Simón Pachano

DEMOCRACIA SIN SOCIEDAD

A la Tere, por la vida

ISBN: 9978-94-104-5

Es una públicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones (ILDIS), el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad Católica del Ecuador, la Fundación Ecuatoriana para la Democracia y la Fundación Esquel.

© ILDIS 1996

Diseño y diagramación: Angela García /telf. 468750
Diseño carátula: Luis Ochoa
Impresión: Artes Gráficas Señal /Telf. 454925 - 452658

ILDIS
Calama 354 y Reina Victoria
Teléfono: 563-664 /563665 /562103
Fax: 504337 Telex: 22539 ILDIS-ED. P.O.Box17-03-367

Quito-Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y, por tanto, no comprometen el criterio de las instituciones que los auspicia.

INDICE

DEMOCRACIA SIN SOCIEDAD

INTRODUCCION: EL SINDROME DE LASOCIEDAD AUSENTE 11

DEMOCRACIA, ORDEN Y CONFLICTO: ¿ECUADOR 1979-1994 17
Introducción 19
1. El conflicto y la democracia: una digresión conceptual 22
2. Crisis, democracia y gobernabilidad 30
3. Conflictos y vacíos del régimen y del sistema político 42
4. Democracia, representación y orden 50

EL ESPEJO EMPAÑADO: CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO 59
Para iniciar 61
1. Legitimidad del Estado, sociedad y exclusión política 62
2. Individuos y ciudadanos: la cuestión del otro 66
3. De la vida cotidiana al sistema político 73

MAPA ELECTORAL ECUATORIANO 81
1. El archipiélago de intereses 83
2. El mapa desdibujado y los efectos perversos 87
3. Una topografía accidentada 95
4. Hacia un mapa alternativo 104

ANEXOS 111

EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO:
UNA DESCRIPCION 145

1. INTRODUCCION 147

2. ANTECEDENTES HISTORICOS 148

3. EL PERIODO DE TRANSICION Y
LAS LEYES ACTUALES 153

4. FUENTES NORMATIVAS 165
4.1. Jerarquía y tipo de leyes 165
4.2. Ciudadanía 166
4.3. El régimen de los partidos 169
4.3.1. Definición legal de los partidos 169
4.3.2. Registro legal 170
4.3.3. Deberes, derechos y definición de actividades 171
4.3.4. Normas sobre funcionamiento interno y afiliación 173
4.3.5. Sistema de nominación de candidatos 174
4.3.6. Financiamiento público y privado 176
4.3.7. Normas de pérdida de registro 177
4.3.8. Normas sobre alianzas y/o coaliciones partidarias 178

5. EXPRESIONES ELECTORALES 179
5.1. Papeletas electorales 179
5.2. Elecciones presidenciales 179
5.3. Elecciones de diputados 180
5.4. Elecciones para consejos provinciales 180
5.5. Elecciones para concejos municipales 181
5.6. Plebiscito o referéndum 182

6. EL SISTEMA ELECTORAL 183
6.1. Modelos electorales 183
6.2. Distritos y proporcionalidad demográfica 185

7. LAS INSTITUCIONES DE ORGANIZACION Y SUPERVISION DE LOS PROCESOS ELECTORALES 186
7.1. Las instituciones y sus funciones 186
7.2. Mecanismos de designación de la autoridades electorales 187

8. LA ORGANIZACION DE LAS ELECCIONES 188
8.1. El registro electoral 188
8.2. Elegibilidad de los candidatos 189
8.2.1. Requisitos, incompatibilidades e inhabilidades para ser candidatos 189
8.2.2. Inscripciones de candidatos 191
8.2.3. Calificación de candidatos 192
8.3. La regulación de las campañas 193
8.3.1. Duración 193
8.3.2. Propaganda y acceso a medios 194
8.3.3. Financiamiento 194
8.3.4. Regulación de encuestas 195
8.3.5. Prohibiciones de participación 195
8.3.6. Observadores 195
8.4. La jornada electoral 195
8.4.1. Instalación de mesas 196
8.4.2. Restricciones y prohibiciones para el día de la votación 196
8.5. El escrutinio 196
8.6. La transmisión de los resultados 198
8.7. Los mecanismos y las instancias de apelación 198

9. DEBATES ACTUALES Y PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO 199

10. NORMATIVIDAD, PRACTICAS DE LOS ACTORESPOLITICOS Y LEGITIMIDAD 208

11. BIBLIOGRAFIA 215

INTRODUCCION: EL SINDROME DE LA SOCIEDAD AUSENTE

En la tarde del 2 de Octubre de 1995, cuando habían pasado menos de veinticuatro horas desde que terminé la revisión de los artículos que conforman este libro, me dirigí con expectación a los alrededores del Palacio Legislativo. En su interior, el Congreso Nacional iniciaba la sesión de juicio político al vicepresidente de la República, Alberto Dahik, acusado de cohecho y enredado en un oscuro asunto de manejo de gastos reservados. Por esas cosas de la vida, pude haber ingresado hasta el salón del Congreso Pleno y convertirme en uno más de los testigos directos de lo que allí ocurriría; pero, aferrándome a una última dosis de optimismo, preferí quedarme en la calle y mirar lo que suponía sería una fiesta de la vergüenza y de la honestidad.

Cada día, durante más de dos meses, toda la prensa del país había dedicado su primera plana a este caso. La gravedad de las denuncias y de las evidencias que iban apareciendo le convirtieron en el mayor escándalo del período democrático. Como respuesta se conformaron movimientos como "Manos limpias" o "Ciudadanos en contra de la corrupción". Esa misma mañana, unas ciento cincuenta personas asistieron al lanzamiento de un libro sobre la corrupción y aplaudieron con

entusiasmo las repetidas veces que se dijo que a ésta se la combate con la participación de toda la ciudadanía. Sin embargo, a la tarde, en la calle solamente encontré una gran fuerza policial que no debía hacer mayor esfuerzo para controlar a no más de doscientas personas que, sin mayor interés, se manifestaban en contra o a favor del vicepresidente.

La indignación de la ciudadanía -que se había manifestado en encuestas de opinión, en entrevistas realizadas por los medios de comunicación y en la conversación diaria del ciudadano común- en ese momento decisivo se transformó en silencio. Un silencio casi absoluto. Un silencio nada elocuente. Un silencio que, si algo expresaba, era solamente aquella condición de espectador de la política que ha asumido la sociedad.

Escasamente preocupados de la actitud que podría tomar la ciudadanía, ni los medios ni los analistas ni los políticos le otorgaron importancia en el desenlace final de los acontecimientos. Cuando el vicepresidente fue absuelto por el Congreso, la atención se centró en los pactos efectuados bajo la mesa, en los intercambios de apoyo por favores, en los cálculos electorales de corto plazo, en los actos de corrupción que -allí mismo, donde se juzgaba a la corrupción- pudieron estar presentes. La opinión ciudadana se restringió a la nerviosa y apresurada respuesta frente a la cámara de algún canal de televisión que envió a su reportero a la calle. Pero a nadie -o, para hacer justicia, a muy pocos- le importó eso.

Acostumbrados a la presencia pasiva de la sociedad, unos y otros olvidaron el papel que le correspondió a la ciudadanía en las calles de Río de Janeiro, Sao Paulo y Brasilia cuando el Congreso brasileño juzgaba actos similares del entonces presidente Collor de Mello. En esa ocasión, cuando los resultados de la votación aún eran inciertos, la movilización ciudadana impidió que los diputados reivindicaran -como lo hizo en nuestro caso el dirigente máximo de un partido- la condición absolutamente arbitraria de su voto: "votaremos como nos dé la regalada gana".

Conocedor, como pocos, de la conducta social ecuatoriana, ese personaje sabía que nadie le tomaría cuentas ni le castigaría electoralmente. Dudoso mérito el suyo al haber expresado con

claridad lo que muchos políticos seguramente habrán pensado en ese momento; y si no lo hicieron, por lo menos actuaron y han actuado permanentemente bajo esos lineamientos. Es evidente que, más allá de los juicios éticos que se pueden hacer sobre una frase de esa naturaleza -reforzada por ese "regalada" tan ecuatoriano-, ella encierra la concepción de la política y de la democracia que se ha venido imponiendo en el país.

Es cierto que la frase expresa la posición de un tipo de dirigente político, pero también es verdad que sintetiza el ánimo de la población y su percepción acerca de la política. En realidad, difícilmente puede tener cabida la "regalada gana" del político cuando la sociedad se asigna a sí misma un papel activo y, a partir de ello, hace algo más que observar los hechos desde lejos.

Es muy estrecha la relación que existe entre sociedad pasiva y dirigencia que no conoce más límites que los que le dicta su propia voluntad o la conveniencia del momento. Es tan estrecha que se explican fácilmente la una por medio de la otra. En el fondo de una frase como esa -y por supuesto en la acción que la complementa- subyace la noción que el político tiene de su propia actividad y de su relación con sus electores y seguidores: verticalista, patrimonialista y excluyente. Pero, allí está también ese otro ingrediente que muchas veces nos negamos a mirar o por lo menos a reconocer: la actitud silenciosa, pasiva y delegativa (por oposición a mandante) de la sociedad.

Obviamente, esto encierra graves peligros para la vigencia y la profundización del ordenamiento democrático. Una dirigencia (o, por lo menos, una parte de ella) que mantenga esa noción de la política se constituye en obstáculo duro de superar para establecer un orden asentado sobre reglas de juego construidas, aceptadas, respetadas y defendidas por todos. Pero, aun más grave es que, frente a esas declaraciones y conductas, la sociedad se mantenga imperturbable.

El episodio del caso Dahik constituye solamente una muestra de esa actitud indolente, indiferente y ausente de la sociedad ecuatoriana. Tanto por su contenido (la corrupción en las más altas esferas del gobierno) como por sus incidencias (pedido de renuncia por parte del presidente de la República, abso-

lución en el Congreso, orden de prisión dictada por el presidente de la Corte Suprema de Justicia) y por su desenlace (la precipitada fuga del vicepresidente) puede ser calificado como uno de los hitos desde el retorno al orden constitucional.

Allí estuvo en juego algo más que la suerte de una persona o la sucesión constitucional para llenar la vacante de un mandatario. Se puso en cuestión la idoneidad del ordenamiento legal, la capacidad de respuesta del sistema político, la neutralidad de las Fuerzas Armadas, la tan reiterada vocación democrática de la dirigencia política y, obviamente, la posibilidad de exigir un rendimiento de cuentas (en este caso incluso en términos literales) por parte de la sociedad.

En un balance final se puede asegurar que algunos de esos elementos superaron positivamente la prueba, otros apenas lograron vencer el umbral mínimo necesario para no quedar atrapados en ella y alguno ni siquiera estuvo allí para enfrentarla. Quedó demostrada la validez del marco constitucional y jurídico así como la orientación profesional de las Fuerzas Armadas, pero menos satisfactorio fue comprobar que la dirigencia política mantiene una comprensión muy reducida acerca de la democracia, a la que entiende como un juego definido por el corto plazo y por los fines estrictamente electorales. De lo que no quedó duda alguna fue de la ausencia de la sociedad en todo el proceso.

Sin embargo, el resultado final -que a causa de esa ausencia se produjo en el ámbito jurídico y no en el político- puede ser interpretado como un fortalecimiento de las instituciones, de las normas y de los procedimientos propios del estado de derecho y de la democracia. Se trata, obviamente, de una paradoja en la medida en que la definición misma de democracia supone la presencia activa de la sociedad y, en este caso, sin que podamos negar la existencia de un ordenamiento democrático, no se demuestra tal presencia. Por ello y porque ésta ha sido la constante de los más de tres lustros que han transcurrido desde el retorno a la constitucionalidad, no resulta solamente un juego de palabras decir que en el Ecuador existe democracia a pesar de la sociedad.

Esta es, precisamente, la preocupación que otorga unidad a

los artículos recogidos en este libro. En todos ellos, de una u otra manera, subyace un tema central: la inquietud acerca de las bases sociales de la democracia ecuatoriana o, para decirlo de una manera muy utilizada actualmente, la relación entre el Estado y la sociedad. Este tema central aparece de manera explícita o implícita en cada uno de los artículos que conforman el libro, a través de un conjunto de problemas: las características y la capacidad de inclusión del sistema político; las especificidades y la incidencia de la cultura política en la consolidación del orden democrático; el funcionamiento del sistema electoral; la capacidad de respuesta institucional del aparato estatal a las demandas sociales; los efectos políticos del centralismo estatal y la viabilidad de un orden integrador en el contexto de una sociedad plural.

Se trata, por tanto, de un ejercicio de sociología política o, si se quiere, de sociología de la política. Además del interés por el tema central, en la selección de los aspectos específicos sobre los que trata cada artículo incidieron diversos tipos de factores. Tres de ellos fueron preparados para seminarios que trataban sobre temas previamente determinados por los organizadores; el restante fue escrito en el marco del Grupo sobre Democracia, respondiendo a interrogantes planteadas en ese ámbito de reflexión. Ninguno de ellos ha sido publicado previamente en el Ecuador; dos han formado parte de publicaciones colectivas en otros países y los otros dos aparecen por primera vez.

Como todo esfuerzo humano, este libro debe mucho a muchas personas. Cada una de ellas sabe cuánto de su aporte está aquí presente y cuánto de mi obstinación se manifiesta en los errores.

DEMOCRACIA, ORDEN Y CONFLICTO: ECUADOR 1979-1994 *

El pesimista y el optimista buscan
la democracia con el mismo candil.
Y el problema está en el candil.

Giovanni Sartori: Teoría de la Democracia.

* Trabajo preparado en el marco del Grupo sobre la Democracia

Introducción

Casi como un rito que debe ser cumplido sin reparos, un sector de las ciencias sociales ecuatorianas ha venido cuestionando el carácter democrático del ordenamiento político vigente desde 1979. En particular, la crítica ha destacado tres aspectos: la naturaleza exclusivamente *formal* de esa democracia, su *incapacidad* para resolver los problemas económicos y sociales y sus estrechos canales de *participación* [1].

En un preocupante vaivén, aquellas críticas se han movido entre el inofensivo mundo de las ciencias sociales y el peligroso ámbito de la acción política. En este último, olvidando todos los elementos de reflexión que pudieron existir en el primero, se transforman en razones de desprestigio, desgaste y deslegitimación de la democracia.

---

1. La expresión más clara de estas posiciones -cuyo análisis rebasa el ámbito ecuatoriano- se encuentra en Cueva, Agustín: Las democracias restringidas **de América Latina**, Planeta, Quito, 1988. Véase también; Carrasco, Adrián: "Opciones políticas , regionalismo e identidad nacional", en **Ecuador 88: Elecciones, economía y estrategias**, El Conejo, Quito, 1988; De la Torre, Carlos: "Populismo, democratización y cultura política en el Ecuador de los años ochenta" en **Ecuador Debate** Nº 17, CAAP, Quito, 1989; Moncada, José: "Problemas y perspectivas de transformación económica y social" en Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta**, CEN, Quito, 1991; críticas desde el reclamo de la participación se encuentran en Menéndez, Amparo: "Introducción" en Varios Autores: **Ecuador, la democracia esquiva**, ILDIS, Quito, 1991

La constante calificación peyorativa de lo formal erosiona la institucionalidad y, por tanto, el marco de referencia global necesario para construir un ordenamiento democrático. Como se verá más adelante, si algo se le puede reclamar a la democracia ecuatoriana es su debilidad formal, su incapacidad para consolidar reglas de juego de carácter vinculante para todos los actores.

