

LA DEMOCRACIA REAL VERSUS LA DEMOCRACIA IDEALIZADA. ECUADOR DE 1978 A 2003

Jorge León T.

RESUMEN

El análisis pone en contraste la democracia real frente a la ausencia de un ideal de democracia y el predominio de la democracia idealizada a partir de modelos institucionales importados. La revisión de componentes mínimos de la poliarquía institucional y normativa, permite ver que limitaciones e inestabilidad de gobernantes y normas del juego no han impedido mayor legitimación de los procedimientos democráticos en Ecuador. El interés de varios sectores en éstos, en particular a través de las elecciones y la concordancia con el sistema político ecuatoriano hecho de equilibrios contribuyen a ello. Procesos incompatibles con las normas tienen reconocimiento pero contradictoriamente pueden contribuir a consolidar otros procesos también propios a la democracia. La readecuación de las instituciones sigue la dinámica de esta democracia: búsqueda de igualdad social y contrarresto de la tendencia oligárquica. Las relaciones entre condiciones sociales y tipo de sistema político son ventajosas para comprender el tipo de poliarquía.

PALABRAS CLAVE: DEMOCRACIA / ECUADOR / SISTEMA POLÍTICO / INSTITUCIONES / PARTICIPACIÓN.

ABSTRACT

The analysis puts in contrast real democracy in Ecuador against the lack of democratic ideal, and the predominant idealization of a democracy inspired from imported institutional models. The review of the minimal components of institutional and normative polyarchy allows to see that limitations and instability of governments and rules of the game have not necessarily hindered the legitimization of democratic procedures in Ecuador. The latter have support from various quarters of society, specially through elections and concordance with Ecuadorian political system's features, like regional equilibriums. Processes incompatible with norms gather recognition but contradictorily can also contribute to consolidate other democratic processes. Evolving institutions follow the dynamics of these democratic processes: search for social equality and obstruction of the oligarchical tendency. Relations between social conditions and the kind of political system are advantageous to understanding the type of polyarchy.

SOBRE EL AUTOR

Jorge León T. (Estudios de Ciencias Políticas y Sociología hasta el doctorado). Ha sido profesor en la Universidad Laval (Québec), Universidad de Montreal (Montreal), Universidad de Québec en Montreal, en FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador) y en la Universidad Católica del Ecuador. Investigador del Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME). Trabaja sobre movimientos sociales, cambio social y sistema político, temas sobre los cuales tiene diversas publicaciones, libros y artículos, en particular *De campesinos a ciudadanos diferentes*.

La democracia en el Ecuador, como en la región latinoamericana, ha recibido muchos adjetivos y es excepcional que se haga referencia a ella sin que se la califique de incierta, incompleta, naciente, esquiva¹, etc., lo cual no hace del sustantivo algo definido ni prometedor. Sin embargo, vista en perspectiva desde el pasado hacia el presente, la democracia en la región no es reciente ni está en transición, como los analistas sobre el fin de las dictaduras del Cono Sur se han esmerado en tipificar². En el Ecuador nace como ideal y régimen político con los procesos de independencia de España. Ha conocido reiteradas interrupciones con diversas dictaduras, pero ha sido finalmente el régimen político que mayor duración ha tenido. Mal se le puede considerar a la democracia como un proceso reciente, a menos que se imagine que las colectividades pierden toda su historia y renacen con una interrupción autoritaria³ de corta duración. Los fenómenos del poder se moldean en el largo tiempo. Se trata de una evolución específica.

América Latina importa instituciones o las adapta, entre otras a la democracia en alguna de sus versiones, junto con la república y el presidencialismo. La democracia adoptada correspondió a las ideas que entonces prevalecían en Europa y Norteamérica, censitaria, y con un "pueblo" ciudadano que excluía a la mayoría. Como acontece en general con instituciones sociopolíticas importadas, su implantación local choca con una realidad diferente a la de su origen. Además de los procesos de rechazo-reincorporaciones constantes, se constituye una dinámica en la cual los componentes de la institución importada adquieren otras dimensiones, sentidos y valores correspondientes con la realidad en la cual se encuentran.

América Latina vive en varios aspectos la "democracia como ideal"⁴, no tanto porque no haya algún tipo de democracia en los hechos, sino porque se pretende que exista una a la que hay que llegar: precisamente la idealizada en base a alguno de los casos conocidos, mas no creada en los hechos a partir de las condiciones existentes. La idea de democracia que sirve como referente para la acción es la idealización de los procesos propios a otras realidades. No se trata tanto de tipos ideales, o de ideas o conceptos (paradigma)⁵ que, en sus variadas versiones, existen desde los griegos pasando por las repúblicas italianas y el presente; o de lo que Lefort llama una "mutación de orden simbólico", pues "resulta imposible reducirla a un sistema de instituciones"⁶.

¹ Por ejemplo, Al. (1991), Burbano (1998), Mejía (2002), Pachano (1996).

² O'Donnell y Schmitter (1986).

³ Un esfuerzo analítico que considere, en parte, el largo plazo y se funde más en la comparación fue recogido en Diamond (1989).

⁴ León T. (1999).

⁵ Rochlitz (1994), p. 20. También: Held (1987).

⁶ Lefort (1986) 26 y 23. La idea de democracia significaría, para Lefort, la indeterminación en contraposición con la apropiación del poder en el antiguo régimen encarnado

Una de las características de la sociedad ecuatoriana, al adoptar instituciones, es que busca crear sus condiciones como ideal a lograr, pero con la complicación de que importa todo al mismo tiempo: la idea primigenia; las racionalizaciones sobre sus procesos acumulados, convertidos en meta inmediata sin tener en cuenta que éstas han sido resultados de procesos; y las ideas de sus resultados sin tener los fenómenos que los han delineado. Los derechos sociales y la institucionalización de los derechos políticos, por ejemplo; la idea de igualdad sin que los hechos la favorezcan; la idea de ciudadanía individualizada sin individuación social, etc. La característica de esta sociedad es que no hay una secuencia de lo que conviene preparar o de las hipotéticas condiciones por crear para establecer una institución.

En este análisis de la democracia en Ecuador, trataremos de explicar su dinámica, enmarcada en las características de la sociedad y del sistema político ecuatorianos. No pretendemos medirla en relación a pautas normativas, de tipo ideal o no, que acaban por diseñar faltantes. Nuestra preocupación es captar el tipo de democracia existente e identificar sus condicionantes estructurales o de otro género. Analizaremos, por lo mismo, la democracia ecuatoriana desde su regreso al orden constitucional, esto es, luego de la salida de la dictadura militar hace veinticinco años (1979).

Primero esclareceremos la democracia sobre la cual trataremos; posteriormente abordaremos los aspectos relevantes de su evolución desde el 79 (agosto); y, finalmente, propondremos elementos comprensivos sobre sus tendencias.

1. De qué democracia hablamos

La conclusión ya generalizada de que el tipo ideal de democracia es uno, pero que debemos analizar las "poliarquías" en cuanto realidades con diversos componentes considerados democráticos⁷ debe completarse, en nuestro caso, con una precisión del tipo de poliarquía, ya que suele partirse del principio de que vivimos una democracia que es incompleta y está llena de faltantes. Además del hecho de que la democracia no es reciente ni vive ninguna transición, sino de que es lo que es, conviene recordar que, igual que acontece con todos los regímenes democráticos, sigue vías diversas, sin prerrequisitos, acumula procesos

en el Príncipe y sus cuerpos colegiados y a un sistema que, por lo mismo, acoge al conflicto.

⁷ Dahl (1971); Dahl (1989). Sobre una elaboración más bien cuantitativa de "índices" para el análisis de los "niveles" de poliarquía que pretenden ser "universales": Saward (1994), p. 6-24; Beethan (1994), p. 25-43. Sobre diversos modelos de democracias liberales: Held (1987).

que vuelven más concreta a la idea⁸ y responde a las condiciones socioeconómicas del medio. Hermet insiste en que fueron varias circunstancias –el “azar” y la “necesidad”, “una serie de accidentes históricos” en Europa– las que llevaron a moldearla desde que se retomó la idea en el siglo XIX; aún más, agregaríamos, desde que, luego de la Segunda Guerra Mundial, se convirtió en el referente político hegemónico⁹.

El liberalismo político y económico estuvo implantado antes de que se retomase la democracia, sostiene McPherson, y por ello ésta se volvió liberal, aunque bien podría haber adoptado otra forma¹⁰. De hecho lo adoptó en donde no hubo la misma condicionante histórica. Resulta así necesario descubrir “las otras democracias”, “las democracias de otros lares”¹¹, es decir de fuera de los espacios que han producido la idealización de la democracia que actualmente se promueve y difunde, sin medirlas en relación a los tipos idealizados, sino por lo que son en sus realidades. Las instituciones políticas importadas en el largo plazo, como ha sucedido en el caso del Ecuador, tienen su propia dinámica y sentido según su contexto, sociedad y sistema político, del mismo modo que el régimen democrático francés no es el mismo que el británico. Lo singular es su riqueza.

¿Cuál puede ser la poliarquía actual que captamos de los diferentes casos a los que se refiere la idea de democracia institucional?

Al menos tienen en común: a) mecanismos explícitos para la repartición de poderes; b) mayoritaria expresión de voluntad popular para construir la representación por medio de la elección de representantes y propuestas; c) la rotación de los mandatarios; d) el control del desempeño de éstos para limitar abusos y apropiación del poder político; y, e) diversas modalidades de participación¹².

⁸ “...más que una idea fija, la democracia es una suma”... “su identidad no se ha construido sino en la acumulación de experiencias y de análisis *a priori* contradictorios pero que cada cual es indispensable al equilibrio de la institución, al desarrollo de la idea, al funcionamiento de la práctica” (de Baecque (1991), p.10). También: Markoff (1996); Grenn (1994).

⁹ Hermet (1983).

¹⁰ McPherson (1982).

¹¹ Jaffrelot (2000).

¹² La poliarquía definida por Dahl comprendía la garantía constitucional de controlar al Ejecutivo por otros representantes electos; elección de representantes en elecciones universales, periódicas y libres; posibilidad de que la mayoría de adultos puedan ser candidatos; ejercicio del voto para elegir representantes; libertad de expresión; acceso a información pluralista; libertad de asociación (Dahl (1971), p. 221). Diamond, Linz y Lipset consideran indispensable la competencia en personas y grupos organizados (partidos) para puestos de gobierno en períodos regulares y sin recurrir a la fuerza; un alto grado de participación política para seleccionar líderes y políticas a través de elecciones libres y regulares, sin excluir a ningún sector de adultos; y, libertades civiles y políticas (libertad de expresión, prensa y organización), a modo de garantizar la participación y competencia políticas (Diamond (1989)). Hermet ve, por su parte,

Si bien estos componentes pueden parecer limitados, son empero fundacionales de lo que ahora puede ser una práctica democrática institucional mínima. Además, se trata de procesos cada uno de los cuales tiene sus implicaciones.

La (a) *repartición de poderes* requiere ser estatuida, garantizada y reconocida.

La (b) *elección de representantes* por la mayoría, que es una opción por determinadas propuestas, implica la pluralidad de éstas concomitantemente a la libertad de candidaturas y de formación de partidos, la libertad de sufragio (ejercicio igual para todos/as), la libertad de escrutinio (secreto del voto), la igualdad de condiciones de propaganda y de ser informados. El acceso de la mayoría a ser informada implica la existencia de mecanismos transparentes y éticos. De igual manera, resulta indispensable la existencia de canales de selección de representantes y de propuestas, tal los partidos u otras entidades identificables de la sociedad. Si la idea de democracia es que el poder emane de la mayoría, es indispensable que ésta pueda existir, y lo hace a través del doble ejercicio de optar, para lo cual requiere que las opciones posibles estén definidas, y de tener posibilidades de expresarse ante ellas a través del voto u otros mecanismos. No se trata, por consiguiente, sólo de optar por organizaciones y personas sino por programas reales. La democracia no es un cheque en blanco dado a personas electas; es una representación y, como tal, requiere la mediación de ideas, posiciones e identidades sociales que encarnen opciones de sociedad y de poder.

La (c) *rotación de representantes* presupone normas y prácticas establecidas.

Los (d) *procesos de control* de los representantes mal se pueden realizar sin la opinión pública, la libre expresión y la libre oposición (respeto a la mayoría y minoría).

Los diversos (e) *procesos de participación* de la población son necesarios para hacer efectivos los tres aspectos anteriores y para contribuir a la definición de propuestas o coadyuvar a las decisiones públicas. En todos los casos, la libertad de la opinión pública es necesaria.

Esto supondría que lo sustantivo de la democracia institucional es que exista una expresión de la mayoría ciudadana sobre el destino del go-

como necesarios componentes de la democratización al reconocimiento del principio de soberanía popular, de la libertad de movimiento, de expresión y de información; el recurso obligatorio a elecciones regulares y en competencia abierta para definir los postulantes a los puestos de representación; las estructuras de un régimen pluralista constitucional; las normas de un Estado de derecho y, al menos, un embrión de sistema de partidos (Hermet (1996), p. 26).

bierno y que se limite la apropiación de este por parte de la minoría, para lo cual se exigen como mínimos su rotación, mecanismos de control y de participación. Sin embargo, es frecuente que, a las características que se identifican como constitutivas de las instituciones de la democracia, ahora se les añada la idea de la consolidación de un Estado de Derecho¹³. Al ser la democracia un sistema que no depende de la voluntad de los gobernantes, requiere del Estado de Derecho; implica precisamente que el poder político esté sometido, no a la voluntad de la persona electa, sino de la Ley y que, en consecuencia, exista un sistema establecido que no sea arbitrario. Además, precisa la existencia de derechos individuales inalienables, que se vuelven el fundamento para la concreción de la idea de pueblo-ciudadanía, de quien en principio emana la soberanía o, más precisamente, la legitimidad política. El Estado de Derecho y la constitución del pueblo, fundada en los derechos (civiles) de la persona, se convierten, entonces, en las dos condicionantes matrices del funcionamiento de la democracia contemporánea.

Sin embargo, estos *componentes institucionales* de la democracia real, cuyos componentes mínimos pueden variar, requieren ser parte de prácticas incorporadas para dar sentido a la poliarquía¹⁴.

