desmoronamiento de la política centrada en el Estado, tuvo una necesaria consecuencia en los partidos que, se aspiraba a que fueran el espacio de organización de la sociedad para participar en la democracia. Corresponde, en el momento actual examinar los orígenes profundos de la crisis, para plantear alternativas, ya que no existe otra forma de participación en la democracia que la organizada, al margen del apelativo que se le ponga.

La modernización política que entrañaba la redemocratización, fue entregada a la imagen y la práctica de los partidos políticos. La capacidad de cumplir con estos objetivos fue la medida de la “correcta” dirección de los objetivos modernizadores. De este modo, la frustración que la población tiene con la democracia fue reconducida como crítica a los partidos. Sin embargo, la situación inversa no es necesariamente cierta. La magnitud de la crisis de los partidos no es de igual dimensión a la crisis de la democracia.

Con la democracia, los partidos elaboraron modelos de intervención política y de estructura institucional, que eran sinónimos de modernización. Estos modelos se basaban en la oposición a la forma partidaria histórica caracterizada por la representación oligárquica y la manipulación populista del apoyo popular. Los partidos modernos se pretendían estructurados por principios, asentados en la organización popular, con vocación de manejo técnico del Estado. Esta imagen no llegó a concretarse, entre otros factores, porque los nuevos partidos estaban asociados con el modelo declinante de desarrollo de matriz estatal, antes que con la posibilidad de reformular ese modelo de desarrollo. La situación actual muestra con claridad esta situación.

La sociedad ecuatoriana comienza a cuestionar a los partidos desde dos ángulos. Las posiciones más tradicionales critican a los partidos como monopolios de acceso al poder y, de esta forma, las califican como instancias “naturales” de corrupción. Desde otro ángulo, a lo largo de este último período de democracia, los movimientos sociales cuestionaron la capacidad de resolución de los principales temas políticos por parte de los partidos. A pesar de su actual crisis, esos movimientos contribuyeron a configurar la crisis partidaria. En suma, desde las dos ópticas, el cuestionamiento a los partidos hace relación a la falta de incorporación de la sociedad en las decisiones políticas. El tema de la participación política incentivando al mercado político o a la reforma de las estructuras partidarias, es el eje del debate en torno a los partidos.

Las crisis ideológicas de los partidos que se ubicaron a la vanguardia de la modernización descrita, están relacionadas con su introducción moderna en el escenario democrático actual, caracterizado éste, en parte, por la tecnología y mercados electorales. A su vez, los partidos están afectados por una sobrecarga de expectativas.

Una apretada síntesis de las características más importantes de esa crisis partidaria señala que, inicialmente, los partidos más modernos empezaron a flexibilizarse ideológicamente, pragmatización que les hizo perder perfil y diferenciación con el pasado inmediato. En la búsqueda de la eficacia, se confundió el “decisionismo político” con la disolución de las diferencias. Esta situación se apoyó en una adecuación creciente de los partidos y sus líderes al poder, que exhiben los medios de comunicación. La vida partidaria se reduce, por coyunturas, al acceso que puedan tener a los medios. Este acceso está condicionado por la concordancia con la línea que exhiban sobre determinado problema.

Los partidos políticos en la democracia moderna son fundamentalmente, productores de opinión pública. Los partidos ecuatorianos son productores insuficientes de opinión y, menos aun, tienen capacidad de conducirla cotidianamente. La falta de criterio respecto de la agenda política, permite que cotidianamente sean rebasados por otras instancias y, consiguientemente, se deslegitimen. Pero, fundamentalmente, los partidos han separado el programa de campaña electoral respecto del programa de gestión. El discurso con el cual consiguen la adhesión electoral está divorciado del discurso estatal con el que convierten, en hechos, la legitimidad otorgada. Esta inconsecuente administración de la legitimidad —que está también asociada con la cultura política de los ciudadanos—, deviene en una pérdida del perfil y del rol dirigente de los partidos.

Las crisis organizativas de los partidos incorporan a las crisis ideológicas y a la pérdida de representación social. Los partidos no se estructuran por una masa de afiliados de similar calidad, sino que reproducen, a través de grupos internos, disputas por el poder que se dan en la sociedad. Estos grupos internos representan cuotas de poder que buscan reproducirse al margen de las tareas que resuelva un partido. En esta reproducción, los cuadros anteponen sus intereses personales a los objetivos globales. De este modo, una disputa de grupos evita las formas de democracia interna que puedan tener los partidos, que se convierten sólo en escenarios de lucha de fracciones.