La imagen de incapacidad para resolver los problemas económicos y sociales endosa a las instituciones estatales responsabilidades que corresponden al conjunto de la sociedad, remueve añoranzas de regímenes dictatoriales de épocas de bonanza o, en el mejor de los casos, reduce el problema del gobierno a sus aspectos puramente técnicos. Estas críticas no consideran que aquellos problemas han puesto en entredicho no solamente a la orientación de la política económica (en la que el debate se restringe a la necesidad y características del ajuste), sino a la viabilidad del modelo de acumulación y, sobre todo, del sistema político. De esta manera, olvidan que existe estrecha relación entre crisis económica, crisis de los actores, cambios en las demandas sociales y capacidad de respuesta institucional.

El clamor por una mayor participación -generalmente relegado a la declaración de principios sin contenido y sin propuesta- se lo hace en contra de los canales propios del régimen democrático y no con miras a su ampliación y profundización. Por lo general, se opone una democracia participativa a la democracia representativa, con lo que se da por hecho que esta última es la que existe realmente y que los problemas que se debe enfrentar son propios de ella. Un análisis más detenido puede demostrar que el ordenamiento real es menos representativo de lo que se supone y se acusa y, por tanto, antes que condenar a éste último, es necesario construirlo[2].

---

2. Para calificar a estas situaciones se ha acuñado la poco adecuada noción de "democracia delegativa"; véase O'Donnell, Guillermo: "¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del CLAEH Nº 61, Montevideo, 1992; del mismo autor, "Estado, democratización y ciudadanía", en **Nueva Sociedad** Nº 128, Caracas, 1993; también Paramio, Ludolfo: "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90", IESA, Dcto. de Trabajo Nº 92-03, Madrid, Marzo 1992.

En este artículo analizo algunos de los contenidos de esta visión negativa de la democracia vigente, para lo cual analizo brevemente los presupuestos de los que parte y en los que se sustenta. Ya que esos presupuestos contienen -por lo general de manera implícita- un ideal de democracia desde el cual se cuestiona la situación actual, es preciso indagar sobre su pertinencia y su validez como elementos de crítica de una realidad concreta, más allá de su condición de ideales abstractos. Es decir, se torna necesario examinar la viabilidad de aquellas críticas en el terreno de las condiciones concretas en que se desarrolla el proceso de democratización. Para esto, a lo largo del texto intento enfrentarlas a la realidad ecuatoriana, buscando destacar los elementos que actúan como condicionantes estructurales y coyunturales de la acción política.

En esos cuestionamientos están ausentes muchos elementos concretos de la realidad, lo que lleva necesariamente a la imprecisión y pobreza de las propuestas. Por ejemplo, no se puede hablar de participación sin considerar la situación de crisis de los movimientos sociales e incluso las transformaciones de la sociedad en los últimos años[3]. No se puede incursionar en ese tema sin estimar la real capacidad de representación de intereses de los actores políticos (fundamentalmente los partidos) y la adecuación de la institucionalidad vigente (gobierno, parlamento, entidades regionales y locales) a las necesidades y expectativas de la población[4].

Extrañamente, ese tipo de crítica deja de lado la evaluación

---

3. Un simple ejemplo: la participación de los salarios en el producto interno bruto ha descendido desde el 32% en 1980 al 12.7% en 1990, lo que significa no sólo la caída del ingreso sino fundamentalmente la reducción del número de asalariados (y su desplazamiento al sector informal); es fácil imaginar las consecuencias que esto tiene en términos de desintegración social, de organización y de demandas.

4. En los últimos años se ha desarrollado una corriente de análisis de signo opuesto, que se preocupa más de los problemas de consolidación, ampliación y profundización de la democracia realmente existente que de su definición frente a un *tipo ideal*. Al respecto véase Sánchez-Parga, José: "El estado contra la democracia" en **Ecuador Debate** Nº 24, CAAP, Quito, 1991; Pachano, Simón: "La sociedad imperceptible", en Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis ..., Op. Cit.**; Verdesoto, Luis: "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986", en Calderón, Fernando y Mario dos Santos (comps.): **Los conflictos por la constitución de un nuevo orden**, CLACSO, B. Aires, 1987; Verdesoto, Luis: "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador", Quito, 1985 (mecanog.).

de la democracia en tanto régimen que debería permitir el procesamiento del conflicto social y político; si algo caracteriza a la democracia es precisamente esa cualidad. Por ello, éste será el eje de las reflexiones un tanto generales que siguen a continuación, para luego retornar al análisis de la experiencia ecuatoriana.

1. El conflicto y la democracia: una digresión conceptual

La relación entre conflicto y democracia es tan estrecha que es posible definirla a partir de él: podría decirse que es *la* manera de resolverlo sin negarlo. Entre ambos términos se da una doble relación: la democracia surge a partir del conflicto (contradicciones de clase, enfrentamientos ideológicos, conflictos de poderes, conflictos interétnicos, diferencias regionales, disparidades en el grado de desarrollo, etc.) y existe para procesarlo. Por tanto, en el extremo opuesto, la dictadura se puede definir como la negación autoritaria del conflicto (y por tanto de la política)[5].

Necesaria e inevitablemente, la democracia debe definir canales para la expresión y procesamiento del conflicto social. Solamente en tanto logre establecer esos canales -por consiguiente, en la medida en que reconozca la existencia del conflicto y diseñe mecanismos adecuados para su resolución- será verdaderamente una democracia.

En ese sentido, la democracia se caracteriza principalmente por la vigencia de reglas que, a la vez que regulan el conflicto, establecen límites y pautas para el juego político y aseguran deberes y derechos para todos los ciudadanos. Se ha llegado a afirmar que "el único modo de entenderse, cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es el considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con

5. Por conflicto se entiende, en el presente artículo, la agregación de contradicciones y puntos de fricción que resultan de la existencia de intereses sociales contrapuestos; es la suma de los problemas que debe resolver el orden político.

qué *procedimientos*"[6].

Las reglas no solamente expresan la realidad social y política, sino que definen los límites de la política (*procedimientos*) y constituyen a los actores políticos (*quién*). Por lo general, se las reconoce solamente en el primer papel, esto es, como elementos normativos y limitantes; pero tienen tanta o mayor importancia en su papel de elementos constitutivos de los actores políticos: ellas no solamente expresan el reconocimiento de los grupos sociales existentes en la sociedad, sino que los "resignifican" como actores políticos[7].

El carácter democrático de estas reglas está dado por tres elementos estrechamente vinculados y que se constituyen en condiciones de la democracia: a) la capacidad de incluir los diversos intereses existentes en la sociedad; b) la vigencia de mecanismos que aseguran la participación igualitaria de los individuos; y c) el reconocimiento de un marco de libertades que permita el ejercicio de aquella participación.

La existencia de reglas democráticas supone una conjugación de voluntades, libertades y reglas que, en constante interacción, reconocen y resuelven el conflicto social. De ahí que la democracia es orden y normatividad: un marco en el que se procesa el conflicto, dentro de las condiciones específicas de cada sociedad. Por ello, el "criterio para definir una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fue-

sen sus preferencia políticas"[8].

De esta manera, cada sociedad construye ese ordenamiento sobre *el* conflicto que considera fundamental; así mismo, cuando éste ha sido sobrepasado y reemplazado por otro, se presentan desajustes en el ordenamiento y en la normatividad (en especial pero no exclusivamente en sus aspectos legales) que exigen cambios y reformas[9].

Al hacer referencia a voluntades, libertades y reglas, es pertinente distinguir entre *régimen* y *sistema político*. El primero alude a la normatividad que regula el juego político, en tanto que el segundo se refiere a las prácticas concretas[10]. La distinción es útil ya que permite diferenciar la vilipendiada democracia formal de la práctica política concreta, pero también porque entrega elementos para analizar la relación que existe entre ambos niveles. Además, posibilita el tratamiento de los temas centrales del presente artículo (democracia, conflicto, formalidad, participación y rendimiento) en el nivel que le corresponde a cada uno de ellos.

Como se verá de inmediato, aquellos temas deben ser tratados prioritariamente en el nivel del régimen político. Por ello, en lo que sigue pondré énfasis en éste, con puntuales referencias al del sistema político. Esto significa también dejar parcialmente de lado el análisis de la cultura política -entendida como

---

8. Linz, Juan: **La quiebra de las democracias**, Alianza Universidad, Madrid, 1987, Pág. 17.

9. Un ejemplo de esto, en el Ecuador, es el de la necesidad de reformas que se derivan del planteamiento de la multietnicidad o, como se lo formulado, de la plurinacionalidad - invisible aún para los mismos pueblos indios en el momento en que fue promulgada la Constitución Política de la República-; se presenta como *el* conflicto que deberá cambiar las reglas de juego, en un reconocimiento de derechos y deberes que no existen al momento. En ese sentido, no sólo exigirá reformar el primer artículo de la Constitución, sino que deberá introducir profundos cambios en todo el ordenamiento democrático.

10. La distinción, en otros términos, ha sido planteada por Sartori quien, siguiendo a Easton, reconoce "tres niveles de consenso a) consenso a *nivel de comunidad*, o consenso básico; b) consenso a *nivel de régimen*, o consenso procedimental; c) consenso a *nivel de acción política*, o consenso político", **Teoría de la democracia... Op. Cit.** pág. 122 (cursivas en el original); los dos últimos niveles corresponden al régimen y al sistema político, respectivamente, mientras el primero se refiere a la cultura política y a las identidades sociales. Una distinción relativamente similar, entre Estado y sistema político se encuentra en Portantiero, Juan C.: "Sociedad Civil, Estado y sistema político", en Vega, Juan E. (Coord.): **Teoría y política en América Latina**, CIDE, México, 1984 (2ª). Véase también Camou, Antonio: "Gobernabilidad y democracia", en **Nexos** Nº 170, México, 1992.

las conductas de los actores- y su incidencia sobre la conformación del régimen político.

Si el régimen político alude a las instituciones y normas, necesariamente surgen dos interrogantes: cómo se construye (o cuál es su génesis) y cuál es su función en términos de consolidar un orden democrático. La primera podría llevar al largo y complejo debate teórico acerca del contractualismo[11]; pero, sin necesidad de entrar en ese campo, casi por su propio peso la respuesta aparece en el nivel de los intereses sociales y de las prácticas políticas: la normatividad surge de aquella realidad y la expresa. Entre la realidad y las normas media un proceso de institucionalización, de manera que la normatividad no refleja directamente a la realidad social; lo hace por una serie complicada -y muchas veces opaca- de intermediaciones. Como se verá más adelante, el problema es bastante complicado, especialmente en casos como el ecuatoriano en que la normatividad (especialmente en su expresión jurídica) tiene una gran autonomía con respecto a la realidad social.

La segunda pregunta tiene relación con los rendimientos políticos que, fundamentalmente también se expresan en el otro nivel -el del sistema político- ya que alude a la capacidad de producir efectos en el campo de las prácticas políticas concretas. Sin embargo, en el nivel del régimen político es necesario que se encuentren las bases y condiciones que aseguren su condición democrática.

En ese sentido, tanto la génesis como la función diferencian a un régimen democrático de otro que no lo es. En el primer aspecto es fundamental que exista un proceso de institucionalización, entendido como la expresión material y normativa de las relaciones sociales y no como la definición puramente técnica de determinadas instituciones y normas[12]. En el segundo

11. Al respecto véase Bobbio, Norberto: **El futuro... Op. Cit.**, Pág. 165 y ss., 195 y ss.; Borón, Atilio: "Alexis de Tocqueville, la democracia y el estatismo de la sociedad burguesa" en **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**, Imago Mundi, B. Aires, 1992, Pág. 142 y ss.; Flisfisch, Angel: **La política como compromiso democrático**, FLACSO, Santiago, s/f., especialmente pág. 261 y ss.

12. El concepto de institucionalización está más cercano a la antropología clásica que a la ciencia política y alude a la existencia de prácticas estandarizadas de conducta colectiva que alcanzan una expresión formal (institucional); desde sus fundadores, la antropología

aspecto es necesario que el régimen político asegure la continuidad del orden democrático y que a la vez impulse la posibilidad de su propia transformación.

Por tanto, en el nivel del régimen político, los elementos señalados antes como condiciones de la democracia se presentan bajo la forma de: a) la institucionalización del conflicto social; b) la existencia de disposiciones que reconozcan la legitimidad de todos los actores sociales y establezcan las condiciones de participación; c) la vigencia de condiciones para que todos y cada uno de los actores tenga la posibilidad de transformar la situación, dentro de las reglas de juego y sin acudir a la violencia. Si están presentes estas condiciones existe democracia formal y la verdad es que no parece ser nada despreciable.

Es obvio que, como todo orden, éste también descansa en determinados criterios de normalidad: cada sociedad coloca los límites de lo normal (lo permitido), dejando algo fuera. La condición democrática del régimen se mide por la capacidad de incluir en lo normal a todas las manifestaciones del conflicto social[13]. Ese mismo proceso de inclusión de las manifestaciones y expresiones del conflicto constituye a los actores políticos (los reconoce como tales). Al aceptar como normales a determinadas manifestaciones también admite esa normalidad en los portadores de ellas[14]. Así mismo, otorga carta de normalidad a determinadas conductas bajo ciertas condiciones.

---

mantuvo este problema en el centro de su preocupación. Para una síntesis desde la perspectiva política véase De la Peña, Guillermo: "La antropología sociocultural y el estudio del poder", en Varios Autores: **Poder y dominación. Perspectivas antropológicas**, Urshslac-El Colegio de México, Caracas, 1986; también Lukes, Steven: **Emile Durkheim. His life and work: a historical and critical study**, Penguin books, Middlesex, 1973.

13. Al respecto véase Arditi, Benjamín: "Poder, orden político y la cuestión democrática", CDE, Documento de Trabajo Nº 9, Asunción, 1987.

14. La sola existencia de un grupo, una clase o cualquier conglomerado social no le convierte en actor político; solamente llega a ser tal por un proceso de significación desde el régimen político. Nuevamente cabe el ejemplo de los pueblos indios del Ecuador: para ellos no bastan su presencia, sus demandas y sus propuestas: exigen, en una palabra, su significación como actores políticos. La confusión de este nivel con lo que ocurre en la práctica concreta de la lucha política lleva a equívocos como el de Cueva cuando critica a Lechner: "No sé si alguna vez en algún lugar de la tierra alguien consiguió 'constituir sujetos' a través de la negociación, o si ésta sirve más bien para adaptar los sujetos a condiciones estructurales *dadas*". Cueva, Agustín: **Las democracias... Op. Cit.**, Pág. 39 (cursiva en el original).

En consecuencia, el problema central del régimen político democrático radica en la mayor o menor amplitud de *lo normal* o, en otros términos, en su mayor o menor capacidad de inclusión. Pero, dado que existen límites, queda todavía una duda: es necesario preguntarse qué sucede con lo que queda fuera. La respuesta a esta pregunta marca la última condición de un régimen democrático: solamente lo es si aquello que inicialmente ha quedado fuera encuentra las condiciones para transformar, legal y legítimamente, a esa normalidad. En este sentido, el régimen democrático no solamente debe ofrecer la posibilidad de que los actores reconocidos como tales puedan transformarlo, sino también de que lo hagan quienes inicialmente no lo fueron. Es decir, debe ofrecer la posibilidad de introducir nuevos elementos del conflicto social.

Por tanto, una de las características del régimen democrático es su capacidad de transformación. Esto se posibilita cuando la constitución del régimen político ha sido el resultado de un proceso de institucionalización y, de esa manera, refleja el horizonte complejo que existe en la realidad. Pero, cuando el régimen se ha construido por artificios técnicos más que por la institucionalización, puede predominar la tendencia a ocultar el conflicto ya que se establece una normatividad rígida, universalizante en la que la legalidad sustituye a los procesos sociales y políticos.