Finalmente, la democracia, como todo régimen político, ha requerido encarnar una idea o un proyecto colectivo que la haga admisible, le otorgue legitimidad, para convertirse en una matriz de funcionamiento admitida, siempre *cuestionable pero no puesta en duda* reiteradamente. No es excepcional, inclusive, que se le vea a la democracia como una lucha para cumplir un ideal, objetivo o plan¹⁵. De modo más concreto, ella encarna un proyecto social. En Europa se viviría la pulsión entre la búsqueda de igualdad y la garantía de libertad, frente, precisamente, a la desigualdad social que cuestiona la idea de ciudadanía¹⁶. En Estados Unidos está asociada a la movilidad social y también a alguna idea de libertad. Según las nociones de Duverger, la democracia está compuesta de una dinámica con dos caras (de Janus) en conflicto: la dominación oligárquica y el acceso de la mayoría a derechos políticos¹⁷. Serían sus diversas contradicciones o pulsiones las que alimentarían sus constantes redefiniciones y reinversiones¹⁸. Held considera que la democracia

¹³ Por ejemplo, Barbalet (1988); Diamond (1989), Hermet (1996); Marshall (1973); Sartori (1988); Touraine (1994).

¹⁴ Sería "el criterio decisivo", Hermet (1996), p. 27.

¹⁵ También una "fuerza moral", Herzog (1995). Sartori (1988); Touraine (1994). Burdeau la veía "casi accesoriamente como una forma de gobierno"; "disociar su realidad de su creencia haría incomprensible no sólo el dinamismo que le anima sino también sus instituciones positivas" (Burdeau (sd), p. 10).

¹⁶ Hermet (1983), p. 8. Sartori (1988); Touraine (1994).

¹⁷ Duverger (1972).

¹⁸ Markoff (1996).

liberal contemporánea encarnaría el "principio de autonomía" que, además de los dos aspectos mencionados, implicaría el rechazo de lo arbitrario y la voluntad de participación individual¹⁹.

Pasaremos a tratar, entonces, la democracia ecuatoriana como régimen político, con sus instituciones formales y sus prácticas para captar su dinámica, y como idea o a partir de los elementos de su legitimación.

2. La democracia ecuatoriana

2.1. "Retorno" ordenado y participativo al sistema constitucional: la vía ecuatoriana

Ni la dictadura ni la democracia en Ecuador han seguido los parámetros establecidos. Se trató, en un primer momento, de un gobierno militar reformista (Rodríguez Lara, 1972-6), con un programa de cambios estructurales e institucionales. Luego de cuatro años, cuando era perceptible la caída de su legitimidad, un triunvirato militar lo reemplazó con el fin de impedir que el gobierno regresara a manos de los partidos políticos considerados arcaicos, próximos a los sectores "oligárquicos" contra los cuales los militares consideraban hacer las reformas. La oposición, tanto al gobierno militar como a sus reformas, provenía principalmente de estos partidos activos en los 60, mientras que, de hecho, Rodríguez contaba con el apoyo de los sectores de izquierda y los sindicatos próximos a ésta, pero también con el de nuevos sectores sociales emergentes, tales como el nuevo sector empresarial, fruto de las reformas, y nuevas o renovadas fuerzas políticas que no disponían aún de legitimidad pública. Estas tampoco consideraban adecuado un traspaso del poder a los núcleos políticos tradicionales. El triunvirato tomó el gobierno, prometiendo una transición ordenada que inició con una amplia consulta a todos los sectores políticos y a las más diversas organizaciones sociales, urbanas y rurales, las cuales, en su mayoría, rechazaron la tradicional convocatoria a una Asamblea Constituyente, propuesta por la derecha y los empresarios. Las organizaciones de los sectores populares inclusive consideraron que era preferible consolidar las reformas antes que dar lugar a un cambio de régimen²⁰.

El "Plan de Retorno" (Plan de Reestructuración Jurídica del Estado) buscaba establecer una democracia "moderna", lo cual hacía parte del proyecto militar de modernización, en contra del sistema oligárquico y de un sistema político con predominio no de los partidos sino de lo que en Ecuador se ha llamado el "personalismo" (preeminencia de líderes políti-

¹⁹ Held (1987), chap. 9, pp. 267-299.

²⁰ Martínez (sf).

cos, tribunos, que no representan sino a sí mismos). Los militares compartían con el sector civil ilustrado la necesidad de dotarles al Estado y a la vida política de un marco institucional orgánico para limitar las imposiciones de sectores pudientes y de los caudillos políticos, ampliar la participación ciudadana y otorgarles una representación más significativa a los sectores populares. Sin embargo, otra facción militar desplazó a la que elaboró el Plan, al cual buscó frenar y crear una alianza con las fuerzas tradicionales²¹. También frenó las reformas y coartó las demandas laborales para garantizar la industrialización en curso, lo que implicó el fin del apoyo de las organizaciones de izquierda y el crecimiento de un frente sindical de protesta. Frente al silencio en el que se encontraban los partidos, los sindicatos jugaron un importante rol político como caja de resonancia para promover el regreso al orden constitucional²², luego de que, en su período final, el gobierno militar se caracterizara por una represión que comprendió inclusive una matanza de obreros, que terminó por deslegitimarlo. Se produjo, entonces, un reflujo de las presiones populares, pero una serie de paros locales y provinciales revelaba que esta contención llegaba a su fin y que el "maná" del petróleo que gerenciaron los militares se había vuelto insuficiente. Se iniciaron medidas de restricción fiscal²³. La facción militar, que esperaba permanecer más tiempo en el poder, perdió ante la protesta emergente. La prensa revelaba a los militares la reducción de su legitimidad en la política y el cada vez más fuerte deterioro del aparato militar, carcomido por el tráfico de influencias, la corrupción y los diferendos políticos internos. Se aceleró así el regreso programado al actual régimen, con la preparación por parte de los civiles, en lo que podemos calificar de una tradición ecuatoriana de la negociación a través de mesas de concertación, para definir una nueva Constitución, sometida ulteriormente a referéndum, una Ley de Partidos y otra de Elecciones.

El Ecuador vivió un consenso de cambios ratificados en el referéndum de 1978 (enero). Las concepciones predominantes en los protagonistas de los hechos, manifiestas en los debates públicos y en las posiciones de los intelectuales que racionalizaban los acontecimientos, revelaban una concepción política particularmente voluntariosa de cambio, siguiendo la tradición y distante de la realidad ecuatoriana. En efecto, se consideraba que

²¹ Sobre las relaciones entre los sectores empresariales y la política, en particular durante los dos gobiernos militares y el proceso de "retorno", ver Conaghan (1988). Sobre las relaciones militares-civiles en esta coyuntura y en el período siguiente: Issacs (2003); Mejía (2002); Martínez (sf).

²² Pérez Sáinz (1985).

²³ Ecuador empezó a ser exportador de petróleo en 1972 cuando se inició el gobierno militar. En el período militar el PIB creció en un promedio del 9% y fue, a la vez, una atracción para los prestamistas externos. Los civiles tendrán así que asumir los impactos de un acelerado endeudamiento externo.

las normas iban a moldear una vida política lejana de sus características imperantes y se hacía referencia a un Ecuador que con el tiempo se revelaría diferente, al integrar el pasado a las transformaciones recientes. Los cambios sociales que el Ecuador vivió entre los años 60 y 70 pueden considerarse como cambios estructurales que diseñaron al Ecuador moderno (en los términos de entonces). Desde la Reforma Agraria del 63 hasta finales de los 70, el Ecuador abandonó ciertas características propias del sistema señorial, al terminar el sistema de hacienda, acelerar los procesos capitalistas de la época y promover la industrialización por sustitución de importaciones. Según las percepciones de los decisores políticos del nuevo ordenamiento jurídico, el Ecuador, más urbano y socialmente más diversificado, ya había abandonado el caciquismo, el clientelismo y el populismo. Veían un Ecuador distante del mundo rural, en el cual las clases medias se habrían convertido en los principales agentes de la vida pública. Desde luego que un dato clave del comportamiento electoral y de la vida política ecuatoriana era el peso demográfico y social del sector rural hasta los años sesenta. Hasta la elección del 68, el voto rural fue decisivo para los resultados electorales²⁴. Desde la elección del 78 predominaría, en cambio, el sector urbano de la región costera (sobre todo de Guayaquil). Ello no implicaba sin embargo que el juego político se redujera al mundo urbano, como las mentalidades de la época se apresuraban a pensar. En el período militar también se conoció una renovación del conjunto de organizaciones activas en la vida pública; partidos y sindicatos reformaron sus orientaciones, dirigencias y propuestas. Se consideraba que predominarían los nuevos o regenerados partidos, generalmente de centro o centro-izquierda. Así pues, la Constitución, por un lado, reglamentó la participación política para que se estableciese un sistema de partidos restringido en número, que garantizase la estabilidad política y, por el otro, puso el acento en limitar las oportunidades para el retorno del "personalismo"²⁵. Las elecciones se constituían sobre aparatos electorales *ad hoc*, cimentados en nexos y redes de diverso tipo con una práctica clientelar²⁶. Con las pautas para restringir el número de partidos, se esperaba que hubiese partidos sólidos, así como la aglutinación de tendencias, con lo cual también se frenaría la inestabilidad gubernamental, otorgándole la organicidad a la vida política.

Ecuador ha sido considerado el país políticamente más inestable de la región. Sin embargo, si bien los datos ratifican la tendencia, también indican que la inestabilidad gubernamental se produce en ciertas coyun-

²⁴ Menéndez-Carrión (1986), p. 185, Cuadro XX.

²⁵ Velasco Ibarra, por ejemplo, marcó la vida política desde 1934 hasta el golpe militar de 1972, habiendo sido Presidente por cinco veces, dos de las cuales pudo terminar su mandato de cuatro años.

²⁶ Sobre este funcionamiento entre 1952 y 1978 en Guayaquil ver Menéndez-Carrión (1986), Hurtado (1977), pp.196-210.

turas de acrimoniosas disputas por el poder en contextos de agudas crisis económicas, las cuales, en el caso ecuatoriano, intensifican la disputa regional que caracteriza al país. Desde 1895, fecha de cambio de época con la llegada de los liberales al poder, hasta 1924 hubo relativa estabilidad con gobiernos de cinco años, salvo en un caso y en el crítico año de 1911, en que se sucedieron siete gobiernos que duraron días o meses. Lo mismo aconteció en el curso de dieciocho meses entre 1924 y 1926, cuando se sucedieron cinco gobiernos, uno de ellos con una Junta cuyos miembros rotaron en la presidencia semanalmente durante seis meses. El período de mayor inestabilidad se produjo entre 1931 y 1948, período en el cual sólo un gobierno duró cuatro años, otro tres, y se sucedieron diecinueve gobiernos por días o meses. Después, entre 1960 y 1968, hubo cinco gobiernos, y no fue sino en el período de la álgida crisis actual, suscitada entre 1996 y el año 2002, que el Ecuador pareció repetir su inestabilidad con cuatro gobiernos. Los golpes de Estado y los regímenes autoritarios no han sido los predominantes; lo han sido más bien dos modalidades que han dado a los cambios ilegales de gobierno una formalidad democrática: a través del nombramiento por el Congreso o por Asambleas Constituyentes convocadas para salir del *impasse*. De modo que los recientes nombramientos hechos por el Congreso para reemplazar a Bucaram (y, en este caso, también para decidir su destitución en febrero de 1997) y a Mahuad (enero, 2000) hacen parte de una constante ecuatoriana.

La primera y segunda elección (1978 y 1979), posteriores a la refrendación de la nueva Constitución mostraron, además de la presencia significativa de los nuevos partidos o de los renovados, el peso de la tendencia populista. Los partidos de derecha, cada cual separadamente, no tenían votos significativos. En cambio, el candidato presidencial (Durán-Ballén) de una alianza de derechas y el de otra alianza con los liberales (Huerta) resultaron en segundo y tercer lugar, respectivamente. Ganó el partido CFP (Concentración de Fuerzas Populares), dirigido por un caudillo de Guayaquil –Assad Bucaram–, pero que tenía como candidato presidencial a J. Roldós. Este, en alianza con O. Hurtado, de la Democracia Cristiana, contaba con un programa de gobierno recogido en las “21 Bases programáticas” cuyo cariz era la distribución y que en algo remozaba al populismo. La esperanza en este programa logró contener parcialmente el descontento social ya perceptible, pero que se desataría al poco tiempo de la llegada del nuevo gobierno, con motivo de las primeras medidas tomadas para afrontar la crisis económica²⁷, y se intensificaría con Hurtado en el gobierno, después del deceso de Roldós en 1981. Esta crisis fue paralela al incremento de demandas sociales contenidas y al aumento de las ex-

²⁷ El Ecuador vivió un conflicto armado con el Perú (1981) que significó ingentes gastos de guerra y un endeudamiento suplementario, además de la salida de dinero del país por el equivalente del 12% del PIB.

pectativas de consumo que significó el petróleo para todos los sectores sociales, a través de diversos procesos de redistribución de su renta por vía del empleo, de los planes de apoyo a la industria y de modernización productiva, de los planes sociales para el sector rural y urbano, del desarrollo de servicios públicos e infraestructura, así como del incremento del Estado, todo lo cual fue promovido por los militares²⁸.

La protesta se legitimará desde entonces, se intensificará con las diversas medidas de ajuste y marcará enormemente la vida política ecuatoriana hasta la actualidad, apareciendo como el eco del sector popular o de las demandas que no son tratadas en los ámbitos estatales. Estará caracterizada por orientaciones políticas ambiguas en relación a la democracia, de rechazo o distancia de su ejercicio y de defensa cuando es amenazada.

De manera que al poco tiempo, se constató que la “inestabilidad e inorganicidad de la representación”²⁹ persistían en la vida política. Los viejos partidos, débiles electoralmente, al igual que el sector empresarial tradicional, lograban obtener de modo corporativo mayores ventajas políticas que las organizaciones con mejor preferencia electoral. En suma, la realidad era algo diferente de lo proyectado: la vida política y la democracia resultaban ser más complejas de lo previsto. Para el “retorno” al juego democrático, los actores políticos y sociales ecuatorianos vendieron la imagen de la democracia como panacea para incrementar el desarrollo socio-económico, el bienestar y los derechos sociales. En los términos de Linz (1994), se crearon demasiadas expectativas para el “tiempo” que el establecimiento del nuevo régimen podía ofrecer.