Los grados de institucionalización de los partidos son débiles y se adecuan a las “cuotas” de sus cuadros y a su forma de insertarse en la sociedad. La dirigencia, los técnicos, los intelectuales, los cuadros medios, la burocracia, los agitadores, los dirigentes sociales, la masa de afiliados, se relacionan por ecuaciones particulares de cada partido pero que, en conjunto, no aseguran la democracia interna sino la disputa por el poder interno y su eventual traducción en poder político. La institucionalidad partidaria se quiebra en la medida en que, cotidianamente, su propio ordenamiento jurídico se irrespeta. La cultura partidaria permanente es la desviación de su reglamentación interna.

### **Los límites de los movimientos sociales**

Los movimientos sociales también forman parte de la crisis global del país (Verdesoto, 1994). Han perdido vitalidad y horizontes, reaccionando defensivamente a las políticas estatales y sin articular propuestas alternativas. Los “viejos” o “consolidados” movimientos sociales no han podido enfrentar a la globalización y a la reconversión laboral en curso. Tampoco han incluido al conjunto de la sociedad en sus propuestas que, se han tornado más particularistas. Los “nuevos” movimientos sociales no han logrado traspasar los límites de lo coyuntural y se debaten entre la fragmentación y la ausencia de reconceptualización.

La democracia ha sido testigo de un cambio de importancia de los movimientos sociales en la producción del sentido histórico del país.

Por un lado, en las pasadas dos décadas, muchas cosas nuevas se gestaban en la sociedad ecuatoriana. Lo nuevo era la producción de un orden social que se ubicaba más allá y más acá de la democracia. Este orden emergente interpelaba a los actores institucionales, especialmente, a los movimientos sociales.

La industrialización, la reforma agraria y la urbanización fueron símbolos organizadores de la nación y su modernización. La industrialización fue pretensión homogeneizadora y civilizatoria: organizaría los conflictos dominantes y subalternos. Su debilidad fue la incapacidad de la burguesía industrial y su inexistencia como burguesía nacional. Sin embargo, lo moderno era una aspiración que operaba a través de las limitaciones de la industrialización. Los movimientos sociales intuían la “racionalidad” de la sociedad en la industria. Lo mismo ocurrió con la transformación del campo y la ciudad. La reforma

agraria es una consecuencia que se mide y no una práctica actual; la urbanización es sólo un territorio en el que se asientan actores sociales sin decisión en la sociedad.

Por otro lado, la democracia era sinónimo de estructuración de un sistema político conformado por vertientes representativas de los actores sociales, entre otros. La competencia por los recursos y la conformación institucional, debían estar normadas y abiertas. Ahora, para muchos movimientos sociales, la democracia se ha convertido, de expectativa en frustración. No alcanzó a desarrollar respuestas –órdenes productivos y distributivos, económicos y políticos– a las necesidades simbólicas y materiales insatisfechas, ni a crear una institucionalidad integradora, ya que no representa a los conflictos y es ineficiente en la administración de soluciones. A los movimientos sociales se les presenta la gobernabilidad democrática como una propuesta de orden y estabilidad ambiguos, los que se tornan regresivos cuando solamente se les exige autorregulación por el sistema político y no se les da acceso a la definición de la historicidad del Ecuador.

Lo nuevo no fue fecundo. Existen los sujetos de los movimientos sociales –las mujeres, jóvenes, pobladores, indios, obreros, campesinos– pero no la práctica colectiva y su potencial creador. La modernidad aspirada a través de la industrialización se ha deslizado hacia el mercado mundial –participación, asimilación tecnológica– y la “racionalidad” de los actores sociales es la inserción en o la defensa frente a las dualidades que genera la globalización. La modernidad inducida desde fuera –en un contexto de retirada estratégica del Estado–, sin sólidos interlocutores nacionales, provoca marginalidad y falta del sentido histórico que puedan imprimir los movimientos sociales. Los movimientos sociales han dejado de ser prácticas colectivas y sólo existen los sujetos que potencialmente las encarnarían.