Este es precisamente el caso del Ecuador: como animal que se muerde su propia cola, el criterio de normalidad asumido legalmente se convierte en uno de los obstáculos para que se materialice esa transformación. La normalidad se transforma rápidamente en normatividad y en legalidad; entonces, con el objeto de reconocer la igualdad de todos los actores, adopta una forma universal no sólo en tanto los considera a todos como iguales sino en que la ley rige por igual para todos y debe aplicarse siempre -bajo cualquier condición- de la misma manera.

Obviamente, una disposición de esta naturaleza resulta encomiable en términos de principio que tiende a lograr la igualdad de condiciones (de representación, de oportunidades) de todos los actores. Sin embargo, una visión más crítica de la

realidad sobre la cual se implanta ese principio demuestra que el concepto de igualdad que se maneja es una fórmula para borrar las diferencias.

Básicamente, ese criterio de universalización confunde *igualdad* con *identidad* o, lo que es lo mismo, *desigualdad* con *diferencia*: al sancionar de esa manera la igualdad, se niega la diferencia y se impide la significación de todos los actores sociales[15]. Al no reconocer la *diferencia* no se reconoce a determinados actores que son portadores de características muy específicas (minoría étnica, identidad regional, discriminación por género, opción de sexualidad, religión). De esa manera, se niega la *igualdad* ya que, al no reconocer la *diferencia*, no se incorpora a los otros actores (*el otro*) y la *igualdad* resulta ser solamente la imposición de una parte de la sociedad sobre el resto.

A la luz de estas afirmaciones podría ponerse en duda el carácter democrático del régimen político ecuatoriano: si no otorga legitimidad a todos los actores, quiere decir que tampoco ha logrado la institucionalización del conflicto social (ya que, junto a ellos, buena parte de éste queda fuera) y, por tanto, se limitan las posibilidades de que esos actores puedan transformar la situación.

En este sentido, las características del régimen político ecuatoriano no constituyen el mejor marco para lograr su propia democratización; el estrecho criterio de normalidad que se ha implantado y la visión casi exclusivamente jurídica que se tiene acerca de ese régimen limitan las posibilidades de transformación. Los intentos de cambio son vistos como problemas estrictamente jurídicos y no como lo que verdaderamente son: acciones en el campo político. De ahí que cualquier debate al respecto se mueve -y generalmente muere- dentro del marco de la constitucionalidad y de la legalidad y no dentro del más amplio contexto de la política.

---

15. Sobre este tema, en referencia al problema de los pueblos indios, véase Sánchez-Parga, José: "Comunidad indígena y estado nacional", en Ayala, Enrique et al.: **Pueblos indios, Estado y derecho**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1992; Pachano, Simón: "Imagen, identidad, desigualdad", en Cornejo, Diego (coordinador): **Los indios y el Estado-país**, Abya-Yala, Quito, 1993.

Pero ello no quiere decir que la posibilidad de cambios se cierre por completo. A pesar de las características señaladas, el mismo régimen político ofrece algunas condiciones favorables para su democratización; ciertamente, esas condiciones son pocas y frágiles, pero pueden imponerse sobre los obstáculos. La posibilidad de cambios se encuentra fundamentalmente en un juego de constante interacción entre el régimen político y el sistema político, esto es, entre el marco global para la acción y la práctica concreta de los actores sociales.

La apuesta radica en que -a través de redefiniciones en la concepción general y obviamente de reformas legales- se pueden introducir cambios sustanciales en el ordenamiento democrático formal ecuatoriano, con el objetivo de adecuarlo a la naturaleza cambiante del conflicto e incorporarlo plenamente. Estos cambios deberían desembocar en una mayor capacidad de inclusión y, consecuentemente, en el fortalecimiento de la democracia como régimen político, es decir, de la democracia formal. Pero, para ello debe darse un complejo juego entre el régimen político y el sistema político o, dicho de otra manera, deben mirarse los problemas desde la perspectiva del ordenamiento global pero también de la práctica política concreta[16].

Es a partir de estas consideraciones que se pueden hacer propuestas concretas para el caso ecuatoriano. Solamente dentro de un marco como el propuesto, que diferencie los múltiples niveles en que se presentan los problemas, es posible enfrentar los retos de la mayor participación y representatividad, es decir, de la mayor capacidad de inclusión del régimen político. En un siguiente nivel ya es posible abordar el tema de la potencialidad del sistema político para lograr la democratización política y su capacidad para responder a la demanda social. Por tanto, es necesario analizar el sistema político desde la óptica del rendimiento y de la gobernabilidad.

En este aspecto no se puede soslayar el análisis de la contra-

16. Al momento de escribir el presente artículo, el país se encuentra inmerso en un proceso de reforma constitucional que, evidentemente, podría constituirse en la oportunidad para ampliar la capacidad de inclusión del régimen político. Sin embargo, todo hace prever que ello no ocurrirá y que más bien, en un afán de dar solución a problemas inmediatos de ejercicio del gobierno, se cerrarán las puertas para una mayor participación.

dicción que existe, en la situación ecuatoriana, entre el régimen político, tendencialmente democrático, y el sistema político, de corte autoritario[17]. Esa contradicción establece una brecha muy profunda entre el discurso y la práctica política: el primero alude siempre al régimen, en tanto que la segunda tiene como referencia al sistema. De ahí que la posibilidad de democratización del sistema político sea siempre una tarea de titanes; la simple apelación a los fundamentos democráticos del régimen no son suficientes y generalmente no constituyen sino la retórica que oculta una acción sustancialmente opuesta. Allí radica el verdadero reto de la democratización.

2. Crisis, democracia y gobernabilidad

Las críticas a la *democracia realmente existente*, en América Latina, tienen diferencias en cuanto se originan en posiciones que se podrían considerar como de izquierda o de derecha. La primera se centra en los aspectos señalados al inicio del presente artículo y alude, por un lado, a su carácter formal y, por otro lado, a su relativa incapacidad para implantar un régimen de justicia social y por tanto hacerse cargo de los problemas de la pobreza y de la equidad. A pesar de las múltiples connotaciones que tiene cada uno de estos planteamientos esgrimidos por la izquierda, todos ellos se originan en un mismo concepto de democracia: un sistema que garantice la participación y que haga posible la igualdad.

Desde esa perspectiva, la acusación de formalismo se complementa con la exigencia de una democracia participativa, entendida generalmente en su versión más radical como democracia directa. Por su parte, la alusión a los escasos rendimientos sociales y económicos de la democracia se asienta en la percepción de ésta como un régimen que asegure la equidad no solamente en términos políticos (cada individuo un voto, vigencia de los derechos fundamentales, gobierno de las leyes,

17. Aquí cabría introducir la cultura política como tercer elemento, cargada también de componentes autoritarios, sin embargo ello nos conduciría a otro nivel de análisis muy diferente, que no será abordado en el presente artículo.

limitación del poder, derechos de las minorías, etc.), sino fundamentalmente en términos sociales y económicos.

Como se verá más adelante, las condiciones estructurales de la crisis y las políticas de ajuste han determinado que los rendimientos de la democracia se transformen en primera preocupación dentro del análisis y la práctica política en América Latina. "Es especialmente cierto que la consolidación de la democracia en América Latina no sólo depende de una legitimidad que ofrece el desarrollo (en términos de Robert Dahl) de las dimensiones de 'liberalización' y 'participación', sino también de una legitimidad de rendimiento. Para que pueda verificarse que, como decía Raúl Alfonsín en su campaña electoral de 1983, 'con la democracia también se come, se educa, se trabaja, etcétera', son imprescindibles un buen funcionamiento, capacidad de decisión y capacidad de rendimiento de la institucionalidad democrática"[18].

Por su parte, la práctica de la derecha (más que su pensamiento que en Ecuador se presenta fraccionado, poco sistematizado) reduce la democracia a la vigencia de determinadas instituciones y mecanismos, como el derecho a voto, la alternabilidad de los mandatarios, la división de poderes, etc., mientras que sus rendimientos son vistos desde una perspectiva estrictamente técnica. Los problemas políticos, sociales y económicos tienen, según esta perspectiva, una solución eminentemente instrumental: unos en el ámbito jurídico, otros en el de la teoría económica (generalmente en el nivel macro) y los más en el diseño de programas tecnocráticamente concebidos. Su objetivo y su resultado palpable es la despolitización de la democracia; en sí misma, ésta pasa a ser un problema técnico para técnicos[19].

---

18. Nohlen, Dieter: "Presentación" en Nohlen, Dieter y Aldo Solari (compiladores): **Reforma política y consolidación democrática**, Nueva Sociedad, Caracas, 1988, pág. 14

19. Un ejemplo de esta perspectiva se encuentra en Dahik, Alberto: "Los programas de ajuste en la última década", en Thorp, Rosemary: **Las crisis en el Ecuador... Op. Cit.**, págs. 225-234. Visiones críticas, referidas a diversos países, se encuentran en Schvarzer, Jorge: **Martínez de la Hoz: la lógica política de la política económica**, CISEA, Buenos Aires, 1983; Garnier, Leonardo: "Ajuste estructural e inserción externa: la experiencia en economías pequeñas", en Vargas, Leiner (compilador): **Apertura externa y competitividad**, Editorial Fundación UNA, Heredia (Costa Rica) 1994; Cardoso, Fernando Henrique: "La sociedad y el Estado", en **Pensamiento Ibérico** Nº 5a, Madrid, 1984.

No es pertinente entrar aquí en el análisis de cada una de estas posiciones y de los posibles puntos de encuentro. Solamente cabe destacar dos hechos que han sido dejados de lado en el análisis político reciente. Se trata, en primer lugar, de la constatación de que, además de sus diferencias ideológicas, ambas posiciones se mueven en niveles de análisis diferentes y, en segundo lugar, que en el Ecuador no existe lo que podría denominarse *un pacto "fundacional"* del ordenamiento democrático.

En cuanto a lo primero y en términos muy generales, la posición de la izquierda se mueve en el nivel de *lo social* (o lo societal, como lo denominan algunos autores), preguntándose por las condiciones y los mecanismos que harían posible el fortalecimiento de la sociedad hasta dotarle de un papel activo en la conducción de los procesos políticos; su preocupación central es la democratización de la sociedad. La posición de la derecha, en cambio, se centra en el nivel de *lo económico* y desprende de allí su preocupación por la estabilidad; pero no se trata necesariamente de la estabilidad del sistema político en general (y de la democracia) sino de una parte de éste: las reglas de juego de la economía. Por ello, desde esta perspectiva se ha echado mano del concepto de gobernabilidad pero reduciéndolo a su mínima expresión.

En cuanto a lo segundo, la gran distancia que existe entre estas dos posiciones se exlica en buena parte por la inexistencia de un conjunto de hechos apreciados por todos como un hito, como una referencia común que pudiera gestar una actitud de valoración de la democracia.

En Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y en alguna medida Paraguay y Nicaragua, ese conjunto de hechos fue la lucha contra los regímenes autoritarios o dictatoriales. La revaloración de los derechos humanos y de un clima de libertades constituyeron, en esos casos, el marco para construir una imagen de democracia altamente incluyente. El peso simbólico de esa lucha sigue presente luego de varios años y se manifiesta bajo la forma de acciones consensuales que establecen un equilibrio entre los objetivos de preservación de la democracia y los de

carácter económico-social[20].

En el caso ecuatoriano no se encuentra un hecho de esa naturaleza. La coyuntura económica favorable, asentada en la exportación petrolera, así como un conjunto de condiciones internas que expresaban la crisis del ordenamiento oligárquico -declinación de los partidos tradicionales, transformación de los actores sociales, especificidades institucionales de las Fuerzas Armadas, entre otras- dieron lugar a un gobierno militar que distaba mucho del modelo imperante en el Cono Sur en los mismos años. A pesar de su carácter dictatorial, en cuanto se trataba de un régimen de facto, no puede ser encasillado dentro del esquema del autoritarismo[21].

Dentro de una orientación cercana al corporativismo, el gobierno militar impulsó mecanismos directos de intercambio con los sectores sociales que, desde su perspectiva, debían jugar un papel central dentro del modelo que pretendía implantar; así, trabajadores asalariados, empresarios de la industria y de la banca, campesinos y pobladores urbanos mantuvieron ágil y permanente comunicación con el gobierno. Esto redujo al mínimo las posibilidades de que, dentro del proceso de retorno, tuviera cabida el reclamo por la participación política y por la instauración de reglas de juego universales y transparentes. La vigencia de aquellos mecanismos y de la negociación directa se constituyeron hasta cierto punto en obstáculos para la valoración del ordenamiento democrático: la posibilidad de obtener beneficios inmediatos y particulares para cada sector se impuso sobre los objetivos de largo plazo y generales para el conjunto de la sociedad.

Esto minimizó la necesidad del mencionado pacto "fundacional" que hubiera impulsado orientaciones colaborativas, tendientes al logro de los objetivos sociales y económicos, así como a la preservación y fortalecimiento del ordenamiento

---

20. También jugó un importante papel en esto la lucha contra procesos de hiperinflación o, en general, de crisis económica generalizada.

21. En este punto se puede encontrar similitudes con Perú, donde "la dicotomía autoritario versus democrático resulta insuficiente para indagar en los procesos políticos". Roncagliolo, Rafael: "La reforma política en Perú", en Nohlen, Dieter y Aldo Solari: **Reforma política y consolidación...**, **Op. Cit.**, pág. 215. Sin embargo, esto no elimina las tendencias autoritarias existentes en la cultura política.

democrático. En consecuencia -y a pesar de que por su trascendencia este proceso puede calificarse como la instauración de un nuevo orden antes que de retorno-, fue más el resultado de negociaciones cupulares y de acciones cargadas de elementos técnicos que de la presión social que necesariamente habría privilegiado los componentes políticos[22].

De este hecho se deriva un sinnúmero de consecuencias negativas, especialmente en la práctica concreta de los diversos actores sociales y políticos que, sin la existencia de una *comunidad de valores democráticos*, han desarrollado conductas poco tendientes al consenso, guiadas por una visión inmediatista de los resultados esperados y reducidas a los resultados que se pueden obtener en el corto plazo[23].

Pero, además de la ausencia de un pacto "fundacional", que habría sentado bases sólidas para el ordenamiento democrático, se debe considerar que desde los primeros años de vida constitucional el país comenzó a sentir los efectos de la crisis. Esto dio lugar al aparecimiento de una de las paradojas del actual proceso: la construcción del orden democrático debió producirse en el marco de las condiciones menos favorables para su desarrollo. Esto ha exigido que, paralelamente a los objetivos de la transición y construcción democrática, deban cumplirse también los objetivos de superación de la crisis; por tanto, dentro del análisis vuelve a aparecer el dilema planteado antes: la posibilidad de combinar la consolidación de un régimen y un sistema políticos democráticos con el logro de rendimientos satisfactorios en el plano económico y social.

En este aspecto, la situación ecuatoriana es una expresión de

---

22. A pesar de que el proceso de retorno, enmarcado en el denominado *Plan de Reestructuración Jurídica del Estado*, tuvo componentes altamente participativos (diálogo con las organizaciones sociales, políticas, sindicales, gremiales, aprobación de la Constitución por referéndum, conformación de comisiones de reestructuración jurídica), no rebasó su condición de arbitrio técnico formulado desde el gobierno militar. Al respecto véase Mills, Nick: **Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1984.