El debate de entonces no fue sobre la concepción institucional de la democracia, sino sobre tres aspectos. Primero, sobre el *espacio de la disputa*, es decir, sobre las reglas del juego y el sitio que ocupaba el contrincante; una preocupación de políticos profesionales. Segundo, sobre la pertinencia de la democracia para *promover el desarrollo y resolver las desigualdades sociales*. Tercero, sobre cómo limitar al Ejecutivo o reglamentar cualquier puesto público a fin de que *ningún caudillo político se eternice* en un puesto o pueda constituirse en él.

El Plan de Retorno legitimó el que todas las voces se expresan y fue parte del “regreso” a la democracia³⁰. No hubo, sin embargo, un acuerdo o pacto implícito sobre cómo hacer funcionar la democracia, sus límites

²⁸ Es todavía un tabú en Ecuador tratar de los acelerados y sustantivos cambios estructurales realizados por los militares justamente como una garantía de valorar a la democracia en detrimento de la dictadura.

²⁹ Al (sf), p. 14.

³⁰ Es excepcional que una sociedad conozca en la prensa, televisión y radio, por ejemplo, debates cotidianos sin límites de tiempo, sobre el juego político como conoció el Ecuador al fin de la dictadura militar; con múltiples voces.

y posibilidades, al asumir metas limitadas y desideologizar el debate contrariamente a lo que sucedió en Brasil³¹ o en los conocidos casos de España y Chile. Ecuador no conoció la amenaza autoritaria que legitimó la democracia; vivió un proceso desprovisto del sentido de pérdida, que fuerza a que la democracia se legitime por lo que aporta más que por la negativa. Tampoco el realismo y el pragmatismo de posibilidades y limitaciones asumidas predominó en los actores políticos, abonando a que la vida política se perfile como una disputa polarizante en la cual objetivos y marcos de acción son frecuentemente cuestionados.

2.2. La democracia institucional y sus prácticas

El fantasma de la inestabilidad retornó al Ecuador a inicios del siglo XXI: dos presidentes fueron destituidos en cuatro años, uno de ellos a través de un golpe de Estado que duró contadas horas. Cuatro gobiernos se sucedieron en seis años. La formalidad democrática de legalizar las destituciones y de nombrar su reemplazo por el Congreso revela de cualquier manera la legitimación que ha logrado el régimen democrático. Por paradójico que pueda parecer para este caso, la democracia no tiene contrincantes; los golpes de Estado tienen menos promotores en la actualidad. Acaso sea esta amenaza de inestabilidad la que pone en valor al sistema institucional y la aceptación de las pautas democráticas. De modo consecutivo, se han realizado elecciones y con ellas se han multiplicado las personas interesadas en el sistema representativo a pesar de que este no haya cumplido con las expectativas sociales que suscitó. Al contrario, la democracia entró a gerenciar la crisis económica y estuvo lejos de mejorar las condiciones de vida³². Una crisis política corroe la legitimidad no sólo de los partidos, sino del juego político en general, cuanto más que un empate de fuerzas políticas entre partidos y regiones, al igual que con la protesta callejera ha marcado un *impasse* en relación a las pautas de modernización neoliberal que no han seguido en Ecuador el ritmo que conocieron en los demás países. Por lo mismo, salvo excepción, todo este período (1978-2003) ha estado marcado por fuertes conflictos sociales³³. Aun así, casi por inercia, la democracia se mantiene y sigue siendo vista como preferible a otro tipo de gobierno, a pesar de la condena significativa de la mayoría de ciudadanos/as a las principales instituciones democráticas como el Congreso y la Presidencia y, de su insatisfacción con la democracia³⁴. En el pasado, similares condiciones tendían a llevar a gobiernos de facto.

³¹ Pécaut (1989).

³² Ecuador tiene ahora tasas de pobreza mayores que en los 70 y las desigualdades sociales se asemejan a las de los 60.

³³ Al. (2000); Burbano de Lara (1989); Bustamante (1999); Guerrero (1994); León Trujillo (2001), (2003); Menéndez (1991); Mills, (1984); Pachano (1996^a), Verdesoto (1987), (1996); Zamosc (2004).

³⁴ En el peor momento de la crisis ecuatoriana (1997-2001) la insatisfacción con la democracia en las encuestas pasa de 31% a 15%. Tanaka (2003), p. 100.

2.3. La división de poderes

La división de poderes es un hecho, no sólo porque así lo prescriben las normas legales sino porque, al inicio del período democrático, cada sector –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– cuidaba y reivindicaba en extremo su autonomía frente al otro; se inhibía cualquier concentración de poderes. Empero, los conflictos políticos diversos han llevado a que la justicia se vuelva ahora parte del juego político, no tanto porque puede dirimir en última instancia, sino porque los políticos, al no asumir realmente los diferendos, han buscado la mediación judicial. La multiplicación de los *impasses* la ha convertido en actora constante del juego político, con lo cual su “politización” se ha incrementado. Así, el rol de contrapeso y de control que en el orden político puede tener la justicia sobre los otros sectores, funciona de modo deficiente. En contraste, la impunidad se ha generalizado y las decisiones judiciales han pasado a ser más un cálculo de presiones políticas que de razones legales. Esta tendencia no contribuye al Estado de Derecho, trivializa la ley y hace más lejana la idea de igualdad ante la misma, aspecto constitutivo de la ciudadanía.

Las *relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo* han sido por lo general conflictivas y diversas, según las coyunturas. En algunas predominó la atribución de que el Legislativo controle al Ejecutivo. Este proceso se caracterizó, no obstante, por la búsqueda de notoriedad pública de los fiscalizadores o por el simple sentido de “hacer oposición” al Ejecutivo, y menos por buscar rectificaciones o cambios en su gestión. En este caso el sentido del control de un poder a otro se ejerce, pero frecuentemente de un modo inapropiado. En otras ocasiones, como durante el período de Febres-Cordero (1984-1988), la legislatura fue un freno a tendencias autoritarias del Presidente.

El Congreso, de modo permanente sirve de cajón de resonancia de diversos problemas sociales; ahí son escuchados representantes de diversos sectores sociales. Más que legislar o fiscalizar, este rol del Congreso de expresar al conjunto de la sociedad, se convierte en el contexto en una legitimación de la democracia.

Desde inicios del período emergió la idea de controlar políticamente al Ejecutivo para que siga las propuestas o intereses de un partido predominante en el Congreso. Consiguientemente, ha existido una constante *polarización* (“pugna de poderes”) en la vida política ecuatoriana, dadas entre el Legislativo y el Ejecutivo, que ha contribuido a la devaluación de la política al nivel público. Por lo general el Congreso es mayoritariamente de oposición al gobierno y este no logra sino acuerdos puntuales con mayorías circunstanciales. Puede concluirse, entonces, que el Legislativo no coadyuva a la gestión ejecutiva³⁵, a la vez que el Ejecutivo busca

³⁵ Burbano de Lara (1998); Conaghan (1944), (1995); Pachano (1996*), (1998).

minimizar el rol del Congreso. Dinámica ésta que conduce a una polarización que, ante temas álgidos, deriva en paralizaciones diversas y en la búsqueda, por parte del Ejecutivo, de alianzas a través de medios poco o nada éticos o legales.

En previsión de posibles abusos del Ejecutivo, Ecuador ha retomado los ciclos de reducción de sus atribuciones para pasar a aumentar las del Legislativo. Al inicio del ciclo (1978) se le otorgaron varios poderes al Legislativo, que se suponía encarnaba la voluntad popular. La nueva Constitución de 1998 hizo el giro contrario a favor del Ejecutivo, para frenar las limitaciones a la gestión gubernamental provocadas por el Legislativo. Se limitaron atribuciones de los legisladores, tales como la capacidad de destituir ministros a través de los juicios políticos, de modificar el presupuesto o de ser intermediarios para la obtención de recursos para las provincias.

El Ejecutivo, por su parte, con la finalidad de forzarle al Legislativo a colegislar, ha intensificado el recurso a poderes especiales mediante el envío de Leyes con carácter de urgente; que no permiten el suficiente debate y aceleran las decisiones. Este procedimiento refuerza, además, la distancia entre población y ejercicio legislativo, y dificulta la construcción de consensos sociales en torno a los temas tratados. Por lo demás, se ha convertido también en un instrumento no democrático al recurrir a procedimientos irregulares para lograr mayorías, justificados en una supuesta buena causa³⁶.

Sólo una parte de las fuerzas políticas ejercen el control siguiendo la idea de contrapesos del poder o la del interés general. La oposición mayoritaria juega así una dinámica de control, en parte cimentada en programas u otro tipo de orientaciones y muy frecuentemente en los contrastes regionales. En todos los casos se reflejan los empates sociales que caracterizan al Ecuador, en particular desde los años 80, relacionados con los defensores y opositores de las reformas neoliberales. En los últimos años, probablemente como resultado del rechazo generalizado a las disputas congresales y al rol del Legislativo, se ha percibido mayor búsqueda de acuerdos en relación a propuestas de gobierno. El juego de peso y contrapeso del poder tiende a ser flexible³⁷.

El control del poder interinstitucional resulta insuficiente. Así lo revelan las reiteradas denuncias del tráfico de influencias entre el Congreso, el Ejecutivo y los jueces. El sistema según el cual, "el poder pare al poder" (Montesquieu), resulta ahora insuficiente sin el peso de la opinión públi-

³⁶ Gutiérrez (2003).

³⁷ Idem.

ca y de la acción conjugada de la sociedad civil. En Ecuador, se le añade a este sistema la intervención frecuente de la protesta que, de hecho, hace un contrapeso no institucional al poder.

Han sido constantes las modificaciones de las reglas del juego, las cuales no han adquirido el valor de marco estatuido, cuestionable pero no cuestionado³⁸. En las mentalidades de varios actores políticos, persiste la idea de moldear para su ventaja las circunstancias por medio de estos cambios.

2.4. La mayoritaria expresión de la voluntad popular

El Ecuador se caracteriza por el ejercicio consecutivo de elecciones libres y periódicas. Aún más, es un país que destina gran parte de su tiempo a contiendas electorales: desde 1979, han tenido lugar 20 elecciones, es decir una cada año y cuarto; se han realizado además 4 referéndums no necesariamente coincidentes con las elecciones. Resulta comprensible la afirmación de que Ecuador conoce un exceso de votaciones y participación, junto con una "excesiva apertura" partidaria³⁹. Se eligen representantes a todos los niveles de la división político-administrativa (parroquia, cantón, provincia), tanto para los puestos titulares (p.e. Alcalde en el Municipio) como para el grupo colegiado que cogobierna a cada nivel (p.e. Concejo Municipal). El pluralismo partidario es otra de sus características. Se considera que su sistema de partidos, con un promedio de 15 listas (partidos u organizaciones políticas) activas en las diferentes elecciones, es excesivo, contribuye al fraccionamiento de la representación y a la existencia de gobiernos débiles⁴⁰. Las normas definidas en el "retorno" para limitar su número no han sido aplicadas sino de modo parcial; no han sido eliminados todos los que debían serlo, mientras otros se han reconstituido. Una reforma constitucional, legitimada en un referéndum (1994), permitió que los "independientes", es decir, personas no afiliadas a ningún partido, puedan presentarse a elecciones. Es posible también, que con un mínimo de firmas —el 1% del electorado de la circunscripción—, se presenten listas *ad hoc*. Así, en medio de la crisis política y económica⁴¹ que ha vivido el Ecuador⁴² entre 1996 y 2002, cuando coexistían el desencanto de la política y

³⁸ Desde 1979 se han realizado *constantes reformas constitucionales*. Con posterioridad al referéndum para optar por una Constitución en 1978 se han realizado cambios constitucionales en 4 referéndums y en una Asamblea Nacional Constituyente (1997-8) se elaboró una nueva Constitución. Al. (1998); Pachano (2004). No se trató de reformas de envergadura sobre el sistema democrático, sino fundamentalmente de acomodos del sistema electoral, de la composición del Congreso y de las atribuciones de este y del Ejecutivo Al. (1998).

³⁹ Tanaka (2003), p. 50; Pachano (1996), (1998), (2000).

⁴⁰ Pachano (1996), pp.81-144, 145-213; (1998); (2004); Burbano de Lara (1998); Conaghan (1994), (1995); Menéndez-Carrión (1991).

⁴¹ En 1999, el PIB cayó a -9,5%; la inflación en 1999 fue de 61%.

⁴² Al. (2000).

la búsqueda de su renovación, se multiplicaron las listas de los no-partidos⁴³. Para mayor precisión, mencionaremos que las entidades inscritas oficialmente para las elecciones de 2002 y que fueron parte de alguna lista, sumaron 86⁴⁴. Así pues, podemos concluir que en relación a las pautas de formación de partidos y presentación de candidatos, Ecuador goza de plena libertad; de tanta que, según varios analistas, no permite la consolidación de partidos. El hecho más importante es el voto fraccionado y menos la fuerte apertura a la presentación de listas. De tal manera que el primer aspecto que caracteriza al sistema de partidos es su fraccionamiento. Baste considerar que el gobierno de Gutiérrez es fruto de una alianza entre dos organizaciones políticas minoritarias (Movimiento de Unidad Plurinacional-Pachakutik y Partido Sociedad Patriótica) y otra aliada, igualmente pequeña (MPD, Movimiento Popular Democrático), y que la votación obtenida fue de 20%, con 17 diputados de 100⁴⁵.

Un segundo aspecto consiste en que los votos no han ido siempre a los mismos partidos, lo cual revelaría una inestabilidad de los mismos, con las implicaciones de cierta discontinuidad de las agendas y constantes cambios del personal político. La experiencia no se acumula sino parcialmente.