El sistema político que se estructura en la actualidad es excluyente de los movimientos sociales por su lógica mercantil, por el retorno a las identidades sociales clásicas y por la consolidación de minorías consistentes –grupos de control tecnológico, monopolios de contacto externo, concentradores de modernidad–. También es excluyente por la ausencia de Estado, que deja sin interlocutor a los movimientos sociales, cuya mirada estuvo sesgadamente dirigida sólo hacia él. Esta doble exclusión ha relegado a los movimientos sociales al plano de “conservacionistas” de barricadas estatales de protección contra el mercado. No pueden montar ofensivas de transformación de sí mismos, ni en-



marcarse en las transformaciones de la sociedad. El derecho de los movimientos sociales a demandar cambios en la sociedad ha sido reemplazado por la obligación de ejecutar lo que otros deciden. No tienen acceso a la nación. Han quedado reducidos al espacio local del “nuevo” Estado político que se gesta.

Los movimientos sociales se habían aferrado a la posibilidad de lograr un acuerdo social en torno al modelo del nacionalismo revolucionario, y procuraban resistir un acuerdo político con quienes consideraban inconsecuentes con la redistribución, dimensión a la que se reducía la democracia. Ahora que se ha roto el modelo de desarrollo, los movimientos sociales sufren además de inmensa ilegitimidad en el sistema político, ya que nunca pudieron entrar a ese espacio.

Los sindicatos viven una paradoja. Trataron de modernizarse cuando las condiciones sociales ya los ubicaban a la defensiva. El remozamiento de sus plataformas y sus formas de lucha fue un tardío ejercicio del “derecho al cambio”. Las condiciones para convertir en hecho político a su (re)entendimiento de la democracia, ya son pasado. Sus aliados son débiles y el horizonte de la sociedad anuncia otros cambios. El acceso a la política puede debilitar, sin beneficio, a la identidad social. El futuro es de incertidumbre.

Los movimientos sociales siguen el patrón de descomposición de los obreros. Por un lado, unos, envejecen manteniendo sus puestos laborales, otros ya en la informalidad, se adecuan a las disponibilidades del mercado para los subalternos. Por otro lado, aquellos inmersos en la modernidad tienen como único horizonte la adecuación tecnológica.

Los pobladores han transitado, de la pretensión por apropiarse del territorio para realizar una ciudad democrática, a la creación del barrio como una frontera de órdenes y oportunidades de una ciudad que los excluye. El barrio es “reservorio” de conflictos procesados en límites precisos.

La potencialidad del movimiento social femenino ha quedado reducida a la mera existencia del actor. Están las organizaciones, las organizaciones no gubernamentales, los liderazgos, pero no aparece una práctica colectiva, ni la propuesta de organización global de la sociedad. Pareciera que hubo un “agotamiento” en la construcción de la identidad, que en la actualidad se muestra insuficiente.

El movimiento regional está marcado por la inestabilidad. Las regiones no alcanzaron a constituirse. El clientelismo disolvió a las reivindicaciones, mientras la descentralización aún no es una demanda suficientemente interiorizada y, por sus orígenes, aparece como una propuesta exógena e inducida.

El movimiento campesino existe a través del movimiento indígena y como expresión de la pobreza derivada del ajuste.

En suma, durante la democracia las identidades sociales competían por su forma de aparición en el ambiente público. Se rompían las fronteras entre lo público y lo privado. Actualmente, las identidades sociales públicas han dado paso a una “reclusión privada de las identidades sociales”. La única identidad pública es la electoral.

### **Pobreza, participación y gobernabilidad**

Se ha intentado explicar la ausencia de participación ciudadana por los grados de pobreza prevalecientes en el país. Es evidente la relación inversa que existe entre pobreza y ciudadanía. Pero esa relación no es exclusiva. La expansión de la ciudadanía es un instrumento muy importante de superación de la pobreza. Más aún, la participación, en sí misma, es eliminación de una forma de pobreza.

Las ciudadanías sociales apenas se ejercen por la pobreza generalizada. Sin embargo, el ejercicio de la ciudadanía política, a través de la participación en las decisiones, crea las condiciones para lograr una más equitativa distribución de recursos.