23. Acerca de algunas características de la cultura política ecuatoriana (como el predominio del juridicismo, el inmediatismo y la orientación hacia el conflicto antes que al consenso) que impiden la construcción de un orden consensual, véase Hurtado, Osvaldo: "Cultura política", en Varios Autores: **Léxico político ecuatoriano**, ILDIS, Quito, 1994, págs. 107-111.

la corriente general que se ha observado en la mayoría de países latinoamericanos desde el fin de la década de los setenta: la estructuración y consolidación de regímenes democráticos, luego de largos períodos dictatoriales, dentro de un contexto de crisis que ha colocado como problema central a las posibilidades de control de los procesos políticos, económicos e institucionales. En este marco, la tensión entre crisis y construcción de un ordenamiento político democrático se manifiesta en varios niveles: en la definición y contenido de las políticas económicas y sociales, en el diseño institucional (y en el funcionamiento) del sistema político, así como en la constitución de un campo de acción para el desempeño de los actores sociales y políticos. Dicho de otra manera, la construcción de la democracia en el marco de la crisis debe encarar problemas de diverso orden, que rebasan con mucho los aspectos estrictamente económicos.

Además de sus consecuencias económicas -ampliamente conocidas, estudiadas y explicadas-, la crisis se ha manifestado también en otros aspectos menos visibles pero de tanta o mayor importancia que aquellas: ha puesto en entredicho la vigencia de los actores sociales y políticos que venían actuando anteriormente y ha reducido el margen de acción estatal. En realidad, más allá de las expresiones estrictamente económicas de la crisis, ésta se manifiesta también en otros niveles. En el social se presenta a través de la reducción del tamaño de la clase obrera, el crecimiento del sector informal, la inestabilidad de los sectores medios y el surgimiento de nuevos sectores financieros. En el nivel gubernamental se expresa en la menor disponibilidad de recursos para inversión, administración y gestión, con la consecuente reducción de la capacidad de acción del aparato institucional estatal y la escasa adecuación entre sus características y la realidad social a la que debe representar y a la cual debe responder.

Desde esta perspectiva, las consecuencias de la crisis son mucho más complejas que los desajustes que se observan en la economía (bajas tasas de crecimiento e inversión, altos niveles de inflación, déficit fiscal) e incluso que lo que se ha denominado *crisis del Estado*. Se trata, en realidad, de un problema de mayor profundidad y de enormes consecuencias, que envuelve

tanto a la sociedad como al Estado. Sus efectos se manifiestan también en las pautas de conducta y en las relaciones que se establecen entre grupos sociales, actores políticos, agentes económicos, instituciones e individuos.

De esta situación se deriva una tensión entre tres elementos: *las condiciones vigentes* (o, si se quiere, la crisis), *la necesidad de controlar y guiar los procesos de cambio* económico y social y *los objetivos de fortalecimiento del régimen democrático*. Dentro del análisis reciente de la experiencia latinoamericana se ha recurrido a la noción de *gobernabilidad* para tratar esa tensión y para señalar los límites que encuentra la acción política (especialmente, aunque no de manera excluyente, desde el ámbito gubernamental) dentro de una situación como la descrita[24].

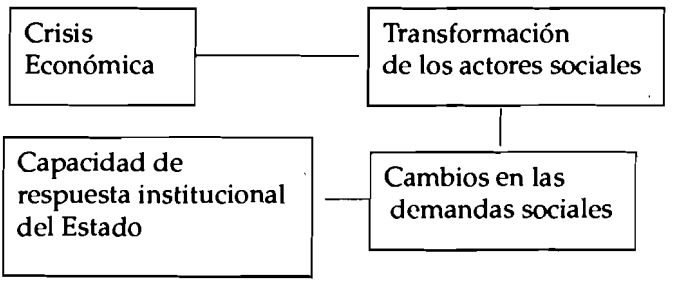
Esa tensión expresa un juego de fuerzas centrífugas ya que cada uno de los elementos impulsa el proceso hacia una dirección diferente. Los efectos de la crisis no otorgan las facilidades para introducir los elementos de política económica y social que permitirían guiar procesos de cambio. A la vez, estos aparecen -a causa de un complicado juego de demandas sociales y de obturaciones del sistema político- como elementos adversos a la consolidación del régimen democrático. Finalmente, la apertura democrática desencadena fuerzas y demandas que no encontraban los canales adecuados para expresarse en el marco de los gobiernos de facto.

Por ello, hablar de gobernabilidad significa no solamente aludir a la gestión gubernamental, como ocasionalmente se lo hace; se refiere también a conductas de actores sociales y políticos, a mecanismos de procesamiento de los conflictos sociales, a la institucionalidad que se va estructurando, a las pautas dominantes de la acción política, al proceso de toma de decisio-

---

24. La utilización del concepto de gobernabilidad en América Latina se origina en Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación democrática", en **Revista Mexicana de Sociología** Nº 89-3, México, 1989. Para una revisión conceptual véase Ansaldi, Waldo: **Gobernabilidad y seguridad democrática**, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1991; también Mayorga, René: "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista", en Mayorga, René (coordinador): **Democracia y gobernabilidad en América Latina**, Ed, Nueva Sociedad, Caracas, 1992; Dos Santos, Mario: "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en **Revista Mexicana de Sociología**, Año LIII, Número 1, Enero-Marzo de 1991.

nes y a los valores, normas y orientaciones de la cultura política. En síntesis, se puede decir que la crisis ha provocado una profunda transformación de los actores sociales y políticos; ésta ha producido cambios en las demandas sociales que, por su parte, ponen en cuestión la capacidad de respuesta institucional del Estado. A su vez, ésta última se ha visto mermada por el impacto de la crisis, que ha reducido los recursos disponibles para responder a las demandas sociales. Una posibilidad de representación gráfica, no exenta de mecanicismo, de esta múltiple relación sería la siguiente:



Desde esta perspectiva, un análisis, de lo ocurrido en el Ecuador durante los quince años de vigencia del ordenamiento constitucional demuestra la existencia de lo que se ha denominado *déficit de gobernabilidad*, en el sentido de que no se crearon las condiciones que posibilitaran la definición de objetivos nacionales de largo plazo, que dotaran de eficiencia, eficacia y coherencia al sistema político y en especial al desempeño gubernamental, que permitieran consolidar mecanismos de participación y que eliminaran los riesgos desestabilizadores propios de un período de transición[25].

Aquellas condiciones solamente podían construirse desde una acción mancomunada de los diversos actores políticos, con el gobierno a la cabeza. Pero, al contrario de lo que se habría podido esperar que sucediera en un período de transición,

25. Sobre la noción de déficit de gobernabilidad véase Camou, Antonio: "Gobernabilidad y..." **Op. Cit.** Los componentes calidad del desempeño gubernamental, eficiencia, eficacia y coherencia, están tomados de Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación..", **Op. Cit.** La atención sobre eficiencia y efectividad (vinculados a legitimidad y rendimiento) se origina en Linz, Juan: **La quiebra..., Op. Cit.**

desde el inicio del régimen constitucional los acontecimientos se orientaron por otros caminos. Aún antes de que se manifestaran los primeros síntomas de la crisis, como en una demostración de que a las causas no había que buscarlas necesariamente en los avatares de la economía, ya se dieron las primeras expresiones de lo que más tarde habrían de ser características propias del accionar político ecuatoriano.

En efecto, desde su inauguración, esta etapa ha estado marcada por dos elementos centrales: a) un juego político caracterizado por los bloqueos mutuos y b) la inconsistencia gubernamental en el manejo de la economía. El primero se ha presentado como una disputa permanente en torno a la coyuntura, cuya mejor expresión es la denominada *pugna de poderes*, nombre con que se ha aludido al enfrentamiento entre el legislativo y el ejecutivo; con pocas excepciones, esta pugna se ha centrado en aspectos muy puntuales o ha tenido como motivación última el desempeño en alguna próxima contienda electoral.

Esas pocas excepciones se encuentran, en primer lugar, en el período 1984-1988, cuando el Congreso se convirtió en el único espacio democrático desde el que se podía frenar el avance y la consolidación de un régimen autoritario y, en segundo lugar, en el período 1992-1995, en que el debate entre Ejecutivo y Legislativo se ha centrado en aspectos de fondo como los referidos al papel del Estado en la economía y a la definición del régimen político.

El segundo elemento tiene relación también con la orientación dominante dentro de la política ecuatoriana, especialmente con la vigencia de prácticas clientelares y populistas. A pesar de que todos los gobiernos han pretendido implantar un modelo rígido de conducción de la economía y que para ello han entregado la responsabilidad a técnicos aparentemente alejados de los avatares políticos, es innegable que en todos los casos han predominado los intereses de carácter coyuntural. Por lo general, desde el inicio hasta el segundo año de cada gobierno se han aplicado medidas (a veces drásticas) de estabilización; pero, a partir de ese momento y en estrecha relación con el proceso electoral de medio período, se las ha dejado de lado para ser sustituidas por una orientación radicalmente opuesta, que

correspondería a períodos de auge económico[26].

De manera evidente, estos dos elementos han impedido el logro de acuerdos no solamente en los aspectos puntuales de la relación ejecutivo-legislativo, sino en torno a las prioridades del país. Además, han sido factores fundamentales en el proceso de deslegitimación de las instituciones políticas (especialmente del Congreso y de los partidos) y han contribuido al desencanto generalizado con la actividad política. Estos son los antecedentes que han llevado a la imposición de los objetivos de corto plazo, tanto en la acción gubernamental como en el quehacer político en general, que han relegado a un segundo plano problemas centrales, como los que aluden al fortalecimiento del régimen democrático. Consecuencia obvia de todo esto es también la ausencia de certidumbres no sólo en el manejo económico -que no entrega señales claras a los diversos agentes-, sino también en los rendimientos políticos de la democracia.

Este juego, operado fundamentalmente en el nivel del sistema político, provocó la erosión de los elementos positivos que se manifestaron durante el proceso de retorno (especialmente en la etapa de vigencia del *Plan de Reestructuración Jurídica del Estado*) y que daban cabida a expectativas relativamente optimistas por su orientación a la participación y al consenso. Por ello también, en lugar de sentar las bases para una acción mancomunada de los diversos actores sociales, el proceso de consolidación del régimen democrático se centró casi estrictamente en el nivel jurídico-institucional: su permanencia, sus riesgos, sus disrupciones, fueron vistos como problemas que podían solucionarse a través de la vigencia de las leyes o, en el mejor de los casos, por reformas que se introdujeran en éstas[27].

Con ello se diluyó la posibilidad de alcanzar las metas que

---

26. Sobre la incidencia de los procesos electorales en la política económica, desde la perspectiva del denominado "ciclo político de la economía", véase Schuldt, Jurgen: **Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994**, ILDIS, Quito, 1994. Acerca de la inconsistencia de las políticas económicas, véase Thoumi, Francisco y Merilee Grindle: **La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana**, FLACSO, Quito, 1992.

27. El mismo Plan contenía elementos que, potencialmente, apuntaban en esa dirección. No es casual su denominación (de Reestructuración Jurídica), que desdecía de los

deben guiar necesariamente al proceso de transición: el impulso, la orientación y el control de los procesos de cambio económico y social que lleven a la solución de problemas estructurales (pobreza, inequidad distributiva), por un lado, y el fortalecimiento de los medios institucionales y simbólicos que hagan posible la integración social, por otro lado. Por el contrario, desde el primer período gubernamental (1979-1984), al que le cabría plenamente el calificativo de transicional, se privilegió la acción coyuntural y la orientación hacia el enfrentamiento antes que hacia el consenso.

Pero, cabe reiterar que aquella dificultad para enfrentar los retos del proceso de transición tiene relación no solamente con la acción política de los diversos actores, sino también con los antecedentes históricos inmediatos. El modelo económico y político que se había instaurado bajo los gobiernos militares reconocía al Estado como el actor central de todos los procesos; esto significaba, por un lado, dotarle de gran capacidad y autonomía de acción pero, por otro lado, colocarle en una situación de gran vulnerabilidad ante cualquier desajuste del modelo. Como se señaló antes, se habían implantado mecanismos de intercambio directo entre los actores sociales y el Estado, lo que hacía muy difícil la consolidación de un nivel de intermediación (conformado fundamentalmente por los partidos políticos) que habría podido actuar como un eje en la consolidación del ordenamiento democrático.

Por ello, cuando aparecieron las primeras manifestaciones de la crisis se puso en evidencia la debilidad e incluso incapacidad del Estado para dar respuestas a las demandas sociales. Acudiendo a la formulación más clásica del concepto de gobernabilidad, se puede decir que se produjo una sobrecarga de demandas sociales sobre las instituciones estatales, que no pudieron estructurar una adecuada respuesta. Pero, a diferencia de aquella formulación -que pone el énfasis en un supuesto incremento desmedido de la demandas-, es necesario señalar

---

mecanismos altamente participativos con que se lo manejó. Actualmente, el giro que ha tomado el debate acerca de las reformas constitucionales es un indicador adicional de esa orientación juridicista.

que éste debe ser visto como el resultado de la doble crisis del Estado y de la sociedad. La manifestación más clara de este fenómeno es la escasa adecuación de la institucionalidad estatal a los requerimientos de una cambiante sociedad.

En el fondo de todo este cuadro se encontraba la ruptura del proceso de modernización que se había iniciado precisamente bajo el régimen militar y que, por su amplitud y profundidad, no será analizado aquí. Unicamente cabe recordar que el modelo impulsado al amparo del auge económico pretendía lograr la integración social bajo las pautas de una sociedad que constituyera el resultado de la desestructuración del ordenamiento oligárquico. Sin embargo, la crisis dio al traste con esos objetivos y dejo como legado una sociedad fragmentada, sin mayores elementos de integración social y, como se ha dicho reiteradamente, con una práctica generalizada de negociación particular de cada sector social. Se había estructurado una situación en la que se tornaba extremadamente difícil construir socialmente un nuevo orden, ya que no se presentaban los elementos y las condiciones que permitieran encontrar puntos de convergencia para la multiplicidad de intereses, necesidades y demandas de todo ese conjunto heterogéneo de actores sociales.

Es ampliamente conocido que una mayor capacidad de la sociedad para constituir identidades y, sobre todo, para institucionalizarlas, es una base fuerte para que, en constante interacción con el Estado, se puedan desarrollar sólidos procesos de integración social. A su vez, esto puede abrir paso a un orden social construido socialmente, es decir, a un orden que va surgiendo desde la interrelación de los grupos sociales: un orden que se constituye a partir de la institucionalización de las relaciones sociales.

En un orden de ese tipo se desarrollan fluidamente mecanismos adecuados de representación de intereses, condiciones para el intercambio político y posibilidades para el establecimiento de acuerdos. Al ser un resultado del propio proceso social, está dotado de mayor capacidad de procesamiento de los conflictos y, sobre todo, se reviste de mayor flexibilidad

para enfrentar las nuevas coyunturas[28]. A la vez, se constituye un marco normativo (no necesariamente jurídico) que establece caminos para la solución de los conflictos sociales[29].

Todo ello no pudo materializarse por los efectos que había desencadenado la crisis no sólo en el plano económico, sino fundamentalmente dentro de todo el ordenamiento social y político; o, dicho en términos generales, por los problemas que ella representó para la consolidación del proceso de modernización. El orden se fue construyendo ante una sociedad pasiva. El resultado fue la constitución de un sistema político incapaz de reconocer, procesar y absorber las demandas que habían surgido al amparo del proceso modernizador.