La afirmación tan generalizada acerca del fraccionamiento del sistema de partidos ecuatorianos, merece, sin embargo, precisiones y atenuantes. A partir de 1984, sin que el fuerte fraccionamiento del electorado haya sido eliminado, han predominado cuatro partidos, siguiendo inclusive la clásica división regional ecuatoriana entre la región costera y la andina: el Partido Social Cristiano (PSC), de derecha y con prácticas populistas, y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), populista, han predominado en la Costa; en la Sierra lo han hecho dos partidos de centro: la Izquierda Democrática (ID), social-demócrata, y la Democracia Popular (DP), democratacristiana. Estos han sido de manera general los partidos centrales (en promedio 5 en 1990 y 4 en 1998) para las alianzas en las cuales entran a jugar minorías, que pueden llegar a ser decisivas a último momento⁴⁶. Es notorio, además, que entre 1978 y 2000, han sido estos partidos los que más votos han incrementado en cada elección presidencial⁴⁷. Hubo, sin embargo, circunstancias en las que los mismos políticos de estos partidos prefi-

⁴³ Para las elecciones del año 2000 se presentaron 14 partidos, 163 "movimientos políticos" y 177 alianzas generalmente presentadas al nivel local (municipal o provincial) y para las de 2002, postularon 15 partidos, 17 movimientos políticos y 150 acuerdos electorales o alianzas, también predominantemente al nivel local. Quintero (2002), pp. 31 y 34.

⁴⁴ TSE (2002).

⁴⁵ Dos de estas organizaciones (Pachakutik y MPD) están en proceso de descalificación por no haber cumplido con los requisitos mínimos de votación en dos elecciones consecutivas, para poder existir oficialmente. Gutiérrez, luego de la ruptura de su aliado Pachakutik, tiene 6 diputados. Sobre este proceso del gobierno de Gutiérrez ver Ibarra (2003); León Trujillo (2003b).

⁴⁶ Conaghan (1994), (1995); Mejía (2003); Pachano (2004); Tanaka (2003).

⁴⁷ Peñaherrera Solah (2002), pp. 237-241.

rieron jugar a la oposición interna con la finalidad de capitalizar réditos en la siguiente contienda electoral, al distanciarse de los impactos negativos de las posiciones del partido en que militaban. Inclusive, pudieron cambiarse de partidos o formar otra facción –sobre todo si un líder no lograba controlar un partido– para dar otra imagen y terminar por producirse, como dice Conaghan, políticos flotantes ante partidos perdedores, en una verdadera competencia de los primeros contra los segundos. A pesar de ello, la mayoría del electorado ha votado por partidos. Podemos concluir, por tanto, que existe un sistema de partidos más allá de la imagen de ausencia que provoca la idea del fraccionamiento extremo de estos. Por otra parte, si se considera la votación por tendencias (agrupación de partidos), podrá constatarse que el electorado ecuatoriano no es tan volátil como se lo afirma⁴⁸. Hemos asociado esas tendencias según la clásica división entre derecha, izquierda y centro, y la hemos completado con el *populismo* por ser este una constante diferenciada de las otras en el Ecuador. Lo que constatamos hasta hace diez años⁴⁹ se repite en el presente. Las tendencias se mantienen, con diferencias propias a un ciclo político en el que se pasa de coyunturas favorables a una de las tendencias, a otras, de resurgimiento de otra tendencia. Sin embargo, en lo sustantivo la mayoría del electorado se ha mantenido relativamente en la misma tendencia. No obstante, las transferencias que se producen, en cambio, entre los dos partidos predominantes al interior de cada una de las dos regiones –el PRE y PSC en la Costa, y la ID y la DP en la Sierra– demuestran comportamientos electorales relativamente constantes en ambas regiones. Como las dos regiones tienen comportamientos políticos diferenciados –forman lo que hemos denominado el “sistema político regionalizado”⁵⁰–, se incrementa la multiplicidad partidaria. Este sistema de partidos logra por lo mismo una expresión partidaria de las regiones.

El tercer aspecto de este sistema es el predominio de gobiernos de minorías, lo cual limita la gestión gubernamental y exige ingentes recursos y tiempo para buscar acuerdos, limitando una programación de largo plazo. La afectación de la gestión gubernamental, por su parte, carcome la legitimidad de la democracia, aunque mal se podría atribuir este hecho solamente a los mecanismos electorales y partidarios.

Este sistema de partidos tiene, en cambio, otras ventajas sociopolíticas para el régimen democrático. Las minorías sociales o políticas o subregionales pueden proyectarse al espacio público, lo cual no podrían hacer con partidos centralizados y mayoritarios. Tanto el proceso electoral como sus resultados, que en este caso dan cabida a las minorías políti-

⁴⁸ Existen múltiples criterios sobre la definición de tendencias, ver Quintero (2002), Mejía (2002); Burbano de Lara (1998); Pachano, 1996b, 1996c, 1998); León Trujillo (1993).

⁴⁹ León T. (1993).

⁵⁰ León T. (2003*).

cas a pesar de las restricciones que éstas han conocido, se vuelven un medio para que muchos de los excluidos hagan parte de la política y se expresen. El fenómeno señalado adquiere relevancia en un país tan heterogéneo en lo social, que está borrando las barreras de la exclusión étnica y conoce paralelamente fuertes jerarquías sociales o mayor polarización de la desigualdad social. En este contexto el proceso electoral ofrece espacio para muchas personas, con la multiplicación de posibilidades de presentarse en una u otra lista electoral considerando las diversas instancias para las cuales deben elegirse representantes (parroquia, cantón, provincia, congreso), en elecciones cada dos años⁵¹, con un promedio de 18 listas⁵². Poco importa si se está o no en una lista eventualmente ganadora. La campaña electoral tiene la ventaja de poner en relieve público a personas-candidatas, que de otra manera no podrían aparecer y no es excepcional que su voz tenga eco en la prensa y que sus posiciones, ya sea que respondan a su sector social, su barrio o su región, adquieran relevancia más allá de su medio. El juego electoral es uno de los rituales sociales que la democracia ofrece cuyas incidencias son de diverso orden. Para el caso permite, aunque sea en algo, que se borren las barreras sociales al poner, en principio, a un mismo nivel de competencia a personas de diversos niveles sociales, que encarnan posiciones e intereses disímiles. Este hecho permite, junto con la tradición reformista ecuatoriana, que los conflictos sociales de envergadura sean canalizados hacia la escena política, en donde, a pesar de no siempre recibir tratamiento alguno o el adecuado, no se traducen en un conflicto abierto o violento. También en un sentido positivo, permite consolidar la idea de una *comunidad política*, pues los social e inclusive ahora étnicamente *diversos*, antes polarizados y en mutuo rechazo, comparten similares pertenencias al juego político. Este los integra cuando la vida socioeconómica los distancia. En una sociedad con poblaciones tan diferentes en lo social, este proceso cumple, pues, un rol de inclusión ciudadana. Aparentemente en la campaña electoral, todos y todas pueden expresar sus posiciones, vender sus intereses y competir para que predominen sus propuestas de solución. En cambio, es muy posible que partidos mayoritarios, consolidados, que en el contexto tenderían a ser muy jerárquicos y excluyentes (como ya lo son algunos), reforzarían las tendencias oligárquicas y elitistas descritas por Michels y Mosca para las organizaciones políticas. Así, en esta fase de constitución de una

⁵¹ Se renueva una parte de los concejales, consejeros y diputados. Desde el 2000, las elecciones intermedias no comprenden a la diputación.

⁵² En las elecciones parciales de 2000, en las cuales se nombró a una parte de los miembros de los cuerpos colegiados de municipios, provincias, parroquias y legislativo, hubo 19.558 candidaturas para alrededor de 7 millones de electores. En el 2002 se presentaron 9.491 candidaturas principales y 9.538 suplentes (TSE). La migración significativa que ha conocido el Ecuador entre 1998 y 2002, entre 1.200.000 y 1.500.000 personas, ha vuelto incierto y poco confiable el dato oficial al igual que el de abstenciones. Oficialmente, existían 7'636.244 votantes en el 2000 y 8.154.425 en el 2002. TSE (2002).

comunidad política hacia la cual convergen, gracias a los diversos partidos, todos/as los/as que se incluyen en el juego político y que antes estuvieron excluidos/as, este sistema particularmente multipartidista cumple el rol de legitimar la democracia, así como de ayudar a formar ciudadanía y comunidad política. Bien podemos concluir que uno de los factores para la continuidad de la institución democrática, a pesar de su decaimiento y baja capacidad para resolver los problemas socioeconómicos, es el interés que élites de todos los sectores tienen en participar electoralmente y, por consiguiente, lograr puestos de representación, para diversos fines (pragmáticos, utilitarios, ideológicos, organizativos, de afirmación social, etc.). Esta es una base social para la democracia.

En Ecuador, existe *libertad de sufragio*, es decir, que formalmente las limitaciones de edad o de gozar de todos los derechos ciudadanos como condiciones para ser candidatos/as no discriminan a ninguna persona adulta⁵³. Una vez que en 1978 se eliminó el alfabetismo como exigencia para poder votar, las barreras discriminatorias hacia los afroecuatorianos e indígenas prácticamente desaparecieron en el ámbito formal. Podríamos concluir, entonces, que ya todos los sectores sociales participan en el juego político.

Otra característica del Ecuador es la alta *rotación de representantes*. Con la finalidad de frenar el "personalismo", la Constitución del "retorno" (1978) introdujo, entre otras medidas, la no reelección y recortó la duración de los períodos, lo cual contribuyó a una fuerte rotación de élites. Mediante reforma se modificó esta norma de no reelección inmediata, salvo para la Presidencia, con el objeto de limitar la discontinuidad e inestabilidad de la gestión administrativa.

La *libertad de escrutinio* ha sido respetada a través del voto secreto. El principio de la igualdad de condiciones de propaganda evidencia más que los otros temas tratados, las desigualdades sociales y la corrupción. El acceso a los medios de prensa para hacer proselitismo, está definido, primero, por la disponibilidad de recursos, y, después, por la mayor apertura a los partidos que no son de izquierda en particular. Los partidos más cercanos a los sectores pudientes han tenido, por lo mismo, mayor acceso a los medios de propaganda sobre todo televisada. Ha sido por esta vía en particular que se ha incrementado la corrupción, al "invertir" personas pudientes a favor de uno u otro candidato/a a cambio de ulteriores favores y prebendas⁵⁴. En 2001 se han estatuido límites a los gastos por propaganda electoral. En relación con el libre ejercicio electo-

⁵³ Existe una Ley que promueve discriminación positiva para las mujeres a través de cuotas electorales

⁵⁴ Esto resultó claro en el caso de Mahuad quien había recibido en su campaña el aporte (\$ 3.500.000) de un banquero (Aspiazu) de uno de los Bancos que entrará luego en banca rota.

ral y la rotación de representantes, el Ecuador tiene una práctica reconocida y amplia. Los casos o tentativas de fraude han sido considerados mínimos y secundarios⁵⁵.

El acceso de la mayoría a ser informada tiene en Ecuador similares limitaciones a las que existen en otros países, debido a la complejización creciente de las cuestiones públicas, incrementada aquí por las limitaciones materiales de los entes públicos. Ecuador, debido a su sistema regional, sin embargo, es un país con un elevado número de medios de prensa, muchos de ellos con gran cobertura. Para el acceso a la información existen, no obstante, limitaciones, debido a la pobreza y a la consecuente débil disponibilidad de un segmento poblacional para la vida política y a los actuales procesos de deterioro de la educación. Por ser el Ecuador una sociedad particularmente política, el juego político es omnipresente, los debates políticos son una constante y un medio de información. Empero, sufren frecuentemente de una concepción elitista, no siempre accesible a la mayoría. Los partidos, igual que el gobierno, siguen ahora pautas de difusión concebidas como publicidad, lo cual contribuye a convertir la política en espectáculo, favoreciendo la desinformación y manipulación.

La *libertad de escoger* requiere que se disponga de opciones reales para concretarlas con el voto, la adhesión a una organización política, el respaldo a un gobierno o representante, o con diversas modalidades de participación. Al inicio del ciclo, los partidos y los/as políticos/as se definían ante las problemáticas señaladas en el "retorno", identificándose con un programa y una corriente ideológica. Esto es ahora excepcional. Las posiciones concretas de los partidos son muy próximas entre sí. Las organizaciones políticas adolecen en la actualidad de identidad explícita, lo que le dificulta al ciudadano/a posicionarse frente a ellas. La construcción de la representación resulta difícil de definir. Los programas se han vuelto simples enunciados de propaganda, contruidos para una relación publicitaria al estilo de la televisión. Este fenómeno que devalúa la representación no es particular al Ecuador ni implica que no haya identificación alguna entre personas y partidos. Buena parte de la ciudadanía tiene una imagen y un bagaje que sitúa a los partidos, por eso éstos obtienen votantes, pero su discurso electoralista es ahora tan general que el electorado es llevado a dar un cheque en blanco a sus representantes; quienes reciben una adhesión sin que medien ideas y programas precisos, que creen una relación de responsabilidad. Resulta complicado, entonces, exigir cuentas en base a enunciados generales. Este hecho adopta en Ecuador un cariz particular puesto que el partido no es siempre la organización de gobierno predominante, sino que también lo

⁵⁵ Mejía (2002). Convendría, sin embargo, un análisis más minucioso al respecto.

puede ser la persona electa. La rotación constante de presidentes provenientes de diversas organizaciones políticas, además de la tendencia reciente a elegir a los marginales (*outsiders*) de los partidos o antipartidos, no favorece la acumulación de experiencias, ventajas y desventajas en el desempeño político de un partido en su actuación pública; con ello no se asumen las responsabilidades asumidas. Adicionalmente, la palabra pública pierde valor a medida que el discurso populista de redención incrementa las ofertas. El conjunto de políticos se ven llevados por un mismo andarivel de promesas globales y milagrosas en detrimento de lo posible. Este distanciamiento entre responsabilidades, compromisos y desempeño político revela una crisis de representación. Los electos hacen otra cosa que lo anunciado. La desconfianza que resulta alimenta la distancia ciudadana de la cosa pública. Es una situación diferente a la del inicio del "retorno".

La distancia creciente entre políticos y ciudadanía desinteresada⁵⁶ lleva a que la representación no involucre un real rendimiento de cuentas, en el sentido de que la sociedad pueda sancionar las contradicciones entre hechos y propuestas, entre actuación y normas ético-políticas o un sentido de interés general. El voto podría servir, eventualmente, como sanción posterior en las urnas, pero ya no se construye sobre los hechos sino en relación a una agenda electoral que tiene como premisa prioritaria la cultura de la redención. La prensa y la protesta son las principales expresiones de sanción.