La ciudadanía puede ser instrumental o simbólica y su ejercicio obedece al proyecto político y nacional en curso. También el ejercicio de la ciudadanía y de la participación requiere de ambientes políticos, sociales y culturales específicos para concertar situaciones que atañen a la organización del Estado y de la sociedad. Se busca un equilibrio que lleve a la superación de la actual parálisis que afecta a la sociedad y a la ubicación de las nuevas funciones del Estado. Supone admitir la modernización del Estado y desechar las políticas de homogeneización que, entre otros, han impedido la emergencia de una identidad nacional. También se trata de “desgremializar” a la sociedad, asumiendo a esta actitud como una compuerta para que los ciudadanos puedan pensar a la nación como un conjunto al margen de sus intereses locales y fragmentados. El núcleo es el fortalecimiento de la ciudadanía —que es sinónimo de fortalecimiento de la sociedad y de cada uno de sus actores—; y paralelo al fortalecimiento del Estado —dentro de nuevas funciones y roles—. Esta es la única forma responsable de estructurar a la demanda y de posibilitar el ejercicio de esos derechos de toda la población.

No queremos cerrar este capítulo y este libro, sin volver sobre dos temas recurrentes a lo largo de estas páginas: la participación y la gobernabilidad.

Nuestra propuesta de gobernabilidad en el tema de la participación, contempla los siguientes aspectos.

- Es evidente, la fortaleza estructural del Ejecutivo en el sistema político ecuatoriano. La crisis de representatividad no podrá superarse quitando u otorgando más funciones al Parlamento. La coordinación de funciones, especialmente entre el Ejecutivo y el Parlamento, puede buscarse a través de miembros designados y responsables de una y otra función, que formen una “mesa de concertación”, de carácter permanente, en la que existan temas que necesariamente deban tratarse dentro de la vida cotidiana y de la estabilidad política.
- Parece importante “abrir” la gestión del Ejecutivo a la incidencia controlada y normada del Parlamento. Si bien el Parlamento no es por hoy punto de residencia de la legitimidad de la sociedad, la imagen y la práctica de gestión colaborativa y constructiva de esas instituciones, en sus ámbitos, puede relegitimar a las dos funciones, en sus niveles.

Se debe abrir “instancias previas” al juicio político a los ministros, que no se limiten a la mera información, sino que permitan, al Parlamento y a sus integrantes, condicionamientos eficaces de las políticas estatales, tendiendo a su rectificación o a la apertura del debate. De allí, se podría derivar o no, un juicio político y, en todo caso, sería una invitación a lograr acuerdos representativos del sentir de la ciudadanía y de la eficacia técnica.

De esa forma, se puede flexibilizar al Congreso Nacional como órgano de enlace entre el sentir público y la gestión gubernamental, para la adopción de políticas estatales sin necesariamente atravesar por el enfrentamiento.

- La problemática de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso se ubica, especialmente, en la continuidad de los acuerdos básicos del sistema político, que busquen su perfeccionamiento progresivo y que se expresen en la continuidad administrativa necesaria.

La tensión entre la búsqueda de la representatividad más adecuada y la efectividad-continuidad de la gestión de cualquier organización, debe resolverse sin que, se convierta en un dilema. Esto es especialmente relevante en la designación de autoridades por el Parlamento. La forma de elección y la duración de las funciones son los puntos en los que se problematiza la representatividad. Es obvia la alta movilidad de los acuerdos en el país, los que no deberían expresarse en la estabilidad de los supuestos de base del sistema político. En este sentido, debería precisarse la misma lógica de un acuerdo refundacional del sistema político, para que no afecte al funcionamiento estatal y social, que debería convertirse en un objetivo común.

- ¿Cómo romper el monopolio de representación política de los partidos? La disposición de canalizar toda forma de elección política a través de los partidos, supuso una concepción del hacer político. Los partidos serían gérmenes de Estado y éste sería el normador y único destino de la política. La legislación de partidos políticos plantea un modelo de partido, que no es comparable con la realidad.

En la actualidad se ha constatado la demanda y la necesidad de abrir otros mecanismos de participación política. Esta discusión traduce la ubicación ideológica de sus portadores. Sin embargo, la vía no necesariamente es la participación desregulada de los “independientes” en las elecciones, el cuestionamiento a la obligatoriedad del voto, aduciendo que el mercado electoral debería encargarse de la motivación y que sería una prueba de la eficacia y capacidad de convocatoria de los partidos. En algunas preguntas, se complementa con la restitución de las representaciones funcionales en las instancias de decisión, que serían más representativas que los partidos y recogerían una realidad corporativa de la política.

De aquel modo, la desregulación política evitaría la conformación de la identidad política como partidaria, sería aleatoria la formulación sólida de los consensos y bajaría el perfil de la actividad política paralelamente a la reducción del Estado y de la intensidad de la vida pública. La “transferencia” de iniciativas a la sociedad civil, se basaría en la capacidad de movilización del mercado político. Esta posición está estrechamente relacionada con las bases sociales homogéneas de la democracia en los países industrializados.