Esto significó que aspectos como el surgimiento de nuevos grupos sociales, el incremento de la pobreza, las consecuencias derivadas del agotamiento de las posibilidades de redistribución del ingreso, entre otros, no fueran reconocidos como problemas que exigían respuestas tanto desde el régimen como desde el sistema político. Al no tener la apertura necesaria para reconocer la existencia de nuevos problemas, difícilmente se podían diseñar políticas para enfrentarlos.

3. Conflictos y vacíos del régimen y del sistema político

Los problemas reseñados tienen estrecha relación con las características del régimen y del sistema político, especialmente con la capacidad de representación (y de viabilización del intercambio político), con la disposición de mecanismos para el procesamiento de demandas y con la adecuación institucional. A

28. Sobre la construcción del orden social, véase Lechner, Norbert: **Los patios interiores de la democracia**, FLACSO, Santiago, 1988 (especialmente el artículo "¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?"); Flisfisch, Angel: "Hacia un realismo político distinto", en **La política como ... Op. Cit.**; Flisfisch, Angel: "Consenso democrático en el Chile autoritario", en Lechner, Norbert (comp.): **Cultura política y democratización**, FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago, 1987.

29. Este marco se establece a partir de "un núcleo común de significados, valores, creencias y fines dotados con suficiente congruencia para asegurar un grado de compatibilidad entre las acciones y elecciones de individuos y grupos, y para proveer mecanismos aptos para dar soluciones relativamente pacíficas a conflictos interindividuales e intra o intergrupales dentro de la sociedad". Germani, Gino: "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en Varios Autores: **Los límites de la democracia**, CLACSO, B. Aires, 1985, Tomo I, Pág 30.

partir de esto se abre una amplia gama de problemas que hacen relación al ordenamiento constitucional, al sistema electoral, a las características de los partidos políticos, a la constitución de actores sociales y políticos, a las especificidades de las élites políticas, etc.

En síntesis, nuevamente se hace evidente el problema de fondo: la existencia o inexistencia de condiciones para consolidar un sistema democrático que, dentro de la situación de crisis, logre éxitos en el manejo de la economía, tenga capacidad para representar intereses y procesar las demandas, cuente con niveles aceptables de participación social y, a la vez, mantenga una estabilidad que asegure no solamente continuidad sino eficiencia y eficacia.

En el período que va desde el final de los setenta hasta la mitad de los noventa no ha sido posible encontrar a plenitud esas condiciones; esto ha dado lugar a una serie de oposiciones entre los diversos elementos que se hallan en juego: ampliación del espacio democrático *versus* obtención de los objetivos económicos; estabilidad política *versus* incremento de los mecanismos y niveles de participación política; modernización del sistema político *versus* capacidad de representación; procesamiento de demandas *versus* fortalecimiento de las instituciones del sistema político[30].

Por tanto, desde la óptica de la gobernabilidad, se puede decir que ha quedado de lado el diseño de los modelos y mecanismos de regulación de la relación entre el Estado y la sociedad. En otras palabras, no se ha procedido a redefinir las características del régimen y del sistema político, que eran necesarias para establecer nuevos parámetros en aquella relación (que, de hecho, se había modificado a causa de la presencia de nuevas condiciones económicas, sociales y políticas).

Retomando el concepto en boga actualmente en América Latina, se puede decir que no se contado con un modelo de gobernabilidad progresiva que permitiera enfrentar la situación que se vivía[31]. Al contrario, se han mantenido los mismos crite-

30. La contradicción entre logros macroeconómicos y profundización de la democracia esta tratada en Moncayo, Patricio: **¿Reforma o democracia?**. Ed. El Conejo, Quito, 1982.

31. Sobre el concepto de gobernabilidad progresiva, como opuesto a gobernabilidad

rios que se habían desarrollado en la época de auge y que mantienen las características del Estado asistencial. Se ha soslayado el reconocimiento de la crisis de éste que, como se ha venido insistiendo, era inevitable en la medida en que se habían erosionado sus bases: cada vez eran menores los recursos que podía distribuir y se habían transformado las relaciones sociales sobre las que se asentaba.

Uno de los resultados de esto es que se han ido imponiendo pautas políticas excluyentes, que han llevado al predominio de acuerdos cupulares dentro de un juego restringido a las élites. En este sentido, todos los elementos reseñados antes han contribuido a la apatía y al desinterés de la sociedad por la participación política (que constituía una tendencia histórica de larga data en el país pero que se ha alimentado de esta nueva situación). Aún más, se ha buscado explícitamente la despolitización de muchos espacios del sistema político (como los niveles municipales y provinciales) y se ha fortalecido la orientación burocrática, centralista y autoritaria en el manejo del aparato estatal, buscando con ello descartar el peligro de que en el sistema político se introduzcan demandas sociales incontrolables.

El carácter excluyente del sistema político tiende a expresarse, además, a través de las condiciones inequitativas que encuentran los diversos sectores sociales para acceder al sistema político (y por tanto al Estado y a las instancias de poder). Las formas y mecanismos constituidas para establecer esos vínculos varían no sólo cuando se contrapone grupos dominantes y subalternos, sino también dentro de cada uno de ellos.

El elemento central en este aspecto parecería radicar en la orientación que cada sector en particular puede imprimir a la acción social: la que tiende hacia la constitución de identidades colectivas y que expresa demandas concretas de grupos sociales específicos encuentra menos posibilidades de expresión en el sistema político, en tanto que la que se presenta como una alternativa técnica, "despolitizada", pragmática y viable cuenta con todos los elementos necesarios para el éxito.

---

sistémica, véase CLACSO-PNUD-UNESCO: "Estrategias de gobernabilidad en la crisis" Documento de Proyecto (RLA 90/011).

Los obstáculos para impulsar hacia el ámbito político las identidades sociales han impuesto un corte a la consolidación de éstas, relegándolas a lugares secundarios y, sobre todo, obligándolas a desdibujarse para poder entrar en la política. De esta manera, el sistema político se ha mostrado como un elemento que incide sobre la fragmentación social previamente existente. A la vez, esto ha repercutido sobre la ya señalada profundización de la brecha entre acción social y participación política.

Al encontrar escollos para entrar en este campo, las identidades sociales no han buscado su expresión en la estructura de intermediación que conforman los partidos, lo que constituye evidentemente un elemento adicional para el debilitamiento del sistema político[32]. Dadas las características y especificidades señaladas, la expresión política de lo social sólo ha sido posible con la eliminación de los elementos que constituyen la esencia de las identidades, ya que -como condición ineludible para ocupar un espacio en el sistema político- los partidos han debido aparecer como formaciones más técnicas que políticas y portadoras de propuestas extremadamente generales. Es decir, los partidos políticos se han visto prácticamente obligados a abandonar posiciones ideológicas y a privilegiar su carácter de instancia de agregación de intereses.

Además de la indiferencia y apatía de la población hacia la participación política, en gran medida esto tiene también relación con algunas de las estipulaciones legales y con el carácter extremadamente centralizado o "estatalista" de la acción política. Es evidente que algunas disposiciones dificultan seriamente la representación de intereses, como es el caso de determinados aspectos de la Ley de Partidos Políticos y de la Ley de Elecciones, que coartan la posibilidad de contar con expresiones de identidades regionales, locales y grupales, obligando a los partidos a relegar a un segundo plano sus verdaderos contenidos para mantener la obligada presencia nacional[33].

---

32. En la siguiente sección me ocuparé de este tema, cuando aborde la "informalización de la política".

33. Es el caso de las disposiciones que obligan a los partidos a inscribirse y a presentar

También es indiscutible que se han establecido mecanismos de negociación directa entre las organizaciones sociales y el gobierno central, obviando el papel las instancias locales (concejos municipales y consejos provinciales) que, de esa manera, no se han constituido como gobiernos locales en los que pudieran procesarse conflictos y expresarse intereses sociales específicos. A pesar de la autonomía, reconocida constitucional y legalmente, estos no cuentan con las atribuciones, funciones y recursos necesarios y suficientes para convertirse en instancias de participación política. Esto se constituye en una obturación para la representación, así como en un refuerzo de la orientación centralista de la acción política (que, por lo señalado antes, resulta cada vez más elitista y por tanto excluyente).

Resultado de todo esto es que, cada vez con más fuerza, la política va apareciendo como un accionar suprasocial, donde los partidos no pueden, sino de manera muy débil, canalizar las demandas de los sectores sociales, especialmente de los subalternos. Cualquier intento en sentido contrario no ha tenido cabida en tanto ha sido visto como un elemento que conspira contra la continuidad y estabilidad del régimen político. De ahí que, como reacción a esta situación -entre otras causas- se vayan consolidando los mecanismos clientelares dentro de lo que se ha llamado genéricamente el populismo[34].

En gran medida, estos mecanismos han surgido como respuesta a las escasas posibilidades de participación e integración que ofrece el sistema político y se han constituido en los más serios peligros para su estabilidad y continuidad. Es decir, la oclusión del sistema político para procesar las demandas de

---

listas de candidatos a nivel nacional (por lo menos en la mitad de las provincias), la prohibición de formar alianzas para elecciones pluripersonales e inclusive la realización de elecciones locales conjuntamente con las presidenciales o en general con las nacionales. Todas ellas restringen la posibilidad de representación de intereses y de abrir espacios efectivos de participación política en los niveles locales.

34. Sería necesario distinguir las diversas connotaciones que se han dado al concepto de populismo; sin embargo en el presente artículo me restrinjo al uso que se le ha dado en el análisis de la realidad ecuatoriana. Véase Burbano, Felipe y Carlos de la Torre: "Reflexiones sobre el populismo en el Ecuador", en **El populismo en el Ecuador (antología de textos)**, ILDIS, Quito, 1989. Ojeda, Lautaro: **Mecanismos y articulaciones del caudillismo velasquista**, JNP, Quito, 1974. Villavicencio, Gaitán: "Las ofertas electorales y los límites del clientelismo", en Varios Autores: **Ecuador 88: elecciones, economía y estrategias**, El Conejo-CERG, Quito, 1988, pág. 11-33.

esos sectores y la tendencia a privilegiar la estabilidad del régimen ha llevado a efectos perversos, esto es, a resultados totalmente contrarios a los esperados.

Así, la inequidad en el acceso a las instancias de decisión se ha reforzado con el carácter elitario y centralizado (o estatalista) del accionar político, mientras los mecanismos clientelares han sustituido a las débiles o inexistentes vías de participación. Como telón de fondo aparece la postura de indiferencia de la población no solamente ante la democracia, sino en general ante la política, lo que lleva a agudizar el problema de la escasa participación y de la nula politización de otros espacios sociales. El carácter elitario y centralizado de la política es la expresión de esta realidad pero es al mismo tiempo una causa de ella.

Resulta evidente que éste hecho trasciende el caso específico del Ecuador y -sin pretender establecer relaciones mecánicas entre la economía y la política- es posible afirmar que esta tendencia tiene alguna ligazón con la vigencia del modelo de economía de mercado; por su propia naturaleza, éste produce la atomización de los intereses sociales y reduce el papel central que históricamente había tenido el Estado tanto en la conducción de la economía como en el procesamiento de los conflictos sociales. Sin embargo, en el caso ecuatoriano cabría introducir muchos matices en esa relación debido al retraso que muestra el país en la aplicación de un modelo de esta naturaleza y, más bien, sería necesario profundizar en el análisis de la crisis del Estado asistencial, de las transformaciones sociales, económicas y políticas reseñadas antes y de la escasa adecuación institucional para enfrentarlas[35].

Sea como fuere, un cuadro de este tipo ha definido únicamente un modelo de gobernabilidad sistémica, ya que "privilegia la continuidad del régimen político, lo cual lleva a un trato

35. Sobre la crisis del Estado de Bienestar y la salida propuesta por el neoliberalismo, véase Portantiero, Juan C.: "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en **Nueva Sociedad** Nº 104, Caracas, 1989, págs. 88-94. Sobre los problemas de adecuación institucional, véase Mayorga, René: "Gobernabilidad en entredicho... **Op. Cit.**, págs. 41-62; Nohlen, Dieter: "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en Nohlen, Dieter y Liliana de Riz (compiladores): **Reforma institucional y cambio político**, CEDES-LEGASA, B. Aires, 1991, págs. 11-44.

preferencial del gobierno con actores políticos y sociales que tienen capacidad inmediata de desestabilización política y/o económica", sin desarrollar la capacidad de "recoger, elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil, haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva"[36].

Por consiguiente, ha colocado el problema de la gobernabilidad en el nivel de la capacidad de la dirigencia política para establecer acuerdos cupulares pero de alta efectividad. Esto se ha logrado no a través de procesos de legitimación del quehacer político -como ocurre en sistemas más incluyentes-, sino por medio de la ya aludida relegación de los problemas fundamentales a espacios considerados como no políticos.

La delimitación de ámbitos no políticos para la resolución de los diversos tipos de conflictos aparece entonces como la solución fácilmente escogida para lograr la estabilidad política. Parecería que, como trasfondo de esto se ha asumido que la sobrecarga de demandas sociales en el Estado pone en riesgo la gobernabilidad del sistema y que, por tanto, es necesario desactivar esa presión, lo que *aparentemente* se lograría relegando los problemas a niveles considerados como no políticos. Inevitablemente, el efecto es el contrario: la crisis del sistema político, no por la sobrecarga de demandas, sino porque el procesamiento de los conflictos sociales se opera fuera de éste.

Debido a que los sectores populares han sido los más afectados por la crisis económica, es innegable que la mayor parte de la presión (el incremento de demandas) se ha originado en ellos; por lo tanto, al relegar sus demandas a ámbitos no políticos estos sectores han encontrado menores posibilidades de inclusión en el sistema político. Al mismo tiempo y por esas mismas razones, ha sido entre ellos donde se ha incubado en mayor medida la deslegitimación del ordenamiento democrático; esto no resulta inesperado ya que su propia situación les conduce a una baja valoración de la democracia como ordenamiento que permite procesar los conflictos y dar solución a los problemas económicos.

---

36. CLACSO-PNUD-UNICEF: "Gobernabilidad en la..." **Op. Cit.**, Pág. 44.

Un ejemplo de esto se encuentra en la despolitización de aspectos tan importantes como la determinación de los salarios y, en general, de los que tienen relación con las condiciones de vida, incluyendo la calidad y asignación de los servicios sociales básicos, el sistema de seguridad social, la existencia y orientación de las compensaciones o subsidios de diversa naturaleza, el monto del gasto social fiscal, etc. En definitiva, se ha despolitizado la definición del papel del Estado y del mercado en la satisfacción de las necesidades básicas, reduciéndola a un debate técnico acerca de eficiencia y eficacia de los servicios y volumen del gasto fiscal.

Al negarles su condición de hechos políticos se deja de reconocer que las definiciones que se tomen en cada uno de estos aspectos no dependen solamente de criterios técnicos o del movimiento general de la economía, sino de la capacidad de representación de intereses específicos de los sectores sociales directamente involucrados (y también de la institucionalidad diseñada para este fin). Es decir, se los niega como hechos en los cuales debe manifestarse (y de los cuales debe ocuparse) el sistema político en particular y el ordenamiento democrático en general.

Como conclusión de todo esto se puede invertir la relación entre demandas sociales y ordenamiento democrático. Como se ha señalado antes, la formulación original del concepto de gobernabilidad planteaba que la combinación entre Estado de Bienestar y ordenamiento democrático llevaba al incremento de las demandas, produciendo una sobrecarga de éstas sobre el sistema político, lo que en conjunto lo tornaba ingorbernable. Es decir, habría un exceso de democracia que se manifestaría en contra de su propia vigencia y continuidad. Sin embargo, la experiencia ecuatoriana demuestra lo contrario: los problemas de la democracia (que posiblemente no justifiquen el calificativo de ingobernabilidad) se han originado más bien en la falta de canales adecuados para el procesamiento de las demandas y, por tanto, éstas han debido expresarse afuera del sistema político. Dicho de otra manera, el sistema político democrático se ve amenazado por su poca capacidad de inclusión y por su debilidad institucional.