Dos procesos han ahondado la pérdida de legitimidad de lo político, afectando a la democracia: la corrupción en sentido amplio, que pone precio al acto político, y la "reoligarquización" de la política, visible con la colusión entre el sector pudiente y los políticos.

Los arreglos y pactos políticos no son necesariamente transacción de propuestas programáticas; frecuentemente tienen un precio en favores, servicios y recursos. El ex-vicepresidente Dahik, implicado en usos indebidos de fondos públicos para su partido, fue liberado de un juicio político en el Congreso por arreglos interpartidarios, cálculos electorales e intercambios de favores, mas no por razones que justificasen su inocencia. Dahik reveló detalles del fenómeno de colusión entre políticos y sectores pudientes; en otras palabras, de un Estado al servicio de éstos y no del interés general. Tal tipo de relaciones fueron aún más públicas en el caso de Mahuad, quien protegió a sectores bancarios que tenían prácticas irregulares y terminaron captando para sí el ahorro de los depositantes al amparo de un Estado que asumía el faltante, pero no un rol activo para sancionarlos como correspondía. Semejante situación

⁵⁶ Pachano (1996) lo ha llamado una democracia sin sociedad.

creó lo que podríamos llamar un límite moral que desprestigió más a la democracia. El golpe de Estado contra Mahuad, realizado por un sector de los militares junto con organizaciones indígenas, tuvo este y otros antecedentes similares, que en las mentalidades demandaban un gobierno de "orden". La "reoligarquización" de la política también ha contribuido a desacreditar a la democracia: se hace visible con la colusión de intereses, con decisiones favorables a las grandes fortunas, y con el regreso de varios miembros de las familias tradicionalmente pudientes a los puestos de decisión en ministerios y subsecretarías de Estado⁵⁷. En resumen, la imagen oligárquica de la democracia la devalúa.

2.5. Procesos de control a los mandatarios

El control a los mandatarios tiene varias dimensiones. Ya mencionamos el proveniente del Legislativo y del Judicial. Las crisis recientes han hecho que diversos núcleos de la sociedad promuevan dicho control con propuestas de vigilancia ciudadana, las cuales frecuentemente se convierten en presión para que entidades legislativas o de justicia cumplan su rol. Es, sin embargo, la prensa la que juega un rol activo de control político a través de la constitución de la opinión pública; lo cual incrementa la importancia política de aquélla. Salvo contadas excepciones, no han existido impedimentos a la prensa y a la opinión pública. Se ha mantenido cierta independencia de prensa. Ecuador se caracteriza por ventilar en público el conjunto de las prácticas del funcionamiento político. Las irregularidades, por lo general, llegan al espacio público y reciben un amplio tratamiento. No siempre, en cambio, reciben la sanción pública debida. Predomina más bien la lógica de la denuncia, un inicio de sanción.

Se ha acentuado en los noventa la concentración de la propiedad de los medios de prensa, sin que antes las pautas éticas de independencia del ejercicio periodístico se hayan consolidado⁵⁸. Igualmente, durante los períodos de campaña electoral, la concentración de la propiedad tiende a desvirtuar a todas las tendencias.

⁵⁷ La imagen de un Estado preso de este sector apareció simbólicamente en una manifestación (1999) organizada por un banquero, implicado en actos irregulares, para presionar al gobierno por más recursos, que recibió el apoyo de los sectores pudientes de Guayaquil, del líder de la derecha (Febres-Cordero) y alcalde de esta ciudad. Este fue otro de los sustratos que alimentó la idea del golpe de Estado de 2000, cimentado por comentarios diversos, en particular en las radios, sobre "¿cómo ponerles un freno?".

⁵⁸ Durante la crisis bancaria (1999-2000) fue notorio que, siendo dos de los afectados (Isaías y Aspiazú) simultáneamente dueños de bancos cerrados por el gobierno y de varios medios de prensa, los segundos habían perdido el sentido de la independencia al informar. Lo mismo puede decirse del conjunto de medios de comunicación de Guayaquil, los que, por presiones y relaciones diversas con el dirigente político (Febres-Cordero) de esa ciudad le dan un tratamiento privilegiado en lugar de favorecer un abordaje democrático de las opiniones y de la información.

La prensa libre juega un gran rol. Su limitante es que todavía no encarna al conjunto de la sociedad y su diversidad. Las opiniones son mayoritariamente construidas por el sector pudiente y sus próximos, tampoco favorecen la construcción de la diversidad de opiniones para la definición de propuestas públicas, esa simbólica construcción de referentes compartidos del bien público⁵⁹. Al contrario, por momentos la prensa se convierte en el medio de imposición de posiciones de los sectores pudientes o del sector gobernante, en lugar de cumplir un rol de esclarecimiento de los juegos del poder⁶⁰. En una sociedad particularmente fraccionada, la expresión "sectores" es la más apropiada para manifestar que no hay mayorías políticas ni de opinión. Por lo mismo, cobra mayor importancia el que se constituyan espacios de construcción de propuestas y debates con la participación de los sectores más diversos, a fin de que la opinión informada pueda dar lugar a la "opinión pública". En una sociedad como ésta, el procedimiento, es decir el proceso de la construcción de la opinión, es tan pertinente como el contenido de ésta.

2.6. Modalidades de participación

El Ecuador vive un período de demanda de participación, incluida la de una "democracia participativa"; proviene de varios sectores, sin que logre ser un proyecto compartido. Unos quieren ser oídos o tomar parte en las decisiones; otros ser una contrabalanza al poder institucional oficial (tal es el caso de la demanda indígena de Parlamentos Populares), la cual lleva implícita la idea del poder dual; otros abogan por participar en el control de la corrupción o de abusos del poder. En el largo plazo han predominado las presiones de participación construidas con la protesta pública. La protesta, primero de los sindicatos y luego de los indígenas, los convirtió en interlocutores públicos, hecho que se tradujo repetidamente en la constitución de mesas de negociación. No es excepcional en el Ecuador que por este medio el conjunto de sectores de la sociedad hayan accedido en algún momento a instancias de decisión y consulta. Existe, además, una fuerte presión de participación directa en las decisiones de varios gobiernos locales, con la idea de construir una democracia directa. De hecho, se está produciendo un proceso de renovación de las instituciones locales, que pasa por la participación de los que estuvieron excluidos. Las exigencias de democracia participativa reducida a la idea de consultas frecuentes a la población, encuentran en estas instancias de gobierno mayores posibilidades de realización que a niveles más amplios.

⁵⁹ Habermas (2003).

⁶⁰ Tal por ejemplo, las campañas para denigrar a los trabajadores sindicalizados, calificados como "burocracia dorada", de modo a imponer cambios al Código del Trabajo, o para legitimar las privatizaciones. O los reiterados debates para justificar la construcción de un nuevo oleoducto sin que los reales oponentes sean parte de aquellos.

Si bien varios actores políticos ecuatorianos insisten en una democracia participativa, el acento está puesto en la posibilidad de que las voces de los sectores relegados en este nuevo ciclo de constitución oligárquica puedan ser parte de los procesos de decisión. Con frecuencia, lo implícito en estas propuestas es una concepción corporativa: en las decisiones no están todos los que deben ser porque “nosotros” estamos excluidos. Este “nosotros” es el que encarnaría un sentido “adecuado” o “correcto” de la política. Así, no se considera tanto el aspecto del control político y de la constitución de un sistema que incorpore este tipo de control, siendo excepcionales las propuestas más institucionales del sistema de control con participación ciudadana⁶¹.

De igual forma existen presiones por mayor pluralismo en la sociedad sobre todo a propósito de los derechos colectivos y su aplicación. El sistema político ecuatoriano ya tiene componentes de pluralismo establecidos en su funcionamiento y no sólo en sus normas. Dado el fraccionamiento social pronunciado y el sistema regionalizado que caracteriza a la sociedad ecuatoriana, el pluralismo hace parte de los comportamientos públicos. Hay una tradición de la negociación y de los equilibrios regionales, que ya forman parte de los comportamientos cotidianos. El “sistema regionalizado” se fundamenta en dos sociedades con historias y orientaciones diferentes que conviven en un mismo Estado. No se trata de la existencia de regiones, como sucede en todas partes, sino de la constitución del Estado y del sistema político a partir de un cierto empate de fuerzas entre dos sociedades (Costa y Sierra) que han conocido momentos contrapuestos. Como resultado los procesos de decisión, las decisiones, los actores, recursos y personal que éstas implican, o, en otras palabras las ventajas y desventajas del poder, siguen pautas de equilibrio regional o de disputa regionalizada. Ante la tentación de uno u otro lado, de imponer sus intereses y visiones, normalmente surgirá la exigencia contrapuesta del “contrincante”. Se trata pues, de un sistema. En éste, negociar y buscar acuerdos así como las acrimoniosas disputas y los prolongados debates, hacen parte del quehacer rutinario. La ventaja para la democracia es que esta dinámica favorece el establecimiento de normas de redistribución y de compartimiento del poder, pero marcadas necesariamente por la distribución regionalizada. Citaremos un ejemplo: Quito necesitaba un aeropuerto nuevo desde hace décadas, pero resultaba imposible el construirlo porque simultáneamente había que hacer otro para Guayaquil⁶². La situación se hace aún más compleja con la presencia de las subregiones. A esta matriz regionalizada, hay que agregarle las

⁶¹ Tal el caso de la constitución de una Comisión de Control Cívico de la Corrupción conformada por núcleos de la sociedad civil y con amplias atribuciones de indagar por encima de los órganos oficiales.

⁶² En un pequeño país como Ecuador, las compañías internacionales de aviación deben obligatoriamente aterrizar en Quito y en Guayaquil.

diferencias sociales y las tendencias ideológicas o políticas que complejizan el sistema. Siendo el sistema regionalizado el más antiguo del país, es comprensible que tenga una incidencia mayor en la identidad política de los ecuatorianos⁶³. La política es la identidad ecuatoriana o, más precisamente, el juego político es el principal espacio de la identidad nacional. Los "diversos" e inclusive contrapuestos, desde sus ópticas y actitudes diferentes, terminan por comunicarse y comulgar con el sistema regionalizado. Este es, a nuestro entender, un basamento práctico para la democracia, al limitar la concentración de recursos o decisiones, requerir de redistribución e inducir a pautas de negociación.

Si los procedimientos democráticos sobreviven a pesar de otras prácticas que disputan las normas establecidas formalmente, se debe, no tanto a presiones externas cuanto a que responden a la dinámica interna. Diversos factores concurren para la persistencia de la democracia. Sin embargo, según nuestra hipótesis sobresale como el principal su adaptación/concordancia a las características de equilibrios y fraccionamiento pronunciado del sistema político ecuatoriano. El juego político es el primero que mantiene a la democracia; después, el interés en la contienda electoral como espacio abierto a la participación, en contraste con la rigidez que funciona en las estructuras sociales.

En síntesis, en relación a lo que hemos llamado los componentes mínimos de la poliarquía institucional y normativa; podemos ver que en Ecuador las limitaciones y la inestabilidad no han impedido que esos procedimientos democráticos sean más admitidos comparado al período previo al "retorno", a pesar de signos contrarios. La concordancia con el sistema político y el interés de varios sectores en el mismo contribuyen a ello. El andamiaje institucional concebido para frenar el peso de las personas sobre los partidos, favorecer la concentración de éstos, su mayor peso institucional, no ha logrado el impacto buscado. La vida política, caracterizada por gobiernos débiles y congresos fraccionados aunque generalmente opuestos al Ejecutivo, conoce también el resquebrajamiento del control de poderes con la división interinstitucional. Tanto la fuerte rotación de los representantes como el multipartidismo pronunciado, además de las reiteradas elecciones y la colusión de intereses entre sectores pudientes y poder político han contribuido a ello. A su vez, en la práctica, estos aspectos son refuncionalizados, a la búsqueda de acceso a igualdad social y al contrarresto del peso económico-político de la tendencia oligárquica. Precisamente por eso las elecciones han adquirido una importancia particular para todos los sectores políticos y

⁶³ El fraccionamiento social y cultural está tan marcadamente definido y reconocido por los habitantes de las regiones, que además del juego político, no existen otros elementos de identidad de lo que se sigue llamando lo nacional: ni la comida, ni la música, ni las tradiciones, ni los comportamientos cotidianos, ni la historia ni el acento lingüístico.

sociales. El sistema político permisivo ha contribuido a ello y al reiterado cuestionamiento de las normas del juego traducido en permanentes reformas legales. Las limitaciones de las prácticas en relación a las normas de la poliarquía idealizada, que muestran sus adecuaciones locales, siguen la dinámica dada por la relación entre el sistema político ecuatoriano y la estructura social, en la cual sobresale la reconstitución oligárquica. Este proceso se complementa con otra dinámica de las instituciones importadas, que viven constantes adecuaciones y readecuaciones sustentadas en el voluntarismo definido por las reglas formales y la realidad que las refuncionaliza a sus condiciones. Aportaremos otros elementos de análisis al respecto, a partir de procesos de larga duración que moldean la vida política.

3. Procesos y contextos de la democracia actual

3.1. Estado de Derecho e individuación

Diversas causas contribuyen a que el Estado de Derecho no logre tener aplicación universal a pesar de modificaciones para su mayor vigencia. Aquí nos referiremos a condicionantes estructurales y a aspectos relacionados con la individuación. La definición personalizada de intereses y posiciones fue constitutiva de la construcción de la democracia y de la res-pública en Europa, precisamente durante el proceso (y proyecto) de individuación que emergió del Renacimiento. Implicaba entonces el acceso a puestos de decisión por los méritos, el conocimiento y las capacidades de cada quien, sobre la base de la idea de la igualdad ciudadana y no de la pertenencia. Quizás se trató de una "individualización" que les permitía a las personas definir su "propia existencia"⁶⁴. En el caso del Ecuador, esta tendencia a la individuación y a la valoración del individualismo no tomó este cariz. Tanto en los discursos como en las tendencias se constituye sin un contendor social. Ha estado más bien articulada a los procesos de consumo y moda contemporáneos, que generalmente persiguen acceso a un *status* social. Así, el significado de la individuación y del individualismo es otro. Los procesos contra los cuales se erigieron o el espacio de su construcción no tuvieron los mismos referentes que los europeos y no levantaron un cuestionamiento social de fondo en el orden político. El sistema señorial de dependencia y paternalismo no fue borrado o "negado" por la incorporación de pautas democráticas, sino que éstas se incorporaron a aquel, lo cual es perceptible en lo que hemos llamado la política de redención. Las pautas de referencia colectiva, que persisten por ejemplo entre los indígenas, limitan aún más esta idea de constitución de la persona socialmente independiente. No es tampoco excepcional que otros sectores se rijan igualmente por las pautas de la pertenencia al

⁶⁴ Touraine (1994), p. 35.

grupo, en las diversas variantes del corporativismo y del parentesco para la definición de pautas políticas (opiniones, posiciones, presiones, votos) y éstos se vuelven medios para el acceso a ventajas sociales sin que medien las normas de la ciudadanía republicana.