Desde otra perspectiva, se plantea la apertura de los partidos y, por esta vía, la ampliación de la participación. Se concretaría en una forma de intervención de la ciudadanía en la vida partidaria sin que necesariamen-

te implique la afiliación, la militancia y la adopción integral de una propuesta partidaria. Así, los partidos lograrían integrar, de mejor manera, a la pluralidad social sin que su ideología o su práctica actúen necesariamente como homogeneizantes. Se complementa con la propuesta de examinar los requisitos a algunas dignidades y eliminar a la pertenencia a un partido para conquistarlas. Lo significativo está en que los partidos aparecerían cada vez más como canales de participación de identidades configuradas antes de la intervención partidaria.

- En las posiciones antes reseñadas, se constata la necesidad de un tipo de “resocialización” política. En un caso, por entrega de la iniciativa a los impulsos de los mercados, siendo esta la forma de entender a la sociedad civil. En el otro caso, perfeccionando a los partidos por una mayor apertura a la sociedad, especialmente, a aquella que, por diversas motivaciones, no habría desarrollado una identificación con los partidos y, por esa vía, se habría innecesariamente alejado de la política.

En el primer caso, se concibe el reforzamiento de la sociedad civil a través del debilitamiento de la sociedad política. En tanto, en el segundo, se concibe un reforzamiento de la actividad política a través de una apertura a la participación social sin alterar los canales establecidos, ya que el fortalecimiento de la sociedad no implica necesariamente el debilitamiento del Estado.

No obstante lo anterior, son posibles otras formas de entender a la resocialización de la política.

La política es una forma de integración social y la democracia aparece y se revaloriza como anhelo por reconstituir a la comunidad. Su demanda es que la democracia procure el proceso de integración que el mercado no llevó a cabo, ya que no es un mecanismo exclusivo o suficiente de integración, ni tampoco puede prescindir de la política. Esto podría representar una “sobrecarga” para la democracia, en tanta tarea que no pueda cumplir. Así, los movimientos sociales reaccionarían corporativamente en contra de la crisis y no como formas innovadoras de integración social.

La forma de entender a la sociedad civil está en cuestión en el Ecuador actual. Al margen de la disquisición sobre la sociedad civil, se puede coincidir en que la sociedad es una complejidad que tiende más hacia el abigarramiento de situaciones y actores, que hacia la simplificación de meros oferentes y demandantes a un solo mercado.

Es clásica la dificultad de los Estados para pensar a sus sociedades. Más aun, en casos como el ecuatoriano, en que la sociedad ha vivido enancada en el Estado, perdiendo la iniciativa para gestionarse. En esta forma, casi “simbiótica”, la sociedad ha perdido la capacidad para demandar desde sus identidades.

En el caso de los partidos, antes que desregular la participación política, se debe fomentar una cultura política de participación. Es obligación de la sociedad y del Estado reconocer una situación de estructural debilidad de la sociedad para expresarse políticamente, por falta de una práctica democrática masiva, ancestral y actual, a nivel nacional y a nivel local, en los planos privado y público; y, una ausencia de entrenamiento democrático de demanda de derechos ciudadanos y de cumplimiento de obligaciones.

Así, es una obligación de la política y de los partidos asumir las formas en que la sociedad incuba democracia, al interior de todas las formas donde nace el poder y, por consiguiente, robustecen su posibilidad de delegación. Esto significa que las formas institucionalizadas o no, emergentes y consolidadas, tradicionales o innovativas, de los movimientos y organizaciones sociales, así como de todos los sectores sociales, puedan tener acceso a la política, sin debilitar a la forma “partido”, sino proporcionando, con su participación, armonía al sistema social y al sistema político y alimentando temáticamente. Tampoco implicaría una corporativización de la política como en el régimen oligárquico, ya que las condiciones sociales son distintas tanto a nivel macro –la democracia– como a nivel micro –los nuevos y transformados actores–.

- Dentro del mismo razonamiento, cabe plantearse si igual tratamiento debe recibir las organizaciones cívicas, que cumplen funciones dentro de las sociedades regionales. Una decisión en este sentido, debe provenir de una adecuada toma de posición acerca del significado de las organizaciones cívicas, en la actual evolución de la cuestión regional en el Ecuador, y de las modalidades que asuma el proceso de descentralización en el futuro.