4. Democracia, representación y orden

Si se acepta como válido lo planteado en las páginas anteriores, se aceptará también que es posible introducir algunos matices en las críticas que se hacen usualmente a la *democracia realmente existente*, reseñadas al inicio del presente artículo[37]. Así, es factible cuestionar la afirmación acerca de la naturaleza puramente formal de la democracia ecuatoriana ya que -como se señaló en la sección anterior en cuanto a la relativa incapacidad del sistema político para convertirse en el espacio adecuado para el procesamiento del conflicto- gran parte de la acción social y política ha debido enrumbarse por canales que no son los establecidos en el sistema político. Es decir, se ha producido lo que se ha denominado "la informalización de la política"[38]. A menos que *democracia formal* -en su connotación despectiva- tenga algún otro contenido, no se puede entender la acusación de formalismo en un caso como el ecuatoriano.

Aparentemente, más asidero podrían tener las otras dos críticas, esto es, la escasa capacidad para resolver los problemas económicos y sociales y los estrechos canales de participación que ofrece el ordenamiento democrático. Sin embargo, como he pretendido demostrar a lo largo de estas páginas, el tratamiento de esos problemas es muy complejo y no se puede reducir, como usualmente se lo ha hecho, al señalamiento de su existen-

---

37. Como se puede apreciar, doy por hecho la existencia de un ordenamiento democrático en el Ecuador de hoy. Creo que el calificarlo de otra manera (como *poliarquía*, en términos de Dahl) no apoya mayormente a la discusión y al esclarecimiento conceptual. Considero que el problema radica en el análisis de sus debilidades (y fortalezas, si es que la hay) y no en su negación. Véase Dahl, Robert: **Un prefacio a la teoría de la democracia**, Grupo Editor Latinoamericano, B. Aires, 1989, especialmente pág. 87 y ss.

38. El concepto de informalización de la política parece haberse acuñado en Bolivia para designar al "proceso que se desarrolla al margen y en contra de la política tradicional, pero también de la institucionalidad democrática", Lazarte, Jorge: "Partidos políticos e informalización de la política", en Mayorga, René: **Democracia y gobernabilidad... Op. Cit.**, pág. 77. Véase también Saravia, Joaquín y Godofredo Sandoval: **Jach'a Uru: ¿La esperanza de un pueblo?**, CEP-ILDIS, La Paz, 1991; Mayorga, Fernando: **Max Fernández: la política del silencio**, ILDIS-UMSS, La Paz, 1991; Toranzo, Carlos: "Burguesía chola y señoralismo conflictuado", prólogo a Mayorga, Fernando: **Max Fernández... Op. Cit.** Laserna destaca que la informalización de la política no constituye referencia necesariamente la expresión política del sector informal: Laserna, Roberto: "Caudillos, partidos y democracia en Bolivia: informales, gringos-cholos y 'maxistas' en la política", en **Productores de democracia**, CERES-FACES, Cochabamba, 1992.

cia o a la propuesta de soluciones parciales. Su superación depende de un conjunto de medidas que se deben plasmar tanto en el nivel de las reglas del juego (en el régimen político) como en el plano de la política concreta (en el sistema político), pero la realidad no ha ido por esa vía y más bien se ha orientado por visiones muy sesgadas.

Como se vio antes, la crítica que se ha identificado con las posiciones de derecha ha hecho hincapié en la capacidad para resolver los problemas económicos, mientras que la crítica que puede calificarse de izquierda ha puesto el énfasis en la participación y en la solución de los problemas sociales. A pesar de que no existe una separación tajante entre ambas posiciones y que cada una de ellas comparte por lo menos parcialmente la crítica de la otra, es obvio que, al concentrarse principalmente en uno de los aspectos ofrecen soluciones parciales. Pero, el problema no es solamente la visión sesgada o parcializada, sino también el carácter claramente insuficiente de cada una de esas posiciones.

En efecto, la crítica de derecha destaca el tema de la eficiencia, pero lo ve solamente como un problema de manejo técnico de las variables económicas. En esa perspectiva está ausente toda la reflexión que lleva a comprender los problemas económicos y sociales como una parte del tema más amplio de la conducción política, de la constitución de identidades, de los mecanismos de representación y de la capacidad de las instituciones para ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad. En síntesis, esa crítica no asume que la solución de los problemas económicos se sitúa en el plano de la gobernabilidad, entendida en los términos planteados en el presente artículo.

Dicho de otra manera, el tratamiento de la mayor o menor capacidad de resolución de la crisis económica resulta incompleto ya que no se lo considera dentro del contexto global en que se produce. Como es obvio, éste es un problema fundamentalmente político que rebasa el nivel técnico en que ha sido colocado por la corrientes de derecha actualmente en boga y exige, por tanto, el desarrollo de acciones en múltiples campos. Aún cuando fuese exitoso, el manejo aislado de las variables macroeconómicas no asegura ningún logro en el nivel político

ya que es claramente insuficiente en tanto no apunta a resolver los problemas políticos y sociales que están realmente en la base. En síntesis, desde esta perspectiva no existe ningún interés en incidir sobre el sistema político (tornándole más incluyente, dotándole de mayor capacidad de representación, fortaciéndole institucionalmente, en fin, adecuando su capacidad de respuesta a las demandas de la población), que es en donde deben concentrarse las acciones.

Vale la oportunidad para señalar que este abandono de las instancias políticas se encuentra en la base del nuevo tipo de populismo que ha surgido, en el plano de la política práctica, desde las corrientes de derecha. El énfasis en la solución de los problemas económicos como eje de la gestión gubernamental y en general de la política -cargado, además, de la visión tecnicista del manejo de la economía- tiene como efecto la minimización del papel del sistema político en el procesamiento del conflicto. Como contrapartida a esto, desde estas posiciones se ha alimentado el clientelismo (especialmente el intercambio de votos por favores o, en general el uso de las influencias a cambio de apoyo), con lo que se ha contribuido a la "informalización de la política".

Por su parte la crítica de izquierda, al centrar sus propuestas sobre la necesidad de una mayor participación, no solamente ha sacrificado algunos aspectos de importancia (especialmente los que tienen relación con la consolidación institucional del ordenamiento democrático), sino que además ha planteado el mismo tema de la participación de una manera que aporta poco al fortalecimiento y a la profundización de la democracia.

En esa propuesta se pueden detectar cuatro elementos que constituyen su debilidad: en primer lugar, es extremadamente general en tanto se mantiene en el nivel de las declaraciones de principios, como la que opone la democracia participativa a la democracia representativa sin señalar caminos concretos para consolidar la primera; en segundo lugar y derivado de esto, es insuficiente debido a que no asume a la representación como un problema central de la democracia; en tercer lugar, es ambigua en la medida en que no define los canales de participación ni se preocupa por los diseños institucionales apropiados para

ello; y, finalmente, es restringida ya que tiende a relegar la participación a su connotación social, dejando hasta cierto punto de lado su contenido político.

De una manera sintética se puede decir que en conjunto las dos críticas tienen alguna validez, especialmente por los elementos de diagnóstico que han construido y sobre los cuales se sustentan; pero aisladamente cada una de ellas resulta insuficiente debido al carácter parcial de sus respectivas propuestas. Así, es posible concordar hasta cierto punto con las afirmaciones iniciales que guían a cada una de las posiciones -esto es, la limitada capacidad para resolver los problemas económicos y los reducidos canales de participación que ofrece el ordenamiento democrático, según la crítica de derecha o de izquierda, respectivamente- pero resulta muy difícil compartir las premisas y las propuestas que surgen desde cada posición en particular.

En la base de ambas posiciones parece existir una orientación que, por decir lo menos, es poco proclive a la consolidación de la democracia como un ordenamiento que puede procesar el conflicto y dar respuesta a los problemas derivados de la crisis. Ellas -que constituyen sus premisas- no apuntan necesariamente al perfeccionamiento de la democracia; por el contrario, gran parte de los fuegos de sus baterías están dirigidos hacia la negación de ésta. Desde uno y otro lado se sugiere -cuando no se afirma explícitamente- que bajo un ordenamiento diferente habrían existido las condiciones adecuadas para responder a los desafíos económicos y sociales[39]. Obviamente, el tipo de ordenamiento que postula cada una de ellas marca la diferencia.

La reivindicación de los logros económicos obtenidos bajo regímenes dictatoriales, como el del "milagro" chileno -al que se le extrae del contexto histórico de un país que tuvo una gran acumulación previa de capital humano- es una actitud cada vez más difundida entre los sectores de derecha. La izquierda, por su parte, no ha logrado diseñar con claridad un modelo

39. Esto explica, en gran medida, el escaso interés de las ciencias sociales ecuatorianas en la democracia como objeto de análisis.

alternativo o se ha quedado sin referente histórico, pero ello no le impide cuestionar la validez de la democracia como el ordenamiento adecuado para el logro de los objetivos sociales.

Por otra parte, ambas posiciones coinciden en su visión estrecha de la democracia representativa: ninguna de ellas se ha preocupado de definirla adecuadamente, no sólo en términos conceptuales -que para fines prácticos no dejaría de ser importante- sino en su validez y adecuación para un caso como el ecuatoriano. No se ha desarrollado una reflexión detenida acerca de las características que ésta debería tener en el marco de una sociedad escasamente participativa, jerárquica y verticalista. Los arbitrios técnicos del un lado y la retórica participacionista del otro lado no han contribuido a solucionar el problema; por el contrario, se han constituido en alicientes para relegar a un plano secundario algunos aspectos que constituyen la base de la democracia representativa, como son el sistema electoral, el sistema de partidos y, especialmente, los mecanismos que permitirían la toma y la rendición de cuentas.

Así mismo, en cualquiera de esas críticas se soslaya un hecho que debería constituirse en premisa en una realidad como la ecuatoriana: la débil -y en ocasiones ninguna- presencia estatal en la conducción y en regulación de la sociedad[40]. Esto se expresa, en gran medida en la "informalización de la política", pero la supera ampliamente en cuanto abarca los niveles de la economía, la sociedad y la cultura; sintéticamente se puede decir que gran parte de la vida nacional transcurre fuera de la jurisdicción del Estado, lo que en sí mismo se convierte en un obstáculo para la consolidación del sistema político democrático.

A causa de esto, la democracia se ha consolidado fundamentalmente en el nivel del régimen político, mientras que muestra grandes vacíos en el nivel del sistema político. Se puede decir que se trata de una democracia construida a espaldas de la sociedad o, en términos más precisos, ante la indiferencia de ella. Sin embargo, este no es un problema que se le pueda atribuir exclusivamente a la misma democracia; es ver-

40. Al respecto véase O'Donnell, Guillermo: "Estado, democratización y..." **Op. Cit.**

dad que un ordenamiento de esta naturaleza debería tener entre sus objetivos -como he señalado antes- la ampliación de la capacidad de inclusión del sistema político, pero esto no depende únicamente de los postulados que le guían sino de un nutrido conjunto de factores de carácter estructural: la cultura política, los recursos (materiales, humanos, simbólicos y discursivos) que puede movilizar el Estado, el tiempo de vigencia de las instituciones democráticas, la flexibilidad en la aplicación de las leyes, etc.

Todo esto debería llevarnos a cuestionar los cuestionamientos. En situaciones extremadamente complejas, como la ecuatoriana, la democracia se implanta en condiciones adversas o, cuando menos, poco favorables. Por ello, el reclamo referido a la escasa capacidad de representación o, más concretamente, a la debilidad de la participación, así como el que se refiere a la ineficacia en la resolución de los problemas económicos inmediatos, se quedan cortos y no van al fondo del asunto.

Por otra parte, cualquier análisis de estas dos posiciones -y más allá de las insuficiencias señaladas- deja planteada la interrogante sobre la ausencia de una posición que las integre, una visión que, a la vez que sea el resultado de la suma de los elementos positivos que ofrece cada una de ellas, las supere a ambas. Una primera respuesta se encuentra, sin duda, en lo que se señaló antes acerca de la ausencia de un hito "fundacional" de la democracia; sin la presencia de éste resulta casi imposible arribar a una visión integradora, en la que se puedan tratar dentro de un mismo rango de importancia los problemas de la crisis y los problemas de la participación. Esa ausencia dificulta la consolidación de una valoración común del ordenamiento democrático, el establecimiento de acuerdos sobre los aspectos fundamentales, en fin, una perspectiva guiada por la necesidad de ampliar y profundizar ese ordenamiento como condición básica para la acción política.

Es innegable que un análisis en profundidad y a la vez más amplio del problema exigiría indagar -como he reiterado a lo largo de este artículo- en el ámbito de la cultura política; allí se encontrarían, sin duda, los elementos de fondo que llevan a la configuración de visiones fragmentadas y contrapuestas. Pero,

sin entrar en ese campo y respetando los límites establecidos al inicio, parecería que el factor central, especialmente en el nivel del sistema político, es el señalado: la ausencia de un elemento integrador reconocido y valorizado por todos los actores. Para decirlo en otros términos, en el caso ecuatoriano no se han consolidado los ideales democráticos necesarios para dar vida a valores, normas, prescripciones y pautas de conducta compartidos y observados por todos[41].

Sin embargo, esto no constituye una respuesta acabada a la interrogante mencionada, ya que la existencia o inexistencia de un elemento de esa naturaleza se produce, a su vez, por la conjunción de diversos factores; en sí mismo es también un resultado. En realidad, la ausencia de un elemento integrador es consecuencia de las características específicas de cada una de las posiciones mencionadas y del contexto global en que ellas se mueven: una izquierda que no ha renovado sus propuestas, una derecha que no ha abandonado totalmente su orientación poco proclive a la democracia y una corriente populista que se rige exclusivamemte por la coyuntura, todas ellas enmarcadas en un medio en el que predomina la apatía y la indiferencia de la población hacia la política.

Sea como fuere, el hecho es que no ha habido el reconocimiento de la democracia como un orden *de todos y para todos*, esto es, como una construcción colectiva y a la vez como un conjunto de normas con validez general. Por ello, el balance final puede ser pesimista: mientras esto no se produzca se mantendrán los problemas señalados en las páginas precedentes, con muy escasas posibilidades de que sean superados. Fundamentalmente, será muy difícil crear las condiciones apropiadas para que el régimen y el sistema políticos puedan procesar el conflicto. Así mismo, continuarán aquellas críticas a los rendimientos de la democracia y a los angostos caminos para la participación, que no siempre reconocen que esos problemas

41. Es muy sugerente la explicación de la crisis de la relación entre el Estado y la sociedad a partir de la erosión de la ideología nacional integradora, como lo hace Fernando Mayorga para el caso de Bolivia (cf. **Discurso y política en Bolivia**, ILDIS-CERES, La Paz, 1993, pág. 116); en la situación ecuatoriana habría que hablar de ausencia antes que de erosión.

tienen características bastante más complejas, ni que todo esto constituye una lucha permanente contra las tendencias autoritarias vigentes en la cultura política y en el sistema político y, por lo tanto, exigen una reflexión más profunda.