El significado y el espíritu de la ley varían según las diferencias sociales. Uno de los contrastes se da en relación al uso de la ley como sanción para el otro, protección de sí mismo o amenaza, dependiendo de la condición social. La autoridad de la ley se pierde al ser instrumento de unos contra otros o al reducirse sólo a un mecanismo de acceso a derechos. Tiene valor y utilidad en cuanto cumple estas funciones; de lo contrario es considerada extraña o susceptible de ser rebasada. No tiene siempre el valor de norma sino que depende del cálculo para su aplicación o aceptación. En este punto encontramos nuevamente la disputa social heredada desde el pasado: contrarrestar al otro o ganarle algo de su espacio en lo que ha sido una vida política con una minoría de incluidos y mayorías de excluidos. Sin embargo, toda referencia a los modos como el Estado de Derecho se ha constituido en las sociedades de la poliarquía idealizada; no tiene valor de consejo, pues aquí –en diferencia con aquellas– se trata de un contexto diferente en el cual las poblaciones mayoritarias ya han incorporado los derechos políticos y convicciones para la igualdad socioeconómica, antes que las normas legales tengan reconocimiento como tales. La ley se convierte entonces no en norma universal sino en un medio para lograr el ejercicio de todos estos derechos y para frenar la tendencia oligárquica. Predomina, por consiguiente, la constante disputa ante la desigualdad social y no la percepción de la ley como un valor en sí para la persona individualizada.

3.2. Comunidad política

Acaso sea el Ecuador el que más evidencie lo innecesario de un proyecto de nación. El ideal a seguir para justificar la existencia del Estado era el del Estado-Nación. No obstante, resultaba difícil de realizar con poblaciones étnicamente diferenciadas, con un pasado colonial que las oponía y con fuerte desigualdad social; en la actualidad, además, con una creciente identificación de estas poblaciones como pueblos que reivindicaban derechos colectivos. De suplemento, Ecuador tiene el empate de dos sociedades regionales diferentes, ya indicado.

En el pasado la asimilación era la pauta para lograr adhesión a la comunidad política y de hecho a la ciudadanía pensada como legitimación-integración al Estado. Sin embargo, amplios sectores de la población socializados en las pautas de la discriminación y exclusión étnica, han considerado que el Estado y sus autoridades eran de los “otros” mas no de sí mismos. Esta tendencia se está modificando con la constitución creciente de una *comunidad política*, por la cual los habitan-

tes del país se identifican cada vez más con los referentes de la vida política y se consideran actores de la misma. Este es precisamente el proceso que, entre otros, ahora vive la población indígena y que antes lo atravesó el extracto popular urbano. El camino para ello ha sido doble: hubo apertura de la escena política ecuatoriana para reformas; y la protesta los convirtió en actores de la vida pública, favoreciendo la interlocución y el reconocimiento público. Esto contribuyó a la constitución más amplia del pueblo que decide, según la idea de democracia; una entidad con capacidad de intervenir en los medios de la participación política. Se realiza así cierto reconocimiento de poblaciones con diversas pertenencias colectivas, que se integran al sistema político sin que se requiera expresamente la constitución de una nación. Este proceso vuelve para estos sectores más concreta a la ciudadanía; significa el reconocimiento también de normas oficiales y legítima a la democracia. Ecuador, como otros países latinoamericanos, no tiene un momento social fundacional de la democracia ni de la ciudadanía, como puede haber sido para Francia la Revolución Francesa. En Ecuador se ha tratado de un prolongado proceso con idas y vueltas, en el cual la construcción de la ciudadanía ha sido concomitante con las secuencias de la formación de la comunidad política, así como con la legitimación tanto del régimen democrático como del Estado. En contraste con la idea de la asimilación para convertir a la sociedad en unitaria, ha sucedido que el pluralismo ha hecho aceptables a la sociedad y al sistema de Estado. Probablemente este haya sido el mayor cambio de larga duración: la sociedad se está volviendo aceptable con su propia imagen y, por eso, no requiere justificativos exógenos a sí misma (heteronómicos) para ser admitida en los cánones de una idealización del Estado, como sucedió en el pasado. Antes, por ejemplo, la sociedad tenía que ser "buena", "civilizada" o funcionar de acuerdo a determinadas concepciones. En la actualidad, la política plural está jugando un rol decisivo ante la desigualdad social y la pluralidad cultural de pueblos diversos⁶⁵. La comunidad política, requisito para legitimar la democracia, se vuelve entonces viable, y sus procesos y significados diferentes de la idealización sustentada en la poliarquía importada.

3.3. *La amenaza del orden autoritario*

En Ecuador no se han conocido situaciones extremas de amenaza autoritaria a la democracia, valorada por el tratamiento del conflicto, las libertades políticas y los derechos de la persona. Es "normal" tener este sistema democrático.

⁶⁵ Andolina (1999); Lucero (1999); Santana (1995); Al. (1994); Yashar (1998).

El fallido golpe de Estado del 2000 revela, sin embargo, que existen sectores para los que las reglas de juego del régimen democrático representativo son pasibles de ser vulneradas. En este caso, empero, dada la coyuntura reciente de convergencia de varias crisis, con una agudización de las polarizaciones internas y las sin salidas, no fueron Solo ciertos sectores organizados los que reiteraron en este irrespeto a las reglas estatuidas. Si bien el Congreso ha terminado por legitimar las salidas de Bucaram y de Mahuad, fueron las protestas y movilizaciones públicas, con amplios sectores de la población⁶⁶, las que llevaron a la destitución irregular de presidentes. En los momentos iniciales, antes que la protesta llevara a situaciones de hecho, existió una opinión pública predominante, de la que fueron parte inclusive acérrimos defensores de la democracia⁶⁷, que pedía la salida de estos mandatarios. Esto daría lugar a pensar en la adhesión de amplios sectores al rechazo de las normas estatuidas. La situación parece ser, no obstante, más compleja. Se trata, en todo caso, de hechos y contextos excepcionales.

Primero. Puede constatar que la protesta hacía ya parte del sistema político.

Segundo. En el sistema ecuatoriano aparentemente desordenado no existe un apego a regímenes autoritarios.

Tercero. Los alzados en armas que se apropiaron del gobierno han deslegitimado al golpe, gracias a la inmediata defensa generalizada de la democracia y a la condena de éste.

Cuarto. El reconocimiento público que los militares habían logrado por diversos factores y no únicamente por su anterior gestión exitosa, ha decaído. Los militares enfrentan ahora dificultad a encontrarse un nuevo sitio en la sociedad, tanto por el cambio de su rol político como por las modificaciones de sus espacios propiamente militares⁶⁸.

Quinto. Los militares fueron los promotores de la modernización anterior, en particular del desarrollo del Estado ante el poder de sectores pudientes, proceso que en la modernización actual resulta ser inverso. El gobierno de Gutiérrez, un gobierno de militares, sobre todo de ex-militares, dado el número de ellos que ocupan puestos públicos, no dispone de una ideología ni de un programa de innovación y cambio de la sociedad, como ocurrió en los setenta, más allá de la intención que pudieran tener de mejorar la gestión pública. De modo que su actuación actual aparece

⁶⁶ En el caso de Bucaram se calcula que el tercio de la población de Quito estuvo en la calle.

⁶⁷ Tal el caso del ex-presidente O. Hurtado, fundador de la Democracia Cristiana.

⁶⁸ García (2002).

como "militaristic", en el sentido de que se trata de un proceso de defensa del grupo. Su gestión recibe más bien rechazos recurrentes. Los militares están carcomiendo lentamente su capital político.

Sexto. La posible amenaza que puede tener la democracia es la tentación de dotarse del "poder a la Fujimori" para imponer reformas cuestionadas, instaurándose un gobierno autoritario con una formalidad democrática. En Ecuador, un ensayo de este tipo debe pasar por encima de tres escollos significativos: el fraccionamiento político, que vuelve más azarosa la construcción de acuerdos de apoyo para este tipo de gobierno; la dificultad mayor para que las dos regiones –Sierra y Costa– con orientaciones contrapuestas, logren el consenso; y, la legitimidad adquirida por la protesta a pesar de varios indicios de su decaimiento. El fraccionamiento del poder, hasta ahora, limita las tentaciones autoritarias, a menos que se deterioren los componentes de la cohesión social y se construyan fuertes amenazas a la convivencia colectiva.

Séptimo. Puede constituirse en una amenaza para la democracia, el que en la coyuntura actual de redefinición del lugar de los militares en la sociedad, los civiles no asuman su responsabilidad al respecto.

Octavo. Los síntomas de inestabilidad gubernamental, con la protesta de por medio, plantean una dinámica contradictoria con las normas de la poliarquía idealizada. ¿Si el gobernante no funciona debe continuar en el poder? La protesta generalizada y la opinión pública dicen que no. Las normas definen un camino para ello, si bien con limitadas posibilidades a fin de garantizar la permanencia de las instituciones. Por su parte, las entidades oficiales (como el Congreso) y los mandatarios no asumen la idea de la sanción al mal desempeño. La colusión de intereses, la debilidad actual del contrapeso institucional a través de la división de los poderes del Estado y el cálculo político circunstancial de los partidos vuelven al sistema institucional de control y de responsabilidad una práctica formal. El régimen presidencialista no permite cambios de gobierno antes del período, como podrían darse en el sistema parlamentario cuando al nivel público el gobierno ve su legitimidad y capacidad de acción limitadas. En estas circunstancias, la participación ciudadana –no el golpe– a través de la protesta está incidiendo para estatuir normas que limiten la permisividad y conviertan a la sanción en realidad. Esta protesta carcome, sin embargo, el funcionamiento institucional y las pautas democráticas al interrumpir el período de representación, a pesar de ser concomitantemente una reivindicación democrática que procura establecer precedentes para normas de sanción pública, quizás más necesarias que textos de ley. La intervención ciudadana construye, además, la figura de que la acción de la ciudadanía o, de la sociedad civil, puede establecer también normas de sanción, más éticas que legales, precisamente cuando el sistema no fun-

ciona o ha perdido legitimidad. Resolver las crisis desestabilizando las instituciones puede ser negativo al legitimar eventualmente lo arbitrario, pero en el contexto institucional y político de crisis, los precedentes de “lo que debe ser” adquieren valor de principio. El mandatario sabrá que no basta con los rituales y procedimientos formales. Otra dimensión de este mismo aspecto nos lleva a la interrogante de ¿cómo construir más institución si hay déficit institucional? Las normas requerirían el respeto de las instituciones, ¿pero si los poderosos las trocan a su favor? Precisamente, las acciones de sanción social se convierten en un medio para constituir precedentes y definir frenos al abuso. Podríamos concluir, entonces, que esta intervención de la protesta que rebasa los procedimientos democráticos establecidos, bien puede ser una innovación que contribuye a construir las normas de una sociedad que exige democracia, responsabilidad y sanción incluidas. La mencionada intervención implica una ampliación de la práctica ciudadana, lo que, en relación al ideal de democracia, lejos de distanciarse del mismo, lo refuerza. Estos precedentes pueden ser considerados, igualmente, como elementos que permiten constituir la sociedad civil, pues dan lugar a una dinámica que define pautas de funcionamiento no limitadas a la intención de moldear la sociedad por el Estado, sino que la sociedad se dota de normas en relación a lo que debe ser el Estado constituyendo normas propias de límites de ética social a partir de su realidad y no de normas importadas. Estos son, pues, elementos constitutivos de una sociedad civil que abonarían a modificar la dependencia de la sociedad frente al Estado como su organizador que ha caracterizado a América Latina. Si bien estos precedentes nos reenvían al pasado de inestabilidad gubernamental, la situación actual es de otra naturaleza.

Noveno. Estos hechos permiten constatar la relación entre contexto e inestabilidad gubernamental. En situaciones de crisis económicas extremas, que llegan generalmente con la redefinición del aparato productivo por medio de cambios en el nexo externo, es cuando el cuestionamiento de las normas institucionales se radicaliza, inclusive por parte de sus acérrimos defensores, tal como lo hemos indicado. Esto último puede sugerir que no es necesariamente una variable cultural la que lleva a la inestabilidad; es el contexto el que define la situación. El contexto de cambios señalado intensifica la disputa por recursos –todavía más escasos– y por la toma de decisiones para definir la política económica o el nexo externo (el cambio), que ponen en juego la continuidad o no de intereses establecidos. Con ello las contradicciones y polarizaciones pueden volverse irreconciliables, llegando inclusive a rebasar normas o principios. La polarizada disputa de intereses internos redundante en la paralización del Ejecutivo y agudiza la tradicional dinámica entre la tendencia de unos a imponer sus proyectos y de otros a simplemente contrarrestarlos, negando el derecho al contrincante, todo lo cual lleva al

cuestionamiento de las reglas del juego aparentemente favorables a éste. Es la polarización entre imposición y negación de impositores la que convierte a la vida política en un juego de simple disputa a pesar de que sí están en juego orientaciones y definiciones de intereses.