Pero no solamente se requiere abrir a los partidos sino que, es imprescindible que la Constitución armonice e incentive los derechos de petición, queja e iniciativa popular que, puedan superar las ineficiencias partidarias, rebasar las modalidades innecesarias del monopolio político y solventar los vacíos temáticos, que no son asumidos por los partidos por falta de un horizonte.

En el contexto de fortalecimiento de la representatividad del Parlamento y del desarrollo local de los partidos –en general reconocida como célula del desarrollo político– existiría, una opción.

De un lado, es posible la ampliación del número de parlamentarios, dentro de las mismas circunscripciones o dentro de un reordenamiento político–administrativo, de modo tal que se recojan, de modo más fiel, las especificidades de las minorías y de todos los segmentos de la población. Esta alternativa implicaría, además, que los parlamentarios realicen otras actividades además del fortalecimiento de la gestión legislativa y fiscalizadora, que los involucre en más número.

De otro lado, junto al fortalecimiento municipal –que apenas requiere de pocos cambios constitucionales y legales–, está el reconocimiento de la representatividad y capacidad de gestión, de las organizaciones sociales comunitarias y locales, agrarias y urbanas, y la inclusión de los grupos indígenas y montubios –en proporción a la población– dentro del último nivel administrativo del ejecutivo, con lo que podría gestarse la idea de una asamblea local, que por una parte, supere a la inoperancia de los cabildos abiertos, y concrete aspectos precisos de la gestión estatal y social a nivel local, y por otra, intervenga en el control de los servicios públicos, cuando sea pertinente, y en la reglamentación. De este modo, se descentralizaría el conflicto político y ganaría en densidad la sociedad civil, en el sentido de convertirse en más eficiente demandante de sus derechos y corresponsable de la gestión.

- Por último, la participación debe operar en el marco de nuevas instituciones de naturaleza descentralizada, a través de las cuales se reasignen recursos y capacidad de decisión, en perspectivas de la democratización del poder público y de la gestión social y económica. La sociedad civil adquirirá protagonismo como fuente de una reforma del Estado. La propuesta básica de gobernabilidad a través del mejoramiento de la participación, es la constitución de asambleas cantonales –basada en representantes designados por parroquias, barrios y comunidades– y un parlamento provincial –elegido por el colectivo de la provincia– que tengan una definición como instancias representativas de desarrollo, que incentiven a la colaboración ciudadana dentro de precisas atribuciones en el desarrollo local.

Las asambleas cantonales y el parlamento provincial evitarán una fragmentación del Poder Ejecutivo, la configuración de poderes regiona-

les feudalizados y la ingobernabilidad del Estado. El Parlamento Provincial de Desarrollo, por la vía del sufragio universal y directo, permitirá recuperar la legitimidad y la representatividad que ha perdido la democracia ecuatoriana. En un contexto de creciente demanda de participación y control democrático de los poderes públicos, los gobiernos provinciales que surjan de la consulta directa a la ciudadanía tendrían un efecto saludable para el funcionamiento general del Estado. Estos gobiernos deben ser instancias de representación de la sociedad civil ante el Estado y no meros apéndices del Poder Ejecutivo, función que no puede ser cumplida por las municipalidades, que tienen otras funciones.

## Bibliografía

- Echeverría, Julio. 1995. "Propuesta de concertación en el área social", *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.
- Pachano, Simón. 1994. "Elementos para la reforma institucional del sistema político ecuatoriano". *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.
- Sánchez, José. 1994. "Reformas de la Constitución para un reordenamiento democrático". *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.
- Verdesoto, Luis. 1996. *El sistema de partidos y la matriz estatal en el Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (próxima publicación).
- \_\_\_\_\_. 1996. "El concepto y las experiencias regionales de participación. Lectura del proceso boliviano desde la gobernabilidad, la descentralización y el poder local". La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia (mimeo).
- \_\_\_\_\_. 1994. "Nación, modernidad y necesidad de los consensos políticos en el Ecuador", en: *Un buen gobierno para el desarrollo humano, Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.
- \_\_\_\_\_. 1994. "El difícil proceso de modernización de los partidos políticos en Ecuador" en: *Democracia y Desarrollo*. Cuenca: ILDIS-ILDIS.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Estado y Sociedad, Reforma Política y Constitucional". *Foro de la Ciudadanía*. Quito: ESQUEL.