EL ESPEJO EMPAÑADO: CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO *

* Ponencia presentada al Primer Seminario sobre Pensamiento Social en el Ecuador y América Latina, sobre el tema "Crisis de Legitimidad del Estado: Estado y Sociedad Civil", organizado por la Universidad de Cuenca. Cuenca, 15, 16 y 17 de Abril de 1991. Publicada en Revista Paraguaya de Estudios Sociológicos, CPES, Asunción, 1992

Para iniciar

Los personajes de **El Chulla Romero y Flores**, *la novela estrictamente urbana de Jorge Icaza, se mueven invariablemente entre la mentira, la desconfianza y el autoengaño, en un intento permanente de negar su propia identidad. Solamente en el último capítulo asumen y se enfrentan a su realidad, dando lugar a un final cargado de moralejas que expresa más las intenciones del autor que la complejidad de la sociedad que ha reflejado a lo largo del libro.*

Más cerca de nuestros días, los personajes creados por Abdón Ubidia en **Ciudad de Invierno**, *una de las más logradas obras literarias de ambiente urbano de los últimos años, se mueven también entre la mentira, la desconfianza y el autoengaño, buscando siempre eludir el enfrentamiento con su propia identidad. Pero en esta ocasión la búsqueda de moralejas deja paso a un desencanto que no admite juicios de valor ni maniqueísmos que provengan del autor.*

Veintiún años, once gobiernos, dos reformas agrarias, cientos de miles de barriles de petróleo y muchas utopías debieron superar aquellos personajes para continuar obstinadamente comportándose como sus antecesores, sin asumir su condición, escudándose tras múltiples máscaras y negándose a ser lo que verdaderamente (lo que únicamente) podían ser.

El **chulla** *de la primera obra se disuelve en los múltiples personajes de la segunda, expresando la pérdida de aquel apelativo -restringi-*

do casi exclusivamente a Quito, pero identificable bajo otros calificativos en cualquier espacio urbano del país- y la generalización de su conducta.

El adjetivo prácticamente ha desaparecido del léxico diario. Pero las pautas de conducta de los personajes de Icaza no han sufrido igual suerte: su extensión, hasta convertirse en hecho natural y cotidiano, ha sepultado la especificidad a la que aludía. Parecería -como lo demuestran los personajes de Ubidia- que la sociedad entera las ha adoptado y les ha dado carta de naturalización. Así, se ha hecho innesario cualquier calificativo particular para denominar a quienes son sus portadores y se han convertido en la base de la relación normal entre las personas.

La incapacidad de identificarse como parte de un entorno determinado, la negativa a aceptar normas y valores colectivos, el permanente intento de transgredirlas -siempre dentro del mismo orden-, se mantienen inalteradas. El nuevo cascarón sigue conteniendo a los mismos hijos: de ahí que es prácticamente imposible construir un ordenamiento diferente, aceptado por todos, reconocido como propio y legítimo por cada uno de ellos.

1. Legitimidad del Estado, sociedad y exclusión política

Del mismo modo que en los personajes de la literatura, en los actores de la realidad cotidiana del país se hace patente una clara dificultad de consolidar identidades y de construir, de manera consensual, un orden legítimo. En la novela es posible encontrar salidas, permitir que los personajes hagan uso de su individualidad y escojan el arrepentimiento o la evasión; sin embargo, en la realidad eso no es tan sencillo y depende de la conjugación de factores de diverso tipo, entre los cuales, a más de los de orden estructural e histórico, no están ausentes los valores, pautas y conductas políticas.

Generalmente, al tratar aspectos relacionados con la conformación del sistema político o, más específicamente, con la construcción de la democracia, se enfatiza en el peso de esos condicionantes estructurales y sólo en menor medida en aquellos otros elementos, componentes de lo que se conoce como cultura política. Mucho menos interés se demuestra por la constitu-

ción de esos actores y menos aún por los mecanismos que operan en la sociedad y que establecen la base para el accionar político.

Por ello, al abordar el tema de la crisis de legitimidad del Estado, me propongo indagar sobre esos aspectos, dando especial énfasis a la vida cotidiana, ese espacio en que se construyen valores, mitos, creencias y conductas[1]. Considero que cualquier intento de analizar la legitimidad de un orden social y político, no puede obviar el análisis de la sociedad sobre la cual se estructura.

Aún más, hablar de "Crisis de legitimidad del Estado" y a la vez de "Estado y sociedad civil" engloba, en sí mismo, a dos supuestos. En primer lugar, uno de carácter metodológico: que la legitimidad del Estado debe encontrarse en la sociedad sobre la cual se erige (a eso se refiere el apellido "Estado y sociedad civil"). En segundo lugar, uno de carácter fáctico: que en algún momento existió una situación de esa naturaleza o que, por lo menos, hay la posibilidad de concretarla pero aparece algo que la pone en cuestión (eso es lo que se quiere decir con aquel tan usado concepto de "crisis").

Aunque concuerdo básicamente con una visión basada en estos dos supuestos, considero necesario discutirlos con el ánimo de centrar el problema en una dimensión que permita explicar la situación actual del Ecuador. En realidad, enfrentar este caso concreto a los dos supuestos conduce necesariamente a la formulación de una pregunta: ¿Puede hablarse de legitimidad del Estado -en los términos planteados, esto es, referida a elementos provenientes de la sociedad-, en una situación como la ecuatoriana? Independientemente del carácter de la respuesta, se puede desprender una segunda pregunta: ¿Cómo se opera en la sociedad, y qué especificidades muestra ese proceso de legitimación?

Es evidente que la legitimidad del Estado no siempre encuentra su origen y sus bases en la sociedad, aunque en sus

1. Se trata, obviamente, de una entre múltiples opciones de entrada al problema. Es un análisis que se sitúa en un nivel estrictamente sociológico y que, por tanto, da prioridad al tratamiento de aspectos como la interacción, las conductas sociales, los simbolismos utilizados colectivamente, la construcción del discurso, los elementos de cultura política, etc.

resultados retorne a ella para lograrla. Se podría hablar de formas de legitimación que suponen *exclusión tácita*, por oposición a las de origen social. Para ejemplificar con la situación extrema se puede aludir a los momentos de dictadura, en los que no operan los mecanismos sociales y menos aún los políticos, pero que necesariamente deben buscar la legitimidad (ex post) acudiendo a la sociedad[2].

Ciertamente, se podría argumentar que en ese caso no está planteado el problema de la legitimidad o de la ilegitimidad del Estado y del sistema político, sino que se trata simplemente de la imposición autoritaria de la dominación bajo cualquier signo específico[3]; sin embargo, aún en esa situación extrema existe búsqueda de legitimidad para el ordenamiento estatal o, en términos más amplios, para la constitución y estabilización del orden. Se lo hace, de manera fundamental y generalizada, apelando al temor: temor de la sociedad ante el desorden, ante la incertidumbre, ante la ausencia de certezas y normas claras que orienten su vida [4]. El resultado es la entrega de las potestades sociales al Estado, la renuncia a sus atribuciones -especialmente de las que forman la base de la democracia- y el reconocimiento del autoritarismo como algo legítimo.

Sin entrar en este extremo, es posible encontrar otro caso de legitimación con exclusión tácita. Es el que se observa en el ordenamiento oligárquico, donde la legitimidad del orden estatal no surge desde la sociedad como un todo, sino del juego de

---

2. Véase Delich, Francisco: "Teoría y práctica política en situaciones de dictadura", en Lechner, Norbert (comp.): **¿Qué significa hacer política?**, Desco, Lima, 1982. En realidad, el caso extremo sería el que se ha denominado Estado Burocrático Autoritario, referido al tipo de dictaduras que se implantó en el cono sur y en las cuales no operaba ningún otro recurso de legitimación que no fuera la fuerza. Véase O'Donnell, Guillermo: **Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario**, Cedes, B. Aires, 1979

3. Uso indistintamente los conceptos de sistema político o régimen político, para referirme al conjunto de pautas, códigos y mecanismos vigentes en una sociedad para establecer las formas de representación, de constitución de actores políticos y de conformación de instituciones de gobierno. De manera muy vaga es un concepto cercano al de Bobbio, Norberto: **Estado, gobierno y sociedad**. Plaza y Janes, Barcelona, 1987.

4. Al respecto véase Vega, Juan Enrique: **Democracia, certidumbre y seguridad política**, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1989; Lechner, Norbert: "Hay gente que muere de miedo", en **Los patios interiores de la democracia**, Flacso, Santiago, 1988 (pág. 93-109).

los grupos dominantes. Solamente en un segundo momento -cuando las vicisitudes de los enfrentamientos entre esos grupos y los cambios en la correlación de fuerzas allí planteada así lo exige-, se recurre a la búsqueda de legitimidad en la sociedad. Se lo hace utilizando el poder y la capacidad del aparato estatal o, por lo menos, las potencialidades que éste tiene y que serán impulsadas en cuanto se tome control de ellas. En todo caso, es el Estado -y más específicamente el aparato institucional y la potencialidad económica que proviene de su control- desde donde se desarrollan los mecanismos para su legitimación.

En cualquiera de estas situaciones, la sociedad juega un papel relativamente pasivo y secundario. Dependiendo del grado de democratización alcanzado y de la vigencia de canales e instituciones adecuadas para su expresión, la presencia de la sociedad tiene un peso variable pero siempre relegado a un segundo plano. A partir de esto, la legitimidad del Estado depende cada vez más de la legalidad vigente y cada vez menos del consenso social.

Legitimidad y legalidad pasan a ser sinónimos, creándose la ficción de que el orden descansa en la bondad de las leyes y que, a la vez, la sociedad se ve protegida por la vigencia de ellas y por la vigilancia que ejercen los responsables de aplicarlas. Esto conduce a un punto en que el único elemento de vinculación entre la sociedad y el Estado (y entre los diversos componentes de la sociedad) es un cuerpo de leyes, esto es, un elemento estrictamente técnico[5].

El contrato deja de ser potestad de la sociedad para endosárselo al Estado. La posibilidad de establecer un orden basado en el acuerdo entre iguales se disuelve en lo jurídico, con lo que el problema de la legitimidad del Estado pasa a segundo lugar. En una situación de ese tipo no existen canales para cuestionar la vigencia del orden -y por tanto la legitimidad del Estado-, ya que lo que está en discusión es, en el mejor de los casos, la bondad o la imperfección de las leyes.

---

5. Otro efecto de esto es el carácter crecientemente cupular que va adoptando la política. El manejo de la cosa pública es dejado en grupos cada vez más pequeños, dotados de gran autonomía y rodeados de un halo de secreto (avalado por un supuesto conocimiento técnico), todo lo cual retroalimenta el autoritarismo.

Pero, al no dejar canales para que se plantee el problema de la legitimidad del Estado, éste se encuentra en una situación de permanente peligro. La sociedad no encuentra cauces para expresar sus contradicciones y sus proposiciones, mientras que el Estado debe acudir necesariamente al autoritarismo -y eventualmente a la fuerza- para mantener el tan preciado orden. De esa manera, el peligro va más allá de la estabilidad de un gobierno, atraviesa al Estado y trasciende hasta el sistema en su conjunto.

Evidentemente, este caso no es patrimonio exclusivo del sistema oligárquico y se lo encuentra también en situaciones de escasa democratización en el nivel del sistema político y especialmente en el nivel de la sociedad. En estas situaciones, a pesar de la vigencia del sistema constitucional y de los derechos ciudadanos, los grados de democratización alcanzados son escasos y sus expresiones se restringen a una práctica esporádica. La política es cada vez con más fuerza el patrimonio de un pequeño grupo de personas relativamente desvinculadas de la sociedad. Las leyes son el referente único de legitimidad del Estado y de la acción política en general.

Precisamente, es una de estas situaciones -la del Ecuador de la última década- que me interesa abordar en el presente trabajo. Considero que aquí se ha establecido lo que he llamado legitimidad del sistema político con *exclusión tácita*, lo que entraña los peligros señalados y hace necesario, además, indagar en sus orígenes. Mi planteamiento al respecto es que ellos se encuentran en el complejo tejido de las relaciones sociales y no precisamente en el nivel de la acción política. Esta última sería más bien el resultado -la visión que se refleja en un espejo empañado- de aquel entramado que, por lo demás, necesariamente hace referencia a la vida cotidiana.

2. Individuos y ciudadanos: la cuestión del *otro*

A esta altura cabe la pregunta formulada antes, en el sentido de la forma en que se logra la legitimación del Estado y el papel que le corresponde a la sociedad en un caso como el de Ecuador. Cualquier respuesta que se intente al respecto debe

considerar previamente un hecho: la sociedad ecuatoriana muestra una incapacidad real y persistente para formalizar las relaciones sociales que se dan en su interior. Las instituciones que se constituyen y que tan laboriosamente se las diseña, son más el producto de un trabajo técnico-jurídico que el resultado de procesos sociales. La juridicidad imperante en el ordenamiento político es precisamente la expresión de esa situación.

En el origen de este hecho se encuentran varias causas, de entre las cuales cabe -para iniciar y para efectos del tema tratado- destacar una: la profunda fragmentación social que se observa en el país[6]. Una fragmentación que no lleva a la constitución de grandes agregados, sino al surgimiento de múltiples estratos, con límites imprecisos y muchas veces demarcados por elementos culturales, simbólicos y de tradición, más que -como correspondería a una sociedad moderna- por su ubicación en la economía[7].

Se trata, además, de una fragmentación que genera una permanente y rápida movilidad social: la demarcación social definida por elementos como los mencionados no puede sino conducir a un perenne salto desde un estrato a otro[8]. Inevitablemente, esto conlleva un elemento adicional: la incapacidad de constituir identidades sociales, esto es, de identificarse estable y plenamente como parte de una colectividad y, dentro de ella, como parte de un grupo específico.

La segmentación social, de la manera en que se ha dado en el Ecuador, impide a cada individuo reconocerse en el *otro*: la

---

6. Una de esas causas, sin duda de primordial importancia, es la que se relaciona con los desajustes que se dan entre legitimación del sistema político, institucionalización de las relaciones existentes y conformación de un marco normativo formal (jurídicamente expresado). Estos temas, sobre los que volveré más adelante, los he desarrollado en **Los diputados: una élite política**, (Capítulo I), Corp. Editora Nacional, Quito, 1991.

7. Obviamente, uno de los elementos básicos de demarcación social, en un caso como el ecuatoriano, es la que podría denominarse en términos amplios como riqueza. Sin embargo, ésta es apreciada más como algo simbólico que como un reconocimiento al cumplimiento de ciertas pautas establecidas socialmente para alcanzarla. Por ello no puede extrañar que sea casi nulo el rechazo que recibe quien ha cometido peculado, ni puede extrañar la indiferencia que se advierte ante la posibilidad de que grandes fortunas se hayan erigido sobre el narcotráfico.

8. Quizás el paradigma de esta situación se encuentra en Perú, especialmente en la concentración urbana de Lima. Véase Matos Mar, José: **Crisis del Estado y desborde popular**, IEP, Lima, 1984.

sociedad es más un agregado de individuos que un cuerpo orgánico en cuya base están grupos sociales claramente delimitados. Por ello, por ser precisamente un agregado de individuos, no se logra generalizar la noción de *ciudadanía*. Para que ella tome carta de naturalización, es necesaria la existencia de pautas culturales que tengan en su base al reconocimiento del *otro* como un igual. Es necesaria la constitución de actores colectivos que desarrollen identidades diferenciadas y propias, pero que a la vez reconozcan un referente común.

Por el contrario, en este caso la presencia del *otro* no genera adscripciones: siempre es visto como un ser diferente, como alguien con quien existen pocos elementos de vinculación real. Sumada a ésta la rápida y permanente movilidad -que, dada la escasez de posibilidades, siempre supone competencia-, se arriba a una situación en que no sólo es visto como un ser disímil, sino como un enemigo. Aparece como un peligro latente para la propia seguridad (que en este caso equivale a estabilidad o, en el mejor de los casos, a ascenso).