Las condiciones estructurales de polarización social se agudizan en este contexto y reducen el peso de las mediaciones para resolver los conflictos. Entonces, se acelera y prima en la vida política la disputa pura por el poder, entendido como recurso, capacidad de decidir e imponer, y sistema de decisión. Estas tendencias ya clásicas se han vuelto más desestabilizadoras de la vida política, así como una amenaza para la democracia, con las reformas neoliberales que están destruyendo al Estado, principal referente de la sociedad y del poder, además de articulador de la economía. Los bloqueos se acumulan entonces y hacen realidad las ideas más caricaturescas de la dependencia y del conflicto de intereses de clase que los discursos predominantes hacían propios del pasado.

Hemos indicado que las estadísticas sobre los períodos de inestabilidad gubernamental muestran que éstos coinciden con los contextos de aguda crisis económica y de cambio. No se trata, en consecuencia, de un hecho constante. En Ecuador, dado su fraccionamiento y la permisividad de su sistema político, la disputa por el poder resulta más amenazante para su estabilidad. Dicho de otra forma, la tendencia se potencia por estas características de su sistema político; la relación entre el contexto descrito, que redundaba en la crisis política, y la inestabilidad resulta más visible en las condiciones ecuatorianas de su sistema político.

En el Ecuador actual, a pesar de las amenazas, aparentemente no se las rebasa a las instituciones. La inestabilidad económica llevaba antes a la polarización de posiciones políticas, éstas a la desestabilización de la vida pública con eventuales bloqueos y éstos a los golpes de Estado. Ahora, si bien se crea inestabilidad, ello no significa el desbordamiento del marco general de procedimientos de la democracia representativa; prima el procedimiento democrático como sanción o límite a respetar, a pesar del desprestigio del conjunto de políticos y de sus instituciones (como el Congreso y la Justicia). El balance de la democracia ecuatoriana puede parecer catastrófico asimilado con crisis económica, ajustes, caída del nivel de vida, incremento de corrupción, devaluación de la moral pública y de representantes quienes hacen lo contrario de lo prometido sin rendir cuentas. Sin embargo, la democracia se mantiene.

3.4. El proyecto que encarna la democracia

La amenaza más persistente a la democracia provendría, más bien, de la ausencia de un proyecto democrático. No existe un proyecto que defina las razones para la existencia de la democracia, el programa legitima-

dor que mencionamos al inicio. No se propone un proyecto de sociedad o de vida que evoque grandes principios y situaciones referidos en alguna noción de interés general, de rechazo a lo inadmisible, de un límite social a rechazar o de un ideal a lograr. En estas circunstancias, los límites de lo político se vuelven más laicizados, circunscritos a sí mismos, a la lógica del poder y cuestionables en la medida que el deterioro de la gestión gubernamental se incrementa ante la ausencia de salidas económicas y el debilitamiento del Estado o del espacio político en general, con los actuales procesos de mundialización⁶⁹.

Este tipo de limitaciones carcome la legitimación de la democracia, pero la ausencia de preocupación por uno de sus fundamentos: los procesos de construcción de ciudadanía, podría destruirla más. Nos referimos a una ciudadanía no sólo considerada como acceso a derechos políticos y de participación sino también como proceso de ciudadanía, en el sentido que la "cita" significó cierta igualdad de acceso a condiciones, ventajas y desventajas que ella ofrecía. La figura de la "cita" resulta útil para no devaluar el sentido primero de la ciudadanía como igualdad de derechos políticos al acolar la idea de ciudadanía social. La democracia como ideal ha buscado la igualdad de condiciones sociales para los y las ciudadanos/as. Sin la consecución de igualdad socioeconómica, la democracia pierde adherentes. En la vida política y pública en general, nada persiste sin legitimidad. Los regímenes pueden mantenerse pero no adquieren la consolidación de aquellos en los cuales las personas de toda categoría social se interesan e incluso dan valor al ideal del régimen, en razón de que las expectativas de su proyección se integran a su proyecto de vida personal. Así, en un contexto de contrastes sociales tan marcados y con una población que los rechaza, mientras ya es generalizada la idea de buscar mejorar los niveles de vida y alcanzar la igualdad social, mal puede la democracia sólo persistir por el simple juego político o por presiones externas, sin convertirse en proyecto compartido. En términos propios a las relaciones interpersonales, diríamos que esta democracia no tiene pasión ni es un proyecto popular (en el sentido literal, no ideológico). Muchas de sus prácticas se han reducido a una mecánica política de procedimientos. La democracia ecuatoriana está desprovista del sentido de proyección histórica que consolidó a las democracias europeas y norteamericanas como referentes de acción política, social y vida cotidiana. La igualdad social no es ciertamente un prerequisite para la ciudadanía ni para el funcionamiento del régimen democrático en sus dimensiones institucionales, pero un régimen políti-

⁶⁹ La pérdida de atribuciones y capacidad de acción del Estado, del gobierno y de los demás actores políticos en beneficio de los ámbitos internacionales, conlleva mayores limitaciones para sus acciones y una consiguiente devaluación de su rol. La población espera, en cambio, que unos y otros cumplan con su rol anterior (atribuciones y capacidades) y logren responder a sus demandas o resolver sus problemas.

co sin proyecto de sociedad se deteriora y cumple mal su rol de cohesionador de la colectividad. Lo sorprendente es que en la actualidad, este tema no tiene promotores ni conceptualizadores. Los políticos ecuatorianos no tienen proyecto favorable a la igualdad social, cualquiera fuera; algunos se limitan a la retórica de distribuir la riqueza, que conjuga bien en las campañas electorales con la visión de redención de la política, pero no conlleva proyecto alguno. Otros, probablemente la mayoría, han incorporado simplemente el discurso de lucha contra la pobreza que promueven los organismos internacionales. En los casos clásicos de democracia, empero, ésta se consolidó precisamente al resolver el proceso de constante búsqueda de igualdad social. Es posible que durante este período, la democracia en América Latina termine por mantenerse con un divorcio entre lo social y lo político, tal como lo advirtió Pécaut, sin que logre convertirse en referente general de la política⁷⁰. Se trataría de una democracia de procedimientos, pero vacía del ideal y de sus procesos sociales definitorios.

Las condiciones estructurales predominantes vuelven más difícil la construcción de un proyecto democrático. La desigualdad social y la democracia son consideradas antagónicas desde diversos ángulos. Aristóteles ya consideraba que la pobreza de la mayoría era la fuente de la tiranía y de la oligarquía, mientras que una sociedad con amplios sectores medios era la base de la democracia. Maquiavelo entendía como imposible la democracia en una sociedad que no lograra igualdad social para la mayoría. Tocqueville veía en la igualdad de condiciones de los norteamericanos la condición de adhesión a su Estado y a la participación política. Diamond y Linz (1989) concluyen que mientras más rígida es la estratificación social y la estructura de clases marcada por la desigualdad social, menos posibilidades tiene la democracia. Si bien el siempre mencionado caso de India y ahora de Africa del Sur desmentirían tal conclusión⁷¹, no es menos cierto que entre un contexto de este tipo y las prácticas democráticas se plantean diversas limitantes, no tanto para la existencia formal de una democracia cuanto para su práctica real⁷². Sin que nosotros establezcamos una relación causal ni un prerrequisito para la democracia, la relación entre condiciones de desigualdad social extremas y la práctica democrática conlleva una problemática mal esclarecida. No nos referimos a los correlatos realizados entre niveles de desarrollo económico y democracia⁷³, que resultaron ser proyecciones del

⁷⁰ Pécaut (1993).

⁷¹ Jaffrelot (2000).

⁷² El acceso a la información verdadera se vuelve, por ejemplo, más complicado en casos de extrema pobreza cuando la práctica democrática exige de dicha información. Pero ante todo, en el Ecuador, conlleva una polarización social creciente que es entre otros factores lo que ha llevado a la destitución de presidentes por vías irregulares.

⁷³ Lipset (1981), pp. 27-63; Dahl (1989); Muller (1997), pp. 133-137.

mundo capitalista europeo y norteamericano, antes que comprensiones de hechos, sino a las polarizaciones de desigualdad social y sus diversas dinámicas sociales, que bien pueden incidir en el juego político. En Ecuador, todas las fuerzas sociales y políticas, incluidas las Cámaras empresariales, atribuyen a la política la obligación de resolver la desigualdad social y organizar la sociedad, en los hechos es ésta, la sociedad, la que termina por predominar sobre la política; lo cual refuerza el discurso voluntarista de la política a la que se le considera debería organizar la sociedad a imagen de un deber-ser generalmente importado precisamente como idealización de otras poliarquías. Este divorcio entre sociedad y política, interpuesto por tal concepción voluntarista, alimenta reiteradas crisis de la vida política. La política no logra tener la maestría de la sociedad, desprestigia entonces su propio discurso o alimenta mitos de días felices inmediatos (la política de la redención); pero en este último caso al volverse, en la práctica, funcional a la disputa pura por el poder suele perder credibilidad y legitimidad en la mayoría, mientras la minoría pudiente es quien más lo funcionaliza a sus intereses.

El complejo tema de las relaciones entre desigualdad social y democracia⁷⁴ es, posiblemente, el que mayor incidencia tiene en el desarrollo de ésta. No ha recibido, sin embargo, el tratamiento suficiente en relación a los contextos concretos de la región. Aquí hemos indicado cómo en ciertos contextos de crisis económica, la relación entre pobreza y democracia refuerza, por ejemplo, la pulsión por la ruptura institucional frente a la imposición de intereses que las minorías pudientes vehiculan por medio del Estado. A pesar de ello estos impactos pueden ser atenuados por las características del sistema político, entre otros, compuesto por equilibrios regionales. Así pues, las relaciones entre condiciones estructurales y el poder que no son unívocas, requieren esclarecimiento.

3.5. La superposición de tiempos históricos y la multiplicación de presiones

La masificación de la política con la llegada significativa de nuevos sectores sociales al juego político (los migrantes del campo a la ciudad⁷⁵ o los indígenas, por ejemplo), que tan rápidamente (en tiempo histórico) se superponen a los anteriores sectores incluidos y sus procedimientos, implica diversas incidencias en el funcionamiento de la política en general y del régimen democrático en particular. Al momento del proceso de "retorno", las instituciones de todo tipo, partidarias o gubernamentales, no lograron consolidarse en el sentido de volverse generalizadas y admitidas por todos los sectores sociales. Siguieron siendo parte de lo adqui-

⁷⁴ Marshall (1973).

⁷⁵ Al nivel electoral es notorio el peso de los nuevos urbanos.

ruido por parcelas de la población. Cada sector social vive su tiempo de historia. Es así como fenómenos de tiempos históricos diferentes aparecen concomitantemente adquiriendo preeminencia indistintamente según las circunstancias. Cuando se buscaba darles organicidad a los partidos, la realidad demostró que buena parte de la población estaba mejor identificada con el poco orgánico discurso populista, que ofrecía simbólicamente igualdad social concreta y convertía a la política en parte de su vida. Los partidos más orgánicos han cedido sus racionalizaciones complejas para también llegar a las nuevas amplias capas de votantes, que con el tiempo se convirtieron en importante sector electoral, cuanto más que la protesta las hacía actoras y se integraban a otras contrapropuestas políticas. Lo propio de las sociedades dependientes es precisamente esta acumulación de tiempos históricos, una de cuyas facetas consiste en asimilar nuevas tendencias antes de haber tenido "tiempo" suficiente para cimentar lo anterior. En Ecuador, por ejemplo, no se había acabado de consolidar el "retorno" cuando ya tuvieron lugar otros fenómenos de los nuevos tiempos, lo que llevó a las instituciones, al igual que a las políticas, a acumular presiones y contrapresiones, racionalizaciones y exigencias diversas, a menudo contrapuestas. Lo característico es que existen sectores sociales integrados a tiempos y procesos diferentes. Los sectores orgánicos, que definen la política por opciones más ideológicas y racionales, conviven con los no orgánicos, que posiblemente tienen otras aspiraciones distintas a las de la búsqueda de la racionalidad del Estado, constituidas tal vez por otros criterios de pertenencia o incluso emocionales. La construcción de la legitimidad política, por lo mismo, no sigue la misma pauta en todas las poblaciones; difiere y responde a racionalizaciones múltiples, acaso contrapuestas. Lo que llama la atención en Ecuador es que la oferta pluripartidaria, amplia y abierta, permite la expresión de la diversidad de condiciones sociales y políticas. No obstante, la tendencia, de unos hacia la imposición de sus posiciones y otros hacia la negación del contendor, se vuelve más polarizante debido a los contrastes de desigualdad social en contextos de crisis económica. Es entonces cuando la democracia se caracteriza no tanto por ser un sistema adquirido cuanto por ser un espacio para contrarrestar las amenazas a sus normas pero, sobre todo, la amenaza del oponente. Por lo demás, el proceso constante de afirmar el ideal democrático se convierte en freno a las tendencias impositivas y de acaparamiento del poder.

Uno de los desafíos del sistema es la irrupción de una democracia de masas, en el sentido de que, en poco tiempo, se han insertado en la comunidad política o al menos en los mecanismos de participación, fundamentalmente en la idea de tener derechos, a múltiples poblaciones excluidas. Para los sectores antes excluidos, más que las exigencias y deberes, prima la concepción de tener derechos, los mismos que son concebidos como medio de acceso a la igualdad social. Se produce, así,

un incremento de demandas con respecto a las posibilidades del sistema. Debido al peso que la idea de los derechos y de los políticos en particular ha adquirido, la política se convierte en el mecanismo privilegiado para ejercitarlos. El acceso concomitante a derechos políticos y a derechos sociales que en Europa tuvo lugar durante procesos diferentes y como resultado de largos períodos históricos⁷⁶, se convierte aquí en presión de corto plazo. Este es el modo como estos recién llegados legitiman su inserción en el régimen democrático. El sistema, en cambio, no puede ser sino secuencial y responder de modo parcial. En un sistema político abierto como el ecuatoriano, este desfase de aspiraciones y posibilidades se traduce en la multiplicación de presiones que resultan irresolubles, con las consiguientes secuelas negativas. La generosidad de los derechos políticos y, simbólicamente, de los sociales ante la debilidad de los derechos civiles⁷⁷, puede convertirse en una presión desestabilizadora constante. Paradójicamente, este énfasis en los derechos políticos da lugar a una dinámica por la cual se busca obtener cierto sentido de igualdad, puesto que la economía no da un basamento para ello. A este proceso se le han añadido actualmente las presiones para hacer realidad la idea de derechos colectivos.

A la persistencia de la democracia sin proyecto democrático han contribuido, además de lo señalado, varias prácticas institucionales regidas por pautas no siempre concordantes con la idealización que se hace de aquellas. El convertir al Congreso, por ejemplo, en un espacio de expresión para que tengan voz los que se consideran marginalizados del poder no corresponde con la actual poliarquía idealizada. Dicho en otros términos, los canales formales no logran cumplir suficientemente con las funciones definidas en las poliarquías modelos. La dinámica social hace que éstas se articulen directamente a la disputa entre los “dueños del poder” (la clásica oligarquía) –según las nociones de Aristóteles a Moscú o Michels– y los excluidos o aquellos que quieren acceder a la toma de decisiones. Por consiguiente, la tensión entre instituciones y prácticas cotidianas es frecuente; siendo su legitimidad variable según las circunstancias. Algunas prácticas políticas de respuesta al juego del poder, no acordes con su idealización, tienen reconocimiento y aceptación; es decir una legitimidad pública que contraría y restringe frecuentemente la legitimidad institucional y las normas oficiales. Tal es el caso del clientelismo. Sin éste, un partido o un político tienen altas posibilidades de no obtener reconocimiento; a pesar de que su empleo devalúa las normas de lo que debería ser la gestión de aquellos. Este tipo de prácticas podrían ser vistas como democráticas si se considerase que dan acceso a recursos o beneficios sociales (camino, servicios) a sectores que

⁷⁶ Marshall (1973).

⁷⁷ Revesz (2003).

pesan demográficamente con el voto, mas no son tomados en cuenta al momento de las decisiones. En la disputa por el poder, la práctica clientelar es una respuesta al juego de la minoría pudiente, de imponer sus pautas en las decisiones con ventajas para pocos y simple demanda de igualdad social para la mayoría.

Lo señalado deja ver que son las relaciones entre condiciones sociales y tipo de sistema político las que permiten comprender el tipo de poliarquía. La marca del sistema político ecuatoriano es la apertura, la cual permite abordar los conflictos sin que necesariamente se los resuelva. Se privilegian la expresión y los procedimientos para que diversos sectores sociales, políticos y regionales adquieran presencia pública.

Conclusiones

Los procesos que conforman a la democracia en Ecuador han sido analizados aquí no tanto en relación a referentes normativos dados por poliarquías idealizadas importadas, sino en función de su dinámica endógena. Los hechos sociales no son unívocos sino polisémicos. Las diferencias de significados y tendencias entre la democracia idealizada y la real revelan que procesos que son incompatibles con las normas pueden contribuir, sin embargo, a consolidar otros procesos también propios de la democracia, como pueden ser la construcción ciudadana a través de la ampliación y consolidación de la comunidad política; la protesta que convierte a sus protagonistas en interlocutores y actores políticos; el fortalecimiento de un multipartidismo "extremo", que incrementa la inestabilidad gubernamental, pero favorece la expresión de sectores hasta recientemente excluidos; o el clientelismo, que vuelve real algún tipo de acceso a ventajas sociales. La dinámica social que alimenta estos procesos tiene como telón de fondo una estructura de desigualdad social polarizada y un sistema sin proyecto democrático para buscar igualdad social y dar valor concreto a la idea de ciudadanía. En lo político, la dinámica de esta democracia proviene de la tendencia oligárquica y del rechazo a la misma; se traduce en una disputa social: en la voluntad de unos de imponerse y la intención de otros, los excluidos, de usar todo resquicio de poder para que el sistema funcione a su favor y se le ponga trabas al contrincante, lo cual implica una búsqueda de igualdad social. La disputa abierta de poder se incrementa en contextos de crisis y puede llevar a que las reglas del juego democrático, a pesar de su persistencia, sean constantemente cuestionadas, insistiéndose en debatir sobre el marco de acción antes que sobre sustantivos problemas socioeconómicos. Tales procesos están favorecidos por el sistema político ecuatoriano, hecho de empates y equilibrios. No obstante las amenazas y dificultades, los procedimientos democráticos se han legitimado, aún con un Estado de Derecho fragmentario. Ecuador es una sociedad fuerte en derechos políticos y débil en derechos civiles, con una so-

breoferta simbólica de derechos sociales. El análisis presentado permite ver cómo en los fenómenos políticos también se superponen aspectos resultantes de tiempos históricos diferentes, y que, a nivel heurístico, el abordaje de las relaciones entre condiciones estructurales y tipo de sistema político ofrece ventajas comprensivas para el tipo de poliarquía.

Referencias bibliográficas

- Al. sf. *Elecciones en Ecuador 1978-1980*, Editado por FLACSO-F. Friederich-Naumann. Quito: Editorial Oveja Negra.
- Al. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule*. Editado por O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Al. 1989. *Volume four. Democracy in developing countries. Latin America*, editado por Diamond, Larry; Linz, Juan J.; Lipset, Seymour Martin. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Al. 1991. *Le democracia esquivada*. Quito: ILDIS.
- Al. 1994. *Indigenous People and Democracy in Latin America*, editado por Van Cott, Donna Lee. New York: St. Martin's Press.
- Al. 1998. *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador 1998*. Editado por Chiriboga, Galo y Quintero, Rafael. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Al. 2000. *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Compilado por Cañete, María Fernanda. Quito: CEDIME - IFEA.
- Andolina, Robert. 1999. *Colonial Legacies and Plurinational Imaginaries: Indigenous Movement Politics in Ecuador and Bolivia*. Ph.D. Dissertation, University of Minnesota.
- Barbalet, J.M. 1988. "Citizenship in Political and Social Integration". *En Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality*. Minneapolis: University of Minnesota Press. chap. 6: 80-96.
- Beethan, David. 1994. "Key Principles and Indices for a Democratic audit". *En Defining and measuring democracy*, editado por Beethan, David. London. Sage Publications: 25-43
- Burbano de Lara, Felipe; Rowland, Michel. 1998. *Pugna de poderes. Presidentialismo y partidos políticos en Ecuador 1979-1997*. Quito: CORDES-Cooperación Española-Fundación Konrad Adenauer.
- Burdeau, Georges. 1978. Sd. *La démocratie*. France: Seuil.
- Bustamante, Fernando. 1999. "Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte" *Ecuador Debate* 47, agosto: 110-135.
- Conaghan, Catherine. 1988. *Restructuring Domination. Industrialist and the State in Ecuador*. Pittsburg, Pa.: University of Pittsburg Press.
1994. "Loose Parties, 'Floating' Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988". *En: The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America (vol. 2)*. Editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". *En Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*.

- Editado por Mainwaring, Scott; Scully, Timothy. Stanford: Stanford University Press. Chap 13. En español en: 2003. *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Burbano de Lara, Felipe. Quito: FLACSO-Ecuador: 220-259.
- Dahl, Robert. 1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1989. *Democracy and his critics*. New Haven: Yale University Press.
- De Baecque, Antoine. 1991. "Presentación". En *Une histoire de la démocratie en Europe*. Dirigido por De Baecque, Antoine. Paris: Le Monde Editions. 4-9.
- Diamond, Larry and Linz, Juan J. 1989. "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America". En *Volume four. Democracy in developing countries. Latin America*, editado por Diamond, Larry; Linz, Juan J.; Lipsét, Seymour Martin. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, capítulo 1: pp. 1-58
- Duverger, Maurice. 1972. *Janus. Les deux faces de l'Occident*. Paris: Fayard.
- García, Berta. 2000. "La redefinición del rol de los militares". En Al. 2000. *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, compilado por Cañete, María Fernanda. Quito, CEDIME - IFEA, 159-175.
- Guerrero, Andrés. 1995. "El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación política". En *Marka*, Quito Instituto de Historia y Antropología Andinas, 89-123.
- Green, Philip. 1994. "Democracy as a Contest Idea". En *Key Concepts in Critical Theory. Democracy*, editado por Green, Philip. New Jersey: Humanities Press. 2-18.
- Jaffrelot, Christophe. 2000. "Comment expliquer la démocratie hors d'Occident". En *Démocraties d'ailleurs. Démocraties et démocratisations hors d'Occident*, bajo la dirección de Jaffrelot, Christian. Paris: Ediciones Karthala, 5-57.
- Habermas. Jürgen. 2003. *L'espace public: archeologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Coll. "Critique de la Politique", Payot.
- Held, David. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hermet, Guy. 1983. *Aux frontières de la démocratie*. Paris: PUF.
1996. *Le passage à la démocratie*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques. (col. La Bibliothèque du Citoyen).
- Herzog, Philippe. 1995. "Pour une démocratie participative". En *Quelle démocratie, quelle citoyenneté?* Paris, Les Éditions de l'Atelier, 9-37.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Hurtado, Osvaldo. 1977. *El poder político en Ecuador*. Quito: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Ibarra, Hernán. 2003. "El triunfo del Coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar". En *Ecuador Debate*, 57, diciembre 2002: 21-34.
- Isaacs, Anita. 2003. "Los problemas de consolidación democrática en Ecuador". En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Burbano de Lara, Felipe. Quito: FLACSO-Ecuador, 261-286.
- Lefort, Claude. 1986. "La question de la démocratie". En *Essais sur le politique (XIXe-XXe siècles)*. Paris: Editions du Seuil, 17-30
- León Trujillo, Jorge. 1993. "Cambios estructurales y escena política en Ecuador, 1978-1988. Un ciclo político". En *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima, IEP-IFEA, 205-241.

- 2001, "Conflicto étnico, democracia y Estado". En Quito, *ÍCONOS*, 10, abril: FLACSO-Sede Ecuador, 48-56
2003. "Un sistema político regionalizado y sus crisis". En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en Crisis*, editado por Bretón, Víctor y García, Francisco. Barcelona: Icaria Editorial, 25-55.
- 2003b "Los pueblos indígenas y su participación gubernamental en Ecuador, 2002-3", La Paz: PIEB-IFEA-CEDIME, próxima publicación.
- Lipset, Martin Seymour. 1981. "Economic Development and Democracy". En *Political Man. The Social Bases of Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. *Capítulo 3*, 27-63.
- Linz, Juan 1994. *El factor tiempo en un cambio de régimen*. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
- Lucero, José Antonio. 1999. "(Re)pensando la Construcción de la Representación Indígena: Reflexiones Sobre Ecuador y Bolivia" (mimeo).
2000. "Community, Nationality and the Politics of Representation: Reflections from Ecuador" (mimeo).
- Macpherson, C.B. 1982. *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Markoff, John. 1996. *Social Movements and Political Change*. Thousand Oaks, Ca.: Pine Forge Press.
- Martínez, Vicente. Sf. "Análisis de la coyuntura político-electoral 1976-1979". En *Al. Elecciones en Ecuador 1978-1980*, editado por FLACSO - F. Friederich-Naumann. Quito: Editorial Oveja Negra, 39-58.
- Marshall, T. H. 1973. *Class, Citizenship and Social Development*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Mejía, Andrés. 2002 *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Menéndez-Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto en Ecuador. De Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Muller, Edward N. 1997. "Economic determinants of democracy". En *Inequality, Democracy and Economic Development*, editado por Manus I. Midlarsky. Cambridge: Cambridge University Press, 133-137.
- Pachano, Simón. 1996^a. *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS, 17-57.
- 1996b. "Mapa electoral ecuatoriano". En *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS, 81-144.
- 1996c. "El sistema electoral ecuatoriano: una descripción". En *Democracia sin sociedad*. Quito, ILDIS, 145-213.
- 1998a "La reforma política en la nueva Constitución". En *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador 1998*, editado por Galo Chiriboga y Rafael Quintero. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- 1998 *La representación caótica (análisis del sistema electoral ecuatoriano)*. Quito: FLACSO.
2000. "Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador". En *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, editado por María Fernanda Cañete. Quito: CEDIME - IFEA.
2004. "El tejido de Penélope: Reforma política en Ecuador". Por salir en *Reforma política en América Latina*, editado por la Fundación Konrad Adenauer. Río de Janeiro.

- Pecaut, Daniel. 1989. "La Question de la Démocratie". En *Quel avenir pour l'Amérique Latine?* Paris: CNRS, 5-17.
- Peñaherrera Solah, 2002. *Trazos de democracia. 22 años de elecciones. 1978-2000*. Quito.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. 1985. *Clase obrera y democracia en Ecuador*. Quito: El Conejo.
- Quintero, Rafael. 2002. *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Revesz, Bruno. "Gouverner démocratiquement: une question d'État? Perceptions latinoaméricaines". En 2003. *Etre gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, bajo la dirección de Favre, Pierre; Hayward, Jack y Schemel, Yves. Paris. *Esprit* 15.
- Rochlitz, Rainer. 1994. "Les bases normatives de la démocratie". En *Les paradigmes de la démocratie*, bajo la dirección de Bidet, Jacques. Paris: Presses Universitaires de France, 19-29.
- Santana, Roberto, 1995. *Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios*, Quito: Abya Yala.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Teorías de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Saward, Michael. 1994. "Democratic theory and indices of democratization". En *Defining and measuring democracy*, editado por Beethan, David. London. Sage Publications, 6-24.
- TSE (Tribunal Supremo Electoral, República del Ecuador). 2002. *Resultados electorales 2002*. Quito: TSE-CIDE (Centro de Información y Documentación Electoral).
- Tanaka, Martín. 2003. *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo*. Lima: CAJ.
- Touraine, Alain. 1994. *¿Qué es la democracia?*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Verdesoto, Luis. 1987. "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986". En *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*. Compiladores: Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario. Buenos Aires: CLACSO.
1996. *Temas para una sociedad en crisis. ¿Es posible gobernar desde los consensos?* Quito: Fundación ESQUEL.
- Zamosc, Leon. 2004. "Indian Movement and Class Struggle in Ecuador (1992-2003)". En *The Struggle for Indian Rights in Latin America*, editado por Nancy Postero and Leon Zamosc. Sussex: Academic Press.
- Yashar, Deborah. 1998. "Contesting Citizenship. Indigenous Movements and Democracy in Latin America". *Comparative Politics* 31 (1); 23-42.
1999. "Democracy, Indigenous Movements and the Postliberal Challenge in Latin America". *World Politics*, October, 52: 76-104.