La sola presencia de esa vertiginosa movilidad conduce a un estado permanente de inestabilidad y de temor en los individuos: se ven a ellos mismos caminando sobre el borde del abismo, enfrentados al riesgo permanente de caer a una profundidad -desconocida para algunos, demasiado conocida para otros, indeseada por todos-. Así resulta imposible mantener lazos relativamente estables, que vayan más allá de coyunturas específicas; imposible también construir identidades colectivas que permitan desarrollar adscripciones duraderas y adecuadas para llegar a formular propuestas coherentes de ordenamiento y conducción de la sociedad.

Pero, más allá de esto -que es lo que impide, desde la base, formalizar las relaciones sociales[9]- la percepción de una sociedad conformada por potenciales enemigos por sí sola da lugar a ese temor. Un temor al desorden, al caos, a la agresión o a la intromisión del enemigo en la privacidad. Un temor a la ausen-

9. La complejidad de esas relaciones y especialmente su atomización, son un obstáculo para su formalización. De ahí que gran parte de la vida de las personas -se podría decir que lo fundamental de las relaciones sociales- ocurre fuera de los canales establecidos y normados.

cia de rutas claras hacia el futuro[10].

Es un temor también a los mecanismos que se van estableciendo dentro de la sociedad y que obliga a la protección detrás de máscaras[11]. Un temor nada abstracto a caer en la profundidad -conocida o desconocida- del descenso social. Un temor que tiene mucho de vértigo, en cuanto proviene en ocasiones del ascenso acelerado y del miedo a no poder mantener el lugar alcanzado y a no llegar a los niveles que están más arriba[12]. Un temor que establece distancias entre las personas y que coloca barreras en la comunicación, enfatizando en los abismos sociales y profundizando las diferencias[13].

Es un temor que tiene mucho de desconfianza porque parte no sólo de la inexistencia del *otro* sino de la indiferencia ante la sociedad como un conjunto. "La sociedad no existe" -aquella dura frase de Alain Touraine- quizás no encuentre mejor espacio de aplicación que éste. Las normas, que deberían construirse cotidianamente, se van rompiendo a cada paso; las responsabilidades individuales, necesarias para que ella funcione como un todo, no son materia de preocupación[14]. Por ello, no resulta extraño que la desconfianza esté presente, como una constante,

---

10. Véase Lechner, Norbert: "Hay gente que..." **Op. Cit.**. Como se verá más adelante, mi tratamiento de este tema difiere en alguna medida del de Lechner, en tanto busco ampliar el uso de este concepto (restringido en él a la situación de dictadura).

11. Por ello, la mayor parte de las relaciones cotidianas tienen esa carga de desgano, de maltrato, de agresividad. El temor produce encierro, malos gestos, expresión brutal del desagrado. No importa si se manifiesta en la ventanilla del burócrata, en el cruce de una esquina, en el mostrador de una tienda o en la conversación a media voz en los sitios públicos. Sobre las "máscaras" en la interacción social véase Goffman, Erving: **La presentación de la persona en la vida cotidiana**, Amorrortu, B. Aires, 1971.

12. El oficinista público que se niega a llevar un papel de un escritorio a otro, para no ser confundido con un mensajero, y el hombre de saco y corbata que se resiste a empacar los productos que compró en el supermercado, para que no le confundan con uno de los empleados, saben tan bien, como el chulla Romero y Flores, que de esos detalles dependen sus vidas y las de sus hijos. No es posible quitarse la máscara en público.

13. Está claramente establecido el uso del tú (o vos) y del usted, corriéndose graves riesgos en casos de transgresión ("¿Cuál vos, pues?" es la forma usual para increpar en esos casos). La utilización del título profesional antecediendo al nombre es algo más que una costumbre en cualquier medio: es la verdadera garantía de que, desde el inicio, se ha establecido debidamente la jerarquía.

14. Sería interesante indagar sobre la cantidad de personas que tienen conciencia de que obstaculizan el paso al formar grupos en los pasillos de un edificio público. Estoy seguro de que la mayor parte no habrá reparado en ello y que -luego de la hipotética encuesta- seguirá haciéndolo.

en todos los campos de la vida diaria[15].

Es un temor que encuentra un referente concreto y permanente en el engaño, en el sentimiento de que hay siempre la posibilidad de que alguien se esté aprovechando de la situación. La ausencia de normas claras, reconocidas y respetadas por todos, conduce necesariamente a una situación en que la posibilidad del engaño domina sobre el conjunto de las relaciones sociales[16].

Es un temor que, ante la evidencia de la precariedad y de la inestabilidad, reclama orden. Pero, al surgir de una base esencialmente individual, no deja lugar para reconocer y respetar la normatividad que se va imponiendo. Al no ser esta normatividad el producto de una construcción social, cada individuo la percibe como ajena. El orden se reclama, no se construye colectivamente: *hay que poner orden* [17].

La alusión es a un orden que permanezca fuera, que no signifique invasión de la privacidad, verdadero cimiento y argamasa de todo esto. Lo privado -ese terreno sagrado- es inviolable, aunque no se presente de la manera tan dura y cristalina como en los países sajones[18]. Es el lugar donde nadie puede entrar, pero desde el cual todo se puede hacer: la indiferencia ante la sociedad conduce necesariamente a que lo privado prime sobre lo colectivo. Los derechos de cada individuo no terminan donde comienzan los de los otros: los rebasan, los

---

15. La conducta de la desconfianza puede explicarse a través de lo que Weber llamaba el sentido imputado de la acción: "yo supongo que el otro actúa de esa manera porque, en su situación, yo actuaría igual". Sin embargo, como se verá más adelante, esto puede funcionar de la manera radicalmente inversa, ya que tiene validez solamente en tanto supone el sentido de la acción del otro, mas no las consecuencias de las acciones propias.

16. La incredulidad del cliente ante la negativa del empleado -situación paradigmática de la desconfianza- encuentra su expresión moderna en el reiterado intento de arrancar un automóvil descompuesto o en el servicio automatizado de bancos, cuando una y otra vez se intenta recibir una respuesta varias veces denegada por la máquina. La desconfianza no encuentra límites tecnológicos ni reconoce racionalidades. El vehículo o la computadora **deben** ceder finalmente ante aquel antídoto del engaño que es la insistencia.

17. Cabe recordar la elección de Febres Cordero, cuando buena parte de su votación provino de sectores populares que pedían mano dura: ¿contra qué o contra quién?, eso no importaba, era una forma de eliminar los temores.

18. Dentro de la vida cotidiana, lo privado ("**mi** derecho") prevalece sobre lo social, sobre lo colectivo: es el derecho propio del automovilista que, ante la tentativa del policía a colocarle un adhesivo de multa por mal estacionamiento, le advierte que **eso** es propiedad privada, que no se atreva a tocar **su** propiedad.

atropellan, en una demostración de imposición de una voluntad individual que no reconoce límites y que se impone por la fuerza[19].

Al buscar la imposición de la voluntad por la fuerza no queda espacio para el disenso. Los abismos sociales constituyen la base de un comportamiento que impide la generalización de relaciones igualitarias y que lleva necesariamente a la utilización de la fuerza. Disentir es algo que está fuera de lugar en la interacción social en el Ecuador contemporáneo, por lo que las relaciones se manejan con un cuidado desconocido en otras latitudes y se escudan tras la máscara de la cortesía; pero, ante el menor indicio de desacuerdo se rompe ese trato cuidadoso y se abre paso la agresión[20].

Esto lleva a que el deseo de orden choque con la búsqueda de soluciones individuales y con la realidad de las relaciones sociales. No se reclama normas para todo el conjunto de la sociedad -por lo tanto para cumplirlas- sino que se busca el orden en el sentido más estrecho de la palabra: *poner orden*. Alguien debe encargarse de ello, alguien debe ser el depositario de esa voluntad.

En consecuencia, cualquier orden que se constituye sobre esa sociedad no tiene la connotación de una construcción social. En tanto es una imposición que se coloca sobre las relaciones realmente existentes, cualquier tipo de orden que se va estableciendo aparece cargado de escasa o nula legitimidad ante la sociedad.

En ese contexto, su transgresión es un problema de violación premeditada (alrededor de lo que se ha creado toda una cultura sobre la base de la "picardía criolla"), pero también de

---

19. "Porque me da la gana" podría ser la frase que mejor refleje la interrelacion social. Pedir silencio a los espectadores del cine puede convertirse en una gran imprudencia. Llamar a la novia "a pitazos", a cualquier hora del día o de la noche, por el contrario, es **mi** derecho.

20. "**Sin el ánimo de polemizar**" es la frase introductoria para cualquier debate, que trata de demostrar que no existe disenso aunque se esté en total desacuerdo. "Yo soy una persona tranquila, pero si me llevan la contraria me pongo hecho una bestia, así que háblame bajito y no me discuta", dice un cartel colocado en una de las oficinas de la Sucursal CCNU del Registro Civil, en Quito.

indiferencia[21]. Las normas no pueden ser interiorizadas por individuos que no reconocen la base misma de ellas: la sociedad como un colectivo. El orden no es *su* orden, es el orden ajeno, es el orden de los otros. Trangredirlo es solamente un problema de indolencia, convertida -ella sí- en pauta colectiva.

Por ello se instituye, como única alternativa ante los ojos de una sociedad amedrentada, el orden vigilado. Ese orden que es impuesto y que debe ser respetado mientras alguien así lo establezca. Transgredirlo, entonces, es también un problema de oportunidad, de hallazgo del momento pertinente para evitar la mirada vigilante. Pero, en este caso no es, ni mucho menos, como se pudiera esperar, una actitud constestataria e impugnadora de ese orden: mientras exista vigilancia el orden estará asegurado. Es simplemente la otra cara de la concepción individualizante ("no es *mi* orden") y por tanto de la indiferencia y de la negativa a interiorizar la sociedad.

Pero, a pesar de esta situación de permanente transgresión del orden, allí radica el problema central dentro de un tema como el tratado. No tanto en el hecho mismo de violentarlo, cuanto en la erosionada posibilidad que va quedando de la construcción de un orden socialmente estructurado. La sociedad -enfrentada a sus temores, a sus miedos, viendo peligros en sí misma, negándose a reconocer igualdad ante derechos y deberes, transgrediendo permanentemente las normas que se van estableciendo- deposita en una autoridad superior su propia conducción. En este sentido, el autoritarismo es algo más que un sentimiento latente: es una forma de expresión muy ligada a la vida diaria[22].

El individualismo que está en la base de una situación como la descrita, impide la universalización de las relaciones sociales y, por consiguiente, de las normas que las regulan. El orden así constituido aparece necesariamente como un orden ajeno. De esa manera, queda solamente espacio para la fuerza. Pero es una fuerza que no siempre es capaz de ir creando y estableciendo-

21. El juego se mueve entre "hacerse el pendejo" y "hacerle pendejo". Las dos son formas de eludir la normatividad vigente: las consecuencias no cuentan para nada.

22. ¿Habrá mejor imagen al respecto que la del delirio colectivo ante Abdala Bucaram blandiendo un cinturón, a manera de látigo, a su retorno a Guayaquil?

do una normatividad y que, por tanto, paradojalmente ni siquiera ella puede llegar a una formalización que le conceda cierto grado de legitimidad.

Obviamente, no puede llegar a un grado de formalización dado que es una fuerza de individuos aislados y no de grupos sociales. El individuo, al tomar al *otro* como un extraño, o inclusive como un enemigo, no sólo que no puede reconocerle derechos y asumir deberes propios, sino que jamás puede ponerse en su lugar[23]. Colocarse en la posición del *otro* es uno de los requisitos básicos para la construcción consensual de un orden colectivo, en la medida en que significa reconocerle como un igual, amparado y regido por las mismas normas.

3. De la vida cotidiana al sistema político

Luego de ese breve recorrido por el pantanoso terreno de la cotidianidad, considero necesario -y factible- retornar al nivel inicial, esto es, el de la posibilidad de encontrar los mecanismos sociales de legitimación del Estado en una situación como la que vive el Ecuador.

Previamente, y para que no queden cabos sueltos, cabe enfatizar en que es prácticamente imposible esperar que en el nivel político se dé un comportamiento radicalmente diferente del que se observa en la vida cotidiana. Es en ese sentido que las relaciones sociales que se instauran en un espacio y en un momento determinados inciden de manera fundamental sobre las posibilidades de construir y legitimar un orden. En otras palabras, debido a que se trata de un producto social, el sistema político que se va estructurando tiende a reproducir las mismas pautas y valores que se encuentran en el nivel social.

De ahí que, cuando aquellas relaciones tienen como referente la desigualdad entre los individuos, cuando no se reconocen

---

23. **"¡A mí qué me importa!"**, **"Que se jodan"**, son las frases que lanza el dueño de la fiesta cuando los vecinos reclaman y son las que arroja el dependiente de la ventanilla ante la enardecida fila que espera a que termine su conversación telefónica. Este tipo de conducta contradice aquella de imputar el sentido de la acción del *otro*, en tanto no responde a la reflexión que parte de "si yo estuviera en su lugar" (véase nota # 14 del presente trabajo).

derechos y deberes en la cotidianidad, cuando el *otro* es visto como un enemigo o como un peligro, cuando no se admite el disenso, se tiende a la constitución de un sistema político que tiene dos características centrales: a) reproduce aquellas percepciones, estableciendo como canon de la política el uso de la fuerza, la violación de las normas que se trata de establecer y la negación de los derechos del oponente (que en realidad es considerado como un enemigo al que se debe eliminar y no como un elemento básico para la preservación de la democracia)[24]; b) da prioridad a la imposición del orden, en el sentido más ajustado del término, esto es, como autoridad impuesta sobre la sociedad.

Es por ello que, de manera casi inevitable, las relaciones sociales inequitativas conducen a sistemas políticos que pueden ser excelente caldo de cultivo para el autoritarismo. La única y remota posibilidad de evadirlo será por la voluntad de los actores políticos o, más precisamente, por la existencia de una orientación democrática en algunos de los actores de la política. Esta posibilidad, como se verá más adelante, no siempre está presente y determina, además, una fractura difícil de superar entre lo social y lo político[25].

Si esto es verdad y si, por otro lado, la situación asume las características planteadas, esto es, si la percepción del *otro* está mediada por el individualismo y si el temor y la desconfianza imperan sobre las relaciones sociales, entonces el sistema político que se constituye no podrá dejar de tener ciertas características que reflejen esa realidad. Precisamente, esa es la base que permite explicar las especificidades del sistema político ecuatoriano y, dentro de este, de la relación Estado-sociedad[26].

---

24. Es interesante, en este sentido, el planteamiento de Flisfisch sobre el **paradigma del príncipe**. Véase Flisfisch, Angel: "Hacia un realismo político distinto", en **La política como compromiso democrático**, Flacso, Santiago, s/f. La posición clásica que reconoce a la fuerza como el elemento definitorio de la política se encuentra en Schmitt, Carl: **El concepto de lo político**, Folios, B. Aires, 1984.

25. Sobre los riesgos de la confianza en la voluntad de los actores -especialmente en términos de liderazgo- véase Menendez, Amparo: "Democracias pendientes y representación política en América Latina: dilemas y posibilidades (algunas ideas en voz alta)", ponencia presentada al seminario **Estrategias para el desarrollo de la democracia**, IEP, Lima, 1989.

26. Obviamente, cabrían otras explicaciones, situadas en otros niveles de análisis. Mi